

Einleitung und Orientierung

Dokument wurde zuletzt aktualisiert am: 15.09.2022

Gliederung

A. Die wirtschaftliche Bedeutung öffentlicher Aufträge	Rn. 1
B. Der Begriff des Vergaberechts	Rn. 3
C. Die Entwicklung des nationalen Vergaberechts im Überblick	Rn. 7
I. Vom Haushaltrecht zum Wettbewerbsrecht mit Rechtsschutz	Rn. 7
II. Vom Wettbewerbsrecht zum Instrument der Umwelt- und Sozialpolitik	Rn. 18
D. Die Binnenmarktrelevanz	Rn. 29
E. Das Kaskadenprinzip und der Flickenteppich	Rn. 38
I. Schwellenwertvergaben	Rn. 38
1. Das Kaskadenprinzip	Rn. 38
2. Der Flickenteppich	Rn. 54
II. Unterschwellenvergaben	Rn. 58
F. Das seit dem 18.04.2016 geltende Vergaberecht	Rn. 62
I. Schwellenwertvergaben	Rn. 62
II. Unterschwellenvergaben	Rn. 69
G. Ergänzende Neuerungen	Rn. 78
I. Vergabestatistik	Rn. 78
II. Wettbewerbsregister	Rn. 81
H. Exkurs (WTO und GPA)	Rn. 84

A. Die wirtschaftliche Bedeutung öffentlicher Aufträge

- 1 Öffentliche Aufträge sind ein sehr wichtiger Wirtschaftsfaktor. Es gibt zwar (noch) keine exakten Zahlen; seriöse Schätzungen gehen aber davon aus, dass in Deutschland jährlich ca. 160.000 öffentliche Aufträge mit einem Gesamtvolumen von mindestens 400 Mrd. € (etwa 12,5% des Bruttoinlandsprodukts) vergeben werden. Innerhalb der EU geben öffentliche Auftraggeber mindestens 1.500 Mrd. pro Jahr für die Beschaffung von Waren und Leistungen aus. Im Durchschnitt liegen dabei die Ausgaben für öffentliche Beschaffungen in den EU-Mitgliedstaaten bei etwa 13% des jeweiligen Bruttosozialprodukts.
- 2 Auf Auftragnehmerseite gibt es Branchen, wie insbesondere den Tiefbau, deren Existenz eng mit der Vergabe öffentlicher Aufträge verknüpft ist. Aber auch für Unternehmen, die sowohl im öffentlichen als auch im privaten Sektor tätig sind, sind öffentliche Aufträge attraktiv. Öffentliche Auftraggeber stehen zwar – weitgehend zu Unrecht – in dem Ruf, Zahlungen zu verzögern. Die meisten können aber auch nicht insolvent werden, was dem Auftragnehmer eine gewisse Sicherheit gibt.

B. Der Begriff des Vergaberechts

- 3 Das heutige Vergaberecht umfasst als Oberbegriff zwei Elemente, nämlich
 - die Gesamtheit aller Regeln, die öffentliche Auftraggeber bei der **Beschaffung** von Waren und Leistungen aller Art (= Vergabe von öffentlichen Aufträgen) beachten müssen,
 - die Regelungen, nach denen an einem öffentlichen Auftrag interessierte Unternehmen um **Primärrechtsschutz** wegen der Verletzung der vom Auftraggeber zu beachtenden Regelungen nachsuchen können.
- 4 Ein **Beschaffungsvorgang** (vgl. auch die Kommentierung zu § 97 GWB Rn. 12 f.) liegt immer vor, wenn ein Auftraggeber nach Abschluss des internen Entscheidungsprozesses nach außen tätig wird, um sich zur Deckung seines eigenen Bedarfs Wirtschaftsgüter (Waren, Bau- oder Dienstleistungen) gegen Entgelt zu besorgen (vgl. auch § 103 Abs. 1 GWB). Der Grund für den Bedarf ist unerheblich, ebenso, ob er wirklich besteht oder nur irrtümlich angenommen wird. Es spielt auch keine Rolle, ob die Beschaffung hoheitlichen Aufgaben dient und fiskalisches Handeln betrifft. Die Übertragung der Durchführung der Abfallentsorgung auf ein Privatunternehmen ist genauso ein Beschaffungsvorgang wie der Einkauf von Papier für Drucker und Kopierer.
- 5 **Primärrechtsschutz** gibt einem Unternehmen die Möglichkeit, dadurch auf das Vergabeverfahren einzuwirken, dass es mithilfe eines Gerichts oder einer anderen mit entsprechenden Befugnissen ausgestatteten staatlichen Einrichtung den Auftraggeber zu einem bestimmten Tun oder Unterlassen zwingt (vgl. auch § 156 Abs. 2 GWB).
- 6 Nicht zum Vergaberecht gehört der erst nach Abschluss eines Vergabeverfahrens zum Tragen kommende **Sekundärrechtsschutz** in Gestalt von Schadensersatz (vgl. die Kommentierung zu § 181 GWB).

C. Die Entwicklung des nationalen Vergaberechts im Überblick

I. Vom Haushaltsrecht zum Wettbewerbsrecht mit Rechtsschutz

- 7 Die meisten öffentlichen Aufträge werden von den „klassischen“ öffentlichen Auftraggebern vergeben, also von Bund, Ländern und Gemeinden. Diese Gebietskörperschaften sowie bestimmte Körperschaften des öffentlichen Rechts und Sondervermögen (vgl. z.B. §§ 105, 113 BHO) unterliegen dem **Haushaltsrecht**; sie sind also verpflichtet, die ihnen zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel wirtschaftlich und sparsam zu verwenden. Ein Mittel zur Erreichung dieses Zwecks ist die sich aus dem Haushaltsrecht (z.B. § 55 Abs. 1 BHO) ergebende Verpflichtung, einen Auftrag grundsätzlich nur in einem Verfahren zu vergeben, in dem mehrere potenzielle Leistungserbringer konkurrieren.
- 8 Um diesen Wettbewerb in geordnete Bahnen zu lenken, wurden auf nationaler Ebene zunächst die VOB/A und die VOL/A geschaffen. Die Verpflichtung der Auftraggeber zu deren Beachtung diente in erster Linie der Durchsetzung haushaltrechtlicher Grundsätze; einklagbare Rechte der am Auftrag interessierten Unternehmen waren lange Zeit nicht gewollt und wurden insbesondere von Vertretern der Kommunen vehement abgelehnt.

