

**Die Auswirkungen der EG-Richtlinien
zum öffentlichen Auftragswesen
auf die öffentlichen Unternehmen
– Bestandsaufnahme und Verbesserungsvorschläge –**

Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats der
Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft

Federführung: Rudolf Eiermann

Herausgegeben von der
Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft
Berlin 1992

**Herausgeber:
Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft**

**Die Auswirkungen der EG-Richtlinien
zum öffentlichen Auftragswesen
auf die öffentlichen Unternehmen
– Bestandsaufnahme und Verbesserungsvorschläge –**

**Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats der
Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft**

Federführung: Rudolf Eiermann

**Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft
Heft 10**

Der Wissenschaftliche Beirat der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft

Prof. Dr. Peter Eichhorn

(Vorsitzender)
Universität Mannheim

Prof. Dr. Helmut Cox

(Stellvertretender Vorsitzender)
Universität Duisburg

Dr. Wolf Gottschalk

(Stellvertretender Vorsitzender)
Verband kommunaler Unternehmer, Köln

Prof. Dr. Günter Püttner

(Stellvertretender Vorsitzender)
Universität Tübingen

Dr. Gerold Ambrosius

Freie Universität Berlin

Dr. Heinz Bolsenkötter

WIBERA Wirtschaftsberatung AG, Düsseldorf

Prof. Dr. Helmut Brede

Universität Göttingen

Prof. Dr. Dietrich Budäus

Universität Hamburg

Dr. Rudolf Eiermann

Rechtsanwalt, Eppstein

Prof. Dr. Werner W. Engelhardt

Universität Köln

Prof. Dr. Peter Friedrich

Universität der Bundeswehr München

Prof. Dr. Gerhard Himmelmann

Technische Hochschule Braunschweig

Prof. Dr. Hans Hirsch

Technische Hochschule Aachen

Prof. Dr. Helmut W. Jenkis

Universität Dortmund

Dr. Achim von Loesch

Publizist, Frankfurt/M.

Dr. Paul Münch

Beigeordneter i.R., Leverkusen

Prof. Dr. Werner Noll

Universität Würzburg

Prof. Dr. Karl Oettle

Universität München

Prof. Dr. Erich Potthoff

Universität Köln

Dr. Hannes Rehm

Deutscher Sparkassen- und Giroverband, Bonn

Prof. Dr. Bert Rürup

Technische Hochschule Darmstadt

Prof. Dr. Eberhard Wille

Universität Mannheim

Prof. Dr. Gebhard Zimmermann

Hochschule für Wirtschaft und Politik Hamburg

ISBN 3-9801657-9-5

Die »Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft« werden herausgegeben von der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft e.V., Sarrazinstraße 11-15, D-1000 Berlin 41, Telefon (030) 8521045, Telefax (030) 85251 11.

Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

Printed in Germany.

Gesamtherstellung: Cux-Druck, Cuxhaven.

Berlin 1992

Die Auswirkungen der EG-Richtlinien zum öffentlichen Auftragswesen auf die öffentlichen Unternehmen – Bestandsaufnahme und Verbesserungsvorschläge –

**Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats
der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft**

Gliederung:	Seite
I. Die Öffnung der Märkte für öffentliche Aufträge als Ziel der Gemeinschaft und die Vergaberichtlinien als Mittel hierzu	3
II. Die öffentlichen Auftraggeber, die die – in nationales Recht umgesetzten – Richtlinien anwenden müssen	5
III. Allgemeine Bedenken gegen die Vergaberichtlinien	7
IV. Zielkonflikte, die sich bei Anwendung der Richtlinien ergeben	9
1. Die Gefahr von Wettbewerbsverfälschungen	9
2. Beeinträchtigung der Handlungsfreiheit	14
3. Einflüsse auf die Erfüllung öffentlicher Aufgaben	15
4. Auswirkungen auf die Löhne sowie die Arbeits- und Sozialbedingungen	17
5. Berücksichtigung staatlicher Beihilfen und ungedeckter externer Kosten bei der Vergabeentscheidung	18
V. Vorschläge des Wissenschaftlichen Beirats zur Auflösung der beschriebenen Zielkonflikte	19
VI. Die weitere Entwicklung im EG-Binnenmarkt	21

I. Die Öffnung der Märkte für öffentliche Aufträge als Ziel der Gemeinschaft und die Vergaberichtlinien als Mittel hierzu

1. Der Wissenschaftliche Beirat begrüßt die Zielsetzung der Europäischen Gemeinschaft, auch die Märkte für öffentliche Aufträge europaweit zu öffnen. In der Tat kann sich ein europäischer Binnenmarkt nur dann wirksam entwickeln, wenn auch die öffentlichen Auftraggeber in allen Mitgliedstaaten die Möglichkeit haben, ihre Aufträge an ausländische Unternehmen zu vergeben. In Deutschland ist dieser Zustand allerdings schon seit Jahrzehnten erreicht.

Bereits 1960¹⁾ sind hier die rechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen für eine Auftragsvergabe geschaffen worden, und zwar nicht nur an Unternehmen in Mitgliedstaaten der EG, sondern auch in anderen Ländern. Für andere Mitgliedstaaten der Gemeinschaft trifft allerdings die Feststellung der Kommission zu, da viele öffentliche Verwaltungen und öffentliche Unternehmen von den staatlichen Aufsichtsbehörden noch immer gehindert werden, günstigere Angebote ausländischer Unternehmen anzunehmen bzw. solche Angebote einzuholen. Insoweit können die Richtlinien sich für deutsche Bewerber um Aufträge öffentlicher Auftraggeber in anderen Mitgliedstaaten günstig auswirken.

2. Die Erwartungen, die die Organe der Gemeinschaft an die Öffnung der Märkte für öffentliche Aufträge stellen, sind allerdings zu hoch gegriffen. Wenn auch zutrifft, daß nur ein geringer Teil der öffentlichen Aufträge an ausländische Unternehmen vergeben wird, so hat dies – insbesondere in Deutschland – seinen Grund nicht in einer Bevormundung der Unternehmen durch Bundes- und Landesbehörden, sondern in Fakten, die von der EG-Kommission übersehen werden. So werden z.B. Bauaufträge meist von Bauunternehmern ausgeführt, die ihren Sitz oder Stützpunkt räumlich in der Nähe der Baustelle haben. Der Kauf ausländischer Maschinen oder Fahrzeuge ist nur dann sinnvoll, wenn Wartung und Ersatzteile-Lieferung sichergestellt werden können; auch müssen solche Objekte sich in den vorhandenen Park einfügen lassen, weil andernfalls Zusatzkosten entstehen. Schließlich ist zu bedenken, daß für viele Gegenstände öffentlicher Aufträge Patente oder sonstige Schutzrechte bestehen, die das Gemeinschaftsrecht auch dann respektiert, wenn sie diskriminierende oder zumindest abschottende Wirkung für die Märkte haben. Sie könnten nur unter der Voraussetzung überwunden werden, daß andere technische Lösungen – also ausländische – gewählt werden, die aber oft ebenfalls Schutzrechten unterliegen, die später dann eine Freiheit europaweiter Auftragsvergabe ausschließen. Die Berechnung des sog. Cecchini-Berichts aus dem Jahre 1988, durch eine Liberalisierung des öffentlichen Auftragswesens könnten jährlich im Durchschnitt 17,5 Mrd. ECU (ohne den Rüstungsbereich) eingespart werden, ist nach Auffassung des Wissenschaftlichen Beirats angesichts der erwähnten Verhältnisse überzogen und nicht zu belegen.

3. Ist das Ziel der Öffnung der Märkte für öffentliche Aufträge gleichwohl unbestritten, so müssen doch gegen die von der Gemeinschaft eingesetzten bzw. vorgeschlagenen Mittel Bedenken angemeldet werden, weil sie teilweise unverhältnismäßig sind. Es gibt allein drei „allgemeine Richtlinien“²⁾ und eine

¹⁾ Gemeinsames Rundschreiben von BMWi und BMF vom 29.04.1960.

²⁾ Richtlinie (71/305/EWG) vom 26.07.1971 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Amtsblatt der EG Nr. L 185/5, geändert durch Richtlinie (89/440/EWG) vom 18.07.1989, Amtsblatt Nr. L 210/1;

Richtlinie (77/62/EWG) vom 21.12.1976 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Lieferaufträge, Amtsblatt 1977 Nr. L 13/1, geändert durch Richtlinie (88/295/EWG) vom 22.03.1988, Amtsblatt Nr. L 127/1;

Richtlinie (92/50/EWG) vom 18.06.1992 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge, Amtsblatt Nr. L 209/1.

„Sektoren-Richtlinie“³⁾, daneben eine allgemeine⁴⁾ und eine Sektoren-„Überwachungs“-Richtlinie⁵⁾, zusammen also sechs Richtlinien, von denen teilweise mehrere von ein und demselben Auftraggeber beachtet werden müssen. Der Regelungsbereich der einzelnen Richtlinien ist ganz unterschiedlich; die Unterschiede sind unverständlich und keinesfalls nachvollziehbar. Sie können bei der Umsetzung der Richtlinien in nationales Recht gemildert werden, doch sind allzu große Erwartungen insoweit nicht am Platze.

