



WIRKUNG UND WIRKSAMKEIT DES EU-RECHTS FÜR DAS ÖFFENTLICHE AUFTRAGSWESEN: ZEIT FÜR ERGEBNISSE (ZUSAMMENFASSUNG DER BEWERTUNG)



INHALTSVERZEICHNIS

1. EINLEITUNG	5
2. HINTERGRUND DER EU-RICHTLINIEN ÜBER DAS ÖFFENTLICHE AUFTRAGSWESEN	6
3. ÜBERBLICK ÜBER DIE MÄRKTE FÜR ÖFFENTLICHE AUFTRÄGE IN DER EU	8
3.1. Umsetzung der EU-Richtlinien durch die Mitgliedstaaten	8
3.2. Nationale Strukturen und Vorschriften für das öffentliche Auftragswesen	8
3.3. Öffentliche Aufträge, für die die EU-Richtlinien gelten	9
3.4. Strukturelle Veränderungen auf den Märkten für öffentliche Aufträge	10
3.5. Nutzung öffentlicher Aufträge zur Erreichung anderer Ziele	11
4. DURCHFÜHRUNG VON VERGABEVERFAHREN NACH DEN EU-VORSCHRIFTEN	12
5. WETTBEWERB UND BETEILIGUNG AN ÖFFENTLICHEN AUSSCHREIBUNGEN IN DER EU	13
5.1. Beteiligung und Erfolg von KMU	13
5.2. Versorgungsunternehmen	14
6. GRENZÜBERSCHREITENDE BESCHAFFUNG	15
7. ZEIT- UND KOSTENEFFIZIENZ DER VERFAHREN	18
8. AUSWIRKUNGEN AUF DIE ERGEBNISSE	20
9. SCHLUSSFOLGERUNGEN	21
9.1. Wirksamkeit	21
9.2. Zweckdienlichkeit	21
9.3. Effizienz	21
9.4. Kohärenz mit anderen Politikbereichen	22

1. EINLEITUNG

In den Richtlinien der EU über das öffentliche Auftragswesen sind die Bekanntmachung und die Durchführung von Ausschreibungen mit einem höheren Auftragswert geregelt. In diesen Richtlinien kommen die gemeinsamen Grundsätze der Transparenz, des offenen Wettbewerbs und der ordnungsgemäßen Verwaltung öffentlicher Vergabeverfahren, die Anbieter auf dem ganzen Binnenmarkt interessieren könnten, zur Anwendung. Von offenen und gut geregelten Märkten für öffentliche Aufträge verspricht man sich eine bessere Nutzung öffentlicher Mittel.

In der vorliegenden Bewertung soll ermittelt werden, ob die Richtlinien 2004/17/EG und 2004/18/EG tatsächlich zu mehr Transparenz sowie zu mehr grenzüberschreitendem Wettbewerb und damit zu besseren Ergebnissen bei öffentlichen Beschaffungen geführt haben. Die Bewertung überprüft, ob diese Ziele angesichts veränderter wirtschaftlicher und politischer Prioritäten noch von Belang sind. Untersucht wird ferner das Verhältnis zwischen Kosten und Nutzen der Rechtsvorschriften, um zu ermitteln, welcher Verbesserungsbedarf besteht.

Die Ergebnisse dieser Bewertung sollen die grundlegenden Fakten liefern, aus denen Erkenntnisse über Wirkung und Wirksamkeit des öffentlichen Beschaffungswesens in der EU gezogen werden. Die Bewertung wird die politische Debatte mit Fakten bereichern und die Kommissionsdienststellen bei der Ermittlung möglicher Verbesserungen des bestehenden Rechts und der politischen Herangehensweise unterstützen. Zusammen mit den Antworten auf das Grünbuch der Kommission über die Modernisierung des Rechts für das öffentliche Auftragswesen wird die Bewertung bedeutend zur Vorbereitung von Vorschlägen der Kommission zur Überarbeitung der Richtlinien beitragen.

Die Überarbeitung der EU-Richtlinien für das Beschaffungswesen ist eine von zwölf Leitaktionen in der Binnenmarktakte¹, die dem Wachstum und der Beschäftigung in Europa Auftrieb geben wird. Ziel dieser Überarbeitung sollte es sein, „eine ausgewogene Politik zu erreichen, die die Nachfrage nach umweltfreundlichen, sozial verantwortungsvollen und innovativen Waren, Dienstleistungen und Bauleistungen unterstützt. Diese Überarbeitung muss den Vergabebehörden einfachere, flexiblere Verfahren bringen und den Zugang für Unternehmen, insbesondere für KMU, erleichtern.“ In der Binnenmarktakte ist vorgesehen, dass die Kommission bis Ende 2011 einen Vorschlag veröffentlicht, damit die überarbeiteten Rechtsvorschriften noch vor Ende 2012 angenommen werden können.

¹ Commission Communication (COM(2011)206 of 13.04.2011) to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: "a Single Market Act: 12 levers to boost growth and strengthen confidence".

2. HINTERGRUND DER EU-RICHTLINIEN ÜBER DAS ÖFFENTLICHE AUFTRAGSWESEN

Die Art und Weise, wie in der öffentlichen Auftragsvergabe verfahren wird, ist von großer politischer Bedeutung – vor allem vor dem Hintergrund der Haushaltskonsolidierung und -beschränkung, in deren Rahmen die meisten Mitgliedstaaten derzeit mit den öffentlichen Mitteln wirtschaften müssen. Auf die öffentlichen Ausgaben für Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge entfällt ein großer Teil der wirtschaftlichen Leistung – insgesamt waren dies 2009 mehr als zwei Milliarden EUR. Dieses Geld wird von zahlreichen und sehr unterschiedlichen öffentlichen Stellen ausgegeben – über 250 000 Vergabestellen in Europa verwalten Mittel in unterschiedlicher Höhe, und ihre verwaltungstechnischen Möglichkeiten unterscheiden sich sehr voneinander. Das Geld wird auf ganz unterschiedliche Art und Weise auf dem Wege unterschiedlicher und überaus zahlreicher Vergabeverfahren ausgegeben (mehr als 2 Mio. öffentliche Vergabeverfahren jährlich). Das öffentliche Auftragswesen ist daher hochgradig fragmentiert und komplex. Die Organisation der Vergabe öffentlicher Aufträge – und insbesondere ihre Zentralisierung bzw. Dezentralisierung – unterscheidet sich von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat, je nachdem, wie die allgemeine öffentliche Verwaltung organisiert ist.

Bei öffentlichen Auftraggebern ist nicht davon auszugehen, dass sie demselben wirtschaftlichen Druck ausgesetzt sind oder dieselben Anreize zur wirtschaftlichen Verwaltung ihrer Ausgaben haben, wie Einkäufer in der Privatwirtschaft, welche unter starkem Wettbewerbsdruck stehen. Dies hat in vielen Rechtssystemen auf der ganzen Welt zur Einführung von Regeln geführt, die einen Anreiz schaffen sollen, die vorhandenen Mittel besser zu nutzen, die Effizienz zu steigern und die Gefahr von Günstlingswirtschaft oder Korruption bei der öffentlichen Beschaffung zu verringern.

In der EU gibt es Regeln für das öffentliche Auftragswesen, um einheitliche Prinzipien für die Regulierung dieser entscheidenden staatlichen Aufgabe zu schaffen. Insbesondere soll mit den EU-Richtlinien sichergestellt werden, dass Unternehmen auf dem ganzen Binnenmarkt die Möglichkeit haben, sich um öffentliche Aufträge (oberhalb festgelegter Schwellenwerte) zu bewerben. Sie dienen auch dazu, nach Möglichkeit rechtliche und verwaltungstechnische Hindernisse für eine Beteiligung an grenzüberschreitenden Ausschreibungen auszuräumen, Gleichbehandlung sicherzustellen und durch Gewährleistung von Transparenz den Spielraum für diskriminierendes Einkaufsverhalten einzuengen.

Leitsätze des EU-Rechts für das öffentliche Auftragswesen:

In den Vorschriften der EU für das öffentliche Auftragswesen ist geregelt, wie öffentliche Mittel ausgegeben werden – nicht, wofür. Das EU-Recht stellt daher vorrangig auf die Verfahren ab, an die sich die einzelnen Vergabestellen halten müssen, wenn sie öffentliche Beschaffungen mit einem Wert durchführen, der voraussichtlich über den in den Richtlinien festgelegten Schwellenwerten liegt. Die EU-Richtlinien verpflichten zur Einhaltung bestimmter Verfahrensschritte vor der Vergabe öffentlicher Aufträge. Insbesondere enthalten sie Regeln, die

- Transparenz gewährleisten sollen (durch die Veröffentlichung von Bekanntmachungen im Amtsblatt (ABl.), in der Regel vor und nach dem Vergabeverfahren); die Anwendung der vorher bekanntgemachten Kriterien (insbesondere hinsichtlich der Anforderungen, die für eine Teilnahme zu erfüllen sind, sowie auch die Vergabekriterien zur Ermittlung des „Gewinners“); die Vergabe des Auftrags auf der Grundlage objektiver Kriterien (in Abhängigkeit vom Auftragsgegenstand) sicherstellen;
- den Ablauf des Beschaffungsverfahrens so regeln, dass interessierte Bieter eine gerechte Chance erhalten. In den Richtlinien ist eine Auswahl gemeinsamer Verfahren festgelegt. Sie wurden durch die Richtlinien von 2004 durch die Einführung des wettbewerblichen Dialogs und zusätzlicher Beschaffungsverfahren erweitert, etwa elektronischer Auktionen, dynamischer Beschaffungssysteme, zentraler Beschaffungsstellen usw.;
- den Ausschreibungsgegenstand durch nichtdiskriminierende Leistungsbeschreibungen festlegen und so die Möglichkeiten einschränken, durch Bezugnahme auf eigentümliche oder ausgefallene Spezifikationen den Kreis der Bieter von vornherein einzuengen.

In der Richtlinie 2004/18/EG werden diese Grundsätze auf Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträge angewendet. Durch die Richtlinie 2004/17/EG werden diese Grundsätze (mit einigen Abweichungen) auf die Vergabe öffentlicher Beschaffungsaufträge durch Versorgungsunternehmen (VU) in den Bereichen Wasser, Verkehr und Energie ausgedehnt.

