

13. Kölner Vergabetage, Modul 1

Neues Spiel, neue Regeln: Vergaberecht in NRW zwischen Reform und Realität

Köln, 23. September 2025



Dr. Desiree Jung
Rechtsanwältin



- **2000 – 2005**

Studium der Rechtswissenschaften an der Universität zu Köln mit dem Schwerpunkt öffentliches Wirtschaftsrecht

- **2006 – 2008**

Rechtsreferendariat, mit Stationen u. a. beim Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)

- **2008**

Zulassung als Rechtsanwältin

- **2010**

Abschluss der Promotion im Bereich des Rechts der freien Berufe an der Universität Konstanz

- **2008 – 2011**

Rechtsanwältin im Vergaberecht, Beihilfenrecht und Bereich des Öffentlichen Personennahverkehrs bei einer der „Big Four“ Wirtschaftsprüfungsgesellschaften

- **2011 – 2016**

Rechtsanwältin und Partner Counsel im Vergabe- und Energierecht bei einer der führenden Energie- und Infrastrukturrechtskanzleien in Köln

- **2013 – 2015**

Mitglied der Arbeitsgruppe zur Novellierung des § 46 EnWG beim Wirtschaftsministerium NRW

- **seit 2016**

Fachanwältin für Vergaberecht

- **seit 2017**

Rechtsanwältin und Partnerin der Kanzlei Jung Rechtsanwälte in Frechen



Kompetenzfelder



ENERGIERECHT

- ✓ Vorbereitung und Begleitung von Strom-, Gas- und Wasserkonzessionierungsverfahren sowie prozessuale Begleitung
- ✓ Vorbereitung und Begleitung von Netzübernahmen
- ✓ Rekommunalisierungsprojekte bzw. Stadtwerkegründungen
- ✓ Begutachtung von Fragen der öffentlichen Straßenbeleuchtung
- ✓ Gestaltung von Verträgen (z. B. Konzessionsverträge, Konsortialverträge, Gesellschaftsverträge, Pachtverträge, Beleuchtungsverträge)



BAURECHT

- ✓ Strategische Projektsteuerung
- ✓ Baubegleitende Rechtsberatung
- ✓ Vertragsgestaltung
- ✓ Außergerichtliches und gerichtliches Konfliktmanagement
- ✓ Proptech und Building Future-Themen
- ✓ Forschung und Verbände



VERGABERECHT

- ✓ Vorbereitung und Begleitung von Vergabeverfahren ober- und unterhalb der Schwellenwerte
- ✓ Begutachtung von Förder- und Zuwendungsfragen
- ✓ Begutachtung von Inhouse- und Direktvergabemöglichkeiten
- ✓ Begutachtung von allgemeinen vergaberechtlichen Fragestellungen
- ✓ Gestaltung von Verträgen (z. B. Betriebsführungsverträge, Lieferverträge, Bauverträge)
- ✓ Begleitung in Nachprüfungs- und einstweiligen Verfügungsverfahren



Neues Spiel, neue Regeln: Vergaberecht in NRW zwischen Reform und Realität

Agenda

- I. Ziele und Inhalte der Reform
- II. Allgemeine Vergabegrundsätze
- III. Satzungskompetenz
- IV. Rechtsschutz
- V. Fazit

Ziele und Inhalte der Reform

Gesetz zur Änderung kommunalrechtlicher und weiterer Vorschriften im Land NRW

- Wurde am 9. Juli 2025 durch den Landtag NRW beschlossen und veröffentlicht*
- Die Änderungen betreffen u. a.:
 - Gemeindeordnung für das Land NRW (Artikel 1)
 - Kommunalhaushaltsverordnung NRW (Artikel 10)
 - Kommunalunternehmensverordnung (Artikel 11)
- Inkrafttreten: 1. Januar 2026

* https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_vbl_detail_text?anw_nr=6&vd_id=22349&ver=8&val=22349&sg=0&menu=0&vd_back=N

Ziele des Gesetzes*

- Erleichterung des kommunalen Vergaberechts
- Entlastung der Kommunen im Hinblick auf die Durchführung von Unterschwellenvergaben
- Vollständige Freigabe der Unterschwellenvergabe
- Ausweitung des für kommunale Tochtergesellschaften bestehenden Freiheitsrechtes auf Kommunen

* Quelle: <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD18-13836.pdf>

Bisherige Rechtslage

- Bisher regeln die „**Kommunalen Vergabegrundsätze**“ gem. § 26 KomHVO NRW Vergaben im Unterschwellenbereich:
- Durch § 26 KomHVO NRW:
 - Anwendbarkeit der UVgO auf Vergaben von Liefer- und Dienstleistungen sowie freiberufliche Leistungen
 - Anwendbarkeit der VOB/A, 1. Abschnitt auf Vergaben von Bauleistungen

