



THEMENBLATT ZUM EUROPÄISCHEN SEMESTER

ÖFFENTLICHES AUFTRAGSWESEN

1. EINLEITUNG

Jedes Jahr geben die Behörden in der EU rund 14 % des BIP für das öffentliche Auftragswesen aus. Dies entspricht einem Wert von über 1,9 Billionen EUR¹. Das öffentliche Auftragswesen ist aufgrund seines Umfangs von großer Bedeutung für die Wettbewerbsfähigkeit. Dies gilt insbesondere für Bereiche wie Energie, Verkehr, Verteidigung, Informationstechnologie und Gesundheitsdienstleistungen, in denen der öffentliche Sektor eine wichtige Nachfragequelle darstellt.

Ein effizientes öffentliches Auftragswesen ist von entscheidender Bedeutung, wenn es darum geht, viele der großen politischen Herausforderungen zu bewältigen, denen die EU gegenübersteht. Dies umfasst Wachstum und Beschäftigung, Haushaltsdisziplin, die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung, die Bekämpfung von Korruption und Kollusion, den Marktzugang für KMU, das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Behörden und die Demokratie sowie Innovation und ein unter ökologischen und sozialen Aspekten nachhaltiges Wachstum.

Mit öffentlichen Mitteln realisierte produktive Ausgaben und Investitionen

¹ Dies sind die jüngsten Schätzungen ohne Berücksichtigung der Ausgaben von Versorgungsunternehmen. Frühere Schätzungen, die auch die Auftragsvergabe im Versorgungsbereich einschließen, ergaben Ausgaben von etwa 19 % des BIP der EU, d. h. etwa 2,3 Billionen EUR.

sind insbesondere in Zeiten knapper öffentlicher Haushalte wichtige Hebel zur Wiederherstellung des Wirtschaftswachstums. Für die Mitgliedstaaten ist das öffentliche Auftragswesen ein wichtiges Instrument zur Umsetzung staatlicher Maßnahmen und zur Verwirklichung nationaler strategischer Ziele. Gut funktionierende Märkte für öffentliche Aufträge fördern die nationale Wettbewerbsfähigkeit durch bessere öffentliche Finanzen, bessere Investitionen und höherwertige Dienstleistungen wie Infrastruktur oder elektronische Behördendienste.

Öffentliche Aufträge, die die auf EU-Ebene festgelegten EU-Schwellenwerte² überschreiten, müssen EU-weit auf der Plattform „Tenders Electronic Daily“ (TED)³ veröffentlicht werden. Ziel ist es, die Märkte für öffentliche Aufträge in der gesamten EU zu integrieren, den Wettbewerb zu steigern und die Verwendung öffentlicher Gelder kosteneffektiver zu gestalten. Insgesamt wurden im Jahr 2015 EU-weit Ausschreibungen in Höhe von 450 Mrd. EUR veröffentlicht.

² Im EU-Recht sind für Ausschreibungen, deren Geldwert einen bestimmten Betrag übersteigt, einheitliche Mindestvorschriften festgelegt. Diese sind auf folgender Webseite einzusehen:

https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/thresholds_en.

³ <http://ted.europa.eu/TED/main/HomePage.do>

2. WICHTIGSTE POLITISCHE HERAUSFORDERUNGEN

Die Stärkung des öffentlichen Auftragswesens ist ein zentrales Element der behördlichen Maßnahmen zur Schaffung einer gerechteren Gesellschaft, die auf Chancengleichheit, nachhaltigem Wirtschaftswachstum und einer breiten Marktbeteiligung beruht. Gleichzeitig kann ein effizientes öffentliches Auftragswesen erheblich zu tragfähigen öffentlichen Finanzen beitragen.

Im Rahmen der geltenden EU-Rechtsvorschriften ist die Bewertung der Qualität und Wirksamkeit der Systeme der öffentlichen Auftragsvergabe von wesentlicher Bedeutung, um Stärken und Schwächen in den Mitgliedstaaten zu ermitteln.

Dies sollte zu Abhilfemaßnahmen und -strategien führen. Das moderne öffentliche Auftragswesen stützt sich auf folgende Schlüsselemente:

- **Kostenwirksamkeit:** wirtschaftliche, effiziente und wirksame Bereitstellung der benötigten Güter, Bau- und Dienstleistungen.
- **Transparenz:** verständliche, zugängliche und zeitnahe Offenlegung von Informationen zu Vergabeverfahren.
- **Gerechtigkeit:** Die Vergabe öffentlicher Aufträge sollte frei von Verzerrungen sein und die Gleichbehandlung aller Bieter gewährleisten.
- **Verantwortungsbewusstes staatliches Handeln:** Die Auftragsvergabe sollte nicht als Verwaltungsprozess angesehen werden. Sie bietet vielmehr die Gelegenheit, verschiedene gesellschaftliche Ziele durch intelligente Ausgaben zu verwirklichen. Dies kann zu mehr Vertrauen in die Regierung, verbesserte Umwelt- und Sozialpolitik oder mehr Innovation führen.

Berichtsdaten müssen verfügbar und hochwertig sein, um eine Analyse der Auftragsvergabe sowie die Vorbereitung geeigneter Maßnahmen und Strategien

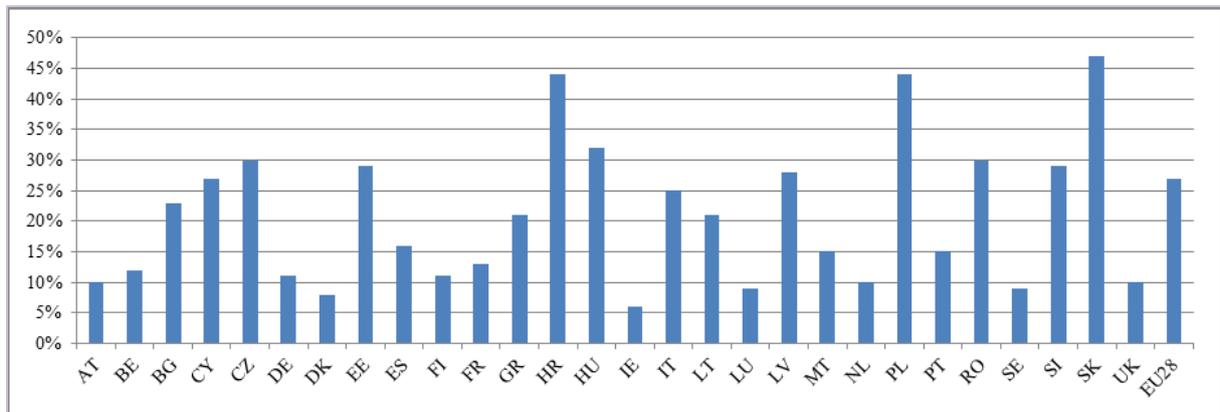
zu ermöglichen. Bessere und für alle interessierten Kreise zugänglichere Daten über die Auftragsvergabe könnten dafür sorgen, dass diesem Thema seitens der Forschung größere Aufmerksamkeit zuteilwird (wodurch neue Ideen zur Beseitigung bestimmter Schwachstellen entwickelt werden könnten) und die Interaktion mit der Gesellschaft insgesamt optimiert wird (Vertrauensbildung und Schaffung von öffentlichem Druck zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit des öffentlichen Auftragswesens).