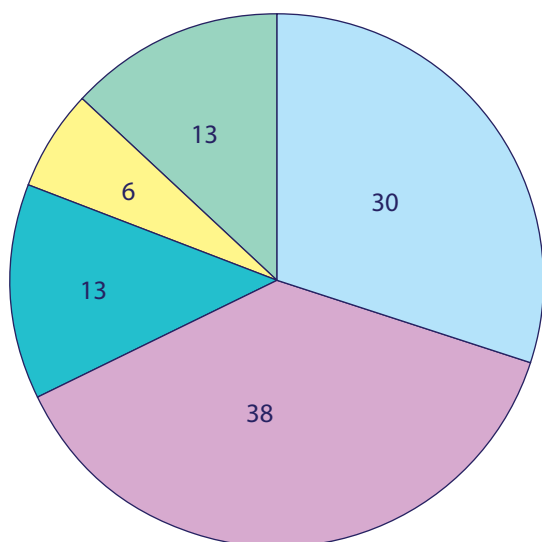
Wesentliche Änderungen erfuhren zahlreiche Aspekte der Regeln durch die Richtlinien von 2004 – so auch insbesondere eine Erweiterung der Auswahl von Verfahren und Methoden, die öffentliche Beschaffungsstellen bei der Durchführung öffentlicher Ausschreibungen nutzen können. Diese Änderungen haben die meisten Mitgliedstaaten 2006 und 2007 umgesetzt.

Die Ziele des EU-Rechts für das Beschaffungswesen werden von den Bürgerinnen und Bürgern der EU gut verstanden und weithin unterstützt. In jüngster Zeit (2011) zeigte eine Eurobarometer-Umfrage, dass für die Rolle des öffentlichen Beschaffungswesens im Kampf gegen Günstlingswirtschaft und Korruption breites Verständnis und breite Unterstützung vorhanden sind. Es wurde dabei auch das weit verbreitete Verständnis für die Bedeutung der Öffnung von Beschaffungsmärkten für den Wettbewerb deutlich. markets to competition.

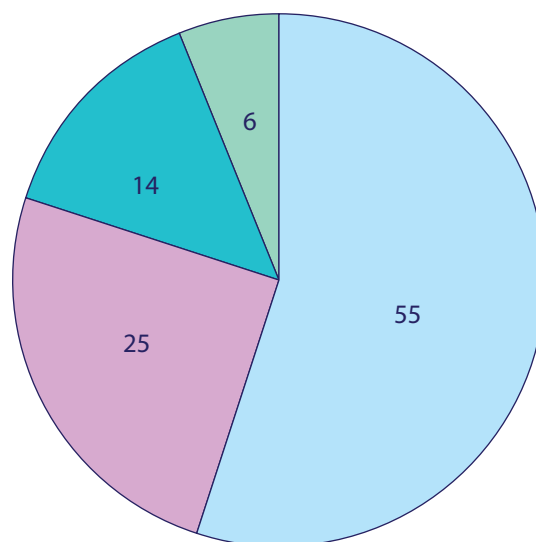
Abbildung 1: Öffentliche Wahrnehmung der EU-Politik für das öffentliche Beschaffungswesen (2011)

Inwieweit halten Sie es für richtig oder falsch, dass EU-weite Regeln darüber, wie Behörden Aufträge erteilen, ein geeignetes Mittel im Kampf gegen Günstlingswirtschaft und Korruption sind?

Halten Sie es für richtig, dass sich ausländische Unternehmen in Ihrem Land um öffentliche Aufträge bewerben dürfen?



- Völlig richtig
- Eher falsch
- Weiß nicht
- Völlig falsch
- Eher richtig



- Alle ausländischen Unternehmen
- Keines
- Nur EU
- Weiß nicht

3. ÜBERBLICK ÜBER DIE MÄRKTE FÜR ÖFFENTLICHE AUFTRÄGE IN DER EU

3.1. Umsetzung der EU-Richtlinien durch die Mitgliedstaaten

Zwar sind im EU-Recht für das öffentliche Auftragswesen gemeinsame Regeln und Verfahren für Beschaffungsaufträge mit hohem Wert festgelegt, doch verfügen die Mitgliedstaaten über einen erheblichen Ermessensspielraum bei der Umsetzung der EU-Richtlinien – dies gilt vor allem für die Verfahren und verwaltungstechnischen Vorkehrungen, mit denen die Einhaltung dieser Bestimmungen sichergestellt werden soll.

Die Richtlinien 2004/17/EG und 2004/18/EG wurden am 31. März 2004 angenommen; die Umsetzungsfrist endete für alle Mitgliedstaaten am 31. Januar 2006. Rumänien und Bulgarien mussten die Richtlinien bis zum 1. Januar 2007 umsetzen, dem Datum ihres Beitritts zur EU.

In mehreren Mitgliedstaaten kam es zu Verzögerungen, die zu Vertragsverletzungsverfahren wegen Nichtumsetzung führten, aber beide EU-Richtlinien für das öffentliche Beschaffungswesen wurden mittlerweile von allen Mitgliedstaaten vollständig umgesetzt (zuletzt von Belgien im Jahr 2010).

Zur Regelung der Beschaffungen oberhalb der EU-Schwellenwerte verwenden die meisten Mitgliedstaaten dasselbe Rechtsinstrument für die klassischen Sektoren und die Versorgungsunternehmen. Mit nur zwei Ausnahmen verfügen alle Mitgliedstaaten über dasselbe Regelungsinstrument für Liefer-, Dienstleistungs- und Bauaufträge.

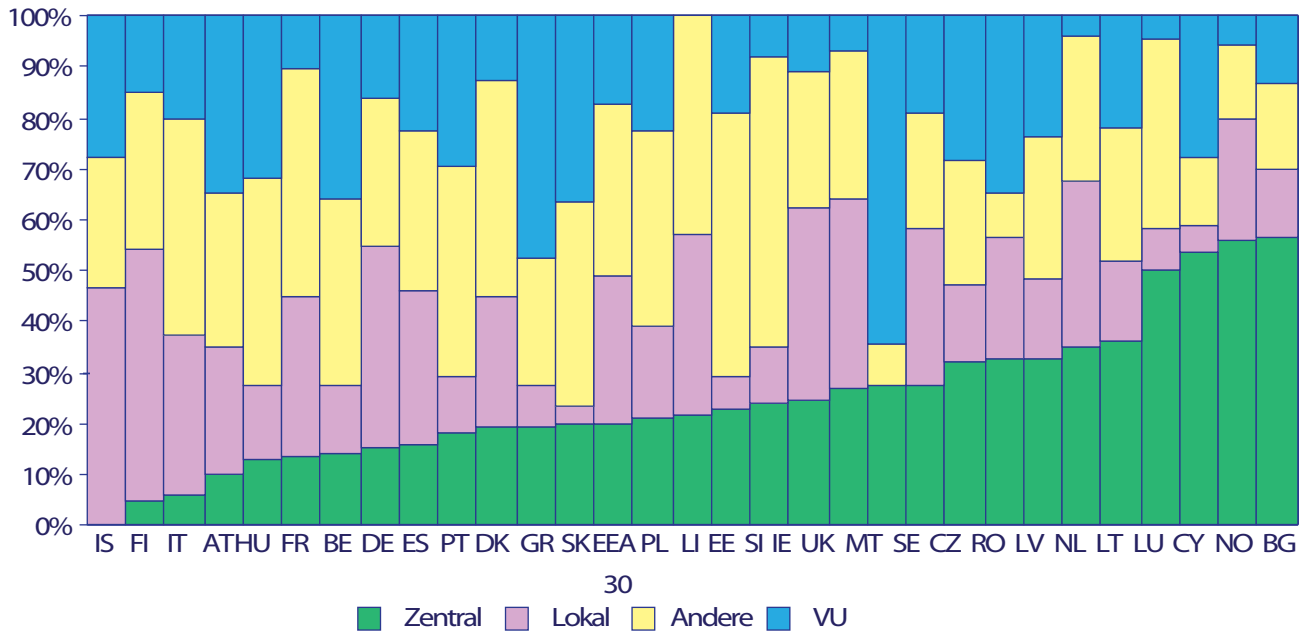
Bei der Regelung öffentlicher Beschaffungen, die nicht unter die EU-Richtlinien fallen, behalten die Mitgliedstaaten ihren vollen Entscheidungsspielraum. Sie sind dieser Aufgabe in höchst unterschiedlicher Weise nachgekommen; dies zeigten ihre Vorgehensweisen bei der Regelung von Beschaffungen unterhalb der EU-Schwellenwerte. Mehrere Mitgliedstaaten regeln die öffentlichen Aufträge, deren Wert unterhalb der EU-Schwellen liegt, innerhalb derselben Rechtsvorschrift wie die Aufträge, für die die EU-Richtlinien gelten, und verlangen für jene ebenfalls den Einsatz offener, gerechter und wettbewerbsorientierter Verfahren, die in manchen Belangen den in den Richtlinien festgelegten ähneln. Es gibt Bereiche, in denen die nationalen Regeln und Verfahren für Aufträge oberhalb und unterhalb des EU-Schwellenwertes vielfach ähnlich sind, z. B. die Vorschriften über die qualitative Auswahl, Bewertung der Angebote, Vergabekriterien, ungewöhnlich niedrige Angebote, Leistungsbeschreibungen, Rahmenverträge und elektronisches Auftragswesen.

Für Aufträge unterhalb der EU-Schwellen können Mitgliedstaaten weniger strenge Vorschriften erlassen, z. B. in Form von verwaltungstechnischen Leitlinien an Stelle von regelrechten Rechtsvorschriften. So können zum Beispiel kürzere Fristen für die Einreichung von Bewerbungen und Angeboten vorgesehen werden, sowie weniger anspruchsvolle Vorschriften für die Bekanntmachung und die Auswahl unter den Angeboten.

3.2. Nationale Strukturen und Vorschriften für das öffentliche Auftragswesen

Von den 250 000 verschiedenen Vergabestellen, die sich in der EU mit öffentlichen Beschaffungen befassen, veröffentlichen jährlich nur etwa 35 000 eine Bekanntmachung im Amtsblatt der EU. Die meisten kleineren Vergabestellen vergeben selten oder nie Aufträge, die so groß sind, dass die EU-Richtlinien für sie gelten. Das Maß der Zentralisierung unterscheidet sich ebenfalls erheblich von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat. Ein erheblicher Anteil von Beschaffungsaufträgen entfällt auf Stellen, die bestimmte öffentliche Dienstleistungen erbringen und weder dem Zentralstaat noch den Gebietskörperschaften zugeordnet werden können. Das folgende Diagramm veranschaulicht, welche Anteile an den nach EU-Regeln durchgeführten Beschaffungen jeweils auf den Zentralstaat, die Kommunen, die Versorgungsbetriebe und andere Stellen in den Mitgliedstaaten entfallen.

Abbildung 2: Aufschlüsselung des Gesamtwertes der vergebenen Aufträge nach Art der Beschaffungsstelle (2006-2009)



Hinsichtlich der Fähigkeit der einzelstaatlichen Verwaltungen, die Beschaffungsvorschriften um- und durchzusetzen, lässt sich allmählich eine allgemeine Tendenz zu einer besseren/vollständigeren Berichterstattung feststellen (u. a. dank einer besseren Nachvollziehbarkeit und Automatisierung der Beschaffungsdaten); ferner eine Tendenz zur Entwicklung von Strukturen und Organisationen, die Rat erteilen und Unterstützung leisten, sowie zur Nutzung elektronischer Beschaffungsverfahren und der entsprechenden Infrastruktur (die die Möglichkeit bieten, Nachfrager und Anbieter in größerer Zahl zusammenzuführen).