Zukünftige Rechtslage (1/2)

1. Aus der Aufhebung der „Kommunalen Vergabegrundsätze“ durch Streichung des § 26 Kommunalhaushaltsverordnung folgt:
 - Keine Pflicht zur Anwendung der UVgO und VOB/A, 1. Abschnitt
 - Die vollständige Freigabe der Unterschwellenvergabe
2. Durch die Einführung des § 75a Gemeindeordnung NRW folgt:
 - Die Einführung „vergaberechtlicher Grundsätze“
 - Die Aufhebung der landesrechtlichen Wertgrenzen für kommunale Vergabeverfahren

Zukünftige Rechtslage (2/2)

- Mit dem Wegfall der Bindung kommunaler Ausschreibungen an die VOB/A wird das sogenannte „Schweizer Modell“ umgesetzt:
 - Zuschlag geht an das wirtschaftlichste Angebot
- Kriterien und Mindestanforderungen wie Qualität, Nachhaltigkeit, Zweckmäßigkeit und Betriebskosten können durch die Kommune bei jeder Vergabe gesondert vorgegeben werden

§ 75a GO NRW

„Allgemeine Vergabegrundsätze

(1) Die Gemeinde hat die Vergabe von öffentlichen Aufträgen vorbehaltlich anderweitiger Rechtsvorschriften **wirtschaftlich, effizient und sparsam unter Beachtung der Grundsätze von Gleichbehandlung und Transparenz** zu gestalten. **Dies gilt auch bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen, deren geschätzter Auftrags- oder Vertragswert ohne Umsatzsteuer unterhalb der jeweils geltenden Schwellenwerte nach § 106 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Juni 2013 (BGBl. I S. 1750, 3245) in der jeweils geltenden Fassung liegt. Die Geltung höherrangiger Vorschriften sowie der Vorschriften für die Vergabe von öffentlichen Aufträgen, deren geschätzter Auftrags- oder Vertragswert die in Satz 2 genannten Schwellenwerte erreicht, bleibt unberührt.**

(2) **Die Gemeinde darf Regelungen, die die Durchführung von Vergaben einschränken, nur durch den Beschluss einer Satzung erlassen.“**

Allgemeine Vergabegrundsätze

„Allgemeine Vergabegrundsätze“

Neben der Einhaltung der „Allgemeinen Vergabegrundsätze“:

- Wirtschaftlichkeit
- Effizienz
- Sparsamkeit
- Sowie Gleichbehandlung und Transparenz

bestehen aufseiten der Kommunen im EU-Unterschwellenbereich keine weiteren Pflichten

Grundsätze der Wirtschaftlichkeit, Effizienz und Sparsamkeit

- Normiert in § 75 Abs. 1 S. 3 GO NRW
- **Grundsatz der Sparsamkeit:** stellt allein auf den Mitteleinsatz ab
- **Grundsatz der Wirtschaftlichkeit:** nimmt daneben auch das Ergebnis in den Blick
- **Grundsatz der Effizienz:** hiermit wird die Betonung der Wirtschaftlichkeit ggf. auch zu Lasten der Sparsamkeit unterstrichen



Grundsätze lassen Bewertungsspielraum zu

Grundsätze der Gleichbehandlung und Transparenz

- Art. 3 Abs. 1 GG verlangt eine sachlich gerechtfertigte Gleichbehandlung aller potenziellen Bieter
- Verhinderung willkürlicher oder diskriminierender Vergabeentscheidungen etwa durch Bevorzugung ohne transparente Begründung

Risiken der Reform (1/2)

- Unterschiedliche Interpretations- und Auslegungsergebnisse der Vergabegrundsätze durch allgemeine Fassung der Vorschrift
 - Dadurch: Risiko eines Verstoßes gegen die allgemeinen Vergabegrundsätze
- Unübersichtlichkeit der kommunalen Vergaberegeln durch lokale Unterschiede
- Unterschiedliche Regeln je Kommune erschweren die Bieterplanung
- Geringere Rechtssicherheit bei Vergaben

Risiken der Reform (2/2)

- Erschwerte Kontrolle durch fehlende Dokumentationspflichten
- Einschränkung von Wettbewerb und Wirtschaftlichkeit
- Erhöhte Prüfungs- und Kontrollanforderungen mangels einheitlicher Vergabeprozesse

Satzungskompetenz

Satzungsbeschluss nach § 75a Abs. 2 GO NRW (1/2)

„(2) Die Gemeinde *darf* Regelungen, die die Durchführung von Vergaben einschränken, nur durch den *Beschluss einer Satzung* erlassen.“

