

# Inhaltsverzeichnis

<b>Abkürzungsverzeichnis .....</b>	<b>21</b>
<b>Einleitung .....</b>	<b>25</b>
I. Ziele der Arbeit .....	25
II. Aufbau der Arbeit .....	26
<b>Teil 1: Zusammenarbeit zwischen der EU und Georgien .....</b>	<b>27</b>
<b>Kapitel 1: Zusammenarbeit vor Inkrafttreten des Assoziierungsabkommens .....</b>	<b>29</b>
I. Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit .....	29
II. Europäische Nachbarschaftspolitik und Östliche Partnerschaft .....	30
<b>Kapitel 2: Assoziierungsabkommen zwischen der EU und Georgien .....</b>	<b>33</b>
I. Rechtsnatur und Zielsetzung des Abkommens .....	33
II. Die Anforderungen des Abkommens an das georgische Vergaberecht	36
1. Vergaberelevante Vorschriften des AA .....	37
a) Ziele des Abkommens .....	37
b) Geltungsbereich .....	38
aa) Sachlicher Geltungsbereich .....	39
bb) Persönlicher Geltungsbereich .....	39
cc) Schwellenwerte .....	40
c) Institutioneller Rahmen und Rechtsschutz .....	40
aa) Institutioneller Rahmen .....	41
bb) Rechtsschutz .....	41
cc) Auf Unionsebene .....	42

d) Grundlegende Anforderungen an die Vergabe von Aufträgen ...	42
aa) Bezuglich der Veröffentlichung der Beschaffung .....	43
bb) Bezuglich der Auftragsvergabe .....	43
(1) Die Beschreibung des Auftragsgegenstandes .....	43
(2) Die Sicherung der grenzüberschreitenden Auftragsvergabe .....	44
(3) Die angemessene Fristsetzung .....	45
(4) Transparenter und objektiver Verfahrensablauf .....	46
(a) Auswahl des Vergabeverfahrens .....	46
(b) Qualifikationsprüfsysteme .....	47
(c) Zuschlagskriterien: das wirtschaftlich günstigste Angebot oder der niedrigste Preis .....	47
(d) Informationspflicht .....	48
2. Vorläufiger Zeitplan für Annäherung und Marktzugang .....	49
a) Schrittweise Annäherung .....	49
aa) Phase 1 .....	50
bb) Phase 2 .....	50
cc) Phase 3 .....	51
dd) Phase 4 .....	51
ee) Phase 5 .....	51
b) Marktzugang .....	52
aa) Phase 1 .....	53
bb) Phase 2 .....	53
cc) Phase 3 .....	53
dd) Phase 4 .....	53
ee) Phase 5 .....	53
<b>Teil 2: Zusammenhang zwischen Marktfreiheiten und Vergaberecht .....</b>	<b>55</b>
<b>Kapitel 1: Die Grundfreiheiten im europäischen Recht .....</b>	<b>57</b>
I. Allgemeiner Belang der Grundfreiheiten .....	57

I.	Der Begriff der „Grundfreiheit“ .....	57
2.	Zusammenhang zwischen Grundfreiheiten und Binnenmarkt .....	58
a)	Die europäische Wirtschaftsverfassung .....	58
b)	Die Grundfreiheiten als Instrumente zur Verwirklichung des Binnenmarktes .....	59
3.	Zusammenhang zwischen Grundfreiheiten und Grundrechte .....	60
a)	Gemeinsamkeiten .....	60
b)	Unterschiede .....	61
c)	Grundrechte als Rechtfertigungsschranke der Grundfreiheiten .....	61
d)	Grundrechte als Schranken-Schranke der Grundfreiheiten .....	62
II.	Grundstruktur und Adressaten der Grundfreiheiten .....	62
1.	Schutzbereiche, Beeinträchtigungen und Rechtfertigung der Grundfreiheiten .....	62
a)	Schutzbereich der Grundfreiheiten .....	62
aa)	Sachlicher Schutzbereich .....	62
(1)	Grenzüberschreitender Sachverhalt .....	63
(2)	Abgrenzung der Schutzbereiche .....	63
(3)	Bereichsausnahmen .....	64
bb)	Räumlicher und zeitlicher Schutzbereich .....	64
b)	Beeinträchtigung der Grundfreiheiten .....	65
aa)	Dassonville-Rechtsprechung .....	65
bb)	Keck/Cassis-Rechtsprechung .....	66
c)	Rechtfertigung der Grundfreiheiten .....	66
aa)	Rechtfertigungsgründe .....	67
(1)	Geschriebene Rechtfertigungsgründe .....	67
(2)	Ungeschriebene Rechtfertigungsgründe .....	68
bb)	Rechtfertigungsschranken .....	68
2.	Berechtigte der Grundfreiheiten .....	70
a)	Berechtigte auf Unionsebene .....	70
b)	Berechtigte auf Drittstaatsebene .....	71
3.	Verpflichtete der Grundfreiheiten .....	71