II. Die öffentlichen Auftraggeber, die die – in nationales Recht umgesetzten – Richtlinien anwenden müssen

4. Die allgemeinen Richtlinien wenden sich an die Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Gemeinden), Gemeindeverbände und an sonstige Einrichtungen des öffentlichen Rechts ohne Rücksicht darauf, ob sie Rechtspersönlichkeit besitzen oder nicht. Somit müssen nicht nur Verwaltungsbehörden, Sondervermögen und Eigenbetriebe die Richtlinien anwenden, sondern auch öffentlich-rechtliche Banken, Sparkassen und Versicherungsanstalten, der Postdienst und die Postbank, öffentlich-rechtliche Krankenhäuser und Forschungseinrichtungen.

5. Die Sektoren-Richtlinien gelten für Unternehmen, die im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie im Telekommunikationssektor tätig sind. Hierzu gehören zunächst die Einrichtungen und Unternehmen des öffentlichen Rechts, z.B. die Deutsche Bundesbahn und die Deutsche Reichsbahn, aber auch rechtlich selbständige öffentliche Unternehmen des öffentlichen und des privaten Rechts und schließlich private Unternehmen, die mit „ausschließlichen oder besonderen Rechten“ ausgestattet sind.

6. Dagegen sind die Richtlinien nicht auf öffentliche und private Unternehmen anzuwenden, die sich in privater Rechtsform außerhalb der genannten Sektoren betätigen, auch wenn sie von Behörden beherrscht oder sonst von ihnen abhängig sind. Die industriellen Unternehmen, Reisebüros, Banken und Versicherungen in der Rechtsform einer privaten Kapitalgesellschaft (AG, GmbH) unterliegen deshalb den Richtlinien nicht. Auch der gesamte See- und Luftverkehr ist ohne Rücksicht auf seine Abhängigkeit vom Staat von deren Anwendung freigestellt. Diese Ausnahmen werden damit begründet, daß die betref-

³⁾ Richtlinie (90/531/EWG) vom 17.09.1990 betreffend die Auftragsvergabe durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie im Telekommunikationssektor, Amtsblatt Nr. L 297/1, mit Vorschlag einer Änderungs-Richtlinie (KOM (91) 347 endg. – SYN 361 – vom 27.09.1991, Amtsblatt Nr. C 337/1; kodifizierter Text (92/C 34/04) veröffentlicht im Amtsblatt Nr. C 34/3 vom 12.02.1992.

⁴⁾ Richtlinie (89/665/EWG) vom 21.12.1989 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Anwendung der Nachprüfungsverfahren im Rahmen der Vergabe öffentlicher Liefer- und Bauaufträge, Amtsblatt Nr. L 395 /33.

⁵⁾ Richtlinie (92/13/EWG) vom 25.02.1992 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften über die Auftragsvergabe durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie im Telekommunikationssektor, Amtsblatt Nr. L 76/14.

fenden Unternehmen „auf Märkten ohne Zugangsbeschränkung unmittelbar dem Wettbewerb unterliegen“.

7. Auf die in diesen Bereichen tätigen öffentlichen Auftraggeber können die nationalen Behörden, wenn sie dies tun wollen (und nach Meinung der EG-Kommission wollen sie dies tun) aber in gleichem Maße Einfluß nehmen wie auf die öffentlichen Unternehmen, die den Richtlinien unterworfen sind. Diese Möglichkeit ist unabhängig von der Frage, ob auf einem bestimmten Markt Zugangsbeschränkungen bestehen oder nicht. Die nationalen Behörden können die Beschaffungen dieser ausgenommenen Unternehmen weiter beeinflussen und werden dies möglicherweise in verstärktem Umfang tun, wenn sie bei den den Richtlinien unterliegenden Unternehmen daran gehindert sind.

8. Auch ist die Begründung nicht stichhaltig, die die EG-Kommission für die Freistellung einzelner Wirtschaftsbereiche, z.B. der Luftfahrt, anführt, daß nämlich eine Anwendung der Richtlinien hier nicht notwendig sei, weil die bestehenden oder beabsichtigten EG-Vorschriften auf mehr Wettbewerb zwischen diesen Unternehmen hinzielen (so die Erwägungsgründe zur Sektoren-Richtlinie). Dasselbe Ziel verfolgen auch EG-Rechtsvorschriften in anderen Wirtschaftsbereichen, z.B. im Eisenbahnverkehr (Zulassung ausländischer Bahnen auf nationalen Schienennetzen); es wäre deshalb gerechtfertigt, auch diese Auftraggeber von der Anwendung der Vergabevorschriften ganz freizustellen.

9. Schließlich bedeutet auch das private Eigentum bzw. der private Kapitalbesitz an Unternehmen nicht, daß diese ihre Aufträge gemeinschaftsweit vergeben, gleichgültig, ob sie besondere oder ausschließliche Vorgaben von nationalen Behörden erhalten haben oder nicht. Im übrigen können private Unternehmen solche Vorgaben auch von privaten Eigentümern herleiten und von diesen in ihrem Verhalten bei der Auftragsvergabe beeinflusst werden.

10. Die Festlegung der Normadressaten der Vergaberichtlinien, insbesondere die Beschränkung auf bestimmte öffentliche Unternehmen und die Freistellung bestimmter Bereiche, erscheint willkürlich und ist durch den angestrebten Zweck nicht gerechtfertigt. Die Richtlinien stellen sich letztendlich als eine Wettbewerbsverfälschung dar, die mit dem EWG-Vertrag kaum in Einklang steht.

11. Dagegen begrüßt es der Wissenschaftliche Beirat, daß bestimmte nationale Vorschriften in Kraft bleiben, die darauf abzielen, den Abstand zwischen den verschiedenen Regionen zu verringern und die Schaffung von Arbeitsplätzen in Regionen, die in ihrer Entwicklung zurückgeblieben sind, sowie in im Rückgang befindlichen Industriegebieten zu fördern (z.B. Art. 26 Abs. 1 Liefer-Richtlinie, Art. 28 Sektoren-Richtlinie); hierunter fallen auch deutsche Vorschriften über die Auftragsvergabe an Auftragnehmer in den neuen Bundesländern.

III. Allgemeine Bedenken gegen die Vergaberichtlinien

12. Die EG-Kommission hat eine große Perfektion entwickelt, um bestimmte Aufträge den Richtlinien zu unterwerfen, andere dagegen nicht: Sie hat dabei Abstufungen vorgesehen, z.B. verschiedene Verfahren (Anlagen I A und I B bzw. XVI A und XVI B bei den Dienstleistungsaufträgen) und unterschiedliche Schwellenwerte. Die Dienstleistungen des Fernmeldewesens unterliegen der Dienstleistungs-Richtlinie, jedoch sind Fernsprechdienstleistungen, Telex, beweglicher Telefondienst, Funkrufdienst und Satellitenkommunikation ausgenommen. Der Erwerb und die Miete von Grundstücken sowie die staatliche Kreditaufnahme sind ganz freigestellt. Eine konsequente Zielrichtung kann hinter diesen Unterschieden nicht festgestellt werden; sie scheinen vielmehr das Ergebnis jahrelanger intensiver Lobby-Tätigkeit der betroffenen Interessenten zu sein. In der Praxis werden diese Unterschiede die Anwendung der Richtlinien mehr erschweren, als daß sie den hierdurch „Begünstigten“ nützen; die Unterschiede werden zusätzliche Verfälschungen des Wettbewerbs bewirken.

13. Der Wissenschaftliche Beirat zieht deshalb in Zweifel, ob die EG-Richtlinien das geeignete Mittel zur Öffnung der Märkte für die öffentlichen Aufträge darstellen. Er verweist hierzu auf die guten Erfahrungen, die in Deutschland mit den Verdingungsverordnungen für Bauleistungen (VOB/A) und für Leistungen und Lieferungen (VOL/A) gemacht worden sind, und zwar über viele Jahrzehnte hinweg (die VOB/A stammt von 1926, die VOL/A von 1936). Beide Verdingungsordnungen sind, anders als die EG-Richtlinien, keine Rechtsvorschriften, sondern Verwaltungsvorschriften, die nur interne Rechtswirkungen für die öffentlichen Auftraggeber haben. Sie gelten nur insoweit, als sie von den betreffenden Gebietskörperschaften eingeführt sind, und sie sind grundsätzlich nicht justiziabel. Sie sind deshalb flexibler als die EG-Vorschriften und den Bedürfnissen von Wirtschaftsunternehmen angemessen. Sie sehen z.B. vor, daß Ausschreibungen aufgehoben werden können, wenn Preisabsprachen von Bietern festgestellt werden, wenn sich neue technische oder wirtschaftliche Lösungen abzeichnen oder wenn Finanzierungsmittel, die eingeplant waren, nicht mehr zur Verfügung stehen. Regelungen für derartige Fälle fehlen in den EG-Richtlinien.

