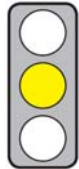


KERNPUNKTE

Ziel des Grünbuchs: Durch eine Reform der EU-Vergabevorschriften soll das öffentliche Auftragswesen effizienter und für „politische Ziele“ instrumentalisiert werden.

Betroffene: Unternehmen, öffentliche Einrichtungen.



Pro: Größere Flexibilität im Vergabeverfahren, etwa durch Spielräume bei der Aushandlung von Auftragsbedingungen, erhöht die Effizienz der öffentlichen Auftragsvergabe.

Contra: Die Instrumentalisierung des öffentlichen Auftragswesens für die Ziele der Strategie „Europa 2020“ schadet der Effizienz sowohl bei der Auftragsvergabe als auch bei der Erreichung dieser Ziele.

INHALT

Titel

Grünbuch KOM(2011) 15 vom 27. Januar 2011: Über die **Modernisierung** der europäischen Politik im Bereich **des öffentlichen Auftragswesens** – Wege zu einem effizienteren europäischen Markt für öffentliche Aufträge

Kurzdarstellung

► Hintergrund und Ziele

- Die öffentliche Nachfrage nach Bau-, Liefer- oder Dienstleistungsaufträgen wird durch die Vergabe öffentlicher Aufträge („Beschaffung“) gedeckt. Auf die öffentliche Auftragsvergabe entfallen laut Kommission etwa 17% des EU-BIP (Internal Market Scoreboard Nr. 19, S. 23).
- Die EU-Vergabevorschriften verpflichten öffentliche Auftraggeber ab einem bestimmten Vergabevolumen, dessen Höhe vom jeweiligen Sektor abhängt, zu europaweiten Vergabeverfahren. Dies soll transparente, diskriminierungsfreie und auf Wettbewerb ausgerichtete Abläufe gewährleisten. Die zentralen EU-Vergabevorschriften sind
 - die Richtlinie zur Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträge (2004/18/EG) und
 - die Richtlinie zur Koordinierung der Auftragsvergabe durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung und der Postdienste (2004/17/EG).
- Die Kommission will „vorhandene Instrumentarien und Methoden“ reformieren, um
 - öffentliche Gelder effizienter einzusetzen,
 - mit der Auftragsvergabe „politische Ziele“, insbesondere die Innovationsförderung, durchzusetzen,
 - die grenzüberschreitende Beteiligung an EU-weit durchgeführten Vergabeverfahren zu erleichtern,
 - den Zugang europäischer Unternehmen zu Auftragsmärkten in Drittländern zu verbessern,
 - Korruption und „Günstlingswirtschaft“ zu verhindern und zu bekämpfen.
- Die Kommission erwägt außerdem, zur Erhöhung der Rechtssicherheit „grundlegende Begriffe und Konzepte“ des öffentlichen Auftragswesens zu ändern. Das betrifft etwa die Einteilung öffentlicher Aufträge in Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträge (S. 7 f.).
- Zum Grünbuch, das 114 konkrete Fragen enthält, können Bürger, Organisationen und Behörden bis zum 18. April 2011 Stellung nehmen. Die Kommission will Anfang 2012 Änderungsvorschläge zu den EU-Vergabevorschriften vorlegen.

► Effizienter Einsatz öffentlicher Gelder

- Die Vergabeverfahren sollen überprüft werden mit dem Ziel,
 - die Flexibilität bei Verhandlungen zu steigern, etwa durch größere Verhandlungsspielräume über Auftragsbedingungen während des Vergabeverfahrens,
 - die Verwaltungslasten für Unternehmen bei Ausschreibungsteilnahme abzubauen,
 - die Transaktionskosten zu senken und
 - die Verfahrenslängen zu reduzieren.
- Gleichzeitig sind bestmögliche Verfahrensergebnisse mit einem „optimalen Preis-Leistungs-Verhältnis“ sicherzustellen (S. 16).
- Insbesondere für kleinere lokale und regionale Auftraggeber wird ein „einfacherer Verfahrensrahmen“, etwa durch gelockerte Veröffentlichungspflichten bei Aufträgen erwogen (S. 22).
- Die Kommission weist auf die von Befürwortern angeführten „höchst positiven Auswirkungen“ einer „Zusammenführung der Nachfrage“ und einer „gemeinsamen Auftragsvergabe zwischen öffentlichen

Auftraggebern“ für die Beschaffung hin. Um dies zu fördern, führt sie „spezifischere Instrumente auf EU-Ebene“ an, ohne diese zu konkretisieren. (S. 27).