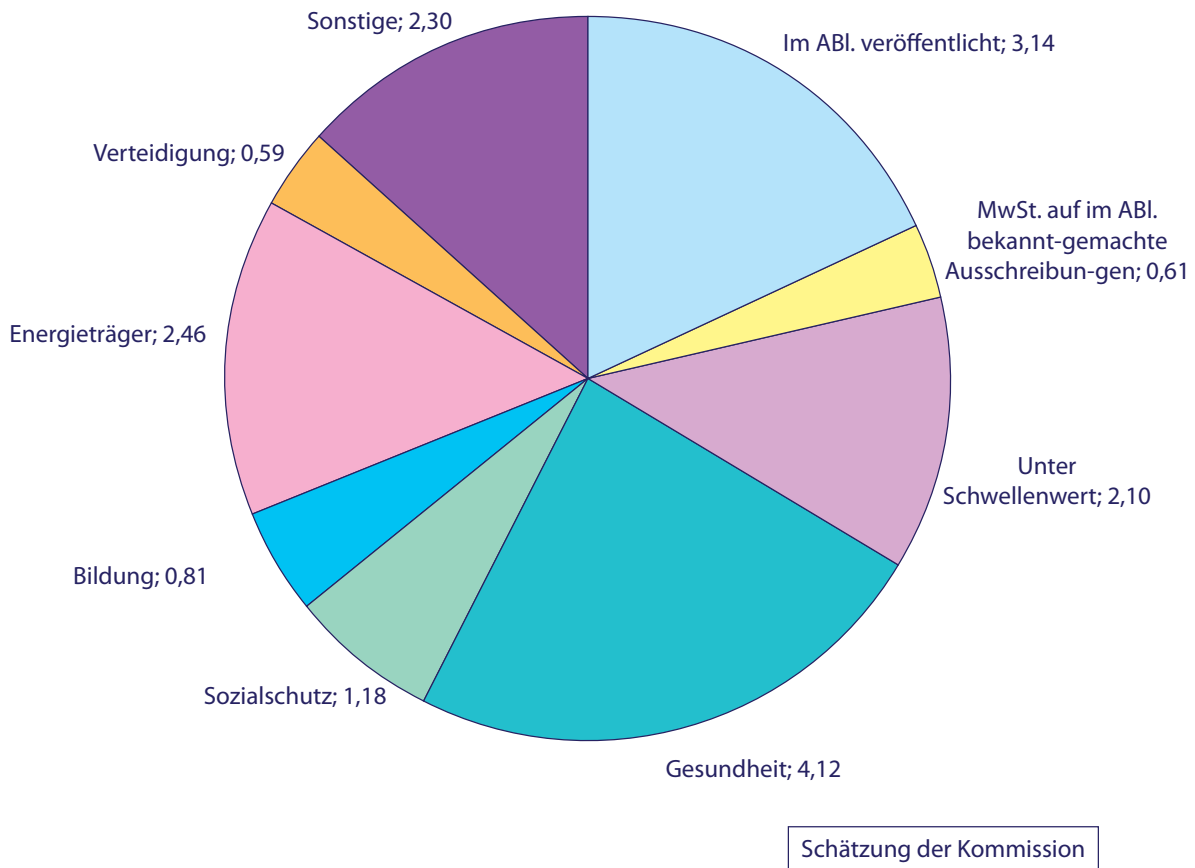
3.3. Öffentliche Aufträge, für die die EU-Richtlinien gelten

Lediglich für ein Fünftel aller öffentlichen Ausgaben für Waren und Dienstleistungen gelten die EU-Richtlinien. 2009 wurden gemäß den EU-Richtlinien 150 000 Ausschreibungen (von 35 000 Vergabestellen) veröffentlicht. Der Wert dieser Aufträge betrug schätzungsweise 420 Mrd. EUR. Dies entspricht ungefähr 20 % der gesamten öffentlichen Ausgaben für Lieferungen, Bauleistungen und Dienstleistungen.

Folglich wird der Großteil der gesamten öffentlichen Ausgaben für Waren, Dienstleistungen und Bauleistungen nicht gemäß dem EU-Recht für öffentliche Aufträge getätigt. Diese öffentlichen Ausgaben können auf folgende Weise erfolgen:

- Von den öffentlichen Ausgaben entfallen große Beträge auf Waren und Dienstleistungen für Gesundheits-, Bildungs- und Sozialdienstleistungen (über 6 % des BIP der EU); diese werden auf eine Weise ausgegeben, die nicht unter die EU-Vergaberichtlinien fällt.
- Öffentliche Aufträge unterhalb der EU-Schwellenwerte fallen ebenfalls nicht unter die EU-Vergaberichtlinien, sind aber von erheblicher Bedeutung. 2008 beliefen sich die Aufträge unterhalb der Schwellenwerte auf schätzungsweise 250 Mrd. EUR bzw. 2 % des BIP der EU.
- In den EU-Vergaberichtlinien sind bestimmte Ausnahmen für Ausgaben für Kraft-/Brennstoffe, Wasser und Verteidigungsausrüstung ausdrücklich aufgeführt (für sie gilt mittlerweile eine eigene EU-Richtlinie).

Abbildung 3: Gesamtausgaben für Bauleistungen, Waren und Dienstleistungen in % des BIP (2008)



Dreiviertel des Werts der gemäß den EU-Vorschriften bekanntgemachten Beschaffungsaufträge entfällt auf Bauleistungen und Dienstleistungen. Lieferungen machen nur bis zu einem Viertel aller Beschaffungen aus. Freilich ergeben sich diese Kennzahlen für die ganze EU aus sehr unterschiedlichen Werten für die einzelnen Mitgliedstaaten.

3.4. Strukturelle Veränderungen auf den Märkten für öffentliche Aufträge

Bei der Bewertung fallen bestimmte strukturelle Veränderungen auf – eine zunehmende Verfeinerung und Bündelung der Nachfrage durch Rahmenverträge sowie eine größere Verbreitung der zentralen Beschaffung, oft in Verbindung mit der Entwicklung von Plattformen für elektronische Beschaffungsverfahren. Stark zugenommen hat die Nutzung von Rahmenvereinbarungen, der Zentralisierung/gemeinsamen Beschaffung und von elektronischen Beschaffungsverfahren. Zwischen 2006 und 2009 hat sich die Zahl der Rahmenverträge beinahe vervierfacht. 2009 entfiel auf über 25 000 Rahmenverträge ungefähr ein Siebtel des Werts aller im Amtsblatt der EU veröffentlichten Ausschreibungen. Im selben Jahr wurden 6,8 % aller Aufträge von Beschaffungsstellen im Auftrag anderer Behörden erteilt. Mehr als 40 % des Wertes der von Stellen für zentrale oder gemeinsame Beschaffung bekanntgemachten Ausschreibungen entfielen auf Rahmenverträge.

Allerdings gibt es in einigen Mitgliedstaaten die Sorge, dass bestimmte Märkte durch Rahmenverträge auf längere Zeit für Wettbewerber unzugänglich werden könnten und dass der Umfang der Aufträge so groß wird, dass kleine und mittelgroße Unternehmen (KMU) außerstande sind mitzubieten.

Immer üblicher wird auch die Nutzung elektronischer Kommunikationsmittel sowie die Automatisierung von Beschaffungsverfahren. Obwohl die dazu erforderliche Technik mittlerweile überall verfügbar ist, wurden elektronische Beschaffungsverfahren zunächst nur zögernd genutzt. Schätzungen von Kommissionsdienststellen zufolge werden heutzutage durchschnittlich weniger als 5 % der Beschaffungen elektronisch getätigt. Allerdings gewinnt diese Methode an Auftrieb und wird immer häufiger genutzt. Laut Eurostat ist der Anteil der Unternehmen, die im Rahmen elektronischer Beschaffungsverfahren das Internet für die Einreichung von Angeboten bei öffentlichen Stellen nutzten, von 11 % im Jahr 2009 auf 13 % im Jahr 2010 angestiegen.

Betrachtet man ganz Europa, so ist das Bild uneinheitlich. Länder wie Litauen, Zypern und Portugal liegen mit Nutzungsquoten von immerhin 60 bis 90 % an der Spitze. In Portugal ist die Nutzung elektronischer Beschaffungsverfahren für alle Ausschreibungen verbindlich vorgeschrieben. Viele der größeren Länder sind im Rückstand, obwohl in Italien und Frankreich erhebliche Anstrengungen unternommen wurden.

Darüber hinaus haben alle Mitgliedstaaten in ihren nationalen Rechtsvorschriften die Nutzung elektronischer Beschaffungsverfahren gestattet. Die Infrastruktur ist weitgehend vorhanden; in 24 Mitgliedstaaten ist es möglich, Ausschreibungsunterlagen online zu veröffentlichen und Angebote online einzureichen. 2010 erreichten die EU-Ausschreibungsplattform Tenders Electronic Daily (TED) 93 % der eingegangenen Formulare mit Bekanntmachungen von Ausschreibungen auf elektronischem Wege. Kurz gesagt steht also der Nutzung elektronischer Beschaffungsverfahren rechtlich und technisch nichts mehr im Wege; sie ist zwar gering, nimmt aber allmählich zu.

Bei der Referenzerhebung über elektronische Behördendienste im Jahr 2010 wurden mehr als 230 aktive Plattformen und Portale für elektronische Beschaffungsverfahren ermittelt. Für eine Stichprobe von 67 Plattformen betrug die durchschnittliche Zahl der angeschlossenen Vergabestellen 3500, die der angeschlossenen Anbieter 11 000. Von diesen waren 5 % ausländische Anbieter.

3.5. Nutzung öffentlicher Aufträge zur Erreichung anderer Ziele

Es gibt ein wachsendes politisches Interesse daran, die öffentlichen Ausgaben derart neu auszurichten, dass sie umweltverträglicher werden, sozialpolitische Belange fördern oder die Entfaltung von Innovationen unterstützen.

Nahezu alle Mitgliedstaaten haben nationale Maßnahmepläne für ein umweltfreundliches öffentliches Auftragswesen verabschiedet. Viele haben Ziele für von der Kommission benannte vorrangige Produktgruppen festgelegt wie Bau, Verkehr, sowie Büro- und informationstechnische Ausstattung.