- 9 Mit der – in Deutschland sehr zögerlichen – Umsetzung der Vergabereichtlinien der EU durch das am 01.01.1999 in Kraft getretene Gesetz zur Änderung der Rechtsgrundlagen für die Vergabe öffentlicher Aufträge (VgRÄG)¹ kam es zu einem **Systemwechsel**. Das Haushaltrecht wurde um eine wettbewerbsrechtliche Komponente ergänzt, was wiederum Einfluss auf den Rechtsschutz hatte. Dieser Systemwechsel schlug sich in der Schaffung des Vierten Teils des GWB (§§ 97 f.) und einer grundlegenden Änderung der untergesetzlichen Regelungswerke zum Vergabeverfahren nieder.²
- 10 U.A. wurde der Kreis der zur Anwendung des Vergaberechts verpflichteten Auftraggeber auch auf nicht dem Haushaltrecht unterworfen „Ableger“ von Bund, Ländern und Gemeinden³, auf bestimmte Subventionsempfänger⁴ sowie auf Sektorenauftraggeber⁵ erweitert. Diese Erweiterung diente in erster Linie dem Zweck, die Beschaffungsmärkte in den einzelnen EU-Staaten für Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten vollständig zu öffnen⁶ und Umgehungen durch den Aufbau privatrechtlich organisierter „staatlicher“ Konzerne vorzubeugen.
- 11 Zudem wurde jedem an einem öffentlichen Auftrag interessierten Unternehmen ein **einklagbarer Anspruch** darauf eingeräumt, dass ein dem Vergaberecht unterliegender Auftraggeber die Bestimmungen über das Vergabeverfahren beachtet (vgl. § 97 Abs. 6 GWB).
- 12 Dieser Systemwechsel hatte zur Folge, dass letztlich aus dem Primärrecht der EU wie der Dienstleistungsfreiheit (Art. 56 ff. AEUV = ex-Art. 49 EGV), dem freien Warenverkehr (Art. 34 AEUV = ex-Art. 28 ff. EGV) und der Niederlassungsfreiheit (Art. 49 ff. AEUV = ex-Art. 43 ff. EGV) abgeleitete **Grundprinzipien des Vergaberechts**, nämlich
- das Verbot der Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit,
 - das Gleichbehandlungsgebot,
 - das Transparenzgebot
- Eingang in das nationale Vergaberecht fanden.
- 13 Von besonderer Bedeutung ist das **Diskriminierungsverbot**. Unternehmen, die aus anderen EU-Mitgliedstaaten stammen, dürfen nicht schlechter behandelt werden als einheimische Unternehmen. Somit darf nicht unmittelbar an den Sitz oder die Herkunft einer natürlichen oder juristischen Person angeknüpft werden, um eine Ungleichbehandlung gegenüber einheimischen Unternehmen zu rechtfertigen (offene Diskriminierung). Verboten ist aber auch eine verdeckte Diskriminierung. Eine für ein ausländisches Unternehmen negative vergaberechtliche Entscheidung darf nie an Merkmalen oder Umständen festgemacht werden, die – wie beispielsweise die Anmeldung bei der Berufsge- nossenschaft – nur von inländischen Unternehmen erfüllt werden können (vgl. auch Rn. 38).

¹ BGBI I 1998, 2512.

² Der an der weiteren Entwicklung interessierte Leser wird auf die online weiterhin einsehbaren Einleitungen zu den Vorauflagen hingewiesen (Zeiss in: jurisPK-VergR, 2. Aufl. 2008, Einleitung Rn. 5 f.; 3. Aufl. 2011, Rn. 7 f.; 4. Aufl. 2013, Rn. 11 f.).

³ Ein Beispiel von vielen ist die Stadtwerke GmbH, deren einziger Gesellschafter die Stadt ist. Wegen der Einzelheiten vgl. § 99 Nrn. 2, 3 GWB.

⁴ Vgl. § 99 Nr. 4 GWB.

⁵ Vgl. § 100 GWB.

⁶ Entgegen einer teilweise (z.B. unter der Kampagne „Wasser ist ein Menschenrecht“) verbreiteten Ansicht ließen und lassen die Vergabereichtlinien das Recht einer Kommune, selbst darüber zu entscheiden, welche Tätigkeit sie selbst ausführen oder in Auftrag geben will, unberührt. Gleiches gilt auch für Freihandelsabkommen wie CETA.

- 14** Außerdem erforderte der Systemwechsel zwangsläufig die Einführung eines **vergabespezifischen Primärrechtsschutzsystems**.⁷ Seit dem 01.01.1999 gibt es Vergabekammern⁸ und auf Vergabesachen spezialisierte Zivilsenate bei den Oberlandesgerichten⁹, die dazu berufen sind, Unternehmen, die sich durch Handlungen eines Auftraggebers im Zusammenhang mit einer konkreten Auftragsvergabe benachteiligt fühlen, Rechtsschutz zu gewähren.
- 15** Allerdings erfasst dieser Systemwechsel bis heute nur einen kleinen Teil der öffentlichen Aufträge, nämlich die sog. (Ober-)**Schwellenwertvergaben**. Gemeint sind Aufträge, deren geschätzte Werte die Schwellenwerte erreichen oder übersteigen, die sich nunmehr aus § 106 Abs. 2 GWB i.V.m. den dort aufgeführten Richtlinien bzw. den regelmäßigen Änderungsverordnungen ergeben (vgl. die Kommentierung zu § 106 GWB Rn. 17 f.). So ist beispielsweise die Nachprüfung des Verfahrens zur Vergabe eines Bauauftrags nur möglich, wenn dessen geschätzter Wert mindestens 5.382.000¹⁰ € beträgt.
- 16** Bei Aufträgen unterhalb der Schwellenwerte gibt es keinen bundesweiten Primärrechtsschutz durch Vergabekammern und Vergabesenate. Unternehmen haben allerdings die Möglichkeit, mit einem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Verfügung gegen den Auftraggeber um Primärrechtschutz bei einem Zivilgericht¹¹ nachzusuchen. Diese Form des Primärrechtsschutzes ist zwar nicht so effektiv wie das Nachprüfungsverfahren nach §§ 160 f. GWB, wurde (und wird) aber durch die Rechtsprechung im Rahmen des rechtlich Möglichen stetig verbessert (wegen der Einzelheiten wird auf die Kommentierung zu § 155 GWB Rn. 10 f. verwiesen). Hinzu kam, dass die nationale Rechtsetzung vergaberechtliche Grundsätze wie das Transparenzgebot, die ihre Wurzeln im Prämärrecht der EU haben, in das nationale Recht integrierte.¹²
- 17** Vier Bundesländer haben inzwischen einen – unterschiedlich ausgestalteten – **Unterschwellenrechtsschutz light** eingeführt (vgl. die Kommentierung zu § 155 GWB Rn. 36 f.).