14. Für die Vergabe von Dienstleistungsaufträgen und von Dienstleistungskonzessionen bestand bisher in Deutschland kein Regelungsbedarf. Die EG-Richtlinien sind unterschiedlich für die Verwaltungsbehörden und die Unternehmen in der Rechtsform des öffentlichen Rechts einerseits (allgemeine Dienstleistungs-Richtlinie) und für die Unternehmen der Wirtschaftszweige Wasser, Energie, Verkehr und Telekommunikation andererseits (Sektoren-Richtlinie). Sie bedeuten gegenüber dem jetzigen Rechtszustand eine Beschränkung der Handlungsfreiheit der betroffenen Auftraggeber bei der Auftragsvergabe. Zwar gelten Dienstleistungen, die von einem nur organisatorisch, nicht aber rechtlich verselbständigten Betrieb zu erbringen sind, nicht als Dienstleistungsaufträge im Sinne der EG-Richtlinien, aber rechtlich selbständige Unternehmen fallen darunter, sofern die Aufträge nicht als sog. grup-

peninterne (innerkonzernliche) Transaktionen einzustufen sind. Da aber die Richtlinien in drei Jahren überprüft werden sollen, zeichnet sich für diesen Ausnahmbereich bereits das Risiko ab, daß die Eigenleistungen in die Anwendungsbereiche der Richtlinien einbezogen werden sollen. Dies würde die öffentlichen Auftraggeber zwingen, Eigenproduktion (z.B. die Erzeugung von Strom und Fernwärme in kommunalen Kraftwerken oder die Wartung und Instandhaltung von eigenen Kraftfahrzeugen) durch Auftragsvergabe an Dritte zu ersetzen und damit auf ein Korrektiv zur Beeinflussung des betreffenden Marktes zu verzichten. Vor allem die Selbstverwaltung der Gemeinden würde hierdurch erheblich eingeschränkt.

15. Anhang 1 und Anhang 2 stellen die unterschiedlichen Bekanntmachungs-, Bewerbungs- und Angebotsfristen bei den einzelnen Verfahren und die unterschiedlichen Schwellenwerte bei den einzelnen Auftragsarten dar. Sie machen deutlich, welche Erschwernisse bei den betroffenen Unternehmen durch solche Unterschiede entstehen, die nicht zielführend sind und deren Beachtung Kosten im Zusammenhang mit den Beschaffungen verursachen wird, die in keinem Verhältnis zum Auftragswert stehen und die den Nutzen europaweiter Ausschreibungen für die öffentlichen Auftraggeber überkompensieren werden. Zu berücksichtigen ist dabei, daß in den Richtlinien zahlreiche Modalitäten, Ausnahmen und Einschränkungen vorgesehen sind, die ihre Anwendung in der Praxis komplizieren.

16. Der Zeitverlust bei der Auftragsvergabe, der durch die Beachtung der Fristen entsteht, wird Kosten in den betroffenen Unternehmen und eventuelle Verluste auf den Märkten zur Folge haben.

17. Die Schwellenwerte bei Bauverträgen erscheinen angemessen. Im Verhältnis hierzu sind aber die übrigen Schwellenwerte viel zu niedrig angesetzt. Sie sollten erheblich heraufgesetzt werden, zumindest in der Sektoren-Richtlinie. Für Liefer- und Dienstleistungsaufträge in der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung schlägt der Wissenschaftliche Beirat 1,5 Mio. DM und im Telekommunikationssektor 2 Mio. DM als Schwellenwerte vor.

18. Durch diese Anhebung der Schwellenwerte würde auch bewirkt werden, daß die Chancen mittlerer und kleiner Unternehmen, Aufträge von öffentlichen Unternehmen zu erhalten, sich erhöhen, weil sie in den Bereichen, die von den starren und komplizierten Vergabevorschriften befreit sind, nicht oder zumindest weniger den Wettbewerb der Großunternehmen befürchten müssen.

19. Was die Bekanntmachungsvorschriften anbelangt, vertritt der Wissenschaftliche Beirat die Auffassung, daß das vorgeschlagene System mit dem Rahmen, in dem die betroffenen Unternehmen operieren müssen, unvereinbar ist. Die Beibehaltung eines Systems mit mindestens drei Bekanntmachungen für jedes Vergabeverfahren hätte eine übermäßige Bürokratisierung, hohe Kosten und eine Starrheit zur Folge, die sich als Hindernis für die angestrebte Wirksamkeit erweisen würden. Deshalb sollte die Bekanntmachungsregelung vereinfacht werden.

20. Einen grundlegenden Unterschied zu den deutschen Verdingungsordnungen stellen die Rechtsbehelfe, Unterlassungsansprüche und Schadener-

satzansprüche dar, die abgewiesene Bewerber oder Bieter gegenüber den öffentlichen Auftraggebern geltend machen können. Diese Rechtsinstitute hat die EG-Kommission aus den romanischen Rechten entnommen, in denen sie natürlich nur den eigenen Staatsbürgern offenstanden. Ihre Anwendung mag bei Verwaltungsbehörden noch tragbar sein, deren Handeln der verwaltungsgerichtlichen Nachprüfung unterliegt. Für Wirtschaftsunternehmen, die wegen eines wichtigen Interesses (vgl. § 65 Abs. 1 Nr. 1 BHO) aus der öffentlichen Verwaltung ausgegliedert wurden und im Wettbewerb stehen, sind solche Beschränkungen der kaufmännischen Handlungsfreiheit aber unerträglich.

21. Es ist nämlich zu befürchten, daß diese Überregulierung zu einer sich ständig verschärfenden Komplizierung der Leistungsbeschreibungen führen wird. Die Auftraggeber werden immer mehr und immer engere Kriterien vorschreiben müssen, um die „Löcher zu stopfen“, aus denen heraus Bewerber ihre Rechtsbehelfe anbringen können. Die Überregulierung wird sich also selbst noch verstärken. Das in der Sektoren-Überwachungs-Richtlinie vorgesehene Bescheinigungsverfahren könnte für Auftraggeber und Bewerber eine Vereinfachung des Verfahrens bewirken. Voraussetzung ist allerdings, daß der nationale Gesetzgeber bei der Festlegung des als Prüfer in Betracht kommenden Personenkreises sachgerecht entscheidet.

IV. Zielkonflikte, die sich bei Anwendung der Richtlinien ergeben

22. Der Wissenschaftliche Beirat stellt fest, daß sich durch die Anwendung der Vergabevorschriften bei den betroffenen Unternehmen Zielkonflikte ergeben, die wirtschaftlich erheblich sind, und die durch die Richtlinien nicht zufriedenstellend bewältigt werden:

1. Die Gefahr von Wettbewerbsverfälschungen

23. Die Vergabevorschriften setzen sich in Widerspruch zu dem Ziel des Vertrags von Rom, ein System zu errichten, das den Wettbewerb innerhalb des Gemeinsamen Marktes vor Verfälschungen schützt.

24. Von den Auftraggebern, die den allgemeinen Richtlinien unterliegen, stehen zwar nicht die öffentlichen Verwaltungen, aber die übrigen Rechtssubjekte des öffentlichen Rechts (z.B. öffentliche Banken und Versicherungen, Sparkassen, Postdienst) zumindest teilweise im Wettbewerb mit privaten Unternehmen, für die die Richtlinien nicht gelten. Alle in den Sektoren der Wasser- und Energieversorgung, in Verkehr und Telekommunikation tätigen öffentlichen Unternehmen sowie diejenigen privaten Unternehmen, die ihre Tätigkeit in den genannten Sektoren auf der Grundlage von besonderen oder ausschließlichen Rechten ausüben, die von einer zuständigen Behörde eines Mitgliedstaates gewährt wurden, konkurrieren dagegen – zumindest im Substitutionswettbewerb – mit der übrigen privaten Wirtschaft, die von der Anwen-

dung der Vergaberichtlinien freigestellt ist. Die hierdurch zu befürchtenden Wettbewerbsverzerrungen waren seit 1971 für die EG ein wesentlicher Grund, wenigstens die in den genannten Sektoren arbeitenden Unternehmen von der Anwendung der „allgemeinen“ Richtlinien auszunehmen. Erst mit einer zeitlichen Verschiebung um fast zwei Jahrzehnte hielt es der Rat im Zusammenhang mit den hektischen Aktivitäten zur Herstellung binnenmarktähnlicher Verhältnisse in der EG zum 01.01.1993 für zweckdienlich, die erste Sektoren-Richtlinie zu beschließen. Diese enthält gegenüber den drei allgemeinen Richtlinien gewisse verfahrensmäßige Erleichterungen, insbesondere was die Förmlichkeiten und die einzuhaltenden Fristen anbelangt. Auch erleichtern einige Tatbestände, z.B. die höheren Schwellenwerte der Sektoren-Richtlinie, die Anwendung durch die betroffenen Unternehmen.

25. Es besteht jedoch die Gefahr, daß die in drei bzw. vier Jahren beabsichtigte Überprüfung aller Regelungen die EG veranlassen könnte, die die Flexibilität der Geschäftsführung der öffentlichen Unternehmen sichernden Sonderbestimmungen aufzuheben und alle öffentlichen Auftraggeber den allgemeinen Richtlinien z.B. hinsichtlich der Schwellenwerte zu unterwerfen und gleichzeitig weitere Tatbestände, die Bestandteile der ursprünglichen Kommissionsentwürfe waren, dann aber gestrichen wurden (z.B. die in Art. 39 der allgemeinen Dienstleistungsrichtlinie genannten Eigenleistungen, aber eventuell auch gruppeninterne Transaktionen) in das System der reglementierten Auftragsvergabe einzubeziehen.