Ob diese Pläne nennenswerte Auswirkungen zeitigen, ist schwer zu sagen, da - bislang - kaum organisierte Beobachtungen oder Messungen durchgeführt werden. Jedoch scheinen Untersuchungen und Erhebungen aus jüngster Zeit eindeutig zu ergeben, dass die meisten Vergabestellen versuchen, nach Möglichkeit umweltfreundlich einzukaufen. Mit welchem Eifer dabei vorgegangen wird, ist je nach Mitgliedstaat und auch innerhalb der Mitgliedstaaten unterschiedlich. Daneben werden derzeit auch andere Strategien für ein nachhaltiges Auftragswesen eingeführt, etwa die Förderung einer sozial verantwortlicheren und innovationsfreundlicheren Beschaffung, wiewohl hier die Zahl der Beschaffungsstellen, die über eingehende Erfahrungen mit der Einbindung dieser politischen Ziele in ihre Beschaffungspraxis verfügen, geringer ist. Die Beschaffungsstellen stehen dabei vor schwierigen Aufgaben: zum einen, angemessene Anforderungen zu stellen, die die Zahl möglicher Anbieter nicht über Gebühr einschränken; zum anderen, festzulegen, wie die sog. Lebenszykluskosten und die Gewichtung einzelner Faktoren anzuwenden sind, dass sie die Erfüllung verschiedener Nachhaltigkeitskriterien widerspiegeln. Die Anbieter ihrerseits müssen sich sowohl mit einem Spektrum unterschiedlich hoher Anforderungen hinsichtlich sozialer oder Umweltnormen und sowie mit einer ständig steigenden Zahl unterschiedlicher Zertifikate und Siegel auseinandersetzen, mit deren Hilfe sie ggf. nachweisen können, dass ihre Produkte bestimmte Normen erfüllen.

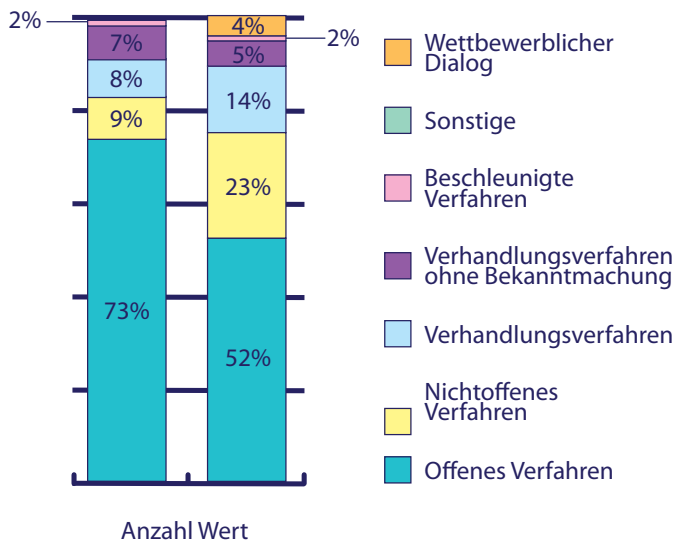
4. DURCHFÜHRUNG VON VERGABEVERFAHREN NACH DEN EU-VORSCHRIFTEN

Die EU-Richtlinien bieten eine breite Auswahl von Verfahren und Methoden für Vergabestellen, öffentliche Ausschreibungen gemäß den Richtlinien durchführen. Die Zahl der möglichen Verfahren wurde 2004 erweitert, um es den Vergabestellen zu ermöglichen, das Beschaffungsverfahren besser auf die Besonderheiten des Marktes bzw. des Ausschreibungsgegenstandes abzustellen und innovative Methoden (elektronische Auktionen, dynamische Beschaffungssysteme) einzuführen.

Etwa 18 % aller in TED bekanntgemachten Aufträge liegen unterhalb des Schwellenwertes von 125 000 EUR; 30 % der nicht zentralstaatlichen Aufträge liegen unter 193 000 EUR. Am bedeutsamsten aber ist die Tatsache, dass 70 % aller Bauaufträge unter dem EU-Schwellenwert für solche Aufträge liegen (4,85 Mio. EUR). Daraus ließe sich ableiten, dass sich die Einkäufer entweder freiwillig der EU-Verfahren bedienen oder dass sie Aufträge, insbesondere Bauaufträge, zu Aufträgen zusammenfassen, deren Gesamtwert oberhalb der Schwellen liegt.

Die herkömmliche offene Ausschreibung bleibt das am häufigsten verwendete Verfahren. Während der letzten fünf Jahre handelte es sich bei 73 % aller im Amtsblatt der EU bekanntgemachten Ausschreibungen um solche offenen Verfahren. Dies entspricht jedoch nur 52 % der insgesamt bekanntgemachten Auftragswerte, da das offene Verfahren vor allem bei kleineren Ausschreibungen zum Zuge kommt. Das nichtoffene Verfahren ist nach dem offenen das zweitbeliebteste. Auf das nichtoffene Verfahren entfallen 9 % der Bekanntmachungen, aber 23 % des Wertes aller vergebenen Aufträge. Der Unterschied zwischen beiden Verfahren lässt sich am durchschnittlichen Auftragsumfang ablesen – 8,2 Mio. EUR beim nichtoffenen Verfahren gegenüber 2,1 Mio. EUR beim offenen. Auf das Verhandlungsverfahren mit Veröffentlichung einer Bekanntmachung, das nur Versorgungsunternehmen uneingeschränkt nutzen können, entfallen 8 % der Bekanntmachungen über vergebenen Aufträge und 14 % des Wertes. Daten aus den letzten fünf Jahren zeigen außerdem, dass der wettbewerbliche Dialog in zunehmendem Maße genutzt wird, seit er bei der letzten Überarbeitung der Richtlinien 2004 eingeführt wurde.

Abbildung 4: Nutzung der Verfahren (2006-2010)



Obwohl der wettbewerbliche Dialog am seltensten, nämlich nur in 1% aller Fälle, genutzt wird, geht es hierbei um erheblich höhere Beträge – 2010 bis zu 8,6 % des Gesamtwerts der vergebenen Aufträge (2009: 5,2 %), bei einem mittleren Auftragswert von 40 Mio. EUR.

Allerdings sind, je nach Mitgliedstaat, erhebliche Abweichungen von diesem Muster festzustellen. Drei Mitgliedstaaten (Frankreich, Polen und Deutschland) vergaben die Hälfte aller 2006-2010 bekanntgemachten Aufträge, während auf das Vereinigte Königreich, Frankreich und Spanien die Hälfte des Werts aller vergebenen Aufträge entfiel.

80 % aller Bauaufträge wurden im offenen Verfahren vergeben, bei den Lieferaufträgen waren es 78 % und bei den Dienstleistungsaufträgen 68 %.

Das nichtoffene Verfahren kommt anscheinend bei teureren Bauaufträgen zum Zuge. Zwar betrafen nur 15% der nichtoffenen Verfahren Bauleistungen, jedoch entfiel auf sie fast die Hälfte des Werts der in diesem Verfahren ausgeschrieben Aufträge.

Das Verhandlungsverfahren wird für alle betrachteten Kategorien insgesamt weit seltener genutzt; dies gilt sowohl für den Wert als auch für die Häufigkeit (der Anteil an den Bekanntmachungen über vergebenen Aufträge bewegt sich zwischen 14 % bei Bauleistungen und 57 % bei Dienstleistungen, der Anteil am Wert zwischen 26 % bei Lieferungen und 43 % bei Dienstleistungen).

Der wettbewerbliche Dialog scheint hauptsächlich für Dienstleistungen (67 % wertmäßig) und in geringerem Maße für Bauleistungen (29 % des Wertes aller im wettbewerblichen Dialog vergebenen Aufträge) genutzt zu werden.

Bis 2010 hatten 27 Länder Rechtsvorschriften erlassen, die den Einsatz dynamischer Beschaffungssysteme (DBS) ermöglichen. Allerdings mag der Umstand, dass zehn Mitgliedstaaten weitere Bestimmungen zur Klärung der Begrifflichkeit, der einzelnen Stufen und des Anwendungsbereichs hinzugefügt haben, darauf hindeuten, dass die ursprünglichen EU-Bestimmungen für dynamische Beschaffungssysteme nicht klar genug waren. Bislang wurde dieses Verfahren nur selten genutzt, und in den meisten Fällen dürfte ein mangelndes Verständnis der Bestimmungen der Grund dafür sein.

5. WETTBEWERB UND BETEILIGUNG AN ÖFFENTLICHEN AUSSCHREIBUNGEN IN DER EU

Es gab die Erwartung, dass mehr Transparenz den Wettbewerb um öffentliche Aufträge stimulieren würde. Die in TED veröffentlichten Bekanntmachungen über vergebene Aufträge enthalten die Zahl der eingegangenen Angebote. Diese Zahlen lassen sich als Indikatoren für die Schärfe des Wettbewerbs interpretieren. Ein intensiverer Wettbewerb sollte das Ergebnis der Beschaffungsverfahren verbessern.

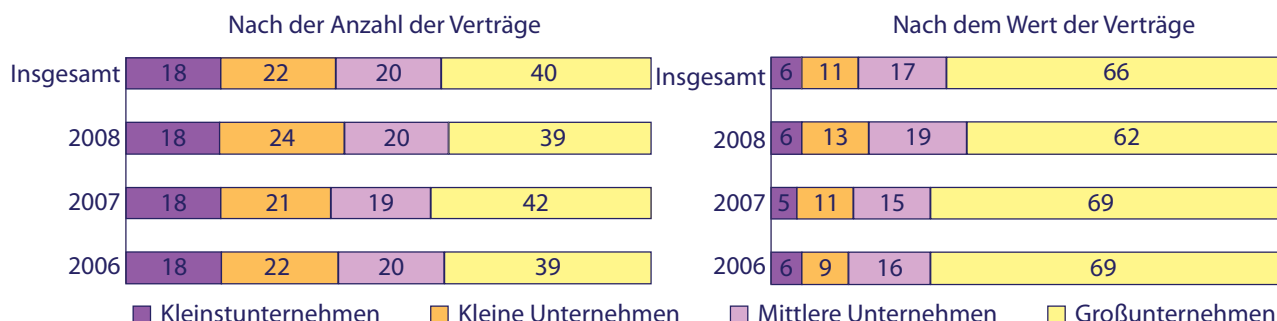
Auf die meisten EU-weiten Ausschreibungen gehen 4 bis 6 Angebote ein; der Durchschnitt beträgt 5,4. Ein Fünftel der Ausschreibungen erzielt nur ein Angebot. Die Durchschnittswerte für das offene und für das nichtoffene Verfahren sind höher und deuten daraufhin, dass diese Verfahren zu mehr Wettbewerb anregen als Verhandlungsverfahren. Es ist auch festzustellen, dass für Rahmenverträge und bei gemeinsamen Beschaffungen mehr Angebote eingehen.