III. Funktionen der Grundfreiheiten .....	72
1. Als subjektiv-öffentliche Rechte .....	72
2. Als Diskriminierungsverbote .....	73
3. Als Beschränkungsverbote .....	74
<b>Kapitel 2: Die grundfreiheitliche Ordnung im europäischen Vergaberecht .....</b>	<b>77</b>
I. Grundprinzipien des öffentlichen Beschaffungswesens .....	78
1. Wettbewerbsgrundsatz .....	78
a) Wirtschaftliche Bedeutung des öffentlichen Beschaffungswesens .....	78
b) Allgemeine Bedeutung aus europäischer Sicht .....	79
c) Einzelne Konkretisierungen .....	81
2. Gleichbehandlungsgrundsatz .....	81
a) Allgemeine Bedeutung aus europäischer Sicht .....	81
b) Einzelne Konkretisierungen .....	82
3. Transparenz .....	83
a) Allgemeine Bedeutung aus europäischer Sicht .....	83
b) Einzelne Konkretisierungen .....	84
4. Berücksichtigung mittelständischer Interessen .....	85
a) Allgemeine Bedeutung aus europäischer Sicht .....	85
b) Einzelne Konkretisierungen .....	86
5. Vergabefremde Kriterien als Grundsätze des Vergaberechts .....	88
a) Allgemeine Bedeutung aus europäischer Sicht .....	88
b) Einzelne Konkretisierungen .....	89
II. Die Rechtsprechung des EuGH .....	90
1. Die Verwirklichung der Grundfreiheiten im europäischen Vergaberecht .....	91
a) Kommission/Irland (Dundalk) – EuGH, Rs. 45/87 .....	91
aa) Fall .....	91
bb) Entscheidung des Gerichtshofes .....	92
(1) Bezuglich der vergaberechtlichen Vorschriften .....	92
(2) Bezuglich der Grundfreiheiten .....	93

b) Kommission/Italien – EuGH, Rs. C-3/88 .....	94
aa) Fall .....	94
bb) Entscheidung des Gerichtshofes .....	95
(1) Bezuglich der Grundfreiheiten .....	95
(2) Bezuglich der vergaberechtlichen Vorschriften .....	96
2. In Bezug auf den Wettbewerbsgrundsatz .....	97
a) Assitur – EuGH, Rs. C-538/07 .....	97
aa) Fall .....	97
bb) Entscheidung des Gerichtshofes .....	98
b) Auroux u.a. – EuGH, Rs. C-220/05 .....	99
aa) Fall .....	99
bb) Entscheidung des Gerichtshofes .....	100
3. In Bezug auf den Gleichbehandlungsgrundsatz und Transparenz	101
a) Kommission/Dänemark – EuGH, C-243/89 .....	101
aa) Fall .....	101
bb) Entscheidung des Gerichtshofes .....	102
b) SIAC Construction – EuGH, Rs. C-19/00 .....	103
aa) Fall .....	103
bb) Entscheidung des Gerichtshofes .....	104
4. In Bezug auf die Berücksichtigung der mittelständischen Interessen .....	104
a) Partner Apelski Dariusz – EuGH, Rs. C – 324/14 .....	104
aa) Fall .....	104
bb) Entscheidung des Gerichtshofes .....	105
5. In Bezug auf die vergabefremden Kriterien .....	106
a) Beentjes – EuGH, Rs. 31/87 .....	106
aa) Fall .....	106
bb) Entscheidung des Gerichtshofes .....	106
b) Concordia Bus Finland – EuGH, Rs. C-513/99 .....	107
aa) Fall .....	107
bb) Entscheidung des Gerichtshofes .....	107