Kostenwirksamkeit

2.1. Wettbewerb im öffentlichen Auftragswesen

Die in TED veröffentlichten Vergabebekanntmachungen enthalten die Zahl der eingegangenen Angebote. Dies ist ein wichtiger Indikator für das Wettbewerbsniveau auf den Märkten für öffentliche Aufträge. Gerade auch durch Wettbewerb unter den Bietern für öffentliche Aufträge lässt sich das endgültige Ziel des öffentlichen Auftragswesens, ein bestmögliches Preis-Leistungs-Verhältnis, erreichen. Zwischen 2006 und 2016 ist die Zahl der Ausschreibungen, bei denen nur ein Angebot vorgelegt wurde, von 14 % auf 29 % gestiegen. Dies zeigt, dass das Wettbewerbsverfahren entweder gar nicht oder immer weniger intensiv praktiziert wird und der Zugang für die Unternehmen zu den Märkten für öffentliche Aufträge insgesamt schwieriger geworden ist.

Abbildung 1: Anteil der Aufträge, für die nur ein einziges Angebot vorlag (ohne Rahmen) 2006-2016



Quelle: Europäische Kommission auf der Grundlage von ABl./TED-Daten (Kroatien 2013-2016, Rumänien und Bulgarien 2007-2016)

Auf Ebene der EU-28 lag der Anteil der Bekanntmachungen mit nur einem Bieter im Zeitraum 2006-2016 bei 27 %. Die höchsten Zahlen wiesen die neuen Mitgliedstaaten auf. Auch in Italien war ein hoher Prozentsatz nahe des EU-28-Durchschnitts zu verzeichnen.

Insgesamt gibt es immer mehr EU-Mitgliedstaaten mit einem hohen Anteil an Aufträgen mit einem einzigen Angebot, d. h. mit unzureichendem Wettbewerb (Abbildung 1).

2.2. Umfang der grenzüberschreitenden Auftragsvergabe

Die durch die EU-Vergabevorschriften geschaffenen Bedingungen sollten zu einer zunehmenden grenzüberschreitenden Auftragsvergabe führen. Grundsätzlich gibt es zwei getrennte Formen der grenzüberschreitenden Auftragsvergabe, die direkte⁴ und die indirekte⁵

Auftragsvergabe. Zwischen 2009 und 2015 hat sich der Umfang der direkten grenzüberschreitenden Auftragsvergabe im Allgemeinen sowohl im Verhältnis zum Gesamtwert der vergebenen Aufträge (von 2,5 % auf 3,5 %) als auch im Verhältnis zur Gesamtzahl der vergebenen Aufträge (von 1,5 % auf 2 %) erhöht. Im selben Zeitraum verzeichnete auch die indirekte grenzüberschreitende Auftragsvergabe insgesamt einen Anstieg: Der Anteil der vergebenen Aufträge stieg insgesamt von 19,9 % auf 22,6 %, während der Anteil am Gesamtwert der vergebenen Aufträge von 18,6 % auf 21,4 % stieg. Diese Wachstumstendenz war im Laufe der Zeit jedoch nicht stabil.

Zwischen 2009 und 2015 lag der Anteil der direkten grenzüberschreitenden Auftragsvergabe

⁴ Wenn der erfolgreiche Bieter nicht im selben Land wie der öffentliche Auftraggeber ansässig und nicht in einheimischem Besitz ist.

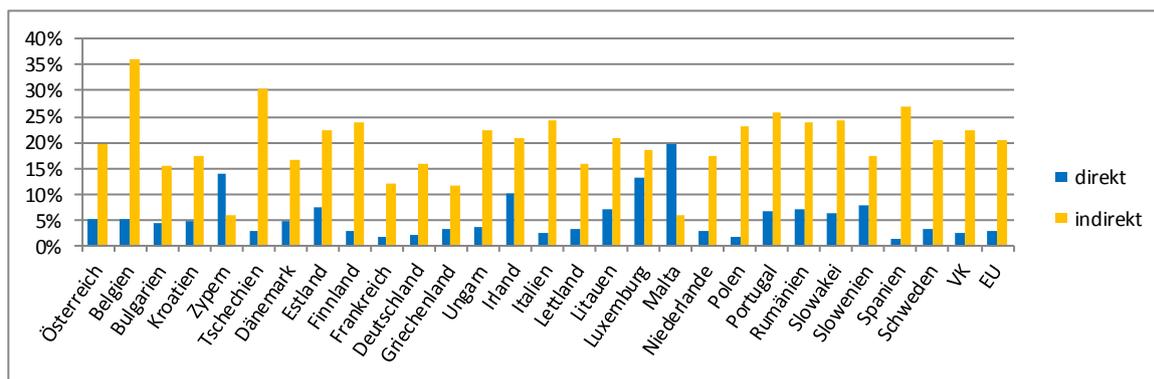
⁵ Wenn der erfolgreiche Bieter im selben Land wie der öffentliche Auftraggeber ansässig, jedoch eine Tochtergesellschaft eines ausländischen Unternehmens ist.

nur in drei Ländern über 10 %: Malta (12 %), Irland (13 %) und Luxemburg (17 %). In diesen drei kleinen Ländern scheint das lokale Angebot nicht auszureichen, um den Bedarf der öffentlichen Käufer zu decken. In den meisten Mitgliedstaaten der EU-28 blieb der Anteil der direkten grenzüberschreitenden Auftragsvergabe unter 5 % (Schaubild 2).

Zwischen 2009 und 2015 lag der Anteil der indirekten grenzüberschreitenden Auftragsvergabe in den meisten Mitgliedstaaten über 15 %. Der Anteil der indirekten grenzüberschreitenden Auftragsvergabe schwankte in den einzelnen EU-28-Ländern zwischen 2,1 % und 34,8 % (nach Wert zwischen 5,9 % und 36 %).

Die Tatsache, dass der Anteil der indirekten grenzüberschreitenden Auftragsvergabe oft hoch ist, wenn derjenige der direkten grenzüberschreitenden Auftragsvergabe gering ausfällt, ist möglicherweise ein Hinweis auf tatsächliche oder vermeintliche Hindernisse für grenzüberschreitende Angebote, die Unternehmen dazu veranlassen, sich im grenzüberschreitenden Verkauf auf vor Ort ansässige Tochtergesellschaften zu stützen.⁶

Abbildung 2 – Anteil der an ausländische Unternehmen vergebenen Aufträge nach Wert (direkt und indirekt), 2009-2015



⁶ Im Rahmen der sich entwickelnden Strategie der Unternehmen zur Verbesserung des grenzübergreifenden Marktzugangs ist es wahrscheinlicher, dass sie eine Tochtergesellschaft gründen, um komplexe länderspezifische Anforderungen zu meistern. Grenzüberschreitende Bieter sehen eine Präsenz vor Ort auch deshalb als Vorteil, weil in ihren Augen öffentliche Auftraggeber Auftragnehmer bevorzugen, die ihre Sprache sprechen und geografisch nicht weit entfernt sind.