Doch auch zwischen den Mitgliedstaaten gibt es große Unterschiede. Die Zahl der eingegangenen Angebote unterscheidet sich dramatisch zwischen einzelnen Ländergruppen. Während in der Spitzengruppe auf jede Ausschreibung durchschnittlich mindestens acht Angebote eingehen, sind es bei den Schlusslichtern höchstens drei. Solch große Unterschiede bei der Wettbewerbsintensität wirken sich möglicherweise erheblich auf das Ergebnis öffentlicher Beschaffungsverfahren aus.

5.1. Beteiligung und Erfolg von KMU

Von 2006 bis 2008 wurden rund 60 % der unter die Richtlinien fallenden Aufträge KMU zugeschlagen. Der Gesamtwert der KMU zugeschlagenen öffentlichen Aufträge betrug in diesen drei Jahren rund 34 % des Werts der gesamten Auftragsvergabe. In diesen Angaben sind nur die direkt an KMU vergebenen Aufträge berücksichtigt; diese Daten enthalten nicht den Wert der Auftragsvergabe an Subunternehmer, der beträchtlich sein könnte. Aus den verfügbaren Daten geht hervor, dass bei rund 8 % der veröffentlichten Aufträge Subunternehmer involviert sind.

Abbildung 5: Erfolg der KMU bei überschwelligen Aufträgen



Der Medianwert der in TED veröffentlichten Bekanntmachungen über vergebene Aufträge lag knapp unter 400 000 EUR, während der Wert einzelner Lose oder Aufträge rund 85 000 EUR betrug. Aufträge dieser Größenordnung dürften für KMU leicht zugänglich sein.

Die Aufgliederung von Ausschreibungen in Lose wird von den Interessenträgern allgemein als eines der wichtigsten Instrumente zur Unterstützung der KMU beim Zugang zu öffentlichen Ausschreibungen betrachtet. Viele öffentliche Auftraggeber und Beschaffungsstellen nutzen diese Möglichkeit: Von 2006 bis 2008 enthielten 27 % der Bekanntmachungen über vergebene Aufträge zwei oder mehr Zuschläge. Die Zahl der von 2006 bis 2008 veröffentlichten Lose erhöhte sich um nahezu 47 % und übertraf deutlich das Wachstum der Zahl der Bekanntmachungen über vergebene Aufträge (42 %). Im Durchschnitt wurden in jeder von 2006 bis 2008 veröffentlichten Bekanntmachung über vergebene Aufträge 2,7 Auftragsvergaben aufgeführt.

5.2. Versorgungsunternehmen

Rund ein Fünftel der auf EU-Ebene ausgeschriebenen Aufträge stammt von Versorgungsunternehmen. Die Versorgungsunternehmen wurden in die Richtlinien über das öffentliche Beschaffungswesen einbezogen, weil aufgrund ihrer Monopolstellung oder besonderer und exklusiver Rechte nicht anzunehmen war, dass sie Anreize zu einer effizienten Beschaffung hätten. Diese Unternehmen laufen daher Gefahr, eine bevorzugte Beschaffung zu praktizieren und ausländischen Lieferanten keine Gelegenheit zu bieten, sie als Kunden zu werben.

Da die Begründung für die Sektorenrichtlinie auf das Nichtvorhandensein einer wettbewerbsorientierten und effizienten Beschaffungspraxis abstellt, wurde nun in der Bewertung untersucht, ob die Versorgungsbereiche heute dem Wettbewerb stärker ausgesetzt sind als früher. Anlässlich der 2004 vorgenommenen rechtlichen Änderungen kamen die EU-Behörden zu dem Schluss, dass die Liberalisierung des Telekommunikationssektors und die Einführung von Wettbewerb in diesem Bereich eine ausreichende Rechtfertigung für den Ausschluss dieses Sektors aus dem Geltungsbereich der Richtlinie 2004/17/EG darstellte.

Für die Bewertung der geänderten Umstände ist eine Reihe von Faktoren relevant: das Ausmaß von Liberalisierung und Privatisierung, die Wettbewerbsintensität und die Effektivität der bestehenden Regulierung. Der Wettbewerbsgrad in einem Sektor wird breit angelegt beurteilt. Dabei wird die Zahl der Wettbewerber berücksichtigt, der Grad der Konzentration und die Zutrittsschranken zu den betroffenen Märkten, sowie die Möglichkeit zum Betreiberwechsel.

Bedeutende EU-Rechtsvorschriften wurden verabschiedet, um den Marktzugang in vier der unter die Richtlinie fallenden Sektoren zu liberalisieren: Stromversorgung, Gasversorgung, Postdienste und das Aufsuchen von Erdöl- und Erdgasvorkommen. Zur Liberalisierung des Zugangs in den Bereichen Schienenverkehr, „sonstiger Landverkehr“ (Busverkehrsdienste) oder Häfen hat die EU dagegen legislativ weniger unternommen; in den Bereichen Wasserversorgung, Wärmeversorgung oder Flughäfen wurde wenig oder gar nicht unmittelbar eingegriffen. Die Liberalisierung des Luftverkehrs und der Bodenabfertigungsdienste hat den Wettbewerbsdruck bezüglich mancher Sparten des Flughafenbetriebs erhöht. In bestimmten Bereichen beruht Wettbewerb auf öffentlichen Ausschreibungen, die im Rahmen spezifischer EU-Verkehrsvorschriften erforderlich sind.

Fortschritte im rechtlichen oder regulatorischen Bereich haben nicht zu einem nachhaltigen oder effektiven Wettbewerbsdruck für bestehende Wirtschaftsakteure geführt, die bereits auf Märkten mit unbeschränktem Zugang agieren. In vielen Versorgungsbereichen sind so nach wie vor ein hohes Maß an Marktkonzentration oder ein äußerst geringer Wettbewerb zu beobachten. Die Lage hat sich nicht so weit entwickelt, dass man auf einer sektorspezifischen Basis von einem hinreichend starken Wettbewerb sprechen könnte, der den Ausschluss bestimmter Bereiche aus dem Geltungsbereich der Sektorenrichtlinie zuließe. Eine mögliche Ausnahme bildet der Markt für Erdölexploration, da hier der Markt global ist.

Darüber hinaus bestehen zwischen den Mitgliedstaaten so viele Unterschiede im Grad der Liberalisierung und im effektiven Wettbewerb, dass sich Schlussfolgerungen für die EU als Ganzes verbieten. Die Begründung für die Richtlinie dürfte daher im Allgemeinen nach wie vor stichhaltig sein, auch wenn möglicherweise bestimmte Ausnahmen von der Anwendung der Richtlinie - auf der Grundlage einer gründlichen Einzelfallprüfung in jedem Bereich mit Aufgliederung nach den jeweiligen Leistungen/Produktmärkten und geografischen Märkten - gerechtfertigt sind.

Artikel 30 der Sektorenrichtlinie sieht die Möglichkeit vor, Marktbereiche von den EU-Regeln zur öffentlichen Ausschreibung auszunehmen, wenn sowohl eine geregelte Liberalisierung als auch die Entstehung eines nennenswerten Wettbewerbs beobachtet werden kann. Bisher gingen aus zehn Mitgliedstaaten 24 Anträge ein, die entweder den Bereich Postdienste oder Energie betrafen. Zwei Anträge werden noch geprüft, drei wurden zurückgezogen, 17 Beschlüsse wurden gefasst (davon fielen zehn positiv, drei negativ und vier gemischt aus).

6. GRENZÜBERSCHREITENDE BESCHAFFUNG

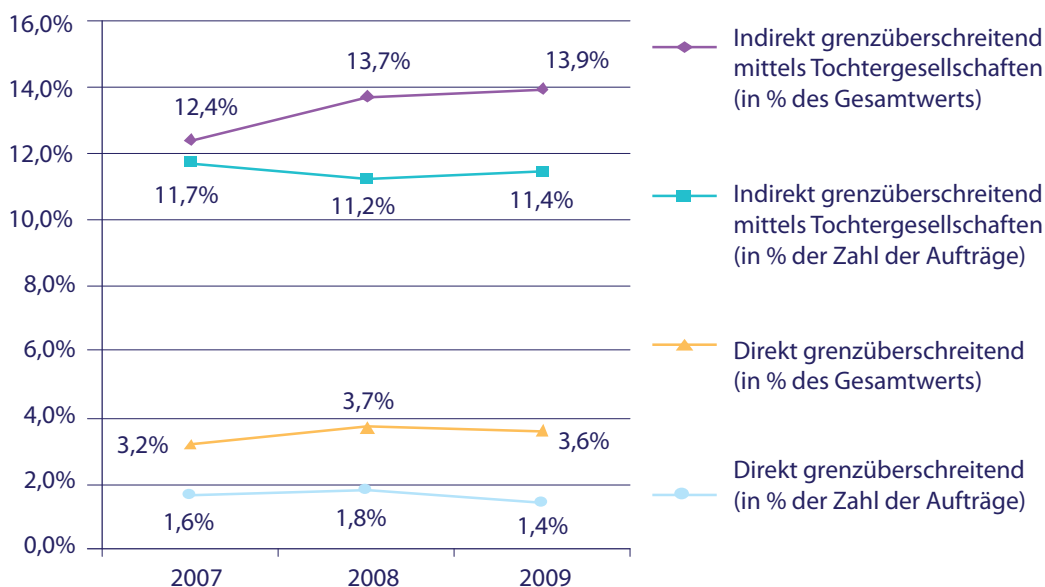
Die Marktdurchdringung durch Einfuhren ist im öffentlichen Sektor nach wie vor geringer als im privaten Sektor. 2005 belief sich der Einfuhranteil im öffentlichen Sektor auf 7,5 % gegenüber 19,1 % im Privatsektor. Im Zeitraum 1995 bis 2005 hat sich diese Lücke etwas verkleinert.

Der geringe Anteil der Einfuhren im öffentlichen Sektor lässt sich zum großen Teil durch die Art der von diesem Sektor konsumierten Waren und Dienstleistungen erklären. Auf die öffentliche Verwaltung, Bildung sowie Gesundheitswesen und soziale Dienstleistungen entfallen mehr als 60 % der Ausgaben des öffentlichen Sektors (2005 waren es 25,3 %, 14,3 % bzw. 21,2%). In diesen Bereichen beträgt die Marktdurchdringung durch Einfuhren fast null (0,1%).

Auf den Märkten für öffentliche Aufträge, auf die sich das EU-Recht für das öffentliche Beschaffungswesen konzentriert, wird nur ein kleiner Teil der Aufträge an Unternehmen aus einem anderen Mitgliedstaat vergeben. Auf die direkte grenzüberschreitende Beschaffung entfallen 1,6 % der Aufträge oder rund 3,5 % des Gesamtwerts der laut TED im Zeitraum 2006 bis 2009 vergebenen Aufträge.