26. Das Risiko einer nivellierenden Regelung ist nicht etwa nur ein theoretisches. Ähnliches ist bereits in den 80er Jahren geschehen. Die Richtlinie 80/723/EWG über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmen galt ursprünglich nur für einen beschränkten Adressatenkreis. Sie wurde aber dann durch Richtlinie 85/413/EWG auch auf den ursprünglich ausgenommenen Sektor ausgedehnt.

27. Solche Nivellierungen erleichtern der Kommission die Überwachung; sie tragen aber nicht der Notwendigkeit Rechnung, daß im Wettbewerb stehende Unternehmen eine größere Handlungsfreiheit benötigen. Sie unterwerfen die betroffenen Auftraggeber Zwängen, die bei Inkraftsetzung der ursprünglichen Richtlinie als im Wettbewerb unangemessen anerkannt worden waren.

28. Die vorliegende Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft erstreckt sich deshalb auf alle Regelungen der Gemeinschaft für das öffentliche Auftragswesen und ist nicht auf den heute im Gesetzgebungsverfahren erreichten Rechtszustand beschränkt. Die Gefahr, daß öffentliche Unternehmen durch die Anwendung der Vergaberichtlinien gegenüber privaten Unternehmen im Wettbewerb benachteiligt werden, liegt auf der Hand. Der Wissenschaftliche Beirat stellt hierzu fest:

29. Weder die allgemeinen Richtlinien noch die (geänderte) Sektoren-Richtlinie verhalten sich zu öffentlichen Unternehmen strikt neutral. Im ersteren Fall sind öffentliche Unternehmen nur als Auftragnehmer betroffen (außer wenn sie Anstalten des öffentlichen Rechts sind), im zweiten Fall auch als Auftraggeber.

30. In der Eigenschaft als Auftragnehmer (Benutzer bzw. „Bieter“) sind öffentliche Unternehmen insbesondere dadurch einer Sonderbehandlung unterworfen, daß sie nach Art. 33 Abs. 2 Allg. Dienstleistungs-Richtlinie und Art. 27 Abs. 6 (geänderte) Sektoren-Richtlinie einer besonderen Nachforschung durch den Auftraggeber hinsichtlich staatlicher Zuwendungen unterliegen (dazu unter Zf. 34). In der Eigenschaft als Auftraggeber sind öffentliche Unternehmen der Sparten („Sektoren“) Wasser, Energie, Verkehr und Telekommunikation von der Sektoren-Richtlinie betroffen (Art. 2 Abs. 1a Sektoren-Richtlinie). Insoweit sind allerdings auch private Unternehmen der Richtlinie unterworfen, sofern sie ihre Tätigkeit aufgrund von besonderen oder ausschließlichen, staatlich verliehenen Rechten ausüben (Art. 2 Abs. 1 b), was derzeit in den betroffenen Sektoren noch relativ häufig der Fall ist, aber gerade durch die Politik der EG seltener wird.

31. Sobald und soweit jedoch private Unternehmen nicht mehr aufgrund verschiedener Sonderrechte agieren, sondern dem Wettbewerb ausgesetzt sind, scheiden sie aus dem Kreis der richtlinienunterworfenen Unternehmen aus und können ihre Aufträge freihändig vergeben. Öffentliche Unternehmen bleiben dagegen auch in diesem Fall der Richtlinie unterworfen und werden somit diskriminiert.

32. Die Diskriminierungswirkung liegt darin, daß öffentliche Unternehmen, auch wenn sie dem Wettbewerb ausgesetzt sind, die komplizierten Mechanismen der Richtlinie bei der Auftragsvergabe anwenden müssen. Sie sind an das Ausschreibungsverfahren gebunden, müssen die vorgesehenen langen Fristen für die Einreichung von Angeboten abwarten und die Kosten des aufwendigen Verfahrens tragen (siehe unter Zf. 49–53). Das bedeutet insbesondere auch, daß öffentliche Unternehmen in diesem Bereich sich plötzlich bietende Marktchancen nicht wahrnehmen können, während ihre privaten Konkurrenten auf solche marktlichen Gelegenheiten zugreifen und sich so Kostenvorteile sichern können.

33. Damit wird sicherlich das in Art. 3 f und Art. 90 Abs. 1 EWG-Vertrag gesteckte Ziel unverfälschten Wettbewerbs verfehlt. Die Richtlinie müßte deshalb im Falle gerichtlicher Überprüfung als vertragswidrig qualifiziert werden.

34. Wie erwähnt, sind öffentliche Unternehmen als Auftragnehmer gemäß Art. 33 Abs. 2 allgemeine Richtlinie und Art. 27 Abs. 6 (geänderte) Sektoren-Richtlinie einer besonderen Nachforschung unterworfen. Vorgesehen ist, daß bei Angeboten, die von einem öffentlichen Unternehmen eingereicht werden, der Auftraggeber (also eine staatliche Stelle oder ein öffentliches Unternehmen) „ermitteln“ muß, ob das Angebot durch die Gewährung von öffentlichen Mitteln mit näher beschriebener Zwecksetzung (Verlustausgleich usw.) „beeinflußt“ ist. Dieses Nachforschungsverfahren diskriminiert öffentliche Unternehmen in ganz erheblichem Maße und wird in einem System unverfälschten Wettbewerbs mit Chancengleichheit am Markt nicht haltbar sein.

35. Ermittelt werden muß zunächst, ob es sich bei dem Gegenüber überhaupt um ein öffentliches Unternehmen handelt. Nur bei Unternehmen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform liegt dies klar zutage, und bei Unternehmen in GmbH-

Form läßt es sich im Register leicht feststellen. Bei Aktiengesellschaften mit (anonymen!) Inhaberaktien läßt sich dagegen nur mit Hilfe von Intern-Informationen beurteilen, ob ein Unternehmen öffentlich ist oder nicht.

36. Hier beginnt also bereits das Eindringen in die Innensphäre des sich um einen Auftrag bewerbenden öffentlichen Unternehmens. Dieses Eindringen steigert sich erheblich, wenn der (z.B. in Spanien befindliche) Auftraggeber feststellen will, ob ein sich bewerbendes (z.B. deutsches) öffentliches Unternehmen Mittel zum Ausgleich von Betriebsverlusten, Zuschüssen, Vergünstigungen usw. (Art. 27 (geänderte) Sektoren-Richtlinie) erhält und dies den angesetzten Preis beeinflusst. Ohne das Gutachten eines Wirtschaftsprüfers wird das nicht klärbar sein.

37. So steht zu befürchten, daß man allein schon wegen dieser Prozedur als Auftraggeber möglichst vermeiden wird, öffentliche Unternehmen bei der Vergabe in die engere Wahl zu ziehen. Umgekehrt kann es für einen Staat, der bei anderen Staaten Protektion vermutet, nützlich sein, einem dortigen öffentlichen Unternehmen einen Auftrag zu erteilen, um bei dieser Gelegenheit auszuforschen, ob das Unternehmen staatliche Zuwendungen erhält. Das alles hat mit fairem Wettbewerb nichts zu tun.

38. Im übrigen ist die Ausforschung der Finanz-Interna öffentlicher Unternehmen durch den Vertragspartner als solche äußerst bedenklich und diskriminierend. Allenfalls wäre eine Überprüfung durch einen Wirtschaftsprüfer tolerabel, der nur das Endergebnis dem anderen Vertragspartner mitteilt, nicht aber die internen Details. Auch dann wäre das Verfahren aber aufwendig, äußerst zeitraubend und kostenträchtig. Schon deshalb müßte das öffentliche Unternehmen, wenn es den Prüfungsaufwand zu tragen hat, teurer sein als ein privater Konkurrent.

39. Die geplante Regelung erscheint daher insgesamt untragbar und EG-vertragswidrig.

40. Der Wissenschaftliche Beirat hat weiter untersucht, welche Auswirkungen die EG-Richtlinien auf den Wettbewerb und die hierdurch betroffenen öffentlichen Auftraggeber haben können. Er stellt hierzu fest:

41. Die EG-Kommission stellt die Steuerung der Gesamtwirtschaft durch den marktlichen Wettbewerb in den Mittelpunkt ihrer ordnungspolitischen Pläne. Dessen ungeachtet unterliegen Betriebe jeglicher Art selbst in marktwirtschaftlichen Systemen außer marktlichen stets auch (staats-, gemeinde-)politisch gesetzten Lebensbedingungen. Dies gilt selbst dort, wo funktionierender marktlicher Wettbewerb an sich allein Erzeugung und Verteilung wirtschaftlicher Güter steuern soll; denn letztlich kann nur die öffentliche Hand das Funktionieren des marktlichen Wettbewerbs sicherstellen. Marktliche Verdienstmöglichkeiten ergeben sich nämlich außer aus Konkurrenzfähigkeit auch aus Konkurrenzverdünnung, die mithin durchaus im Interesse von Marktteilnehmern liegt, aber ordnungspolitisch höchst unerwünscht sein kann, wie etwa im Gemeinsamen Markt.