Transparenz und Gerechtigkeit

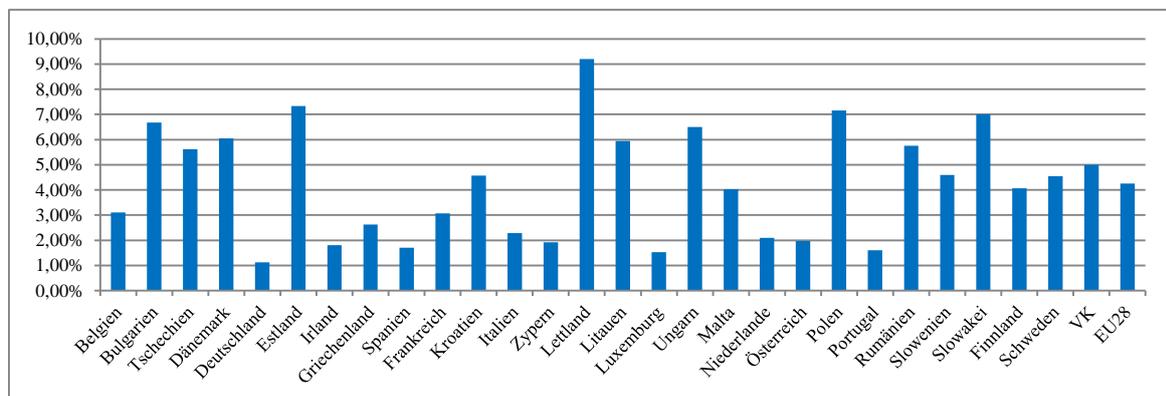
2.3. Veröffentlichung öffentlicher Ausschreibungen auf EU-Ebene

Ein Schlüsselindikator ist die Zahl der auf EU-Ebene veröffentlichten Ausschreibungen.⁷ Obschon der allgemeine Trend für die letzten vier Jahre relativ stabil ist, schwankt der Veröffentlichungsumfang von Land zu Land erheblich. In einigen von ihnen liegt der Wert der veröffentlichten Aufträge im Verhältnis zum BIP weit unter dem EU-Durchschnitt von 4,25 % (2012-2015) (Abbildung 3).

hohe Transparenz und mehr Wettbewerb eher zu erwarten.

Länder, in denen der Wert der veröffentlichten Ausschreibungen im Verhältnis zum BIP relativ gering ist, werden die Vorteile einer umfassenderen Bekanntgabe, beispielsweise geringere Kosten bei der Suche nach bevorstehenden Aufträgen oder Erweiterung des Pools potenzieller Auftragnehmer, nicht ausschöpfen. Hinzu kommt, dass diese Länder, die zwar von der Offenheit der Märkte in anderen Mitgliedstaaten profitieren, europäischen Unternehmen aus anderen

Abbildung 3 – Wert der veröffentlichten Ausschreibungen als Prozentsatz des BIP nach Mitgliedstaaten, 2012-2015



Quelle: Europäische Kommission auf der Grundlage von ABL-/TED-Daten (Kroatien 2013-2015)

2.4. Offene Verfahren bei der Auftragsvergabe

Transparente öffentliche Beschaffungsmärkte sind durch ein hohes Maß an Offenheit und ein Potenzial für starken Wettbewerb gekennzeichnet, d. h. die Unternehmen, die den Zuschlag erhalten, sind diejenigen mit dem besten Produkt zum besten Preis für das beste Ergebnis.

Ein Kernindikator für den Grad an Transparenz ist die Art der verwendeten Verfahren. Bei offenen Verfahren sind

Mitgliedstaaten keine gleichwertigen Möglichkeiten bieten. Dies ist im Verhältnis zwischen Defizit- und Überschussländern von großer Bedeutung. Deutschland ist der Mitgliedstaat mit dem niedrigsten Veröffentlichungsniveau in der EU (1,2 %).

Im Gegensatz dazu dürfte das Maß an Transparenz und Wettbewerb bei Rückgriff auf ein Verhandlungsverfahren ohne Veröffentlichung (NOC) wesentlich niedriger sein.

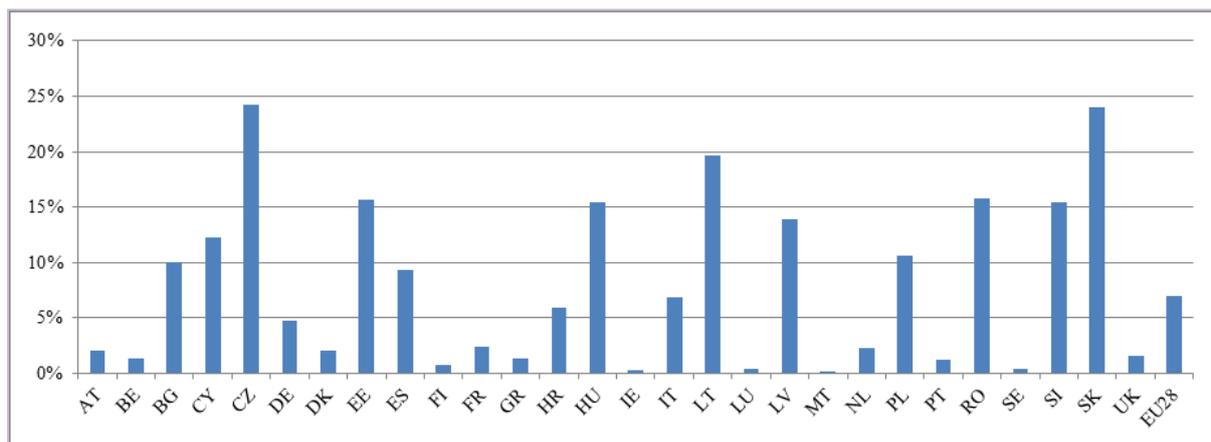
Der Anteil dieser Verfahren an den Vergabebekanntmachungen in der EU-28 lag im Zeitraum 2006-2016 bei 7 % (siehe Abbildung 4). Dies deutet darauf hin, dass der sichtbare Teil des öffentlichen Auftragswesens recht

⁷ Einschließlich Versorgungsdienstleistungen und Verteidigung.

transparent ist. Seit 2006 ist insgesamt eine relative Stabilität zu verzeichnen, wobei jedoch erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bestehen. Einige Sektoren stechen allerdings

wegen einer sehr intensiven Nutzung von NOC-Verfahren hervor. Dies gilt beispielsweise für Vergabeverfahren im Bereich von IT-Lösungen, die häufig durch eine Anbieterbindung geprägt sind.

Abbildung 4 – Anteil der Vergabebekanntmachungen mit Verhandlungsverfahren ohne Veröffentlichung (NOC), 2006-2016



Quelle: Europäische Kommission auf der Grundlage von ABl./TED-Daten (Kroatien 2013-2016, Rumänien und Bulgarien 2007-2016)