Über die direkte grenzüberschreitende Beschaffung hinaus besteht allerdings ein beträchtliches Volumen an indirekter grenzüberschreitender Beschaffung. Beispielsweise können Unternehmen über ihre ausländischen Tochterunternehmen und Niederlassungen für Aufträge bieten. 11,4 % der in TED veröffentlichten Zuschläge und 13,4 % des Gesamtwerts entfielen im Zeitraum 2006 bis 2009 auf diesen Weg der Auftragsvergabe.

Abbildung 6: Grenzüberschreitende Beschaffung (2007 – 2009)



Auch inländische Vertriebshändler oder Vertreter können Waren importieren, um diese an eine Vergabebehörde bzw. -stelle zu liefern. Diese Form des Großhandelsvertriebs beläuft sich auf 13 % der Beschaffung, sowohl hinsichtlich der Zahl als auch des Werts der vergebenen Aufträge. Schließlich können ausländische Bieter Gebote im Rahmen von Konsortien mit lokalen Unternehmen oder über Unterauftragnehmer abgeben. Diese Form der öffentlichen Auftragsvergabe wird jedoch offenbar nur selten praktiziert.

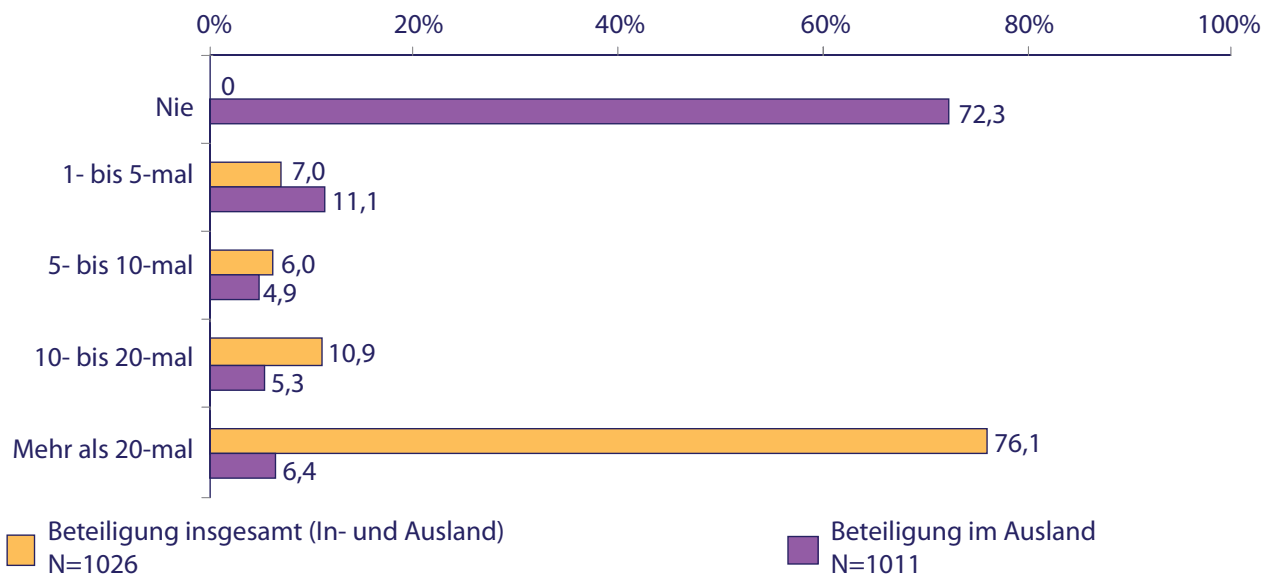
Während der Anteil der direkten grenzüberschreitenden Beschaffung im Zeitraum von 2007 bis 2009 dem Wert nach 7 % für Lieferungen, jedoch nur 2 % für Bauaufträge oder Dienstleistungen beträgt, beläuft sich die indirekte grenzüberschreitende Beschaffung über Tochtergesellschaften auf 25 % des Gesamtwerts der Lieferaufträge, 6 % der Bau- und 14 % der Dienstleistungsaufträge. Daraus lässt sich klar erkennen, dass Lieferungen am ehesten grenzüberschreitend gehandelt werden.

Eine Analyse der durchschnittlichen Entfernungen zwischen Käufer und Verkäufer bestätigt, dass bei öffentlichen Aufträgen relativ kurze geografische Distanzen typisch sind. Die durchschnittliche Entfernung zwischen Käufer und Anbieter beträgt 102 km bei Bauaufträgen, 123 km bei Dienstleistungen und 232 km bei Lieferungen. Diese Entfernungen scheinen auch mit der Größe der nationalen Märkte zusammenzuhängen: Je kleiner das Land, desto kürzer ist die Distanz zwischen Vergabebehörde und erfolgreichem Bieter. Die durchschnittliche Entfernung zwischen Käufer und Verkäufer beträgt beispielsweise in Belgien 60 km, in Polen 170 km und in Frankreich 190 km.

In beiden Richtlinien für das öffentliche Auftragswesen werden Dienstleistungen aufgrund ihrer vermuteten Handelbarkeit in zwei Kategorien (A und B) eingeteilt. Die 16 Dienstleistungen der Kategorie A, die dieser Annahme zufolge besser für die grenzüberschreitende Beschaffung geeignet sind, unterliegen wie Bau- oder Lieferaufträge voll und ganz den Verfahren der Richtlinien, während die 11 Dienstleistungen der Kategorie B aufgrund ihrer vermuteten geringeren Handelbarkeit einer lockeren Regelung unterliegen. Da die Auftragsvergabe für beide Kategorien bekanntgemacht werden muss, lässt sich untersuchen, ob die grenzüberschreitende Beschaffung (sowohl die direkte als auch die indirekt über Tochtergesellschaften erfolgende) bei den A- oder bei den B-Dienstleistungen deutlich höher ausfällt. Trotz bestimmter datenbedingter Einschränkungen lässt sich sagen, dass Aufträge der Kategorie A möglicherweise einen höheren Anteil an grenzüberschreitender Beschaffung (dem Wert nach 2,8 % bei der direkten und 16,2 % bei der indirekten Beschaffung) aufweisen als Aufträge der Kategorie B (1,2 % bzw. 12,1 %). Einige Dienstleistungen der Kategorie B schneiden allerdings im Vergleich zu Dienstleistungen der Kategorie A überdurchschnittlich ab. So wurden 21,2 % des Gesamtwerts der Aufträge für Rechtsberatung direkt grenzüberschreitend vergeben – im Vergleich zum Durchschnitt der Kategorie-A-Dienstleistungen von 2,8 %. Die indirekt grenzüberschreitend vergebenen Aufträge bei den Beherbergungs- und Gaststättendienstleistungen belaufen sich wertmäßig auf 39,1 % des Gesamtwerts, während im Durchschnitt Kategorie-A-Dienstleistungen bei der indirekten grenzüberschreitenden Vergabe 16,2 % erreichen. Aus diesen Ergebnissen lässt sich schließen, dass die Unterscheidung zwischen Bereichen handelbarer und nicht handelbarer Dienstleistungen im Hinblick auf manche Branchen etwas willkürlich ist.

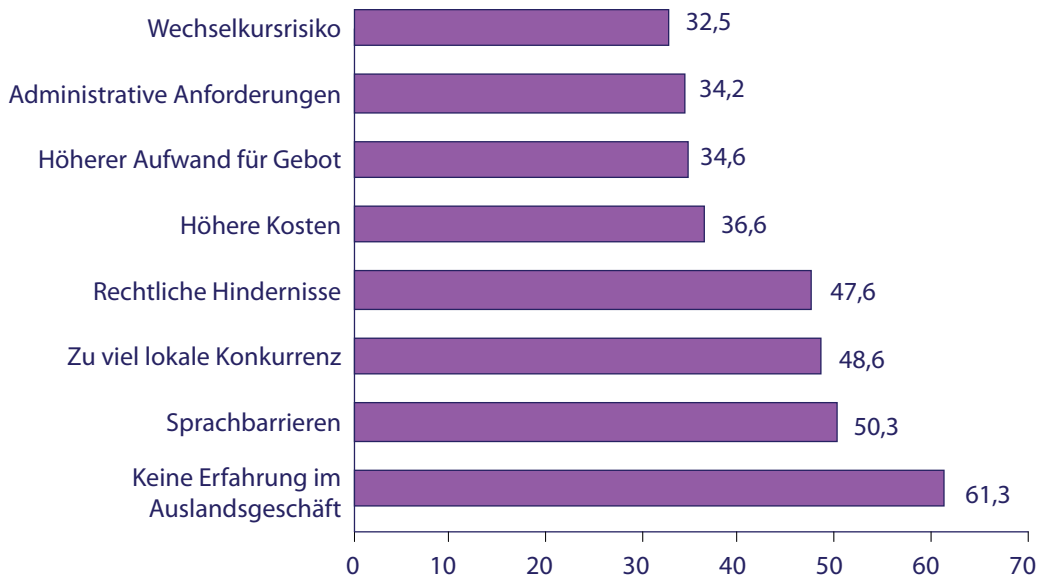
Zwischen den Mitgliedstaaten bestehen bedeutende Unterschiede im Ausmaß der grenzüberschreitenden Beschaffung. Bei den meisten Ländern liegt der Anteil der grenzüberschreitenden Vergabe nahe am Durchschnitt. Bei einigen Mitgliedstaaten, vor allem den kleineren, bewegt sich der durchschnittliche Anteil der direkten grenzüberschreitenden Beschaffung zwischen 5 % und 15 %, während aus Zypern, Malta und der Slowakei dem Wert nach mehr als 15 % der Aufträge direkt ins Ausland vergeben werden. In einigen Mitgliedstaaten beläuft sich der Wert der indirekten grenzüberschreitenden Beschaffung auf mehr als 25 % (z. B. in Belgien, in der Tschechischen Republik und in Schweden). Unternehmen scheuen sich offensichtlich, im Ausland zu bieten. In einer aktuellen groß angelegten Umfrage gaben rund 73 % der ansonsten im öffentlichen Beschaffungswesen aktiven Firmen an, dass sie in den letzten drei Jahren keine grenzüberschreitenden Angebote abgegeben hätten. Zu den wichtigsten Gründen dafür wurden Sprachbarrieren und ungewohnte oder komplizierte formale Anforderungen genannt.

Abbildung 7: Beteiligung an grenzüberschreitenden Ausschreibungen



Während die vorliegenden Daten zur Importdurchdringung bei überschwelligen Aufträgen eine Verbesserung gegenüber der 1987 und 1996 beobachteten Lage darstellen, belegen sie auch, dass das Potenzial der grenzüberschreitenden öffentlichen Auftragsvergabe in vielen Bereichen noch nicht voll ausgeschöpft ist.