- Die Kommission will klären, unter welchen Bedingungen die EU-Vergabevorschriften auf die Vergabe zwischen Behörden (öffentlich-öffentliche Zusammenarbeit) anwendbar sein sollen. Dieser Bereich ist bislang von einer umfangreichen EuGH-Rechtsprechung geprägt. Die Kommission will 2011 Leitlinien zur Auslegung dieses Fallrechts veröffentlichen (S. 25).

► Einbezug „politischer Ziele“ bei der Auftragsvergabe

- Das öffentliche Auftragswesen kann „einen wichtigen Beitrag“ leisten, um die „politischen Ziele“ der Wachstumsstrategie „Europa 2020“ [KOM(2010) 2020; s. [CEP-Analyse](#)] zu verfolgen (S. 38). Das betrifft etwa
 - die Innovationsförderung,
 - den Umweltschutz,
 - das Gesundheits- und Sozialwesen,
 - die Steigerung der Ressourcen- und Energieeffizienz sowie die Bekämpfung des Klimawandels; so könnte die Förderung erneuerbarer Energien und „intelligenter Netze“ als Vergabekriterium berücksichtigt werden [Mitteilung Energiestrategie KOM(2010) 639; s. [CEP-Analyse](#)]; bei der Beschaffung von Gütern oder Dienstleistungen sollten deren Kosten über den gesamten Lebenszyklus – ermittelt mit „allgemeiner Methodik“ zur finanziellen Bewertung – berücksichtigt werden (S. 48).
- Die Kommission legt besonderes Gewicht auf die Innovationsförderung: „Die öffentliche Beschaffung innovativer Produkte und Dienstleistungen ist von zentraler Bedeutung für Verbesserung der Qualität und der Effizienz der öffentlichen Dienste in Zeiten knapper Haushalte“ (S. 51).
Für wichtig erachtet sie dabei insbesondere
 - die „vorkommerzielle Auftragsvergabe“ als Beitrag zur Entwicklung neuer, noch nicht existierender Produkte und Dienstleistungen [dazu näher Mitteilung Innovationsunion KOM(2010) 546; s. [CEP-Analyse](#)],
 - einen ausreichenden Schutz der Rechte des geistigen Eigentums und innovativer Lösungen im Vergabeverfahren.
- Für den Einbezug politischer Ziele bei der öffentlichen Auftragsvergabe gibt es grundsätzlich zwei Möglichkeiten (S. 39).
 - „Beschaffungstechnik“: Die öffentlichen Auftraggeber berücksichtigen die politischen Ziele in den Vergabeverfahren (z.B. Festlegung bestimmter Auswahlkriterien bei Bewertung des Ausschreibungsteilnehmers oder Berücksichtigung bestimmter Aspekte durch Klauseln zur Auftragsausführung).
 - „Beschaffungsgegenstand“: Den öffentlichen Auftraggebern werden für die zu beschaffenden Güter oder Dienstleistungen „verbindliche Anforderungen“ auferlegt oder „lenkende Anreize“ über die Art der zu beschaffenden Güter oder Dienstleistungen gesetzt.
- Die Kommission weist auf Zielkonflikte („Auswirkungen“) hin:
 - Der Einbezug „politischer Überlegungen“ bei der Auftragsvergabe kann dem Grundsatz entgegenstehen, dass „öffentliche Gelder so wirtschaftlich wie möglich eingesetzt werden“ (S. 45).
 - Politisch motivierte Anforderungen an die Auftragsvergabe, z.B. eine Frauenquote im Betrieb, können einem anderen politischen Ziel, z.B. der Innovationsförderung, „zuwiderlaufen“.
 - Politisch motivierte Anforderungen können den bürokratischen Aufwand für Unternehmen erhöhen und dadurch insbesondere kleinere und mittlere Unternehmen (KMU) benachteiligen.