2.5. Qualität der Berichtsdaten

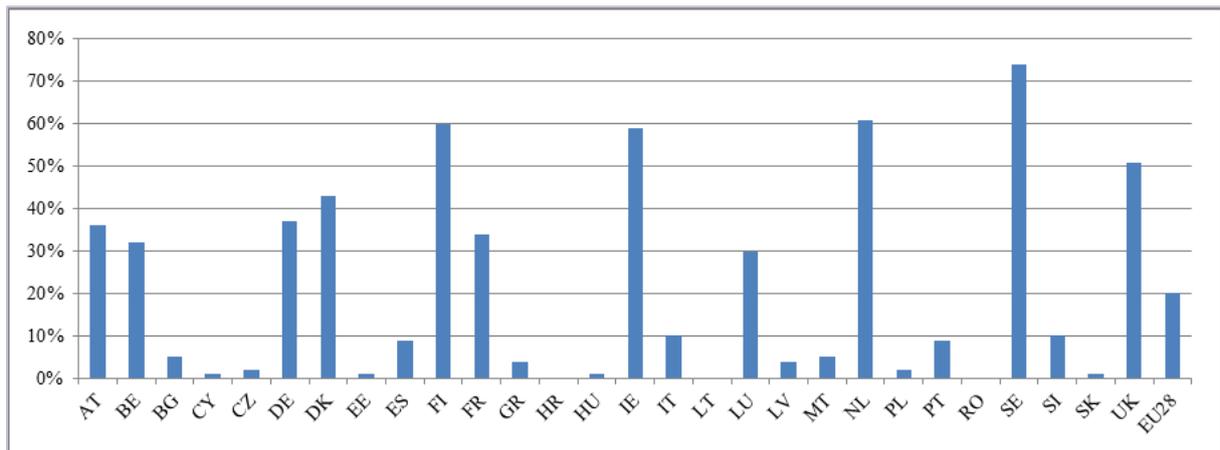
Die Bedeutung von Daten ist allgemein anerkannt. Die OECD hat beispielsweise darauf hingewiesen, dass die Mitgliedstaaten zwar zunehmend grundlegende Beschaffungsdaten erheben, aber nur wenige von ihnen diese Informationen systematisch analysieren um zu messen, wie leistungstark ihr Auftragswesen ist. Darüber hinaus wurde in Studien der Kommission empfohlen, die Qualität der Beschaffungsdaten und der Remedy-Daten zu verbessern. In einigen Mitgliedstaaten wurden spezielle Studien durchgeführt, z. B. von britischen, deutschen und schwedischen Regierungsbehörden sowie kroatischen, tschechischen und ungarischen Nichtregierungsstellen.

Die Kosten der vorgeschlagenen Lösungen sind im Allgemeinen nicht hoch, weder in absoluten Zahlen noch im Vergleich zu den Beschaffungsausgaben. So beliefen sich beispielsweise die Kosten für das Auftragsregister in der Slowakei auf weniger als 25 000 EUR.

Zudem liegen bereits Rechnungsprüfungsdaten vor, was bedeutet, dass die wichtigsten Änderungen nunmehr an den Arbeitsabläufen vorgenommen werden müssen. Überdies wurde in einigen Mitgliedstaaten eine ausgefeilte Datenanalyse zu moderaten NRO-Budgets durchgeführt.

Ein Indikator zur Veranschaulichung der Datenqualität ist der Prozentsatz der in TED veröffentlichten Bekanntmachungen ohne Angaben zum Auftragswert. Auf EU-Ebene lag der Anteil der Aufträge ohne Auftragswert im Zeitraum 2006-2016 bei 20 %. 10 Mitgliedstaaten wiesen deutlich höhere Prozentsätze auf, insbesondere Schweden, die Niederlande, Finnland und Irland. Hinzu kommt, dass eine Reihe von Ländern mit einem hohen Anteil fehlender Auftragswerte im Laufe der Zeit keine Verbesserungen bei der Behebung dieses Problems erzielt hat, wobei als extremste Fälle Schweden und die Niederlande zu nennen sind.

Abbildung 5 – Keine Angaben zum Auftragswert, 2006–2016



Quelle: Europäische Kommission auf der Grundlage von ABL-/TED-Daten (Kroatien 2013-2016, Rumänien und Bulgarien 2007-2016)

Gute Verwaltungsführung

2.6. Bündelung der Nachfrage

Das öffentliche Auftragswesen ist durch eine erhebliche Fragmentierung hinsichtlich der Zahl der öffentlichen Käufer geprägt. Schätzungen zufolge sind in der EU mehr als 350 000 einzelne öffentliche Auftraggeber tätig. In vielen Mitgliedstaaten liegen jedoch keine verlässlichen Angaben über die Zahl der öffentlichen Auftraggeber vor, sodass die genannte Zahl als Richtwert anzusehen ist.

Finanzielle Zwänge und stärkere Rufe seitens der Öffentlichkeit nach mehr Verantwortungsübernahme veranlassen die Behörden dazu, die öffentliche Auftragsvergabe zu zentralisieren und standardisieren. Gleichzeitig kann die Nachfragebündelung im öffentlichen Auftragswesen den Behörden dabei helfen, nachstehend genannte zentrale Ziele zu verwirklichen:

- Erzielen des besten Preis-Leistungs-Verhältnisses durch wirtschaftliche Größenvorteile;
- Verwirklichung sozialer oder ökologischer Ziele;
- Professionalisierung der öffentlichen Käufer;
- Gewährleistung einer effektiveren Planung und Überwachung des

Zyklus der öffentlichen Auftragsvergabe;

- Einführung von E-Tools.

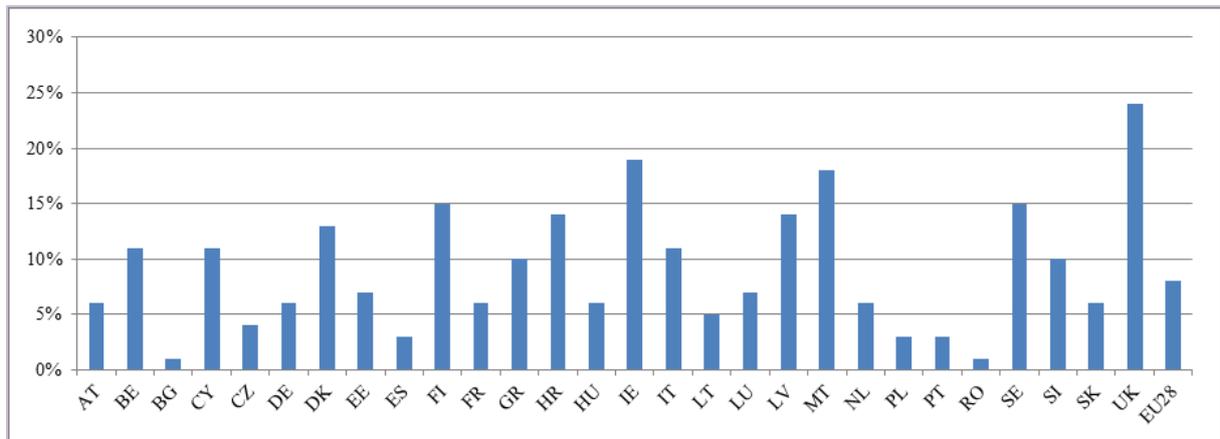
So ist beispielsweise im Vereinigten Königreich der Energiesektor zu einem der erfolgreichsten Beispiele für gemeinsame Vergabeverfahren geworden. Im Jahr 2010 wurden alle zentralen Regierungsstellen beauftragt, Energie über den Government Procurement Service (staatliche Beschaffungsstelle) zu beziehen, wodurch Einsparungen in Höhe von 51 Mio. GBP erzielt werden konnten. Für die Nachfragebündelung bestehen zwei Optionen: i) Beschaffung über eine zentrale Beschaffungsstelle oder ii) über gemeinsame Auftragsvergabe mit anderen Stellen. Waren wie Strom und Gas oder Büromöbel und -ausstattung sind gute Beispiele.

Auf EU-28-Ebene lag der durchschnittliche Anteil der Auftragsbekanntmachungen, bei denen der öffentliche Auftraggeber im Namen anderer öffentlicher Auftraggeber Beschaffungen tätigte, im Zeitraum 2009-2015 bei 8 % (Abbildung 6), wobei das Vereinigte Königreich Spitzenreiter ist. Gemessen am EU-28-Durchschnitt besteht eine große Bandbreite im Hinblick auf die Nutzung gemeinsamer oder zentraler Vergabeverfahren. Die relativ stabil verlaufende Veränderung ist

jedoch ein Beleg dafür, dass sich die
Mitgliedstaaten trotz der
Haushaltszwänge nicht die

Nachfragebündelung zunutze machen
(wo sich dies anbieten würde).