42. Wenn von wirtschaftlichem Wettbewerb die Rede ist, wird dieser oft stillschweigend mit marktlichem Wettbewerb gleichgesetzt. In Wirklichkeit gibt es aber auch eine politische Konkurrenz um wirtschaftliche Vorteile bzw. um Vermeidung wirtschaftlicher Nachteile Betroffener beim Setzen politischer Lebensbedingungen von Betrieben. Auf solchen politischen Wettbewerb zwischen privaten und öffentlichen Sektoren sind auch die Vergaberichtlinien der EG zurückzuführen. Dies läßt sich deutlich insbesondere an den Formulierungen der Richtlinien erkennen, durch die bestimmte Bereiche von der Anwendung freigestellt werden oder die Anwendung auf bestimmte öffentliche Unternehmen beschränkt ist und die oft willkürlich und nicht zielführend erscheinen (hierzu oben Abschnitt II. am Ende). Als Beispiel können Art. 36 Abs. 1 der allgemeinen Dienstleistungs-Richtlinie und der gleichlautende Art. 27 Abs. 1 der (geänderten) Sektoren-Richtlinie angeführt werden: Danach dürfen Dienstleistungsaufträge nicht nach dem Kriterium des niedrigsten Preises vergeben werden, wenn nationale Gebührenordnungen bestehen; diese Ausnahme ist vor allem auf die Interventionen von Verbänden freier Berufe zurückzuführen. Diese Regelung schließt sogar den Preiswettbewerb von ausländischen Bewerbern aus und verhindert nicht neue Gebührenordnungen dieser Art. Im politischen Wettbewerb wird sich entscheiden, inwieweit in ihnen steckende Risiken für die öffentliche Wirtschaft realisiert werden.

43. Wie auch die Richtlinien zeigen, ist die EG-Politik fixiert auf direkten marktlichen Wettbewerb, sei es üblicher paralleler Wettbewerb um zeitpunktuelle (jeweils ein- oder wenigmalige) Lieferungen oder Leistungen, sei es sukzessiver Wettbewerb um zeiträumige (mehr- oder vielmalige) Lieferungen und Leistungen wie bei der Ausschreibung von öffentlichen Aufträgen. Der marktliche Wettbewerb umfaßt allerdings außer derartiger direkter Konkurrenz andere, von der EG-Kommission offenbar vernachlässigte Arten. Zu diesen gehören jeweils

- die Substitutionskonkurrenz zwischen gegenseitig ersetzbaren Gütern,
- die indirekte Konkurrenz zwischen Anbietern und Vorleistern der Mitanbieter oder Substitutionskonkurrenten sowie
- die totale Konkurrenz um die Verteilung der Kaufkraft auf die Güter zur Befriedigung der verschiedenartigen Bedürfnisse.

44. Die wettbewerblichen Wirkungen marktordnender Maßnahmen wie der Richtlinien lassen sich nur voll erfassen, wenn auch die genannten Arten marktlichen Wettbewerbs mitberücksichtigt werden. Hinzu kommt, daß die Marktordnung selbst Ergebnis politischer Konkurrenz (Zf. 42) ist, setze sie (marktstrukturpolitisch) nur Rahmenbedingungen des marktlichen Wettbewerbs oder greife sie (marktprozeßpolitisch) regulierend in Marktvorgänge ein.

45. Die Vergaberichtlinien können insbesondere dann, wenn die mit ihnen eingeschlagene Richtung der Marktordnung weiter ausgebaut werden sollte, gravierende wettbewerbliche Folgen bezüglich jener (in Zf. 43 aufgezählter) Wettbewerbsarten zeitigen, welche in den wettbewerbspolitischen Überlegungen der EG-Kommission, wenn überhaupt, so nur an den Rand gerückt erscheinen.

46. Substitutionskonkurrenz besteht zwischen heterogenen Gütern, die geeignet sind, gleiche oder gleichartige Bedürfnisse zu befriedigen. Sie findet unter Anbietern (mehr oder weniger) heterogener Güter statt, aber auch zwischen solchen Anbietern und Auftraggebern, die nicht am Markt beschaffen, sondern die von ihnen benötigten Güter und Leistungen selbst erzeugen bzw. erbringen (Eigenleistungen, Selbstbedienung, z.B. bei Wasserversorgung, Krankenpflege, Transport). Substitutionskonkurrenz ist häufig mit indirekter Konkurrenz verknüpft. In ihr stehen die Anbieter von Leistungen einerseits und die Lieferanten von Selbstbedienern andererseits. Die Wahl zwischen Fremd- und Selbstbedienung ist insoweit für die totale Konkurrenz zwischen Gütern zur Befriedigung verschiedenartiger Bedürfnisse belangvoll, als ihre etwaige unterschiedliche Kostspieligkeit bei Wahl der teureren Alternative zu Lasten der Deckung anderer Bedürfnisse geht. Dies gilt für private wie für öffentliche oder frei-gemeinnützige Haushalte.

47. Die Substitutionskonkurrenz zwischen Fremd- und Selbstbedienung betrifft nicht nur Haushalte, sondern auch Produktivbetriebe jedweder Zielsetzung. Insoweit die Richtlinien Gemeinwesen dazu zwingen sollten, überhaupt oder bei Ablehnung einer bestimmten Rechtsform (z.B. des Regiebetriebes) öffentliche Leistungen auf dem Ausschreibungswege zu vergeben, wird für die öffentliche Hand Substitutionskonkurrenz ausgeschaltet, die privaten Produktivbetrieben erhalten bleibt. Dies könnte betroffene Gemeinwesen teurer kommen als die Selbstbedienung und wäre mithin ein gravierender Eingriff in die politische Freiheit von Gemeinwesen, über ihre totale Konkurrenz selber zu befinden, gleichsam eine Verletzung kollektiver Konsumentensouveränität.

48. Zusammenfassend kann zum Thema „Zielkonflikt zwischen der Öffnung der Märkte durch Vergabevorschriften und der Errichtung eines Systems unverfälschten Wettbewerbs“ festgestellt werden, daß die Auswirkungen der Vorschriften nicht nur in Einzelfällen, sondern allgemein gravierend sind und daß sie wegen Unvereinbarkeit mit Art. 3 f EWG-Vertrag als vertragswidrig qualifiziert werden müssen. Art. 3 f EWG-Vertrag verlangt die Errichtung eines Systems, das den Wettbewerb innerhalb des Gemeinsamen Marktes vor Verfälschungen schützt.

2. Beeinträchtigung der Handlungsfreiheit

49. Die öffentlichen Auftraggeber werden gezwungen, komplizierte Verfahrensvorschriften einzuhalten, z.B.

- Bekanntmachungen über künftig geplante Aufträge bereits ein Jahr im voraus zu veröffentlichen,
- die Absicht der Vergabe von Aufträgen bekanntzumachen,
- vor der Aufforderung zur Angebotsabgabe und vor Erteilung des Zuschlags bestimmte Fristen abzuwarten,
- die maßgeblichen Vergabe- und Zuschlagskriterien vorher bekanntzumachen, nur diese und keine anderen zu berücksichtigen,

- Vorschriften über die Behandlung von Vergabeunterlagen und über Mitteilungen an Bewerber und Bieter zu beachten, bei Bauverträgen abgelehnten Bewerbern und Bietern die Gründe und den Namen des erfolgreichen Bieters mitzuteilen sowie ein Protokoll über den Ablauf eines jeden einzelnen Vergabeverfahrens zu erstellen,
- Vermerke mit den Gründen für bestimmte Entscheidungen in den Vergabeverfahren zu erstellen und der EG-Kommission zu übermitteln.

50. Diese Verfahren sind in höchstem Maße bürokratisch und unwirtschaftlich. Ein Unternehmen muß Aufträge vergeben können, wenn ein Bedarf besteht oder wenn ein besonders günstiges Angebot vorliegt, nicht aber, wenn bestimmte Verfahrensfristen abgelaufen sind, und wenn die Kriterien hierfür vorher bekanntgemacht waren. Meist werden für die Vergabeentscheidungen wichtige Details in Vergabegesprächen erörtert und mit dem Partner ausgehandelt.

51. Die Richtlinien sehen zwar vor, daß Fristen abgekürzt werden dürfen, „so weit dies unbedingt erforderlich ist, wenn zwingende dringliche Gründe im Zusammenhang mit Ereignissen, die der Auftraggeber nicht voraussehen konnte, es nicht zulassen, die ... Fristen einzuhalten“. Diese Ausnahmeregelung wird in den meisten Fällen nicht ausreichen.

52. Den betroffenen Unternehmen werden Kosten entstehen, vor allem Personalkosten. Viel problematischer aber ist, daß die Entscheidungen nicht nach wirtschaftlichen, sondern nach formalen Gesichtspunkten getroffen werden müssen. Die Beachtung der EG-Richtlinien wird nicht zu einer gesamtwirtschaftlichen Kostenersparnis, sondern einzelwirtschaftlich zu einer Verteuerung der Beschaffung führen.