II. Vom Wettbewerbsrecht zum Instrument der Umwelt- und Sozialpolitik

- 18** Getragen von dem Gedanken, insbesondere die klassischen öffentlichen Auftraggeber (in Deutschland Bund, Länder und Kommunen) hätten eine Vorbild- und Leitfunktion, fanden zunehmend Aspekte Eingang in das Vergaberecht, die vor einigen Jahren noch als vergabefremd bezeichnet wurden, heute aber als strategische Ziele oder Nachhaltigkeitsaspekte in das Vergabeverfahren integriert sind.
- 19** Den Anfang machten die Landesgesetzgeber; die Spanne reicht von der Frauenförderung über die Forderung nach Tariftreue bis hin zur Einbindung der sog. ILO-Kernarbeitsnormen. Die Sinnhaftigkeit solcher Regelungen ist nicht immer offenkundig.¹³

⁷ Das heute in den §§ 160 f. GWB geregelt ist.

⁸ Heute: §§ 155-159 GWB.

⁹ Heute: § 171 Abs. 3 GWB.

¹⁰ Ab 01.01.2022 für 2 Jahre.

¹¹ Den Irrungen des VG Koblenz (v. 31.01.2005 - 6 L 2617/04.KO) und des OVG Rheinland-Pfalz (v. 25.05.2005 - 7 B 10356/05), die beide durch Anwendung einer „Zwei-Stufen-Theorie“ den Verwaltungsrechtsweg als gegeben ansahen, hat das BVerwG (v. 06.07.2005 - 3 B 77/05) zu Recht ein Ende gesetzt.

¹² Vgl. § 2 Abs. 1 Nr. 1 VOB/A, wonach Bauleistungen in einem **transparenten Vergabeverfahren** zu vergeben sind.

¹³ Zur Kritik vgl. *Summa, VergabeR* 2016, 147.

- 20 Der nächste Schritt war die Umsetzung der RL 2009/33/EG¹⁴ durch Regelungen zur Förderung **energieeffizienter Beschaffungen** im Jahre 2011 in den früheren §§ 4 Abs. 7-10 VgV, § 7 Abs. 5, 6 SektVO und ab dem 18.04.2016 in den §§ 67, 68 VgV und §§ 58, 59 SektVO.¹⁵
- 21 Seit dem 18.04.2016 sind (soziale und ökologische) **Nachhaltigkeitsaspekte**, unionsrechtlichen Vorgaben folgend, umfassend in das Vergaberecht des Bundes einbezogen.
- 22 Zu den Funktions- oder Leistungsanforderungen, die in der Leistungsbeschreibung (§ 121 GWB) bezeichnet werden müssen, gehören nach § 31 Abs. 3 VgV auch soziale und umweltbezogene Aspekte.¹⁶ Neu ist, dass sich diese Aspekte nicht mehr auf die materielle Beschaffenheit beziehen müssen. Sie können sich auch auf den Prozess oder die Methode zur Herstellung oder Erbringung der Leistung oder auf ein anderes Stadium im Lebenszyklus des Auftragsgegenstands einschließlich der Produktions- und Lieferkette beziehen.
- 23 Nach § 127 Abs. 1 Satz 3 GWB kann der Auftraggeber bei der Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebots auch umweltbezogene oder soziale Aspekte berücksichtigen. Auch insoweit ist nur noch ein sehr lockerer Bezug zum Auftragsgegenstand erforderlich (§ 127 Abs. 3 GWB).
- 24 Zudem darf der Auftraggeber umweltbezogene, soziale oder beschäftigungspolitische Belange zum Gegenstand von Ausführungsbedingungen machen (§ 128 Abs. 2 GWB), die ebenfalls nur noch wenig mit dem Auftragsgegenstand zu tun haben müssen (vgl. auch die Kommentierung zu § 128 GWB Rn. 30 f.).
- 25 In letzter Konsequenz hat dies zur Folge, dass der haushaltsrechtliche Begriff der Wirtschaftlichkeit an Bedeutung verliert. In den Vordergrund rückt die politisch korrekte Beschaffung, die dann so wirtschaftlich wie möglich umgesetzt werden soll. Dies kann dazu führen, dass auch die Beschaffung einer Ware, die objektiv das schlechteste Preis-Leistungs-Verhältnis aufweist, „wirtschaftlich“ im Sinne der Vergabeunterlagen eines konkreten Beschaffungsverfahrens ist.
- 26 **Beispiel:**
- Kaffee nicht allein deshalb qualitativ (geschmacklich) besser, weil er fair gehandelt wurde. Fair-Trade-Kaffee ist allerdings wesentlich teurer als Standardware. Mit Blick auf die Eigenschaften, die dem Kaffee anhaften, hat sozialpolitisch korrekter Kaffee somit ein deutlich schlechteres Preis-Leistungs-Verhältnis. Haushaltsrechtlich wäre seine Beschaffung unwirtschaftlich, bei der Wahl entsprechender Zuschlagskriterien kann sie aber wirtschaftlich im Sinne des Vergaberechts sein.
- 27 Zudem kann insbesondere die Berücksichtigung ökologischer Kriterien eine Gratwanderung sein, weil die Grenze zur unzulässigen Ungleichbehandlung fließend ist.
- 28 So ist es z.B. zumindest fragwürdig, den CO2-Ausstoß für die Fahrt zwischen dem Betriebsgelände eines Bieters und der künftigen Baustelle oder den Lieferweg von Baumaterialien zum Zuschlagskriterium zu machen, weil damit der lokale oder regionale Protektionismus gefördert würde.

¹⁴ Richtlinie 2009/33/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.04.2009 über die Förderung sauberer und energieeffizienter Straßenfahrzeuge (ABl. L 120 vom 15.05.2009).

¹⁵ Wegen eines Systemwechsels, der sich im Saubere-Fahrzeuge-Beschaffungs-Gesetz vom 9. Juni 2021 (BGBl I 2021, 1691) niedergeschlagen hat, wurden § 68 VgV und § 59 SektVO zum 02.08.2021 gestrichen.