Abbildung 6 – Anteil der Vergabebekanntmachungen, bei denen der öffentliche Auftraggeber im Namen anderer öffentlicher Auftraggeber die Beschaffung tätigt (gemeinsame oder zentrale Auftragsvergabe), 2006–2016



Quelle: Europäische Kommission auf der Grundlage von ABL-/TED-Daten (Kroatien 2013-2016, Rumänien und Bulgarien 2007-2016)

2.7. Uneinheitliche Anwendung von Qualitätskriterien

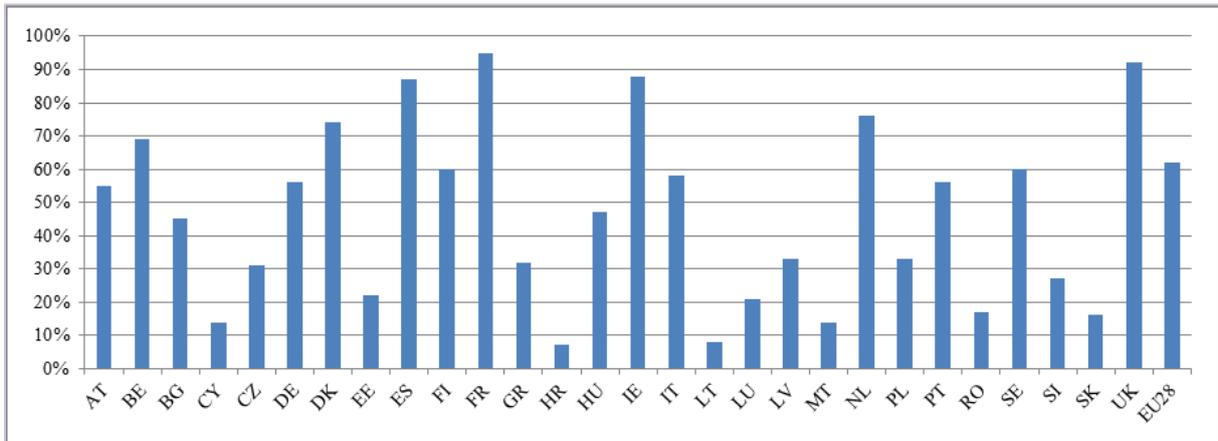
Nur wenige Mitgliedstaaten setzen sich aktiv für eine ökologisch verträgliche/sozialverträgliche öffentliche Auftragsvergabe oder für Innovationen ein. Dies hat eine übermäßige Nutzung des niedrigsten Preises als Zuschlagskriterium zur Folge und führt nicht immer zum besten Preis-Leistungs-Verhältnis.

Die Kommission setzt sich stattdessen für die Berücksichtigung von Qualitätskriterien im Rahmen des Prinzips des wirtschaftlich günstigsten Angebots ein. Die Mitgliedstaaten wenden dieses Prinzip jedoch sehr

unterschiedlich an (Abbildung 7). Frankreich und das Vereinigte Königreich legen das Prinzip in mehr als 90 % der Ausschreibungen zugrunde, Kroatien und Litauen hingegen in weniger als 10 % der Fälle. Der EU-Durchschnitt beträgt 62 %.

Aufgrund der geringen Inanspruchnahme des Prinzips des wirtschaftlich günstigsten Angebots kann den Mitgliedstaaten die Gelegenheit entgehen, erhebliche Beträge im Wege einer intelligenten und strategischen Auftragsvergabe auszugeben und mehr wirtschaftliche Spillover-Effekte zu erzielen. Dies gilt insbesondere für die mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten.

Abbildung 7 – Anwendung der Kriterien des wirtschaftlich günstigsten Angebots für die Bewertung von Angeboten, 2006–2016



Quelle: Europäische Kommission auf der Grundlage von ABl.-/TED-Daten (Kroatien 2013-2016, Rumänien und Bulgarien 2007-2016)

3. LÖSUNGEN FÜR DIE MITGLIEDSTAATEN

3.1. Lösungen

Mit klaren und konkreten Maßnahmen kann die öffentliche Auftragsvergabe in ein sehr wirkungsvolles Instrument der Wirtschaftspolitik des jeweiligen Mitgliedstaates umgewandelt werden, was zu erheblichem Nutzen im Vergabeergebnis führen würde. Dies wurde in der Mitteilung der Kommission vom 3. Oktober 2017⁸ angeführt. In der Mitteilung wird der politische Rahmen für die Verbesserung der Vergabepaxis in der EU dargelegt; der vorgeschlagene Ansatz beruht auf einer Partnerschaft. Maßnahmen in Schwerpunktbereichen könnten die Mitgliedstaaten auch in die Lage versetzen, die im vorigen Abschnitt festgestellten Mängel zu beheben.

Gemäß der Mitteilung umfassen diese Maßnahmen sechs Schwerpunktbereiche:

- Förderung einer strategischen öffentlichen Auftragsvergabe

- Professionalisierung öffentlicher Käufer
- Verbesserung des Zugangs zu Märkten für öffentliche Aufträge
- Mehr Transparenz, Kohärenz und bessere Datenqualität
- Verstärkte Digitalisierung der öffentlichen Auftragsvergabe
- Zusammenarbeit bei der Auftragsvergabe

Was die **strategische öffentliche Auftragsvergabe** betrifft, so sollte sie bei der Reaktion auf gesellschaftliche, ökologische und wirtschaftliche Herausforderungen eine größere Rolle spielen. In der Praxis bedeutet dies die systematische Einbeziehung innovativer, „grüner“ und sozialer Kriterien⁹, eine umfassendere Konsultation vor dem Inverkehrbringen oder eine qualitative Bewertung (zur Ermittlung des wirtschaftlich günstigsten Angebots¹⁰) sowie die Vergabe öffentlicher Aufträge für innovative Lösungen in der

⁸ COM(2017) 572 final.

⁹ Diese sollten auch die Verpflichtung zur Schaffung behindertengerechter Zugänge beinhalten.

¹⁰ Das Prinzip der Ermittlung des wirtschaftlich günstigsten Angebots ermöglicht es, den Aspekt der Qualität stärker zu berücksichtigen.

vorkommerziellen Phase. Einige Mitgliedstaaten haben das Prinzip der Ermittlung des wirtschaftlich günstigsten Angebots einschließlich „grüner“ Kriterien für ihre Vergabeverfahren verbindlich gemacht. In jedem Fall müssen strategische Kriterien systematisch angewandt werden, um bestmögliche Ergebnisse bei der öffentlichen Auftragsvergabe zu erzielen. Dies kann durch umfassende praktische Hilfe ermöglicht werden, z. B. durch die Verbreitung von Normen, Methodiken für Benchmarks, regelmäßige Aktualisierungen von Kennzeichnungen¹¹ und Bewertungskriterien sowie die Verfügbarkeit eines Verzeichnisses bewährter Verfahren.