53. Abgewiesene Bewerber und Bieter, die die Verletzung von EG-Vorschriften behaupten, können gegen den Auftraggeber gerichtlich vorgehen; sie können z.B. die Aufhebung rechtswidriger Vergabeentscheidungen fordern, Schadenersatz verlangen und sogar die Aussetzung von Vergabeverfahren durch eine einstweilige Verfügung veranlassen. Diese Möglichkeiten stellen den schwersten Eingriff in die unternehmerische Handlungsfreiheit und Verantwortung dar, den die EG-Richtlinien enthalten; er geht weit über die Ordnungsvorschriften des allgemeinen Wettbewerbsrechts (GWB und EG-Recht) und auch der EG-Transparenz-Richtlinie hinaus.

3. Einflüsse auf die Erfüllung öffentlicher Aufgaben

54. Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch öffentliche Unternehmen, auf die die EG-Vergaberichtlinien anzuwenden sind, kann in den verschiedenen Dienstleistungssektoren erheblich beeinflußt werden. Dies ist in der bisherigen Diskussion kaum beachtet worden, weil das Ziel, die Öffnung der Märkte für öffentliche Aufträge im Hinblick auf das Inkrafttreten des Europäischen Binnenmarktes am 01.01.1993, in den Vordergrund gestellt wurde.

55. Dabei kennt der EWG-Vertrag den Zielkonflikt, der sich für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben bei Beachtung von EG-Gemeinschaftsrecht ergeben

kann, bereits seit 1958, und zwar im Verhältnis zu den Wettbewerbsregeln (Art. 90 Abs. 2). Dort ist ein Kompromiß getroffen worden, der Konflikte zu bewältigen geeignet ist. Es ist unverständlich, daß die EG-Kommission für den Zielkonflikt zwischen der Erfüllung öffentlicher Aufgaben einerseits und den EG-Vergabevorschriften andererseits nicht eine dem Art. 90 Abs. 2 EWG-Vertrag entsprechende Regelung vorgeschlagen hat. So besteht die Gefahr, daß die öffentlichen Aufgaben auf der Strecke bleiben mit der Folge, daß der Wohlstand der Bürger nicht erhöht wird, sondern absinkt. Die in Art. 2 EWG-Vertrag der Gemeinschaft vorgegebene Aufgabe, eine beschleunigte Hebung der Lebenshaltung zu fördern, wird damit in Frage gestellt.

56. Zwar sind die öffentlichen Aufgaben nicht ein für allemal festgeschrieben. Sie sind wie die wirtschaftlichen Bedürfnisse selbst nach Raum und Zeit dem Wandel unterworfen. Über die Frage, ob und wie „public utilities“ fortbestehen sollen, kann und darf aber nur das betreffende Gemeinwesen – der Bund, die Länder, die Gemeinden – durch die verfassungsmäßigen Organe die Entscheidungsbefugnis haben. Die öffentlichen Aufgaben können und dürfen nicht den Ergebnissen von Ausschreibungen aufgrund von EG-Vergaberichtlinien überlassen werden.

57. Insbesondere in den wesentlichen Infrastrukturbereichen, der öffentlichen Verkehrs-, Versorgungs- und Entsorgungswirtschaft, muß die Entscheidung über Art und Umfang der öffentlichen Aufgaben, über die Trägerschaft der für die Erfüllung eingesetzten Betriebe und die eventuelle Vergabe von Konzessionen uneingeschränkt der öffentlichen Hand verbleiben. Es wäre unangemessen, über Vergabevorschriften geltende Grundsatzentscheidungen der Aufgabenzuweisung innerhalb der Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung ganz oder teilweise auszuhebeln und damit die Erfüllung öffentlicher Aufgaben, die über den jeweiligen betrieblichen Leistungsauftrag weit hinausgehen, zu gefährden.

58. Ein denkbarer Ausweg für die betreffende Gebietskörperschaft wäre es, die öffentlichen Aufgaben innerhalb der Kriterien für die Auftragsvergabe zu berücksichtigen, z.B. die Erfordernisse der Sicherheit vor Schäden und Unfällen, der Sicherheit vor Ausfällen beim Funktionieren, der Leichtigkeit der Wartung, der Schnelligkeit der Unterhaltung. Die Gemeinwesen dürften dann allerdings die Festlegung dieser Kriterien nicht den öffentlichen Unternehmen überlassen, die diese Aufgaben wahrzunehmen haben, sondern müßten selbst darauf hinwirken, daß sie in den Ausschreibungsunterlagen festgeschrieben werden. Selbstverständlich dürfen diese Kriterien keine diskriminierenden Wirkungen haben.

59. Wenn die Aufgabenerfüllung öffentlicher Unternehmen durch die Vergaberichtlinien allzu stark eingeschränkt werden sollte, könnten sie es als einen Ausweg ansehen, die bisher am Markt vergebenen Leistungen innerkonzernlich zu erstellen. Die Sektoren-Richtlinie sieht vor, daß die Vergabevorschriften für „Gruppeninterne Transaktionen“ nicht gelten. Unter diesen Begriff fällt auch die Auftragsvergabe an verbundene und abhängige Unternehmen. Nach Meinung des Wissenschaftlichen Beirats darf aber die Komplizierung des öf-

fentlichen Auftragswesens nicht dazu führen, daß solche Transaktionen nur deshalb ausgeführt werden, um die Anwendung der Vergabevorschriften zu vermeiden. Es wäre aber auch im Sinne der Zielsetzung der Öffnung der Märkte für öffentliche Aufträge wenig sinnvoll, die öffentlichen Auftraggeber auf diesen Ausweg zu verweisen, um die Erfüllung öffentlicher Aufgaben sicherzustellen. Im übrigen wurde bereits erwähnt, daß die EG zu einem späteren Zeitpunkt prüfen will, ob auch sog. Eigenleistungen den Vergabevorschriften unterworfen werden sollen; dies würde dann auch gruppeninterne Transaktionen betreffen.

60. Gegen eine Gleichstellung der Eigenleistungen mit Leistungen aus Aufträgen, die an Dritte vergeben wurden, müssen schon jetzt grundsätzliche Bedenken angemeldet werden. Die EG-Kommission hat bereits angekündigt, Eigenleistungen öffentlicher Unternehmen in das System der reglementierten Auftragsvergabe einbeziehen zu wollen, um eine Umgehung des angestrebten Ziels, der Öffnung der Märkte in der Gemeinschaft, zu verhindern. Die Erstellung von Eigenleistungen soll wie die Auftragsvergabe an Dritte einem transparenten Verfahren unterstellt werden. Die Entscheidung zwischen Eigenleistung oder Fremdleistung ist aber nach Auffassung des Wissenschaftlichen Beirats eine unternehmerische Entscheidung, in manchen Fällen auch eine politische Entscheidung des Eigentümers oder die Entscheidung des Gemeinwesens über die Art der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe. Diese Entscheidung kann nicht von den mehr oder weniger zufälligen Ausschreibungsergebnissen, aber auch nicht von einer Kalkulation abhängig gemacht werden. Würde man dies tun, dann würden sich erhebliche Probleme bei den betroffenen Betrieben ergeben. Muß in Einzelfällen an Dritte vergeben werden, entstehen einerseits überflüssige Transaktionskosten, andererseits ist der Eigenbetrieb vielleicht nicht mehr ausgelastet und produziert überhöhte Gemeinkosten. Schon gar nicht kann über die Frage „fallweise“, d.h. aufgrund kurzfristiger Kalkulationen entschieden werden; denn in erster Linie muß der Unternehmenszweck langfristig sichergestellt sein. In jedem Fall müßte eine Einbeziehung in die EG-Richtlinien davon abhängig gemacht werden, daß Vergabeentscheidungen für den betreffenden Auftraggeber überhaupt zumutbar sind.

4. Auswirkungen auf die Löhne sowie die Arbeits- und Sozialbedingungen

61. Auch zu der Zielsetzung, die Arbeits- und Sozialbedingungen in Deutschland auf dem erreichten Stand zu halten, kann die Anwendung der EG-Vergaberichtlinien in einen Konflikt führen. Die Richtlinien ermöglichen es zwar dem öffentlichen Auftraggeber, Bewerber zurückzuweisen, die ihre steuerlichen und sozialen Verpflichtungen nicht erfüllt haben; sie sind aber nicht dazu verpflichtet. Es ist somit Anbietern aus Mitgliedstaaten mit niedrigem Lohn- und Sozialniveau möglich, die hiesige Sozialordnung zu unterlaufen und sich damit in Widerspruch zu dem in Art. 117 Abs. 1 EWG-Vertrag festgelegten Ziel zu setzen, auf die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Ar-

beitskräfte hinzuwirken und auf dem Wege des Fortschritts ihre Angleichung zu ermöglichen. Es ist nicht auszuschließen, daß die Anwendung der EG-Vergabevorschriften dazu führen wird, daß die Löhne sowie die Arbeits- und Sozialbedingungen in Mitgliedstaaten mit hohem Niveau allmählich denen der ärmeren Länder angenähert werden; nur so können die Berechnungen über die großen gesamtwirtschaftlichen Ersparnisse aus der Öffnung der Märkte überhaupt begründet werden. Die EG-Richtlinien sehen keine Lösung dieses Problems vor, räumen aber für die Vergütung von bestimmten Dienstleistungen nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften den Vorrang ein. Dies begünstigt die freien Berufe (Ärzte, Architekten, Ingenieure, Rechtsanwälte) gegenüber Arbeitnehmern.