¹⁶ Die in § 121 Abs. 2 GWB geforderte Barrierefreiheit hat im engeren Sinne nichts mit Nachhaltigkeit zu tun, sondern regelt etwas, was heute eine Selbstverständlichkeit sein sollte: Anschaffungen, die der Öffentlichkeit zugänglich oder für Mitarbeiter bestimmt sind, sollen nach Möglichkeit so beschaffen sein, dass sie auch von einem möglichst breiten Spektrum von Menschen mit Behinderung benutzt werden können (vgl. die Kommentierung zu § 121 GWB Rn. 75 f.).

D. Die Binnenmarktrelevanz

- 29 Vor dem Hintergrund, dass es Aufträge gibt, die die Schwellenwerte entweder erreichen oder nicht, wird oft von einer **Zweiteilung des Vergaberechts** gesprochen. Tatsächlich gibt es aber eine **Dreiteilung**, weil die Kommission¹⁷ und der EuGH¹⁸ die **Aufträge mit Binnenmarktrelevanz** „erfunden“ haben. Gemeint sind Aufträge, die nicht unter eine der Vergaberichtlinien der EU und damit in Deutschland auch nicht unter den Vierten Teil des GWB fallen, aber wegen Besonderheiten des Einzelfalls nicht nur für inländische Unternehmen von Interesse sind (sog. **grenzüberschreitendes Interesse**).
- 30 Liegt ein grenzüberschreitendes Interesse vor, hat der Auftraggeber neben dem jeweils einschlägigen nationalen Vergaberecht auch die aus dem Primärrecht der EU abgeleiteten Grundprinzipien (vgl. Rn. 12) zu beachten.
- 31 Insbesondere Auftraggeber, die ihren Sitz in der Nähe der Grenze zu einem anderen Mitgliedstaat haben, müssen immer prüfen, ob Binnenmarktrelevanz vorliegt. Sie haben dafür eine Prognose darüber vorzunehmen, ob der Auftrag nach den konkreten Marktverhältnissen, das heißt mit Blick auf die angesprochenen Branchenkreise und ihre Bereitschaft, Aufträge gegebenenfalls in Anbetracht ihres Volumens und des Ortes der Auftragsdurchführung auch grenzüberschreitend auszuführen, für ausländische Anbieter interessant sein könnte.¹⁹ Wichtige Beurteilungskriterien sind somit
- die Art des Auftragsgegenstands,
 - die Höhe des Auftragswerts und
 - die Grenznähe des Orts der Leistungserbringung.
- 32 In grenznahen Regionen – wie z.B. der Europaregion Saar-Lor-Lux – wird **ein grenzüberschreitendes Interesse** oft schon bei relativ niedrigen Auftragswerten anzunehmen sein. Aus der Rechtsprechung des EuGH und der Entscheidungspraxis der EU-Kommission lässt sich auf folgende Faustregel schließen: Bei Liefer- und Dienstleistungen liegt Binnenmarktrelevanz regelmäßig ab etwa 10% des EU-Schwellenwerts vor²⁰; bei Bauleistungen kann sogar schon 1% ausreichen.
- 33 Auch Auftraggeber wie privatrechtlich organisierte Stadtwerke oder Verkehrsbetriebe, die nicht dem Haushaltrecht unterliegen und deshalb ohne anderslautende landesrechtliche Regelung im Unterschwellenbereich auch grundsätzlich „vergaberechtsfrei“ sind, haben bei Aufträgen mit Binnenmarktrelevanz die aus dem Primärrecht der EU abgeleiteten vergaberechtlichen Grundprinzipien zu beachten.²¹
- 34 Ein Auftraggeber, der diese Grundprinzipien bei einem Unterschwellenauftrag mit Binnenmarktrelevanz ignoriert, muss zwar kein Nachprüfungsverfahren fürchten. Er riskiert aber zumindest die Peinlichkeit, sich als Auslöser eines gegen die Bundesrepublik Deutschland gerichteten Vertragsverletzungsverfahrens nicht nur kurzzeitig in der Tagespresse wiederzufinden, sondern – wie Köln und Niedernhausen – auch auf Dauer in die vergaberechtliche Literatur einzugehen.

¹⁷ Mitteilung der Kommission zu Auslegungsfragen in Bezug auf das Gemeinschaftsrecht, das für die Vergabe öffentlicher Aufträge gilt, die nicht oder nur teilweise unter die Vergaberichtlinien fallen (2006/C 179/02).

¹⁸ Z.B. EuGH v. 23.12.2009 - C-376/08 - VergabeR 2010, 469.

¹⁹ BGH v. 30.08.2011 - X ZR 55/10 - VergabeR 2012, 26.

²⁰ EuGH v. 16.04.2015 - C-278/14: Beschaffung von PC im Wert von 58.000 €; Europäische Kommission, Stellungnahme in einem Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland wg. Planungsleistungen in Waren (Müritz) im Wert von 6.000 € und 26.500 €, v. 13.12.2006 - IP/06/1786.

²¹ Zeiss, Sichere Vergabe, 3. Aufl. 2016, S. 48 ff.

- 35 Wer als Auftraggeber eine Binnenmarktrelevanz nicht sicher ausschließen kann, sollte die Vergabedingungen so gestalten, dass insbesondere der Vorwurf der **Benachteiligung von Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten** redlicherweise nicht erhoben werden kann.
- 36 Die Vergabeabsicht sollte zumindest über das **Internet** bekannt gemacht werden, weil sich nur so die notwendige EU-weite Transparenz sicherstellen lässt. Allerdings werden Bekanntmachungen nur auf der eigenen Homepage des Auftraggebers oder einem bloß regionalen Vergabeportal wohl nicht ausreichen. Auf jeden Fall auf der sicheren Seite ist der Auftraggeber mit einer freiwilligen und unabhängig vom Auftragswert kostenlosen **Bekanntmachung in TED**.²²
- 37 Im Übrigen sollten die Vergabedingungen so gestaltet sein, dass sie potentielle Interessenten aus anderen Mitgliedstaaten weder abschrecken noch ausgrenzen.