Abbildung 8: Gründe, nicht im Ausland zu bieten



7. ZEIT- UND KOSTENEFFIZIENZ DER VERFAHREN

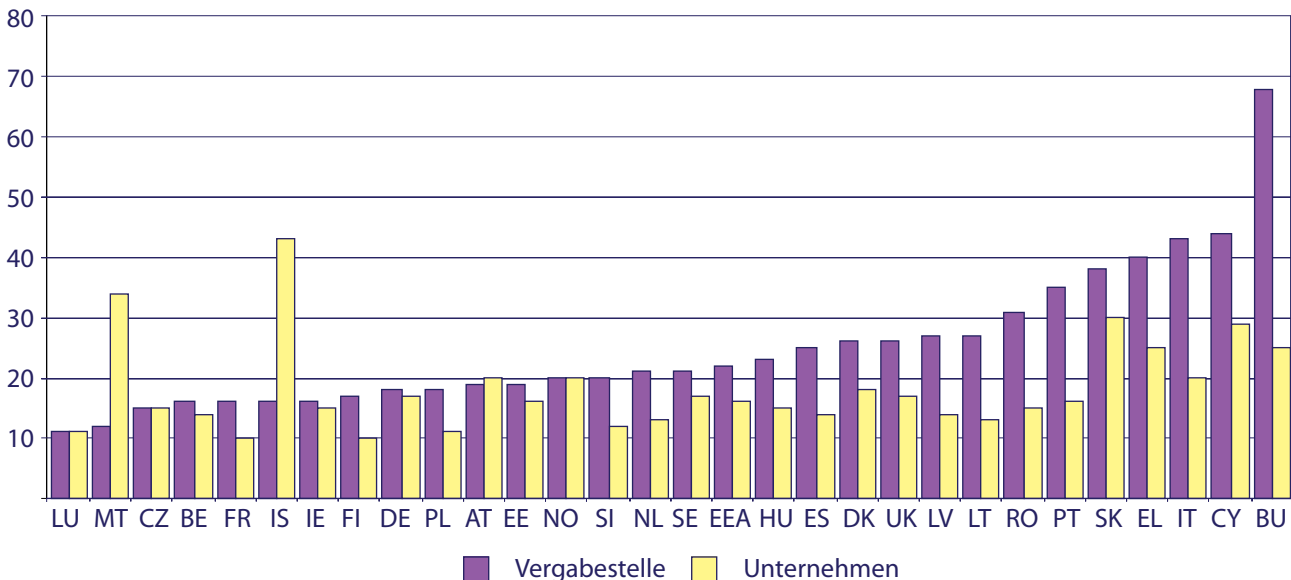
Aspekte, die bei der Konzipierung öffentlicher Beschaffungsverfahren immer wieder Probleme bereiten, sind die Kosten, Komplexität und eventuelle Verzögerung der Verfahren. Die Zeit, die typischerweise von der Veröffentlichung der Ausschreibung bis zur Auftragsvergabe vergeht, beträgt bei allen Verfahren 108 Tage; zwischen den schnellsten und den langsamsten Verfahren besteht jedoch ein Unterschied von nahezu 180 Tagen. Diese enorme Differenz wirkt sich unvermeidlich auf die Effizienz und die Kosten von Beschaffungsverfahren aus.

Zwar ist die für die öffentliche Bekanntmachung von Aufträgen erforderliche Zeit durch die EU-Rechtsvorschriften festgelegt und nur begrenzt veränderbar, doch die Zeit, die die Vergabestellen für die Auftragserteilung benötigen, bestimmen diese selbst. Die zum Abschluss der Beschaffungsprozesse aufgewandte Zeit unterscheidet sich bei den einzelnen Verfahren, Methoden und Ländern erheblich. Im Durchschnitt werden für die Auftragsvergabe rund 58 Tage benötigt – von 45 Tagen bei Aufträgen, die einfach nach dem niedrigsten Preis vergeben werden, bis zu 245 Tagen im Fall komplexer wettbewerblicher Dialogverfahren. Der Grund für die Länge des wettbewerblichen Dialogs liegt weitgehend in der Komplexität der Projekte, für die ein solches Verfahren herangezogen werden soll.

Das nichtoffene Verfahren, nach dem offenen Verfahren das beliebteste Verfahren, läuft in der Regel 160 Tage bis zur Auftragsvergabe; dies ist mehr als die typische Dauer des offenen Verfahrens (53 Tage bis zur Vergabe). Die Länge des nichtoffenen Verfahrens lässt sich dadurch erklären, dass auch dieses Verfahren vor allem für komplexere Großprojekte verwendet wird.

Betrachtet man die Kosten pro Personentag, d. h. die effektiv zur Durchführung des Verfahrens aufgewandte Zeit (im Gegensatz zur obengenannten Dauer des Verfahrens), sind bei Mitgliedstaaten, Verfahren oder Methoden beträchtliche Unterschiede festzustellen. Während bei den Mitgliedstaaten der Durchschnitt insgesamt (einschließlich der Zeit, die von den Behörden und dem Unternehmen investiert wurde, das den Zuschlag erhielt) bei 38 Tagen liegt, beträgt die Differenz zwischen dem am schnellsten und dem am langsamsten arbeitenden Land etwa 71 Personentage.

Abbildung 9: Durchschnittliche Verfahrenskosten nach Mitgliedstaat (in Personentagen für Vergabestellen und teilnehmende Unternehmen)



Quelle: PwC, London Economics, Ecorys

Nichtoffene Verfahren sind für die öffentlichen Auftraggeber am teuersten, gefolgt von den Verhandlungsverfahren. Was die Methoden angeht, so weisen Rahmenverträge im Vergleich zu anderen Beschaffungsformen relativ geringe Kosten je Vertrag auf. Bei Rahmenverträgen können sowohl die Auftraggeber als auch die Unternehmen sparen. Dies ist wahrscheinlich ein Grund für ihre Beliebtheit.

Die Auswertung zeigt, dass die Abwicklung eines einzelnen Verfahrens durchschnittlich 28 000 EUR kostet. Diese Kosten können weitgehend als die für die Vergabe öffentlicher Aufträge unter Wettbewerbsbedingungen entstehenden Kosten angesehen werden. Dabei entfallen 75 % des Gesamtwerts als Kosten für die Abfassung der Angebote auf die Anbieter. Diese Kosten verteilen sich auf die durchschnittlich 5,4 Bieter je Ausschreibung. Anzunehmen ist, dass diese Kosten langfristig in die Preise von Geboten oder in die Preisspannen der erfolgreichen Gebote einfließen.

Die Kosten des Beschaffungsverfahrens können insbesondere am unteren Ende der Skala des Auftragsvolumens einen recht hohen Prozentsatz des Gesamtwerts eines Auftrags ausmachen. Auf der niedrigsten der in den Richtlinien genannten Schwellen – 125 000 EUR – können die Kosten zwischen 18 % und 29 % des Auftragswerts betragen. Bei 390 000 EUR, dem Medianwert der Auftragswerte, erreichen die Kosten 6 % bis 9 %. Obwohl die Kosten für den einzelnen Teilnehmer geringer ausfallen als dieser Gesamtwert (sie belaufen sich auf rund ein Sechstel), sind diese Anteile erheblich. Allerdings sind diese Ergebnisse durch die Tatsache beeinflusst, dass viele der veröffentlichten Aufträge deutlich unter den Schwellenwerten liegen.

Insgesamt kostet die Beschaffung der unter die Richtlinien fallenden Waren und Dienstleistungen die Gesellschaft jährlich rund 5,26 Mrd. EUR (berechnet für den EWR-30 im Jahr 2009); dies entspricht weniger als 1,3 % des Werts der in diesem Zeitraum von den EU-27 veröffentlichten Aufforderungen zur Angebotsabgabe (nämlich 420 Mrd. EUR). In dieser Schätzung sind die gesamten während des ganzen Beschaffungsverfahrens entstandenen Kosten erfasst, d. h. von der Phase vor dem eigentlichen Vergabeverfahren über die Abfassung der Angebote durch alle beteiligten Bieter bis zur Auswahl eines erfolgreichen Bieters einschließlich der Kosten für etwaige Rechtsstreitigkeiten.

Viele dieser Kosten würden mit und ohne die Richtlinien entstehen. Infolgedessen säne dieser Gesamtbetrag nicht auf null, wenn die Richtlinien aufgehoben würden. Mit Beschaffungen, die unterhalb der EU-Schwellenwerte durchgeführt werden, gehen wie mit der privaten Auftragsvergabe Kosten einher. Die durch die Vergaberichtlinien auferlegten zusätzlichen Kosten dürften sogar relativ begrenzt sein, wie eine frühere, 2006 durchgeführte Evaluierung dieser Richtlinien ergab. In dieser Bewertung wurden die den öffentlichen Auftraggebern zusätzlich durch die Einhaltung der EU-Richtlinien entstandenen Kosten im Vergleich zu einer Beschaffung auf nationaler Ebene bzw. unterhalb der Schwellenwerte auf 0,2 % beziffert; hinzu kamen weitere 0,2 % für die Anbieter – d. h. für das Jahr 2009 etwa 1,68 Mrd. EUR.

Bei einem Vergleich des öffentlichen Beschaffungswesens mit der Auftragsvergabe im privaten Sektor schätzen Unternehmen Letztere als weniger zeitraubend und kostengünstiger ein. Auch die Effizienz der Beschaffung im privaten Sektor wird höher bewertet als die des öffentlichen Beschaffungswesens. Gleichwohl wird die Auftragsvergabe im privaten Sektor als weniger wettbewerbsorientiert und weniger fair oder transparent betrachtet; sie beruhe stärker auf Beziehungen. 40 % der Unternehmen geben an, dass die öffentliche Beschaffung auf Basis des offenen Verfahrens transparenter oder viel transparenter sei als der private Einkauf; 35 % sagen dasselbe über das nichtoffene Verfahren. In ähnlicher Weise ist nach Ansicht der Firmen die öffentliche Beschaffung auch fairer als die Beschaffung im privaten Sektor (so äußerten sich 33 % zum offenen und 34 % zum nichtoffenen Verfahren).

Aus der Bewertung ergeben sich breite Schwankungen zwischen den Mitgliedstaaten hinsichtlich der für die Durchführung eines Verfahrens aufgewandten Zeit und der dabei entstehenden Kosten. Die Länder, die am schlechtesten abschneiden, benötigen gegenüber den bestplatzierten Ländern ein Mehrfaches an Zeit. Dies deutet darauf hin, dass die Richtlinien relativ effiziente Beschaffungsverfahren unterstützen, dass aber bei einigen Mitgliedstaaten erheblicher Spielraum für Effizienzsteigerungen im Vergabewesen besteht.

8. AUSWIRKUNGEN AUF DIE ERGEBNISSE

Die wirtschaftliche Logik, die hinter den EU-Richtlinien stand, war die Überlegung, dass Transparenz den Wettbewerb belebe, der wiederum zu Einsparungen oder niedrigeren Preisen führen werde. Aus der Evaluierung geht hervor, dass die Vergaberichtlinien Offenheit und Transparenz gefördert haben und dass dies den Wettbewerb verstärkt hat, was sich wiederum in Einsparungen ummünzen lässt.