Die **Professionalisierung** ist ein weiterer wichtiger Aspekt. Die verstärkte Nutzung der strategischen öffentlichen Auftragsvergabe erfordert eine breitere Anwendung flexibler Verfahren, Kenntnisse der Märkte und innovative Instrumente. Der öffentliche Sektor muss mit einer umfassenden Strategie auf eine geringe Risikobereitschaft reagieren und die Anziehung und Entwicklung von Kompetenzen im gesamten öffentlichen Auftragswesen fördern. Die Mitgliedstaaten befinden sich in verschiedenen Phasen ihrer Entwicklung in Richtung Professionalisierung. Ein Erfahrungsaustausch kann sie darin unterstützen, ihre Vergabepaxis zu verbessern, und wird auch die Wirksamkeit der öffentlichen Auftragsvergabe bei der Verwirklichung politischer Ziele verstärken. Langfristige Strategien zur Professionalisierung auf nationaler Ebene sind von grundlegender Bedeutung, um die richtigen Personen mit den richtigen Fähigkeiten und Instrumenten zur Verfügung zu haben und so die besten Ergebnisse zu erzielen.

Ein weiterer wichtiger Aspekt betrifft den **Zugang zu Märkten für öffentliche Aufträge**. KMU spielen eine zentrale Rolle für die Schaffung von Arbeitsplätzen, für Wachstum und

Innovation, aber sie haben nur schwer Zugang zu öffentlichen Aufträgen. Derzeit erzielen KMU 45 % des kumulierten Auftragswertes oberhalb der EU-Schwellenwerte – direkt oder als Bietergemeinschaft oder Unterauftragnehmer. Die Richtlinien aus dem Jahr 2014 sehen Maßnahmen¹² vor, die den KMU den Zugang zu öffentlichen Aufträgen erleichtern sollten. Diese verbesserten Möglichkeiten für KMU bei öffentlichen Aufträgen müssen in der allgemeinen Öffentlichkeit, bei Unternehmen und öffentlichen Auftraggebern deutlicher kommuniziert werden. Das Ziel besteht darin, den Anteil, den KMU bei öffentlichen Aufträgen halten, gemäß ihrer allgemeinen Bedeutung in der Wirtschaft zu vergrößern.

Eine weitere Möglichkeit zur Verbesserung des Zugangs besteht darin, unter den Marktteilnehmern, einschließlich KMU, Vertrauen dahingehend aufzubauen, dass diese an Ausschreibungen teilnehmen. Das kann erreicht werden, indem faire und effiziente Möglichkeiten zur Problemlösung und eine unabhängige Überprüfung der Vergabeentscheidungen angeboten werden. Die EU ist überdies der offenste Markt der Welt für die öffentliche Auftragsvergabe, aber EU-Unternehmen wird in anderen Ländern nicht immer ein entsprechender Marktzugang gewährt. Wichtige Handelspartner der EU gewähren nach wie vor nationalen Anbietern eine Präferenzbehandlung, sodass EU-Unternehmen diskriminiert werden.

Die Governance im öffentlichen Auftragswesen beruht auf verlässlichen **Daten**. Diese sind für die Ausarbeitung geeigneter politischer Maßnahmen von wesentlicher Bedeutung. Bessere und leichter zugängliche Daten über Vergabeverfahren sollten verfügbar

¹¹ Beispielsweise Umweltzeichen, Energie- oder Fair-Trade-Siegel.

¹² Die Maßnahmen zur Verbesserung des Zugangs von KMU zu den Märkten für öffentliche Aufträge zielen unter anderem darauf ab, Verträge in Lose zu unterteilen, den für die Teilnahme an einer Ausschreibung erforderlichen Umsatz zu begrenzen und die Dokumentationspflichten zu verringern.

gemacht werden¹³, da sie eine große Bandbreite an Möglichkeiten bieten, um die Wirksamkeit von beschaffungspolitischen Ansätzen besser einzuschätzen und künftige strategische Entscheidungen zu gestalten. Die Nutzung elektronischer Systeme für die öffentliche Auftragsvergabe wird auch die Erzeugung von Daten ermöglichen, die auch als Mittel zur Aufdeckung von Unregelmäßigkeiten dienen.

Zudem sollte der Zugang zu Daten des öffentlichen Auftragswesens den Dialog mit der Zivilgesellschaft ermöglichen und Regierungen stärker zur Rechenschaft ziehen. Die Behörden sind damit besser gerüstet, um Betrug und Korruption zu bekämpfen.¹⁴ Zu diesem Zweck wird die Einrichtung öffentlich zugänglicher Auftragsregister¹⁵ nachdrücklich empfohlen, da dadurch Transparenz hinsichtlich der vergebenen Aufträge und deren Änderungen hergestellt wird. Indem außerdem effektive Meldemechanismen eingerichtet und Hinweisgeber vor Vergeltungsmaßnahmen geschützt werden, wird das Melden von Korruptionsverdacht ermöglicht und so zu mehr Transparenz im öffentlichen Auftragswesen und zur umsichtigen

Verwendung öffentlicher Gelder beigetragen.¹⁶

Neue digitale Technologien bieten durch die Einführung elektronischer Systeme für die öffentliche Auftragsvergabe großartige Möglichkeiten zur Straffung und Vereinfachung des Vergabeverfahrens. Die Richtlinien für die öffentliche Auftragsvergabe sehen vor, dass die Übermittlung der Angebote ab Oktober 2018 elektronisch erfolgen muss. Jedoch können die Vorteile der elektronischen Auftragsvergabe nur dann vollständig genutzt werden, wenn die gesamte öffentliche **Auftragsvergabe einen digitalen Wandel durchläuft**. Neue Technologien eröffnen die Möglichkeit, grundsätzlich zu überdenken, wie die Vergabe öffentlicher Aufträge und die damit zusammenhängenden Teile der öffentlichen Verwaltungen organisiert werden. Es bietet sich die einmalige Chance zur Neugestaltung der einschlägigen Systeme.

Die **gemeinsame Auftragsvergabe** hat in der gesamten EU an Bedeutung gewonnen.¹⁷ Zentrale Vergabestellen verwalten als „Bündelungsstellen“ wachsende Anteile der Märkte für öffentliche Aufträge. Sie werden zu wichtigen Akteuren bei der Förderung der Reform des öffentlichen Auftragswesens und der Umsetzung eines strategischen Ansatzes. Durch sie kann die Position der öffentlichen Auftraggeber gestärkt werden, was in bestimmten Märkten, auf denen einige wenige Marktteilnehmer dominieren, unerlässlich ist. Zentrale Vergabestellen können mit allgemeinem Auftrag auf nationaler Ebene eingerichtet werden oder sich auf bestimmte Sektoren (z. B.

¹³ Dabei gilt es, die Grundrechte zu beachten, insbesondere das Recht auf den Schutz personenbezogener Daten.

¹⁴ Laut dem Bericht über Korruptionsbekämpfung der Kommission aus dem Jahr 2014 verursacht die Korruption für die Gesellschaft in der EU jedes Jahr Kosten in Höhe von 120 Mrd. EUR. Laut einer Studie aus dem Jahr 2013 (PWC und Ecorys für die Europäische Kommission) beliefen sich die direkten Kosten der Korruption im öffentlichen Auftragswesen in nur fünf Sektoren (Straße und Schiene, Wasser und Abfall, Raumplanung/Wohnungsbau, Bildung sowie Forschung und Entwicklung) und in nur acht Mitgliedstaaten auf 1,4 Mrd. bis 2,2 Mrd. EUR.

¹⁵ Das Register muss im Hinblick auf gegebenenfalls darin gespeicherte personenbezogene Daten den Datenschutzvorschriften genügen.