- **Optional:** Selbstbeschränkung durch örtliche Vergaberegeln, die örtlich ein höheres Anforderungsniveau festlegen, im Wege des Satzungsbeschlusses
- **Hilfestellung für Kommunen:** Mustersatzung zur Unterschwellenvergabe der kommunalen Spitzenverbände

Satzungsbeschluss nach § 75a Abs. 2 GO NRW (2/2)

- Mit der Schaffung des § 75a GO NRW werden bisher bestehende kommunale Regelungen über die Durchführung von Vergaben auf „Null“ gestellt
- **Eine Pflicht zum Erlass einer Satzung besteht nicht**
- Die Vergabe im Unterschwellenbereich darf auch ohne weitere Ausgestaltung nach § 75a Abs. 1 GO NRW erfolgen

Zentrale Aspekte für öffentliche Auftraggeber (1/2)

- Formulierung von klaren Leitlinien in Bezug auf die Vergabegrundsätze
- Festlegung dieser Leitlinien in freiwilligen, standardisierten Vergabesatzungen nach § 75a Abs. 2 GO NRW
 - Orientierung an der Mustersatzung, Orientierung an der UVgO und VOB/A, 1. Abschnitt

Zentrale Aspekte für öffentliche Auftraggeber (2/2)

- Rechtliche Absicherung durch Festlegung von Mindestanforderungen zu Transparenz, Gleichbehandlung und Wettbewerb
- Dokumentation und Veröffentlichung der einzelnen Schritte des Vergabeverfahrens
 - Bspw. durch die Einführung/die Weiternutzung eines digitalen Dokumentationssystems

Exkurs: Auswirkungen auf Fördermittel

- Viele Förderprogramme setzen transparente Vergabeverfahren voraus
 - Konflikt mit Fördermittelgebern, wenn keine einheitlichen Vorgaben zur Wirtschaftlichkeit existieren
 - Gefahr der Rückzahlung der Fördergelder
- Fraglich, ob die allgemeinen Nebenbestimmungen der Fördermittelgeber weiterhin auf die Regelungen der UVgO und VOB/A verweisen

Rechtsschutz

Rechtsschutzmöglichkeiten für Bieter

- Die kommunalen Spitzenverbände gehen davon aus, dass aus der Satzung selbst keine subjektiven Rechte für Bieter herleitbar sind
- Es ist aber nicht ersichtlich, warum im Rahmen des Hauptsachverfahrens die Einleitung eines Normenkontrollverfahren nach § 47 Abs. 1 VwGO in Verbindung mit § 109a JustG NRW nicht möglich sein sollte

Rechtsschutz bei satzungrechtlichen Verstößen

- **Hauptsacheverfahren:** Abstraktes Normenkontrollverfahren gem. § 47 Abs. 1 in Verbindung mit § 109a JustG NRW
 - Antragsbefugt ist jede natürliche oder juristische Person, die geltend macht, durch die Satzung oder ihre Anwendung in ihren Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit zu werden
 - Frist: Antrag muss innerhalb eines Jahres nach Bekanntmachung der Satzung gestellt werden, § 47 Abs. 2 S. 1 VwGO
- **Vorläufiger Rechtsschutz:** Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 47 Abs. 6 VwGO

Einstweiliges Verfügungsverfahren

- **Primärrechtsschutz:** Antrag auf Erlass einer einstweiligen Verfügung nach §§ 935 ff. ZPO vor den Zivilgerichten
 - Einstweilige Aussetzung des Vergabeverfahrens und Verhinderung der Zuschlagserteilung, bis die durch den Bieter geltend gemachten Vergaberechtsverstöße gerichtlich geprüft sind
 - Aber: die einstweilige Verfügung muss vom Gericht erlassen und dem Auftraggeber zugestellt werden, bevor der Zuschlag erteilt ist



Ansonsten bleibt nur:

- **Sekundärrechtsschutz:** Geltendmachung von Schadensersatz

Fazit

Fazit (1/2)

Chancen:

- Mehr Flexibilität und Autonomie in Beschaffungsaktivitäten für Kommunen
- Größerer Handlungsspielraum für Kommunen
- Reduzierung formaler Ausschreibungshürden
- Gleichbehandlung von Kommunen und Tochterunternehmen
- Eventuell Kosteneinsparungen
- Förderung lokaler Wirtschaft

Fazit (2/2)

Risiken:

- Mit Blick auf die angeführten Risiken: erhöhte Anforderungen an die kommunale Ausgestaltung
- Wahrscheinlich wird ein Satzungsbeschluss notwendig sein, um die Vergabegrundsätze bestmöglich zu wahren
- Zersplitterung der Regelungen in NRW
- Behinderung des Bieterwettbewerbs



**Haben Sie
noch Fragen?**
Wir freuen uns auf Sie!