E. Das Kaskadenprinzip und der Flickenteppich

I. Schwellenwertvergaben

1. Das Kaskadenprinzip

- 38 In Deutschland gab und gibt es leider kein Vergabegesetzbuch, in dem das gesamte Vergaberecht kodifiziert ist. Vielmehr sind die Vorschriften über das Vergabeverfahren auf mehrere Regelungswege aufgeteilt. Dies hängt zum einen mit der nationalen vergaberechtlichen Tradition, zum anderen mit dem Föderalismus zusammen.
- 39 Für (Ober-)**Schwellenwertvergaben** (vgl. Rn. 15) folgt die Regelungssystematik seit dem 01.01.1999 dem sog. **Kaskadenprinzip**.
- 40 Die **oberste Stufe** des nationalen Rechts sind die §§ 97 ff. GWB, in denen die – überwiegend aus den EU-Vergaberrichtlinien übernommenen – Grundsätze des Vergabeverfahrens und der Rechtsschutz geregelt sind.
- 41 Mit § 113 enthält das GWB eine **Verordnungsermächtigung**, die der Bundesregierung das Recht gibt, mit Zustimmung des Bundesrates die Einzelheiten zur Vergabe von öffentlichen Aufträgen und Konzessionen sowie zur Ausrichtung von Wettbewerben zu regeln.
- 42 Auf dieser Grundlage wurden seit 1999 zunächst die Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (VgV), die Verordnung über die Vergabe von öffentlichen Aufträgen im Bereich des Verkehrs, der Trinkwasserversorgung und der Energieversorgung (SektVO) und die Vergabeverordnung für die Bereiche Verteidigung und Sicherheit (VSvgV) erlassen.
- 43 Während die SektVO das von Sektorenauftraggebern zu beachtende Vergaberecht abschließend regelte, war die frühere VgV, von einigen wenigen Regelungen (etwa zur Schätzung des Auftragswerts) abgesehen, für die meisten Vergabeverfahren anderer Auftraggeber nur die **mittlere Kaskadenstufe**. Die **untere und wichtigste Stufe** bestand bis zum 17.04.2016 aus den Vergabeordnungen²³ **VOB/A** (Abschnitt 2), **VOL/A** (Abschnitt 2) und **VOF**.
- 44 Die Vergabeordnungen²⁴ waren – isoliert betrachtet – keine Gesetze im materiellen Sinne, denn sie wurden von Gremien ohne Gesetzgebungskompetenz erarbeitet. Die Geschichte dieser Gremien reicht zurück bis in das Jahr 1926.

²² Vgl. Art. 51 Abs. 6 RL 2014/24/EU.

²³ Früher als Verdingungsordnungen bezeichnet.

²⁴ Von denen nur die VOB/A übrig geblieben ist.

- 45 Für die **VOB/A** war (und ist) der Deutsche Vergabe- und Vertragsausschuss für Bauleistungen (DVA) zuständig. Es handelt sich um einen nicht rechtsfähigen Verein; zu den Mitgliedern gehören Vertreter von öffentlichen Auftraggebern, Bundes- und Landesministerien, kommunalen Spitzenverbänden und Spitzenorganisationen der Wirtschaft und der Technik.
- 46 Die **VOL/A** wurde von dem ähnlich organisierten Deutschen Vergabe- und Vertragsausschuss für Lieferungen und Dienstleistungen (DVAL) geschaffen.
- 47 Die Vergabe freiberuflicher Leistung fiel nie unter den Anwendungsbereich der VOL/A und war lange Zeit völlig ungeregelt, ein Missstand, dem zunächst Kammern und Berufsverbände durch Hinweis und Empfehlungen entgegenwirken wollten. Erst im Zuge der – zunächst missglückten – Umsetzung der Vergaberrichtlinien 92/50/EWG und 93/38/EWG wurde im Jahre 1997 von dem Hauptausschuss zur Erarbeitung der Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen die – inzwischen wieder weggefallene – VOF geschaffen.
- 48 Vergabeordnungen sind nicht schon allein deshalb anzuwenden, weil sie existieren. Vielmehr muss jemand, der dazu befugt ist, den Anwendungsbefehl geben.
- 49 Für Schwellenwertvergaben war der Anwendungsbefehl bis zum 17.04.2016 in den §§ 4-6 VgV zu finden (zum neuen Recht vgl. Rn. 65).
- 50 Eine Besonderheit gab und gibt es für verteidigungs- und sicherheitsrelevante Aufträge. Die VSVgV enthält ein **abschließendes** Regelungswerk für die Vergabe von Liefer- und Dienstleistungsaufträgen. Für Bauaufträge gelten gemäß § 2 Abs. 2 VSVgV nur einige wenige Bestimmungen dieser Verordnung; im Übrigen ist der Abschnitt 3 der VOB/A anzuwenden.
- 51 Das Kaskadenprinzip bedingt zugleich eine **Normenhierarchie**. Bei Widersprüchen zwischen Regelungen auf unterschiedlichen Ebenen hat insbesondere der Teil 4 des GWB Vorrang. Bei der Auslegung von Normen unterhalb des GWB müssen immer die Vergabegrundsätze beachtet werden, die in dem übergeordneten Gesetz niedergelegt sind.
- 52 Bei der **Auslegung** nationaler Vergaberechtsnormen ist zudem immer zu beachten, dass über ihnen die Vergaberrichtlinien der EU schweben. Nationales Recht muss immer unionsrechtskonform ausgelegt werden. Dabei ist auch zu beachten, dass Begriffe, die ausgehend von einer Richtlinie Eingang in das nationale Vergaberecht fanden, nicht zwangsläufig die Bedeutung haben müssen, die ihnen üblicherweise im Inland beigemessen wird.

53 Beispiel:

Nach § 108 Abs. 1 Nr. 2 GWB setzt eine vergaberechtsfreie In-House-Vergabe voraus, dass mehr als 80% der Tätigkeiten des Auftragnehmers der Ausführung von Aufgaben dienen, mit denen er von dem öffentlichen Auftraggeber oder von einer anderen juristischen Person, die von diesem kontrolliert wird, **betraut** wurde. Im Inland wird das Verb „betrauen“ oft mit der Übertragung hoheitlicher Aufgaben („Beträuungsakt“) gleichgesetzt. Daraus darf aber nicht der Schluss gezogen werden, bei der Berechnung der „In-House-Quote“ dürften nur Tätigkeiten des Auftragnehmers berücksichtigt werden, die auf eine hoheitliche Aufgabe des Auftraggebers zurückzuführen sind. Dieses nationale Verständnis liegt dem unionsrechtlichen Begriff „betrauen“ nicht zugrunde. Er wird z.B. in Art. 5 Abs. 1 lit. b) der Richtlinie 2014/23/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.02.2014 über die Konzessionsvergabe auch bei der Definition der Dienstleistungskonzession verwendet, ohne dass daraus der Schluss gezogen werden kann, Dienstleistungskonzessionen kämen nur im Zusammenhang mit hoheitlichen Aufgaben des Konzessionsgebers in Betracht.