¹⁶ Laut der Studie „Estimating the economic benefits of whistleblower protection in public procurement“ (Milieu für die Europäische Kommission) aus dem Jahr 2017 bewegt sich der potenzielle Nutzen eines effektiven Schutzes von Hinweisgebern im öffentlichen Auftragswesen in der EU insgesamt im Bereich von 5,8 Mrd. EUR bis 9,6 Mrd. EUR pro Jahr.

¹⁷ Die Nachfragebündelung bezieht sich auf öffentliche Auftraggeber oder andere Stellen, die mittels zentraler Vergabestellen agieren, die als Großhändler oder Vermittler fungieren.

Gesundheit, IT) oder aber auf die regionale/kommunale Auftragsvergabe spezialisieren.

Die großen Volumina aufgrund der Auftragsvergabe durch zentrale Vergabestellen könnten genutzt werden, um die strategische Auftragsvergabe zu erleichtern, beispielsweise indem Ziele für eine innovative oder „grüne“ Auftragsvergabe gesetzt werden. Ihr Marktüberblick ist auch für die Professionalisierung der öffentlichen Auftragsvergabe von wesentlicher Bedeutung. Das Fachwissen der zentralen Vergabestellen bewirkt Ausstrahlungseffekte, da sie häufig andere öffentliche Auftraggeber unterstützen.

Sehr hilfreich wäre auch eine verstärkte Zusammenarbeit öffentlicher Auftraggeber. Die gemeinsame grenzüberschreitende Auftragsvergabe, bei der öffentliche Auftraggeber aus verschiedenen Ländern ihre Vergabeverfahren gemeinsam organisieren, wird durch die neuen EU-Vorschriften erheblich erleichtert. Mehrere Beispiele aus jüngerer Zeit zeigen die Durchführbarkeit solcher Partnerschaften.

3.2. Der Regelungsrahmen der EU

Die EU-Richtlinien über das öffentliche Auftragswesen gelten für Ausschreibungen, die voraussichtlich einen bestimmten Schwellenwert überschreiten, wenngleich die Mitgliedstaaten auch die Grundsätze der EU-Richtlinien für Ausschreibungen unter dem Schwellenwert einhalten müssen. Die Kerngrundsätze der Richtlinien lauten Transparenz, Gleichbehandlung, offener Wettbewerb und solide Verfahrenssteuerung. Mit ihnen soll ein Markt für öffentliche Aufträge erreicht werden, der wettbewerbsfähig, offen und gut reguliert ist. Dies ist für die sinnvolle Verwendung öffentlicher Mittel von wesentlicher Bedeutung. Die Umsetzung der Richtlinien kann auch wesentlich dazu beitragen, die Ziele der Kostenwirksamkeit, der Transparenz, der Gerechtigkeit und des

verantwortungsvollen staatlichen Handelns zu erreichen.

Die Richtlinien wurden im Zuge der Reform von 2014 umfassend geändert. Durch die neuen Vorschriften werden die Verfahren für die öffentliche Auftragsvergabe vereinfacht und flexibler gestaltet. Dies kommt öffentlichen Auftraggebern und Unternehmen, insbesondere den KMU, zugute. Im Einzelnen gilt Folgendes:

- Einfachere Verfahren für öffentliche Auftraggeber werden den EU-Markt für öffentliche Aufträge öffnen, Strategien zur Bevorzugung einheimischer Bieter unterbinden und den freien Waren- und Dienstleistungsverkehr fördern. In der Folge werden die öffentlichen Auftraggeber ein besseres Preis-Leistungs-Verhältnis erhalten.
- Die neuen Vorschriften, einschließlich einer neuen elektronischen Eigenerklärung für Bieter (ESPD), ebnen den Weg für die Digitalisierung der öffentlichen Auftragsvergabe, was die Effizienz des öffentlichen Auftragswesens erheblich steigern wird. So muss beispielsweise nur das Unternehmen, das den Zuschlag erhalten hat, alle Unterlagen vorlegen, aus denen seine Eignung für einen Auftrag hervorgeht. Dadurch wird die Zahl der für die Auswahl der Unternehmen benötigten Unterlagen drastisch reduziert.
- Durch die Beschränkung der Umsatzanforderungen und die Möglichkeit, Angebote in Lose zu unterteilen, werden KMU einen leichteren Zugang zur öffentlichen Auftragsvergabe erhalten.
- Die öffentliche Auftragsvergabe entwickelt sich zu einem politisch wichtigen Instrument. Nach den neuen Vorschriften werden die Verfahren der öffentlichen Auftragsvergabe öffentlichen Auftraggebern auch dabei helfen, umweltpolitische Maßnahmen sowie Strategien zur Förderung von sozialer Integration und Innovation umzusetzen.

Die Richtlinien über die Vergabe öffentlicher Aufträge mussten bis spätestens 18. April 2016 von den Mitgliedstaaten umgesetzt werden. Vier Mitgliedstaaten müssen die drei Richtlinien noch umsetzen (Stand: September 2017). Zwei weitere müssen die Konzessionsrichtlinie noch umsetzen.

4. ERFOLGSGESCHICHTEN

Es gibt es gute Beispiele, wie mit einigen der wichtigsten Herausforderungen, die in den vorangegangenen Abschnitten genannt wurden, umgegangen wird.

Im Hinblick auf die **strategische Auftragsvergabe** hat sich die schwedische Strategie bewährt. Vor Kurzem verabschiedete die schwedische Regierung eine nationale Strategie für die öffentliche Auftragsvergabe. Ziel der Strategie ist es, die öffentlichen Auftraggeber in die Lage zu versetzen, die strategische Auftragsvergabe durchzuführen. Die Strategie umfasst Vorschläge für konkrete Maßnahmen, die für alle Tätigkeiten des öffentlichen Sektors relevant sind. Sie enthält sieben strategische Ziele, darunter eine umweltverträgliche öffentliche Auftragsvergabe. Dies erfordert zunehmend eine umweltorientierte öffentlichen Auftragsvergabe, insbesondere bei Produktkategorien mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt. Umweltbelange und Lebenszyklusaspekte sollten in den verschiedenen Phasen des öffentlichen Vergabeverfahrens berücksichtigt werden. Die Umsetzung und Weiterverfolgung der nationalen Strategie für die öffentliche Auftragsvergabe wurde der 2015 eingerichteten nationalen Behörde für das öffentliche Auftragswesen übertragen – einer unabhängigen Behörde, deren Hauptaufgabe darin besteht, die öffentlichen Auftraggeber im Land durch Leitlinien, Schulungen usw. wirksam zu unterstützen.

Eine weitere Dimension der strategischen Auftragsvergabe ist die sogenannte soziale Auftragsvergabe. Dies bedeutet, dass die öffentliche Auftragsvergabe eingesetzt wird, um soziale Ziele wie die

Eingliederung benachteiligter Personen zu erreichen. In seinem nationalen Aktionsplan für eine nachhaltige öffentliche Auftragsvergabe von 2015 hat Frankreich das Ziel festgelegt, soziale Erwägungen bis 2020 in mindestens 25 % seiner öffentlichen Ausschreibungen einzubeziehen. Zur Erreichung dieses Ziels sieht der Aktionsplan eine Reihe von Maßnahmen, Empfehlungen und Kommunikationsinstrumenten vor, die der Sensibilisierung der öffentlichen Auftraggeber dienen.