► Stärkung des Wettbewerbs auf den Beschaffungsmärkten

- Beschaffungsmärkte weisen oft „wettbewerbswidrige Strukturen“ mit oligopolistischen Zügen auf. Sie sind daher „besonders anfällig“ für wettbewerbswidriges Verhalten, z.B. Angebotsabsprachen und Marktaufteilung. Gleichzeitig werden heute nur 1,7% der öffentlichen Aufträge an Auftragnehmer aus anderen Mitgliedstaaten vergeben (Internal Market Scoreboard Nr. 19, S. 27). Für die Kommission liegt hier „erhebliches Potential“.
- Zur Stärkung des Wettbewerbs auf den Beschaffungsmärkten schlägt die Kommission vor:
 - Die Bedingungen für die grenzüberschreitende Teilnahme an der Auftragsvergabe sollen verbessert werden, indem z.B. die grenzüberschreitende Anerkennung von Nachweisen erleichtert wird.
 - Der Zugang von KMU zu den Beschaffungsmärkten soll erleichtert werden. Denn die umfangreichen Nachweispflichten in der Auswahlphase eines Vergabeverfahrens und anspruchsvolle Auswahlkriterien wirken sich gerade auf KMU negativ aus. Als Lösung erwägt die Kommission etwa
 - eine Verringerung der Verwaltungslasten von KMU bei der Teilnahme am Ausschreibungsverfahren und
 - unverbindliche Quoten für die Berücksichtigung von KMU bei der Auftragsvergabe; verbindliche Vergabequoten für KMU lehnt die Kommission hingegen ab.

► Zugang zu Auftragsmärkten in Drittländern

Die Kommission strebt einen verbesserten, „auf Gegenseitigkeitsbasis“ beruhenden Zugang zu den Beschaffungsmärkten in Drittländern an, da die „EU offener sei als der Markt unserer internationalen Partner“ [dazu näher Mitteilung zur Handelspolitik KOM(2010) 612; s. [CEP-Analyse](#)] (S. 61 f.).

► Bekämpfung von Korruption und „Günstlingswirtschaft“

- Das öffentliche Auftragswesen ist ein „Risikogebiet“ für Korruption, „Günstlingswirtschaft“ (z.B. Bevorzugung lokaler Bewerber) und persönlich, beruflich oder finanziell motivierte „Interessenkonflikte“ (S. 55 f.).
- Die Kommission erwägt für die EU-Vergaberegeln „verfahrenstechnische Sicherheitsvorkehrungen“, um den „europäischen Gesamtstandard“ zu verbessern. Dabei ist zu berücksichtigen, dass
 - die genannten Probleme von „nationaler Verwaltungs- und Unternehmenskultur“ geprägt werden,
 - zusätzliche Sicherheitsanforderungen möglicherweise den Verwaltungsaufwand erhöhen und damit einer angestrebten Entbürokratisierung der Vergabeverfahren entgegenstehen.

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Die Kommission macht zur Subsidiarität keine Angaben.

Politischer Kontext

Die Kommission will im dritten Quartal 2011 ein Weißbuch zur Modernisierung des öffentlichen Auftragswesens und Anfang 2012 Änderungsvorschläge für die EU-Vergaberichtlinien vorlegen. Die Ergebnisse der Konsultation zum Grünbuch und einer Untersuchung der Kommission zu Wirksamkeit und Kosteneffizienz des geltenden EU-Vergaberechts sollen auf einer Konferenz am 30. Juni 2011 in Brüssel vorgestellt werden.

2010 hat die Kommission ein Grünbuch zur Vergabe öffentlicher Aufträge auf elektronischem Wege („e-Beschaffung“) herausgegeben [KOM(2010) 571] und eine Konsultation zu Konzessionen durchgeführt.

In einer Mitteilung von 2008 zum umweltorientierten öffentlichen Beschaffungswesen hat die Kommission bereits auf EU-einheitliche Umweltkriterien bei der Beschaffung hingewiesen [KOM(2008) 400; s. [CEP-Analyse](#)].