2. Der Flickenteppich

- 54 Die EU verfolgt mit den Vergaberichtlinien auch das Ziel, das Vergaberecht zu harmonisieren – auch und gerade im Interesse der Unternehmen, denen durch eine weitgehende Angleichung der vergaberechtlichen Regelungen in allen Mitgliedstaaten der grenzüberschreitende Zugang zu öffentlichen Aufträgen erleichtert werden soll.
- 55 Leider geben sich viele Landesgesetzgeber alle erdenkliche Mühe, dieses Ziel zu konterkarieren. Sie erlassen – oft unter dem Einfluss von Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen und nicht selten mit viel Sendungsbewusstsein, aber ohne den notwendigen Sachverstand bzw. die notwendige Seriosität – auch für Schwellenwertvergaben geltende Vergabe- und/oder Tariftreuegesetze. Damit ist Deutschland der einzige Mitgliedsstaat der Union, der sich auch im Oberschwellenbereich einen mittelstandsfeindlichen vergaberechtlichen **Flickenteppich** mit von Bundesland zu Bundesland unterschiedlichen Regelungen leistet.
- 56 An der immer wieder beklagten Bürokratie ist somit weniger „Brüssel“ schuld. Die Bürokratie ist weitgehend hausgemacht. Ein namhafter Vergaberechtler brachte es einmal auf den Punkt: „**Das wahre Brüssel liegt in Düsseldorf.**“
- 57 Für jemanden, der wie der Verfasser dieser Zeilen regelmäßig an vergaberechtlichen Veranstaltungen teilnimmt, ergibt sich insoweit ein merkwürdiges Bild. Von Landesregierungen in Auftrag gegebene Evaluierungen führen offiziell regelmäßig zu dem Ergebnis, dass alle Betroffenen im Großen und Ganzen mit den Vergabe- und Tariftreuegesetzen zufrieden sind und allenfalls Kleinigkeiten zu bemängeln haben. Dazu in krassem Widerspruch stehen persönliche Äußerungen der Mitarbeiter von Vergabestellen und Unternehmen, aber auch von Beratern, die sich bitter über Inkompetenz des Gesetzgebers, das Fehlen jeglichen Gespürs für die Bedürfnisse der Praxis und eine zu wuchernder Bürokratie führende Überregulierung beklagen.

II. Unterschwellenvergaben

- 58 Der vom DVA bzw. DVAL für Unterschwellenvergaben geschaffene Abschnitt 1 der VOB/A bzw. der VOL/A wurde in den Ländern durch Vergabegesetze oder Verwaltungsvorschriften für anwendbar erklärt.
- 59 Die VOL/A wurde inzwischen in den meisten Bundesländern durch die von einer ministeriellen Arbeitsgruppe erarbeiteten **UVgO** abgelöst.
- 60 Alle für den Unterschwellenbereich existierenden Regeln waren und sind auch heute noch keine Gesetze, weil sie von Gremien ohne Gesetzgebungskompetenz erarbeitet wurden. Sie sind zunächst nur unverbindliche Handlungsempfehlungen. Erst wenn jemand, der dazu befugt ist (Gesetzgeber oder Regierung), in per Gesetz oder Erlass den **Anwendungsbefehl** erteilt, ist der „Befehlsempfänger“ zur Anwendung verpflichtet.
- 61 Wer den Anwendungsbefehl erteilen darf, ist auch jederzeit befugt, auf Dauer oder befristet von den Handlungsempfehlungen abweichende Anordnungen zu geben, also z.B. den Schwellenwert für eine Direktvergabe eines Bauauftrags (§ 3a Abs. 4 VOB/A) von 3.000 € auf einen höheren Betrag anzuheben.

F. Das seit dem 18.04.2016 geltende Vergaberecht

I. Schwellenwertvergaben

62 Am 17.04.2014 traten drei neue Vergaberichtlinien in Kraft, die bis zum 18.04.2016 in nationales Recht umgesetzt werden mussten. Es handelt sich um

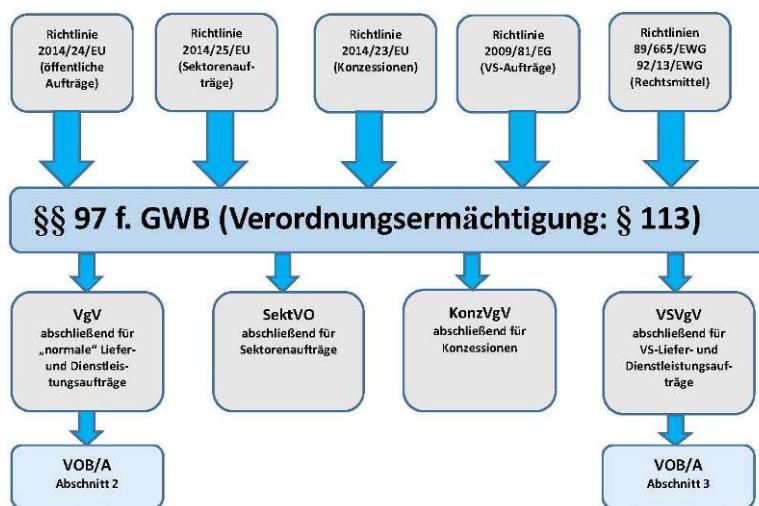
- die Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.02.2014 über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG (kurz: RL 2014/24/EU);
- die Richtlinie 2014/25/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.02.2014 über die Vergabe von Aufträgen durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/17/EG (kurz: RL 2014/25/EU);
- die Richtlinie 2014/23/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.02.2014 über die Konzessionsvergabe (kurz: RL 2014/23/EU).

63 Während die beiden erstgenannten Richtlinien auf Vorgängern aufbauen, wurde mit der RL 2014/23/EU erstmals ein eigener unionsrechtlicher Rahmen für die Vergabe von Konzessionen abgesteckt. Dies ging einher mit der Einbeziehung von **Dienstleistungskonzessionen** in das Vergaberecht.