62. Ein Kompromiß könnte in der Richtung gesucht werden, daß zwar Lieferungen aus anderen Mitgliedstaaten auch dann nicht zurückgewiesen werden können, wenn ihr niedriger Preis auf geringe Löhne oder auf unangemessene Arbeits- oder Sozialbedingungen zurückzuführen ist; anderenfalls würden praktische Schwierigkeiten auftreten, weil viele Produkte Elemente verschiedener Herkunft aufweisen. Dagegen ist es unabdingbar, daß bei Bauleistungen und Dienstleistungen, die in Deutschland ausgeführt werden, die deutschen Lohn-, Arbeits- und Sozialbedingungen zu beachten sind. Angebote, die auf Verletzung dieser Bedingungen beruhen, sollten von keinem Auftraggeber angenommen werden dürfen; eine dahingehende Regelung sollte auch für die Auftraggeber eingeführt werden, die im übrigen den EG-Richtlinien nicht unterliegen.

5. Berücksichtigung staatlicher Beihilfen und ungedeckter externer Kosten bei der Vergabeentscheidung

63. Wie bereits oben zur Frage der Wettbewerbsverfälschungen ausgeführt worden ist, werden öffentliche Unternehmen durch die Vergabevorschriften diskriminiert, wenn sie staatliche Beihilfen oder sonstige finanzielle Mittel erhalten und sich um Aufträge bewerben.

64. Nach Meinung des Wissenschaftlichen Beirats kann es nicht die Aufgabe von Auftraggebern sein zu prüfen, ob Auftragnehmer staatliche Hilfen – gleichgültig aus welchen Gründen – erhalten und damit ihr Angebot beeinflussen. Um diese Auswirkungen zu prüfen, steht der EG-Kommission bereits ein von ihr selbst geschaffenes Instrument, die sog. Transparenz-Richtlinie, zur Verfügung; im übrigen ist die Überwachung Sache der Mitgliedstaaten.

65. Vor allem bestehen aber gegen dieses diskriminierende System schwerwiegende Bedenken, weil die EG-Richtlinien andererseits nicht vorschreiben, daß Bewerber zurückzuweisen sind, wenn sie die ihnen anzulastenden externen Kosten vergleichsweise nicht decken, z.B.

- ungedeckte Kosten aus Umweltverschmutzung oder Lärmverursachung,
- bei Verkehrsunternehmen ungedeckte Kosten der Benutzung der Verkehrswege, der Verursachung von Verkehrsunfällen einschließlich der Folgekosten und der Verkehrspolizei.

66. Für beide Fallgruppen, die staatlichen Beihilfen und die ungedeckten externen Kosten, muß dieselbe Regelung getroffen werden. Der Wissenschaftliche Beirat ist aber der Auffassung, daß beide Fallgruppen kein Objekt der Auftragsvergabe sein können. Er fordert vielmehr, daß die Gemeinschaft endlich hierzu eine geeignete Politik entwickelt und entsprechende Rechtsvorschriften in Kraft setzt. Dann erübrigen sich solche auch praktisch nicht durchführbaren Regelungen.

V. Vorschläge des Wissenschaftlichen Beirats zur Auflösung der beschriebenen Zielkonflikte

67. Die in den vorstehenden Abschnitten aufgezeigten Zielkonflikte müssen nach Auffassung des Wissenschaftlichen Beirats bewältigt werden. Dies erfordert nicht nur die Interessen der deutschen Volkswirtschaft, sondern auch Bestimmungen des EWG-Vertrags selbst, zu denen Teile der EG-Vergaberichtlinien, wie im einzelnen dargelegt wurde, in Widerspruch stehen.

68. Insgesamt sechs Richtlinien sind bereits vom Rat beschlossen und in Kraft gesetzt worden. Zur Zeit liegt nur die Änderungs-Richtlinie zur Sektoren-Richtlinie, die überwiegend den Dienstleistungssektor betrifft, noch zur Beratung im Rat.⁶⁾

69. Insoweit hat die Bundesregierung noch die Möglichkeit, Einfluß auf die endgültige Fassung der Sektoren-Richtlinie zu nehmen, auch eigene Änderungsvorschläge noch einzubringen.

70. Da es sich um „Richtlinien“ handelt, die an die Mitgliedstaaten gerichtet sind und deshalb in nationale Vorschriften umgesetzt werden müssen, besteht im übrigen für den deutschen Gesetzgeber ein gewisser Ermessensspielraum. Bisher hat Deutschland nur die allgemeinen Bau- und Liefer-Richtlinien umgesetzt, die zwei Überwachungs-Richtlinien und die Sektoren-Richtlinie (diese wird noch geändert) sowie die allgemeine Dienstleistungs-Richtlinie bedürfen noch der Umsetzung und lassen es deshalb zu, die Anregungen des Wissenschaftlichen Beirats noch zu berücksichtigen.

71. Es wird vorgeschlagen, die gravierendsten der festgestellten Fragen wie folgt zu regeln:

72. Unerlässlich ist eine Änderung der Sektoren-Überwachungs-Richtlinie, die die „Aussetzung von Vergabeverfahren“ vorsieht. Hinter diesem Begriff verbirgt sich das Recht von Bewerbern oder Bietern, die bei einer Auftragsvergabe nicht zum Zug gekommen sind, durch gerichtliche Maßnahmen das Vergabeverfahren stoppen zu lassen bzw. die Ausführung des Auftrags durch den Auftragnehmer zu verbieten. Zumindest dann, wenn die Leistungen, um deren Vergabe es sich handelt, zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben verwendet werden sollen, ist eine Aussetzung im Interesse der Allgemeinheit nicht zu verant-

⁶⁾ Die Fundstellen der Richtlinien sind oben im Abschnitt I. in Fußnoten angegeben.

worten. Die Mitgliedstaaten sind nach Art. 2 Abs. 4 dieser Richtlinie ermächtigt, hier eine Ausnahmeregelung zu bestimmen.

73. Dem deutschen Gesetzgeber wird empfohlen, bei der Umsetzung der Sektoren-Überwachungs-Richtlinie zu bestimmen:

„Im Nachprüfungsverfahren gemäß Art. 2 Abs. 1 Sektoren-Überwachungs-Richtlinie kommt eine Aussetzung der Auftragsvergabe nicht in Betracht, wenn die Leistungen, die Gegenstand der Vergabe sind, zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben notwendig sind.“

74. Für die Anwendung der Bekanntmachungs-, Bewerbungs- und Angebotsfristen sollten Ausnahmeregelungen (fristlose Vergabe oder weitere Abkürzung der Fristen) bei Aufträgen getroffen werden, durch die wesentliche (existenzielle) Infrastrukturaufgaben erfüllt werden sollen, zumindest dann, wenn keine Alternative zur Auftragsvergabe besteht (z.B. durch Eigenleistungen oder gruppeninterne Transaktionen).

75. Der Bundesregierung wird empfohlen, zum Vorschlag einer Richtlinie zur Änderung der Sektoren-Richtlinie folgenden Zusatzantrag einzubringen:

„Bei Aufträgen, durch die wesentliche (existenzielle) Infrastrukturaufgaben erfüllt werden sollen, kann der öffentliche Auftraggeber Bekanntmachungs-, Bewerbungs- und Angebotsfristen abkürzen, wenn dies notwendig ist und wenn keine Alternative zur Auftragsvergabe besteht.“

76. Ferner regt der Wissenschaftliche Beirat an, die Bekanntmachungsregelung zu vereinfachen und die Schwellenwerte der Sektoren-Richtlinie für Liefer- und Dienstleistungsaufträge höher anzusetzen.

77. Die Gestaltungsfreiheit der Gemeinwesen (Bund, Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände) und die Handlungsfreiheit öffentlicher Unternehmen, die Dienstleistungen im Sinne von Art. 90 Abs. 2 EWG-Vertrag zu erfüllen haben, sollte durch die Anwendung der EG-Richtlinien nicht beschränkt werden, wenn sie Art und Umfang von Eigenleistungen und der Selbstversorgung, auch durch Beteiligungsunternehmen, bestimmen wollen, weil dies für die Lebens- und Wirtschaftsgrundlagen der Bevölkerung erforderlich ist. Es wird angeregt, dies bei der Überprüfung der Richtlinien in drei bis vier Jahren durch Einfügung einer entsprechenden Vorschrift zu berücksichtigen.

78. Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben sollte analog Art. 90 Abs. 2 EWG-Vertrag durch folgende Regelung sichergestellt werden:

„Für öffentliche Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse betraut sind, gelten die EG-Vergabe-Richtlinien, soweit deren Anwendung nicht die Erfüllung der ihnen übertragenen besonderen Aufgabe rechtlich oder tatsächlich verhindert. Der freie Binnenmarkt darf nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt werden, das dem Interesse der Gemeinschaft zuwiderläuft.“

79. Ein System unverfälschten Wettbewerbs sollte in Anlehnung an vorstehende Anregung durch folgende Regelung sichergestellt werden:

„Die Vergabevorschriften gelten für öffentliche Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse betraut sind, soweit nicht deren Anwendung sie im Wettbewerb mit Unternehmen, die den Richtlinien nicht unterliegen, erheblich und unangemessen benachteiligt.