Politische Einflussmöglichkeiten

Zuständige Generaldirektion: GD Binnenmarkt und Dienstleistungen

Konsultationsverfahren: Jeder Bürger darf Stellung nehmen. Das Verfahren endet am 18. April 2011;

http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/modernising_rules/consultations/index_de.htm

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

EU-Vorschriften zum öffentlichen Auftragswesen sind grundsätzlich sachgerecht: Bei privaten Unternehmen setzt der Wettbewerb auf den Gütermärkten starke Anreize, Vorleistungen möglichst günstig einzukaufen. Denn je teurer die Vorleistungen, desto teurer ist das Endprodukt. Öffentliche Einrichtungen dagegen müssen ihre Güter zumeist nicht auf wettbewerblichen Märkten verkaufen. Oft existiert noch nicht einmal ein Marktpreis. Aus diesem Grund fehlt eine Kontrollinstanz, die sicherstellt, dass öffentliche Auftraggeber die wirtschaftlich beste Lösung wählen. Dies ist problematisch, da in der Folge Steuern und Abgaben höher als notwendig ausfallen. Um eine effiziente Verwendung öffentlicher Mittel sicherzustellen, ist es daher erforderlich, der öffentlichen Hand verbindliche Kriterien vorzugeben, die garantieren, dass EU-weit das wirtschaftlich günstigste Angebot gesucht und gewählt wird. Diese Kriterien umfassen insbesondere die Transparenz der öffentlichen Auftragsvergabe sowie die Nichtdiskriminierung von Bietern. Sie finden ihren Niederschlag in der Verpflichtung, größere Aufträge öffentlich auszuschreiben. Gleichzeitig gilt es jedoch, die daraus erwachsende bürokratische Belastung auf Seiten der Bieter und der öffentlichen Auftraggeber gering zu halten.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Das Ziel, die Vergaberichtlinien von bürokratischen Vorgaben zu entlasten, um Verwaltungslasten und Verfahrensdauern zu senken, kann die Effizienz der öffentlichen Auftragsvergabe insbesondere bei der Beschaffung standardisierter Güter erhöhen. Sofern Preis und Qualität der Güter allgemein bekannt sind und die Transparenz des Verfahrens erhalten bleibt, ist der Missbrauchsspielraum für öffentliche Auftraggeber bei solchen Gütern gering.

Die Flexibilität bei Verhandlungen kann gesteigert werden, indem es Auftraggebern gestattet wird, während des Vergabeverfahrens die Auftragsbedingungen mit potenziellen Bietern auszuhandeln. Denn Möglichkeiten und Anforderungen werden häufig erst während des Verfahrens offensichtlich. **Im Gegenzug nimmt jedoch der Ermessensspielraum öffentlicher Auftraggeber zu.** Dies kann dazu führen, dass nicht mehr der günstigste Bieter den Zuschlag erhält, sondern persönliche oder politische Erwägungen eine Rolle bei der Vergabe spielen. Ob die zusätzliche Flexibilität diese Nachteile überwiegt, wird von der konkreten gesetzlichen Ausgestaltung der Flexibilisierung abhängen.

Ob für eine öffentlich-öffentliche Zusammenarbeit das EU-Vergaberecht gilt, hängt heute stark von Einzelfallentscheidungen des EuGH ab. Die vorgesehenen Leitlinien der Kommission erhöhen die Rechtssicherheit.

Das Bestreben der Kommission, die öffentliche Auftragsvergabe zu nutzen, um die Ziele der Strategie „Europa 2020“ zu erreichen, birgt zwei Gefahren:

Erstens droht, wie die Kommission darlegt, **die Effizienz der öffentlichen Beschaffung zu sinken**. Dies ist immer dann der Fall, wenn durch die zusätzlichen politischen Vorgaben die Produktionskosten oder die bürokratische Belastung steigen. Bürokratisch belastet werden sowohl die Bieter, die belegen müssen, dass sie die zusätzlichen Anforderungen erfüllen, als auch die öffentlichen Auftraggeber, die diese Angaben überprüfen müssen. Außerdem kann die Effizienz des öffentlichen Auftragswesens sinken, wenn nur wenige Unternehmen die zusätzlichen politischen Anforderungen erfüllen und mithin der Wettbewerb unter den Bietern gering ist. Öffentliche Auftraggeber können sich diesen Umstand sogar aktiv zunutze machen, wenn sie nationale Unternehmen, die diese Anforderungen ohnehin erfüllen, bevorzugen wollen. Der wenig integrierte Binnenmarkt für öffentliche Aufträge ist dann noch stärker fragmentiert.

Zweitens besteht die Gefahr, dass auch die „Europa-2020“-Ziele nicht effizient erreicht werden. Umweltpolitische Ziele etwa können am kostengünstigsten durch den Handel mit Emissionszertifikaten effizient erreicht werden [s. [CEP-Analyse](#) zum umweltorientierten öffentlichen Beschaffungswesen KOM(2008) 400]. Daher sollte in erster Linie dieses Instrument genutzt werden, um solche Ziele zu erreichen.