64 Bei der Umsetzung in das nationale Recht wurde das **Kaskadenprinzip** (vgl. Rn. 38) beibehalten, d.h. es gibt nach wie vor eine Verteilung der vergaberechtlichen Vorschriften auf unterschiedliche Regelungswerke.

65 Allerdings ist für Liefer- und Dienstleistungen mit dem Abschnitt 2 der VOL/A und der VOF die untere Stufe der Kaskade weggefallen. Die dreistufige Kaskade gibt es nur noch für die Vergabe von Bauleistungen. Der **Anwendungsbefehl** für die **VOB/A** Abschnitt 2 ist in § 2 VgV enthalten.

66 Somit ergibt sich derzeit unter Einbeziehung der EU-Richtlinien folgendes Bild:



67 Im Vergleich zu dem Recht, das bis zum 17.04.2016 galt, enthält das geltende Recht zahlreiche strukturelle und inhaltliche Änderungen. Die wichtigsten sind:

- Die von der Rechtsprechung (des EuGH) entwickelten Grundsätze zur Vergaberechtsfreiheit bestimmter Formen innerstaatlicher Aufgabenerfüllung wurden weiterentwickelt und kodifiziert (§ 108 GWB).

- Die Bereichsausnahmen wurden auf Rettungsdienstleitungen (§ 107 Abs. 1 Nr. 4 GWB) und bestimmte Rechtsdienstleistungen (§ 116 Abs. 1 Nr. 1 GWB) ausgedehnt.
 - Das offene Verfahren und das nicht offene Verfahren mit Teilnahmewettbewerb sind gleichberechtigt; der Auftraggeber kann frei wählen (§ 119 Abs. 2 Satz 1 GWB).
 - Die Grundsätze zur Leistungsbeschreibung (§ 121 GWB), zur Eignung (§ 122 GWB) und zum Zuschlag (§ 127 GWB) sind erstmals in einem formellen Gesetz (Parlamentsgesetz) geregelt.
 - In den §§ 123, 124 GWB sind die unternehmensbezogenen zwingenden und fakultativen Ausschlussgründe abschließend aufgeführt.
 - Die Aufteilung in prioritäre Dienstleistungen (A-Leistungen) und nicht prioritäre Dienstleistungen (B-Leistungen) gibt es nicht mehr. Stattdessen wurde die Gruppe der sozialen und anderen besonderen Dienstleistungen geschaffen (§ 130 GWB), für die ein relativ hoher Schwellenwert von 750.000 € (bzw. 1.000.000 € im Sektorenbereich) gilt.
 - Auch die Vergabe von Dienstleistungskonzessionen unterliegt jetzt dem Vergaberecht, allerdings erst – wie bei Baukonzessionen – ab einem Vertragswert von 5.225.000 €. Zudem wurde mit der KonzVgV ein eigenständiges Regelungswerk für die Vergabe von Konzessionen geschaffen.
 - Der Baukonzessionär selbst ist nicht mehr öffentlicher Auftraggeber.
 - Den Abschnitt 2 der VOL/A gibt es nicht mehr; er wurde durch die VgV ersetzt.
 - Mit § 132 GWB gibt es erstmals eine Regelung, die sich mit Auftrags- bzw. Vertragsänderungen nach Auftragserteilung befasst.
- 68 Leider hat es der nationale Gesetzgeber an vielen Stellen versäumt, die eigentümliche und oft kryptische Sprache, die sich in den Richtlinien findet, in eine für den inländischen Normadressaten verständliche Sprache zu übersetzen. Ein Beispiel von vielen ist der rätselhafte § 43 Abs. 2 Satz 3 VgV.

II. Unterschwellenvergaben

- 69 Im Unterschwellenbereich hatte sich am 18.04.2016 nichts geändert; die VOL/A Abschnitt 1 und die VOB/A Abschnitt 1 bleiben weiterhin anwendbar. Aber: Nach der Reform ist vor der Reform. Wer im Vergaberecht tätig ist, dem ist es kaum vergönnt, wenigstens ein paar Jahre mit unveränderten Regelungswerken zu arbeiten.
- 70 Schon Ende Juni 2016 wurde eine geänderte Fassung des Abschnitts 1 der VOB/A veröffentlicht.
- 71 Die nächste Änderung war die **Ersetzung des Abschnitts 1 der VOL/A** durch eine Verfahrensordnung für die Vergabe öffentlicher Liefer- und Dienstleistungsaufträge unterhalb der EU-Schwellenwerte (Unterschwellenvergabeordnung – UVgO), die mit § 50 auch eine rudimentäre Regelung für die Vergabe freiberuflicher Leistungen einschließt. Die **Endfassung der UVgO** wurde am 07.02.2017 im Bundesanzeiger veröffentlicht (BAnz AT 07.02.2017 B1; BAnz AT 07.02.2017 B2).
- 72 Sie ist von den Vergabestellen des Bundes seit dem 02.09.2017 anzuwenden durch die Neufassung der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zu § 55 Bundeshaushaltsoordnung in Kraft getreten.²⁵ In den meisten **Bundesländern** dauerte es wesentlich länger. Hessen und Rheinland-Pfalz brauchten mehr als 4 Jahre, um den Anwendungsbefehl zu erteilen; Sachsen und Sachsen-Anhalt hinken nicht nur bei den „Corona-Impfungen“ noch weiter hinterher²⁶.

²⁵ BMF-Rundschreiben vom 01.09.2017 - II A 3 - H 1012-6/16/10003:003 nebst Anlage

²⁶ Stand 15.01.2022.