<b>Kapitel 3: Die Grundfreiheitliche Ordnung im georgischen Vergaberecht .....</b>	<b>109</b>
I. Grundlagen des georgischen Vergaberechts .....	109
1. Von sog. „Papier-Ausschreibungen“ bis zu der E-Vergabe .....	109
a) Historischer Überblick über die Entwicklung des öffentlichen Beschaffungssystems von Georgien .....	109
aa) Erste Etappe (1993–2010) .....	109
bb) Zweite Etappe (2010–heute) .....	110
b) Die internationale Anerkennung des elektronischen Beschaffungssystems von Georgien .....	111
2. Wirtschaftliche Bedeutung des öffentlichen Beschaffungswesens .....	113
3. Überblick über das Vergabeverfahren im georgischen Vergaberecht .....	114
a) Das Vergabeverfahren vor Inkrafttreten des AA .....	114
aa) Einzelne Vergabearten .....	115
(1) Elektronische Ausschreibung .....	115
(2) Vereinfachte elektronische Ausschreibung .....	116
(3) Freihändige Vergabe .....	117
(4) Wettbewerb .....	118
(5) Konsolidierte Ausschreibung .....	118
bb) Schwellenwerte .....	119
cc) Fristen .....	120
dd) Leistungsbeschreibung .....	120
ee) Eignungs- und Zuschlagskriterien .....	121
b) Das Vergabeverfahren nach Inkrafttreten des AA .....	121
aa) Änderungsgesetz vom 24. Juli 2015 .....	122
bb) Änderungspakete im Zeitraum von 2016 bis zur ersten Hälfte 2018 .....	123
(1) Änderung bezüglich der Grundsätze des Vergaberechts .....	123
(2) Änderung bezüglich der Vergabearten .....	123
(3) Änderung bezüglich der Fristen .....	125

(4) Änderung bezüglich der Leistungsbeschreibung .....	126
(5) Änderung bezüglich des institutionellen Rahmens und des Rechtschutzes .....	126
<b>II. Ausgewählte Problembereiche bei der Umsetzung des europäischen Vergaberechts innerhalb des Rechtssystems von Georgien und mögliche Schwierigkeiten bei der Öffnung der Beschaffungsmärkte .....</b>	<b>127</b>
1. Ausgewählte Problembereiche bei der Umsetzung des europäischen Vergaberechts innerhalb des Rechtssystems von Georgien .....	128
a) Probleme im Hinblick auf den Geltungsbereich des Vergaberechts .....	128
aa) Der Begriff des öffentlichen Auftraggebers .....	128
(1) Auslegung auf Unionsebene .....	129
(a) Der funktionale Auftraggeberbegriff .....	129
(b) Die klassischen öffentlichen Auftraggeber .....	130
(c) Die Einrichtungen des öffentlichen Rechts .....	130
(d) Die Auftraggeber im Sektorenbereich .....	132
(2) Auslegung im georgischen Vergaberecht .....	133
(3) Fazit .....	134
bb) Der Begriff des öffentlichen Auftrags .....	135
(1) Auslegung auf Unionsebene .....	135
(a) Schriftlicher entgeltlicher Vertrag mit Gegenseitigkeitsklausel .....	135
(b) Ausschluss des Vergaberechtsregimes in den Ausnahmefällen .....	136
(aa) Ausschluss nach Art. 8 bis 11 der europäischen VergabeR .....	137
(bb) Ausschluss nach Art. 12 der europäischen VergabeR – sog. In-House-Geschäfte .....	138
(c) Rahmenvereinbarung als öffentlicher Auftrag .....	139
(2) Auslegung im georgischen Vergaberecht .....	139
(a) Keine Definition des öffentlichen Auftrags .....	139