In Bezug auf die **gemeinsame Auftragsvergabe** hat Italien eine wichtige Reform durchgeführt, um die Funktionsweise des öffentlichen Auftragswesens zu rationalisieren. Die Fragmentierung der öffentlichen Auftragsvergabe (mit über 36 000 öffentlichen Auftraggebern in Italien) ist eine generelle Schwachstelle des öffentlichen Auftragswesens in der EU. Die übermäßige Fragmentierung des öffentlichen Auftragswesens birgt eine Reihe von Problemen:

- unzureichende Größenvorteile und schwächere Verhandlungsposition der öffentlichen Auftraggeber;
- unzureichende Professionalisierung und unzureichende Kenntnis der Märkte bei den öffentlichen Käufern;
- hohe Transaktionskosten;
- Komplikationen und erhöhte Gefahr von Unregelmäßigkeiten bei den Vergabeverfahren;
- übermäßige Preisstreuung bei der gleichen, von verschiedenen Stellen beschafften Ware.

Im Rahmen seiner Ausgabenüberprüfung hat Italien beschlossen, dass die Auftragsvergabe für 19 Kategorien von Waren und Dienstleistungen (vor allem im Gesundheitssektor) über eine Gruppe von „Bündelungsstellen“, d. h. vor allem nationale oder regionale zentrale Beschaffungsstellen, erfolgen muss. Dadurch konnten auch erhebliche Preisstreuungen bei den öffentlichen Käufern angegangen werden (beispielsweise trat in ein und derselben Region ein Preisunterschied von über 300 % bei Stents für Herzkranzgefäße

auf). Dies führte im Jahr 2015 zu erheblichen Einsparungen von durchschnittlich 23 % bei bereits abgeschlossenen Vergabeverfahren, mit einer Spanne zwischen 6 % und 59 %. Die Ergebnisse lassen sich auch deshalb sehen, da die beteiligten Parteien ein System zur Planung und Koordinierung der Beschaffung des betreffenden Produkts eingerichtet haben.

Die Digitalisierung der öffentlichen Auftragsvergabe erleichtert deren Überwachung und somit die Überwachung eines erheblichen Teils der öffentlichen Ausgaben. Vertragsregister sind ein kosteneffizientes Instrument für die Auftragsverwaltung von Verträgen und für mehr **Transparenz, Kohärenz und bessere Datenqualität**. In ihnen sind digitalisierte Verträge, ihre strukturierten Zusammenfassungen einschließlich der Bedingungen für die Auftragsausführung, Lieferbedingungen und nachfolgende Änderungen gespeichert. In einigen Ländern, die ein entsprechendes Register haben, gilt zudem, dass nicht im Register veröffentlichte Aufträge nichtig sind. Diese Register unterstützen die öffentlichen Auftraggeber bei der Auftragsverwaltung und der Verbesserung der Governance im öffentlichen Auftragswesen. In Portugal ermöglicht das öffentliche Auftragsportal „Base“¹⁸ die Überwachung der Ausgaben und des Umfangs der öffentlichen Auftragsvergabe sowie die Erstellung von Statistiken über die Art der Beschaffungen, die Zuschlagserteilung für Unternehmen usw.

Die Umstellung auf die **elektronische Auftragsvergabe** bietet die Gelegenheit, das öffentliche Auftragswesen zu modernisieren. Als bewährte Verfahren in diesem Prozess gelten beispielsweise:

- Einrichtung eines einheitlichen nationalen Portals für Bekanntmachungen und dessen Anbindung an TED;

- Gewährleistung eines wettbewerbsorientierten Markts für Dienste der elektronischen Auftragsvergabe;
- Einrichtung eines Auftragsregisters, das vollständige Informationen über die Vergabe von Aufträgen enthält;
- vereinfachte Anforderungen an Signaturen; die Verwendung elektronischer Signaturen ist rückläufig;
- Anwendung des Grundsatzes der einmaligen Erfassung.

Ebenso wichtig ist, dass Unternehmen (oder Bürger) den öffentlichen Verwaltungen Informationen nur einmal übermitteln müssen. Der Grundsatz der einmaligen Erfassung gilt für die Interaktion zwischen Staat und Unternehmen (oder Bürgern). Ihm liegt zugrunde, dass Informationen, die einer öffentlichen Verwaltung unter Verwendung verschiedener Referenzen (wie der Steuernummer) zugänglich sind, nicht noch einmal von Unternehmen (oder Bürgern) eingeholt werden sollten. Dies kann entweder unmittelbar durch nationale Register (wie in Estland) oder durch ein Bündelungssystem (beispielsweise Vorauswahl) erfolgen, sodass Unternehmen den Verwaltungen die Informationen nur einmal übermitteln.

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Beim öffentlichen Auftragswesen wurden in den letzten Jahren sowohl auf EU- als auch auf nationaler Ebene Verbesserungen erzielt, aber es besteht dennoch weiterer Handlungsbedarf. Die Mitgliedstaaten geben einen beträchtlichen Teil ihrer öffentlichen Ausgaben für die Auftragsvergabe aus. In mehreren Ländern ist der Anteil der veröffentlichten Aufträge jedoch weiter gering, was zur Folge hat, dass der Markt für öffentliche Aufträge nicht in ausreichendem Ausmaß offen ist für grenzüberschreitende Geschäftsmöglichkeiten. Die Anwendung von Vergabeverfahren wie dem Verhandlungsverfahren ohne Veröffentlichung, die den Wettbewerb einschränken, variiert von Land zu Land erheblich und reicht von fast 0 % bis

¹⁸ <http://www.base.gov.pt>

mehr als 20 %, während der Anteil der Aufträge, für die nur ein Angebot vorlag, nach wie vor hoch ist. Dies gilt besonders für einige Sektoren (z. B. IT), die häufig durch eine Anbieterbindung geprägt sind. All dies deutet darauf hin, dass der Binnenmarkt für öffentliche Aufträge nicht ausreichend funktioniert und eine weitere Öffnung sowohl der wirtschaftlichen Effizienz als auch dem Wachstum förderlich wäre.

Hinsichtlich der Anwendung von Qualitätskriterien bei der Vergabe von Aufträgen bestehen große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten, von unter 10 % in Kroatien und Litauen bis über 90 % in Frankreich und dem Vereinigten Königreich. Im Allgemeinen wenden viele Mitgliedstaaten in Mittel- und Osteuropa häufig das Kriterium des niedrigsten Preises an und schöpfen dabei nicht das Potenzial zur Förderung von Innovationen oder zur Verfolgung sozialer oder ökologischer Ziele aus.

Derzeit loten die Mitgliedstaaten auf der Suche nach Mitteln zur Steigerung der Effizienz ihrer öffentlichen Ausgaben die Vorteile einer gemeinsamen Auftragsvergabe auf der Grundlage der Nachfragebündelung aus. Dennoch besteht noch ein erheblicher Spielraum für Verbesserungen. Eine weitere Herausforderung stellt die Notwendigkeit der Professionalisierung dar, d. h. eine Auftragsvergabe mit Personal, das über die erforderlichen Fähigkeiten und Fachkenntnisse verfügt bzw. mit den Verfahren vertraut ist.

Die elektronische Auftragsvergabe ist ein Mittel zur Erhöhung der Transparenz und Effizienz von Vergabeverfahren. Sie wird in den Mitgliedstaaten schrittweise eingeführt. Im Hinblick auf die Qualität der eingeführten Dienste der elektronischen Auftragsvergabe besteht jedoch noch Verbesserungsbedarf.

Datum: 22.11.2017