Neue im Zusammenhang mit der Bewertung durchgeführte ökonomische Analysen haben ergeben, dass selbst marginale Steigerungen an Transparenz oder Offenheit zu spürbaren Einsparungen führen können. Die Veröffentlichung einer Auftragsbekanntmachung bringt demnach eine Einsparung von 1,2 % gegenüber Aufträgen, bei denen weder eine Bekanntmachung noch eine Vorinformation veröffentlicht wurde. Wird ein offenes Verfahren verwendet, geht dies mit weiteren 2,6 % Einsparungen einher. Auf der Grundlage dieser Ergebnisse kann ein öffentlicher Auftraggeber, der eine Aufforderung zur Angebotsabgabe veröffentlicht und ein offenes Verfahren verwendet, insgesamt mit einem Nutzen rechnen, der Einsparungen von 3,8 % des endgültigen Auftragswerts entspricht. Bei nichtoffenen Verfahren scheinen die entsprechenden Einsparungen mit rund 2,5 % geringer auszufallen.

Einsparungen aufgrund stärkeren Wettbewerbs sind bei Dienstleistungs- und Bauaufträgen tendenziell höher. Je mehr es durch die Verfahren gelingt, den Wettbewerb an diesen Märkten zu wecken, umso größere Einsparungen sind zu erwarten.

Die ermittelten Einsparungen entsprechen früheren Schätzungen, die bezüglich der von den Richtlinien zum öffentlichen Auftragswesen zu erwartenden Einsparungen erstellt wurden. Die Kommission hatte zuvor geschätzt, dass die Gesamtpreise für nach EU-Recht bekanntgemachten Verfahren um 2,5 % bis 10 % unter den ursprünglichen Erwartungen der öffentlichen Auftraggeber liegen. Haushaltseinsparungen dieser Größenordnung können sich zu erheblichen Beträgen summieren. Ausgehend von einer Schätzung, der zufolge bei den auf EU-Ebene bekanntgemachten öffentlichen Aufträgen in Höhe von 420 Mrd. EUR 5 % eingespart würden, ergäben sich Ersparnisse oder zusätzliche öffentliche Investitionen von mehr als 20 Mrd. EUR. Dies könnte nach zehn Jahren zu einem Beschäftigungszuwachs und einer BIP-Steigerung von 0,08 % bis 0,12 % (160 000 bis 240 000 Arbeitsplätze) führen. Würden diese Einsparungen bei sämtlichen öffentlichen Aufträgen erzielt, fielen die gewonnenen Vorteile entsprechend größer aus (0,5 % beim BIP und bei der Beschäftigung).¹

Bei der öffentlichen Beschaffung geht es nicht nur darum, jeden Auftrag zum niedrigsten Preis zu vergeben. Qualitäts- und sonstige leistungsbezogene Erwägungen, auch hinsichtlich des Beitrags zu anderen politischen Zielen, können in das Beschaffungsergebnis eingeflossen sein. Im Allgemeinen konzentrieren sich die Vergabestellen nicht auf den niedrigsten Preis, sondern suchen unter Berücksichtigung von Qualität und Lebenszykluskosten nach dem insgesamt wirtschaftlich vorteilhaftesten Angebot. Bei 70 % aller bekanntgemachten Aufträge (und dem Wert nach bei fast 80 %) wird als Ausschreibungskriterium der größte wirtschaftliche Vorteil statt der niedrigste Preis herangezogen. Der niedrigste Preis wird häufiger bei kleineren Aufträgen und weniger komplizierten Verfahren als Kriterium verwendet. Aus der Bewertung geht auch hervor, dass die Aufnahme „grüner“ oder sozial verantwortungsvoller Anforderungen in die Leistungsbeschreibung tatsächlich gewährleistet, dass die Vergabeergebnisse (d. h. die erfolgreichen Gebote) die gewünschten Merkmale aufweisen.

9. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Mit der vorliegenden Bewertung sollte eine Reihe wichtiger Fragen beantwortet werden. Diese Fragen richten sich darauf, inwieweit die EU-Vergaberichtlinien ihre Zielvorgaben erfüllt haben – und ob diese Ziele angesichts sich wandelnder Marktbedingungen und politischer Präferenzen relevant bleiben; außerdem sollten mögliche Verbesserungen in der Abwägung von Kosten und Nutzen ermittelt werden.

9.1. Wirksamkeit

Die Bewertung zeigt, dass die Richtlinien zu größerer Transparenz geführt haben. Dies ging mit einem stärkeren Wettbewerb einher. Durch die Richtlinien wurden messbare Einsparungen durch niedrigere Preise, sowie nicht ohne weiteres messbare, aber wahrscheinliche Qualitätsverbesserungen erzielt.

Die direkte grenzüberschreitende Beschaffung hat sich nicht so deutlich erhöht wie erwartet, ist allerdings in kleineren Mitgliedstaaten allgemein üblich. Viele Wirtschaftsakteure scheinen von der Angebotsabgabe für Ausschreibungen in anderen Mitgliedstaaten nach wie vor durch eine Mischung aus wettbewerbs- und strukturbedingten, rechtlichen oder administrativen Faktoren abgeschreckt zu werden. Die in den Richtlinien festgelegten regulatorischen Garantien mögen zwar eine notwendige Bedingung sein für den Abbau der Barrieren gegenüber der grenzüberschreitenden Teilnahme an den Märkten für das öffentliche Beschaffungswesen, sie reichen aber nicht aus.

Aus der Bewertung geht auch hervor, dass Unterschiede in der Umsetzung und Anwendung der Richtlinien zu unterschiedlichen Ergebnissen in verschiedenen Mitgliedstaaten führten. Die für den Abschluss der Verfahren benötigte Zeit und die den öffentlichen Auftraggebern entstehenden Kosten fallen je nach Mitgliedstaat sehr unterschiedlich aus.

9.2. Zweckdienlichkeit

Erfüllen die Zielvorgaben der Richtlinien weiterhin ihren Zweck? Budgetäre Zwänge und die fortgesetzte Betonung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses sprechen dafür, dass die Ziele nach wie vor angemessen sind. Eine verstärkte Bündelung – sowohl durch zentrale Beschaffung als auch die weitverbreitete Nutzung von Rahmenverträgen – hat zu einer immer weiter verfeinerten und professionelleren Auftragsvergabe geführt. Keines der Bewertungsergebnisse lässt darauf schließen, dass die ursprünglichen Ziele – Beseitigung rechtlicher und verwaltungstechnischer Hürden für die Beteiligung an grenzüberschreitenden Ausschreibungen, Sicherstellung der Gleichbehandlung und Einengung des Spielraums für diskriminierendes Einkaufsverhalten durch Gewährleistung von Transparenz – nicht mehr relevant sind. Zwar sind Fortschritte erzielt worden, doch gibt es offenbar nach wie vor Faktoren, die verhindern, dass sich der Effekt des Binnenmarkts in sämtlichen öffentlichen Aufträgen voll entfaltet.

9.3. Effizienz

Aus der Bewertung geht hervor, dass die durch die EU-Vergaberichtlinien erzielten Einsparungen bei weitem die Kosten übersteigen, die sowohl den öffentlichen Auftraggebern als auch den Anbietern durch die Durchführung dieser Verfahren entstehen. Es ist stark anzunehmen, dass die Kosten-Nutzen-Analyse noch günstiger ausfällt, wenn man qualitative Verbesserungen berücksichtigt.

Diese allgemein positive Einschätzung ist jedoch angesichts von Bedenken bezüglich bestimmter funktioneller Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens in der EU zu relativieren. Die Bewertung deutet darauf hin, dass unter bestimmten Umständen die Kosten der Durchführung regulierter Verfahren in keinem Verhältnis zu den erwarteten Vorteilen stehen können. Darüber hinaus kann es Situationen geben, in denen Regulierungsaspekte unbeabsichtigte Folgen für die Gesamtwirtschaft haben – insbesondere die Gefahr der Marktabschottung und -konzentration bei Langfrist- oder Rahmenverträgen.

Die Unterschiede, die zwischen den Mitgliedstaaten im Hinblick auf die zum Abschluss der Verfahren benötigte Zeit und auf die Kosten für die öffentlichen Beschaffungsstellen bestehen, weisen darauf hin, dass es im Rahmen der Richtlinien erheblichen Spielraum gibt, in vielen Mitgliedstaaten die Kosten der Vergabeverwaltung durch Anpassung der Praxis an die Methoden der am effizientesten arbeitenden Mitgliedstaaten zu senken.

9.4. Kohärenz mit anderen Politikbereichen

Die EU-Vergaberichtlinien gestatten es den öffentlichen Auftraggebern, bei der Festlegung des gewünschten Vergabeergebnisses eine Reihe anderer politischer Erwägungen zu berücksichtigen; dabei dürfen möglichen Bietern allerdings keine willkürlichen oder ungerechtfertigten Beschränkungen auferlegt werden. Beispielsweise müssen die öffentlichen Auftraggeber bei der Formulierung von Vergabekriterien die EU-Regeln für staatliche Beihilfen beachten.

Um diese Möglichkeiten auszuschöpfen, haben die meisten Mitgliedstaaten nationale Aktionspläne für ein ökologisches oder nachhaltiges öffentliches Beschaffungswesen erlassen, die häufig Zielvorgaben für von der Kommission ermittelte vorrangige Produktgruppen enthalten. Der Schwerpunkt liegt dabei auf der umweltbewussten Beschaffung (z. B. durch Aufnahme der GPP-Kriterien der EU und Berücksichtigung aller innerhalb eines Lebenszyklus anfallenden Kosten); politische Vorgaben für eine sozial verantwortungsvolle öffentliche Beschaffung oder Innovation wurden von weniger Mitgliedstaaten festgelegt.

Beobachtung und Messung sind kaum organisiert; dies erschwert es, hieb- und stichfeste Schlussfolgerungen zur Effektivität dieser Maßnahmen bei der Neuausrichtung der öffentlichen Ausgaben auf nachhaltigere Lösungen zu ziehen. Die meisten Vergabestellen scheinen jedoch bemüht zu sein, nach Möglichkeit umweltfreundlich einzukaufen. Die öffentlichen Auftraggeber fördern auch eine sozial verantwortungsvollere Beschaffung und innovativere Lösungen, obwohl sie über weniger Erfahrungen bei der Einbindung dieser Zielvorgaben in ihre Beschaffungspraxis verfügen.

Umfrageteilnehmer äußerten Besorgnis, dass unterschiedliche nationale Anforderungen bezüglich umwelt- oder sozialpolitischer Standards in der EU oder das Verlangen verschiedener Zertifikate und Siegel die grenzüberschreitende Beteiligung an öffentlichen Beschaffungsverfahren behindern könnten.