(b) Ausschluss des Vergaberechtsregimes in Ausnahmefällen .....	141
(3) Fazit .....	143
b) Probleme im Hinblick auf die Vergabearten .....	144
aa) Wahl des richtigen Vergabeverfahrens – Befugnis des Gesetzes oder des öffentlichen Auftraggebers? .....	144
(1) Rechtslage auf Unionsebene .....	145
(a) Überblick über die einzelnen Vergabearten .....	145
(b) Hierarchie zwischen den Vergabearten .....	147
(2) Rechtslage im georgischen Vergaberecht .....	147
(3) Fazit .....	149
bb) Übermäßige Anwendung des Verhandlungsverfahrens ohne Teilnahmewettbewerb .....	149
(1) Fallgruppen auf Unionsebene .....	151
(2) Fallgruppen im georgischen Vergaberecht .....	152
(3) Fazit .....	155
cc) Gemeinsame Risiken der förmlichen Vergabeverfahren mit Verhandlungen .....	156
(1) Überblick über den Verfahrensablauf .....	157
(2) Verhandlungen als Mittel zur Diskriminierung .....	158
(3) Gleichbehandlungs- und Geheimhaltungspflicht der Auftraggeber .....	159
(4) Fazit .....	159
c) Probleme im Hinblick auf vergabefremde Kriterien .....	160
aa) Erweiterte Einbeziehung in der Auftragsvergabe .....	160
(1) Überblick über die einzelnen vergabefremden Kriterien .....	160
(2) Diskriminierungspotential der Erweiterung .....	162
bb) Fazit .....	164
2. Mögliche Schwierigkeiten bei der Öffnung der Beschaffungsmärkte .....	165
a) Positive Wirkungen des erweiterten Marktzugangs .....	165
aa) „Offene Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb“ .....	165
bb) Effizienzsteigerung durch die Öffnung von Beschaffungsmärkten .....	167

b) Marktabschottende Maßnahmen .....	168
aa) Gründe für die Marktabschottung .....	168
bb) Formen der Marktabschottung .....	170
(1) Tarifäre Handelshindernisse .....	170
(2) Nichttarifäre Handelshindernisse .....	171
(3) Beschränkende und diskriminierende Marktabschottungsmaßnahmen .....	172
c) Fazit .....	174
 <b>Teil 3: Zusammenhang zwischen Kartellrecht und Vergaberecht .....</b>	175
 <b>Kapitel 1: Grundlagen des europäischen und georgischen Kartellrechts .....</b>	177
I. Europäisches Kartellrecht .....	177
1. Sinn und Zweck .....	177
2. Geltungsbereich .....	178
a) Persönlicher Geltungsbereich .....	178
b) Sachlicher Geltungsbereich .....	179
c) Räumlicher Geltungsbereich .....	180
3. Allgemeines Kartellverbot (Art. 101 AEUV) .....	181
a) Tatbestandsmerkmale des Art. 101 Abs. 1 AEUV .....	181
aa) Vereinbarungen, Beschlüsse und aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen .....	181
bb) Beeinträchtigung des zwischenstaatlichen Handels .....	184
cc) Wettbewerbsbeschränkung .....	184
dd) Spürbarkeit der Wettbewerbsbeschränkung .....	187
ee) Beispieldokumente des Art. 101 Abs. 1 AEUV .....	189
(1) Festsetzung von Preisen und Geschäftsbedingungen ...	189
(2) Einschränkung oder Kontrolle der Erzeugung, des Absatzes, der technischen Entwicklung oder der Investitionen .....	190
(3) Aufteilung der Märkte oder Versorgungsquellen .....	191