Zweckmäßig ist lediglich der Vorschlag, bei der Zuschlagserteilung auch die Kosten über die gesamte Lebensdauer von Produkten mit einheitlichen Kriterien zu berücksichtigen. Er führt nicht nur dazu, dass der Energieverbrauch stärker beachtet wird, sondern auch dazu, dass die Effizienz der öffentlichen Beschaffung zunimmt, indem das Gut gekauft wird, welches über den gesamten Lebenszyklus am günstigsten ist.

Auch bei sozialpolitischen Vorgaben für Auftragnehmer, etwa die Pflicht zur Vorhaltung von Kinderbetreuungseinrichtungen, besteht die Gefahr unverhältnismäßig hoher Kosten. Die sozialen Arbeitsbedingungen werden grundsätzlich zwischen den Tarifvertragsparteien verhandelt. Dies ermöglicht, dass sich Kosten und Erträge entsprechen. Der Staat hat hier bereits als Arbeitgeber einen großen Einfluss, der über die öffentliche Auftragsvergabe nicht noch zusätzlich gestärkt werden sollte. Sozialpolitische Vorgaben bei der öffentlichen Auftragsvergabe können eine große finanzielle Belastung für ein Unternehmen darstellen, welche in keinem Verhältnis zu den Wünschen der Mitarbeiter steht.

Die Instrumentalisierung der öffentlichen Auftragsvergabe für die Innovationsförderung birgt zusätzlich die Gefahr, dass knappe Ressourcen in falsche Bereiche gelenkt werden. Unternehmer sollten allein entscheiden, wie knappe Ressourcen eingesetzt werden [s. [CEP-Analyse](#) zur Innovationsunion KOM(2010) 546].

Die Innovationsfähigkeit der europäischen Wirtschaft sollte gestärkt werden, indem die Rahmenbedingungen für innovative Unternehmen verbessert werden.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Die Instrumentalisierung der öffentlichen Auftragsvergabe für politische Ziele führt zu höheren Kosten für öffentliche Auftraggeber. Die daraus resultierende höhere steuerliche Belastung hat negative Effekte auf Wachstum und Beschäftigung.

Folgen für die Standortqualität Europas

Höhere Kosten für die öffentliche Auftragsvergabe können zu einer Erhöhung der Staatsverschuldung und der Steuerlast führen. Hierdurch sinkt die Attraktivität Europas für Investitionen.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die geltenden Vergaberichtlinien 2004/17/EG und 2004/18/EG basieren auf der Rechtsangleichungskompetenz des Art. 114 AEUV (ex-Art. 95 EGV), die daher auch maßgeblich für Änderungsrichtlinien ist.

Subsidiarität

EU-weite Regeln für das öffentliche Auftragswesen oberhalb festgelegter Schwellenwerte schaffen die Grundlage für die grenzüberschreitende Teilnahme an Ausschreibungen und entsprechen daher dem Grundsatz der Subsidiarität.

Vereinbarkeit mit internationalem Recht

Änderungen der EU-Vergabevorschriften sind unter dem Gesichtspunkt durchzuführen, dass die EU internationale Verpflichtungen zu erfüllen hat. Die EU ist Vertragspartner des WTO-Übereinkommens über das öffentliche Beschaffungswesen (GPA) und hat zudem bilaterale Handelsübereinkommen mit Vereinbarungen zum öffentlichen Auftragswesen abgeschlossen.

Zusammenfassung der Bewertung

Der Kommissionsvorschlag einer größeren Flexibilität des Vergabeverfahrens, etwa durch Spielräume bei der Aushandlung von Auftragsbedingungen, erhöht die Effizienz der öffentlichen Auftragsvergabe. Dadurch darf jedoch der Ermessensspielraum öffentlicher Auftraggeber nicht so groß werden, dass diese sachfremde Ziele verfolgen können. Die Instrumentalisierung der öffentlichen Auftragsvergabe für politische Ziele, insbesondere zur Umsetzung der Strategie „Europa 2020“ einschließlich Innovationsförderung, beeinträchtigt die Effizienz der öffentlichen Auftragsvergabe und verhindert zugleich eine effiziente Umsetzung der verfolgten politischen Ziele.