Der freie Binnenmarkt darf nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt werden, das dem Interesse der Gemeinschaft zuwiderläuft.“

80. Öffentliche Verwaltungen und öffentliche Unternehmen sollten ermächtigt werden, in laufenden Vergabeverfahren die Teilnahme- und Zuschlagskriterien zu ändern oder von der Vergabe abzusehen,

- „wenn öffentliche Mittel, mit denen ein Auftrag finanziert werden soll, in dem betreffenden öffentlichen Haushalt gestrichen oder gesperrt werden,
- wenn Preisabsprachen oder andere wettbewerbsbeschränkende Absprachen zwischen den Bewerbern oder Bietern festgestellt oder vermutet werden,
- wenn sich neue technische oder wirtschaftliche Lösungen anbieten, auf die der Auftraggeber zurückgreifen will.“

81. Es erscheint rechtlich nicht ausgeschlossen, diesen Vorschlag bereits bei der Umsetzung der Richtlinien durch den deutschen Gesetzgeber zu berücksichtigen.

82. Diese Ermächtigung sollte aber nur dann gegeben werden, wenn eine Auftragsvergabe beabsichtigt war; insbesondere dürfen Angebote nicht in der bloßen Absicht angefordert werden, nur den Markt zu testen.

83. Auftraggeber sollten Angebote zurückweisen, wenn die Leistungen in ihrem Land zu erbringen sind und auf Lohn-, Arbeits- und/oder Sozialbedingungen beruhen, die nicht den in diesem Land geltenden Vorschriften entsprechen.

84. Art. 26 Abs. 5 Satz 3 der Sektoren-Richtlinie bzw. Art. 27 Abs. 6 des Vorschlags zur Änderung dieser Richtlinie sollten gestrichen werden (bei diesen Vorschriften handelt es sich um die Zurückweisung von Angeboten, die ungewöhnlich niedrig sind und auf staatlichen Beihilfen beruhen).

VI. Die weitere Entwicklung im EG-Binnenmarkt

85. Soweit die Bundesregierung mit vorstehenden Anregungen im Rat nicht mehr durchdringt, sollten sie der EG-Kommission zugeleitet werden mit dem Antrag, sie bei der Überprüfung der EG-Vergaberichtlinien in drei bis vier Jahren zu berücksichtigen. Gleiches gilt für die Anregung in Zf. 3 zur Entscheidung über Eigenleistungen (Selbstversorgung).

86. Die EG-Kommission sollte veranlaßt werden, laufend eine Erfolgskontrolle für die Vergaberichtlinien durchzuführen: Werden die im Cecchini-Bericht (s. oben zu Abschnitt I.) genannten 17,5 Mrd. ECU/Jahr eingespart? Sind hierdurch Mindereinnahmen bei den Steuern entstanden? Wurden dabei die

Lohn-, Arbeits- und Sozialbedingungen im Wege des Fortschritts angeglichen, oder ist eine gegenteilige Entwicklung eingetreten?

87. Die EG-Kommission sollte veranlaßt werden, darüber zu wachen, daß die Sozialbedingungen eingehalten werden, ferner sollte sie dem Rat Vorschläge vorlegen, wie ungedeckte externe Kosten begünstigten Verursachern angelastet werden können.

Berlin, 1992

Fristen in den EG-Richtlinien für die Vergabe öffentlicher Aufträge

Verfahren	Bekanntmachung (Aufruf zum Wettbewerb)		Bewerbungsfrist	Angebotsfrist	
	erforderlich	nicht erforderlich			
		ohne Frist			mit Frist
Offene Verfahren	Bau-R., Dienstleistungs-R., Sektoren-R., Änderung zur Sektoren-R.	in Ausnahme- fällen	Liefer-R. bei Dringlichkeit: 10 Tage	(entfällt)	52 Tage, bei Bekanntmachung: 36 Tage
Nichtoffene Verfahren	dgl.	dgl.	dgl.	Bau-, Dienstleistungs- und Sektoren-R.: 5 Wochen, bei Dringlichkeit: 12 Tage; Liefer-R.: 37 Tage	Bau-, Dienstleistungs- und Sektoren-R.: 3 Wochen, bei Dringlichkeit: 10 Tage; Liefer-R.: 40 Tage
Verhandlungs- Verfahren	dgl.	dgl.	dgl.	dgl.	dgl.

24 **Schwellenwerte der EG-Richtlinien für die Vergabe öffentlicher Aufträge**

Aufträge	Auftraggeber, für die anwendbar sind:		
	die allgemeinen Richtlinien	die Sektoren-Richtlinien	
		Wasser / Energie / Verkehrsversorgung	Telekommunikations- sektor
Bauverträge	ca. 10 Mio. DM	ca. 10 Mio. DM	ca. 10 Mio. DM
Lieferungen	0,4 Mio. DM	0,8 Mio. DM	1,2 Mio. DM
Dienstleistungen	0,26 Mio. DM	0,8 Mio. DM	1,2 Mio. DM
Öffentliche Dienstleistungs- Konzessionen	0,4 Mio. DM	-	-
Planungs- Wettbewerbe (Auslobungen)	0,4 Mio. DM	0,4 Mio. DM	0,4 Mio. DM
Jährliche Bekannt- machung über ge- plante Aufträge (Aufruf zum Wettbewerb)	-	Bauverträge 10 Mio. DM Lieferungen 1,5 Mio. DM Dienstleistungen 1,5 Mio. DM	Bauverträge 10 Mio. DM Lieferungen 1,5 Mio. DM Dienstleistungen 1,5 Mio. DM

K o r r e k t u r

Die Tabelle in Anhang 2 auf Seite 24 enthält einen Fehler.
Nachfolgend die korrigierte Fassung der Tabelle.

Schwellenwerte der EG-Richtlinien für die Vergabe öffentlicher Aufträge

Aufträge	Auftraggeber, für die anwendbar sind:		
	die allgemeinen Richtlinien	die Sektoren-Richtlinien	
		Wasser / Energie / Verkehrsversorgung	Telekommunikations- sektor
Bauverträge	ca. 10 Mio. DM	ca. 10 Mio. DM	ca. 10 Mio. DM
Lieferungen	0,4 Mio. DM	0,8 Mio. DM	1,2 Mio. DM
Dienstleistungen	0,4 Mio. DM	0,8 Mio. DM	1,2 Mio. DM
Öffentliche Dienstleistungs- Konzessionen	0,4 Mio. DM	-	-
Planungs- Wettbewerbe (Auslobungen)	0,4 Mio. DM	0,4 Mio. DM	0,4 Mio. DM
Jährliche Bekannt- machung über ge- plante Aufträge (Aufruf zum Wettbewerb)	-	Bauverträge 10 Mio. DM Lieferungen 1,5 Mio. DM Dienstleistungen 1,5 Mio. DM	Bauverträge 10 Mio. DM Lieferungen 1,5 Mio. DM Dienstleistungen 1,5 Mio. DM

Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft

herausgegeben von der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft
(früher: Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft und Gemeinwirtschaft)

Bisher erschienen:

- Heft 1 Peter Eichhorn: Forschung und Entwicklung und öffentliche Unternehmen (1986)
- Heft 2 Thesen zur künftigen Struktur der Deutschen Bundespost, Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft zur Neuordnung der Deutschen Bundespost, Federführung: Helmut Cox (1988)
- Heft 3 Gemischtwirtschaftlichkeit und öffentliche Aufgabe, Referate und Diskussionsbeiträge einer Vortrags- und Diskussionsveranstaltung der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft, mit Beiträgen von Karl Ahrens, Günter Püttner u. a. (1988)
- Heft 4 Abfallentsorgung und ihre Finanzierung als Aufgaben öffentlicher Unternehmen, Referate und Diskussionsbericht einer Vortrags- und Diskussionsveranstaltung der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, mit Beiträgen von Hans-Diether Imhoff, Ernst-Otto Sohns und Alfred Holtmann (1989)
- Heft 5 Öffentliche Unternehmen und soziale Marktwirtschaft – Aktueller Handlungsbedarf im Umstrukturierungsprozeß der DDR, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Federführung: Dietrich Budäus (1990)
- Heft 6 Öffentliche Kreditinstitute in der Bundesrepublik Deutschland und EG-Binnenmarkt, Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Federführung: Peter Eichhorn (1990)
- Heft 7 Die öffentlichen Eisenbahnen in der Bundesrepublik Deutschland angesichts der Vollendung des EG-Binnenmarktes, Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Federführung: Achim von Loesch (1991)
- Heft 8 Die Unternehmen der öffentlichen Energieversorgung der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Binnenmarkt, Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Federführung: Paul Münch (1991)
- Heft 9 Die Unternehmen der Deutschen Bundespost als juristische Personen des öffentlichen Rechts – Alternativ-Vorschläge zur Postreform II –, Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Federführung: Helmut Cox (1992)
- Heft 10 Die Auswirkungen der EG-Richtlinien zum öffentlichen Auftragswesen auf die öffentlichen Unternehmen – Bestandsaufnahme und Verbesserungsvorschläge –, Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Federführung: Rudolf Eiermann (1992)