(4) Diskriminierung von Handelspartnern .....	191
(5) Kopplungsgeschäfte .....	192
b) Freistellung vom Kartellverbot (Art. 101 Abs. 3 AEUV) .....	193
aa) GVO .....	193
bb) Legalausnahmen des Art. 101 Abs. 3 AEUV .....	194
(1) Effizienzgewinne als Voraussetzung .....	195
(2) Beteiligung der Verbraucher .....	195
(3) Unerlässlichkeit der Wettbewerbsbeschränkung .....	196
(4) Keine Ausschaltung des Wettbewerbs .....	197
4. Missbrauch der Marktmacht (Art. 102 AEUV) .....	197
a) Marktabgrenzung .....	198
aa) Sachlich relevanter Markt .....	199
bb) Räumlich relevanter Markt .....	200
b) Marktbeherrschende Stellung .....	200
aa) Ermittlung der Marktmacht .....	201
(1) Marktstrukturbezogene Kriterien .....	201
(2) Unternehmensbezogene Kriterien .....	203
(3) Verhaltensbezogene Kriterien .....	203
bb) Individuelle oder kollektive Marktbeherrschung .....	204
c) Missbräuchliche Ausnutzung der Marktmacht .....	205
aa) Begriff der missbräuchlichen Ausnutzung .....	205
bb) Beispieldokumente des Art. 102 AEUV .....	207
(1) Erzwingung unangemessener Preise oder sonstiger Geschäftsbedingungen .....	207
(2) Einschränkung der Erzeugung, des Absatzes oder der technischen Entwicklung zum Schaden der Verbraucher .....	209
(3) Diskriminierung von Handelspartnern .....	210
(4) Kopplungsgeschäfte .....	211
5. Rechtsfolgen .....	212

II. Georgisches Kartellrecht .....	215
1. Historischer Überblick der Entwicklung des georgischen Kartellrechts .....	215
a) Erste Etappe (1992–1996) .....	215
b) Zweite Etappe (1996–2005) .....	216
c) Dritte Etappe (2005–2012) .....	216
d) Vierte Etappe (2012–heute) .....	217
2. Sinn und Zweck .....	217
3. Geltungsbereich .....	218
4. Allgemeines Kartellverbot (Art. 7 bis Art. 9 des Gesetzes „über den Wettbewerb“) .....	219
5. Missbrauch der Marktmacht (Art. 5 und Art. 6 des Gesetzes „über den Wettbewerb“) .....	220
6. Rechtsfolgen .....	221
 <b>Kapitel 2: Verhältnis zwischen Kartell- und Vergaberecht und ausgewählte Problembereiche des georgischen Vergaberechts in kartellrechtlicher Hinsicht .....</b>	223
I. Verhältnis zwischen Kartell- und Vergaberecht .....	223
1. Die Bedeutung des freien Bieterwettbewerbs für die effiziente öffentliche Beschaffung .....	223
2. Öffentliche Auftraggeber – Adressaten des Kartellrechts? .....	224
II. Ausgewählte Problembereiche des georgischen Vergaberechts in kartellrechtlicher Hinsicht .....	226
1. Probleme im Hinblick auf die Markterkundung .....	226
a) Markterkundung als Grundlage der wettbewerbsfördernden öffentlichen Beschaffung .....	226
b) Formen der Markterkundung .....	227
c) Mangelhafte Praktiken im georgischen Vergabeverfahren .....	228
d) Fazit .....	230

2.	Probleme im Hinblick auf die vergaberechtlichen Folgen der Submissionsabsprachen .....	231
a)	Zielsetzung und Formen der Submissionsabsprachen .....	231
b)	Rechtsfolgen auf Unionsebene .....	233
c)	Rechtsfolgen im georgischen Vergaberecht .....	236
d)	Fazit .....	238
3.	Probleme im Hinblick auf die zentralen Beschaffungstätigkeiten ....	239
a)	Sinn und Zweck der zentralen Beschaffungstätigkeit .....	239
b)	Zentrale Beschaffungstätigkeit als Mittel zur Wettbewerbsbeschränkung zwischen Unternehmen .....	240
c)	Tendenz zur Steigerung der Anwendung von zentralen Beschaffungstätigkeiten in der georgischen Vergabepraxis .....	241
d)	Fazit .....	243
	<b>Zusammenfassung .....</b>	<b>245</b>
	<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>247</b>