- 73 Zudem haben die meisten Bundesländer von der Möglichkeit zu einer modifizierten Einführung mit landesspezifischen Sonderregelungen Gebrauch gemacht, sodass der vergaberechtliche Flickenteppich um zahlreiche Fäden erweitert wurde.
- 74 Völlig unverständlich ist, dass einige Bundesländer wie Bayern und Baden-Württemberg davon abgesehen haben, den Kommunen die Anwendung der UVgO verbindlich vorzugeben. Diese falsch verstandene Rücksichtnahme auf die kommunale Selbstverwaltung gibt jeder kommunalen Gebietskörperschaft die Möglichkeit, frei zu entscheiden, ob sie mit der antiquierten VOL/A weitermacht, eigene Spielregeln aufstellen oder irgendwann die UVgO anwendet. Man kann nur hoffen, dass die Verantwortlichen Vernunft walten lassen und sich – auch im Interesse des nicht nur in Sonntagsreden, sondern auch in richtigen Leben vorkommenden – Mittelstands für die UVgO entscheiden.
- 75 Am 19.02.2019 wurde im Bundesanzeiger²⁷ die vom Deutschen Vergabe- und Vertragsausschuss für Bauleistungen (DVA) am 31.01.2019 beschlossene überarbeitete VOB/A (**VOB/A 2019**) veröffentlicht. Die meisten Änderungen findet man in Abschnitt 1 (z.B. Gleichstellung von Öffentlicher Ausschreibung und Beschränkter Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb). Einige wurden auch in die Abschnitte 2 und 3 übernommen; die wichtigsten – leider aber misslungenen – Änderungen betreffen den Umgang mit unvollständigen Angeboten (Nachforderung von Unterlagen oder Preisangaben).
- 76 Die Veröffentlichung im Bundesanzeiger hatte allerdings nicht zur Folge, dass die Änderungen auch ab dem 19.02.2019 anzuwenden waren. Für **Schwellenwertvergaben** enthielten § 2 VgV und § 2 Abs. Satz 2 VSVgV sogenannte statische Verweisungen auf die VOB/A 2016. Die notwendigen Änderungen – Verweise auf die VOB/A 2019 – traten am 18.07.2019 in Kraft²⁸.
- 77 Für den **Unterschwellenbereich** hat das Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat (BMI) mit Erlass vom 20.02.2019 angeordnet, dass der überarbeitete Abschnitt 1 Teil A der VOB im Bereich **Bundeshochbau** ab dem **01.03.2019** anzuwenden ist. Für den Bereich **Wasser- und Schifffahrt** gibt es einen entsprechenden Erlass des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI). Auf **Länderebene** kommt es auf die Verweisungstechnik an. Im Falle einer statischen Verweisung muss zuerst der Anwendungsbefehl geändert werden. Nur dann, wenn der Anwendungsbefehl auf den Abschnitt 1 der VOB/A „in der zuletzt veröffentlichten Fassung“ (oder ähnlich) verweist, ist die Neufassung ohne Weiteres anwendbar. Inzwischen ist die VOB/A bundesweit anzuwenden.

G. Ergänzende Neuerungen

I. Vergabestatistik

- 78 Seit dem 18.04.2016 gibt es in Deutschland erstmals eine eigenständige Verordnung zur Statistik über die Vergabe öffentlicher Aufträge und Konzessionen (VergStatVO). Ihr Zweck ist die Schaffung einer zuverlässigen Grundlage für Aussagen z.B. über die Anzahl und das Gesamtvolumen aller öffentlichen Aufträge, die in Deutschland im Laufe eines Jahres vergeben werden.

²⁷ BAnz AT 19.02.2019 B2.

²⁸ Verordnung zur Änderung der Vergabeverordnung und der Vergabeverordnung Verteidigung und Sicherheit v. 12.07.2019 (BGBI I 2019, 1081).

- 79 Dieses Ziel soll durch auftragsbezogene Einzelmeldungen an das Statistische Bundesamt erreicht werden. Meldepflichtig sind Aufträge, deren „Zuschlagswert“ (ohne MwSt.) 25.000 € übersteigt.
- 80 Die Meldepflicht entstand allerdings nicht schon mit der Bekanntmachung der VergStatVO im April 2016, sondern besteht nach deren § 6 ab dem ersten Tag des vierten Monats, der auf den Monat der Bekanntmachung des BWMI über die Funktionsfähigkeit des Registers folgt. Diese Mitteilung erfolgte Ende Mai 2020,²⁹ sodass die meldepflichtigen Auftraggeber zum 01.10.2020 auf zeitnahe³⁰ Einzelmeldungen an das Statistische Bundesamt umstellen mussten.

II. Wettbewerbsregister

- 81 Mit dem Wettbewerbsregistergesetz (WRegG) v. 18.07.2017 verfolgt der Gesetzgeber den Zweck, die Prüfung möglicher Ausschlussgründe im Sinne der §§ 123, 124 GWB bzw. des § 16 Abs. 2 VOB/A zu vereinfachen, soweit diese an ein staatlich sanktioniertes Fehlverhalten (Straftat oder Ordnungswidrigkeit) anknüpfen.
- 82 Mittel zum Zweck ist die Anforderung eines Registerauszuges bei der Registerbehörde (Bundeskartellamt), bei der Staatsanwaltschaften sowie die zur Verfolgung von Kartellverstößen und anderen relevanten Ordnungswidrigkeiten zuständigen Behörden abgeschlossene Verfahren mit bestimmten Angaben (§ 3 Abs. 1 WRegG) melden müssen.
- 83 Ergänzt wird das WRegG durch eine am 22.04.2021 bekannt gemachte³¹ Wettbewerbsregisterverordnung (WRegV), deren Inkrafttreten eine der Voraussetzung für das Entstehen der im den §§ 2, 4 und 6 WRegG geregelten Eintragungs-, Melde- und Abfragepflichten war. Am 29.10.2021 teilte das BMWi mit,³² das Wettbewerbsregister sei betriebsbereit. Nach § 12 Abs. 2 WRegG müssen die Strafverfolgungsbehörden und die Behörden, die zur Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten berufen sind, somit ab dem 01.12.2021 relevante Verfahren melden. Ab dem 01.06.2022 sind Auftraggeber verpflichtet, vor Erteilung des Zuschlags in einem Vergabeverfahren mit einem geschätzten Auftragswert ab 30.000 € netto bei der Registerbehörde (elektronisch) abzufragen, ob im Wettbewerbsregister Eintragungen zu dem Bieter, der den Auftrag erhalten soll, gespeichert sind.

H. Exkurs (WTO und GPA)

- 84 Wegen der Bedeutung des WTO-Beschaffungsabkommens „Agreement on Government Procurement“ (GPA) für das Vergaberecht der Union und das abgeleitete nationale Recht wird auf die 4. Auflage hingewiesen.³³

²⁹ BAnz AT 25.06.2020 B2.

³⁰ Spätestens am 60. Tag nach der Zuschlagserteilung (§ 1 Abs. 2 VergStatVO).

³¹ BGBl I 2021, 809.

³² BAnz AT 29.10.2021 B3.

³³ Zeiss in: jurisPK-VergR, 4. Aufl. 2014, VT zu Einleitung VergR.