

Sonderbericht

Öffentliches Auftragswesen in der EU:

Weniger Wettbewerb bei der Vergabe von
Aufträgen für Bauleistungen, Waren und
Dienstleistungen im Zeitraum 2011–2021



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

Inhalt

	Ziffer
Zusammenfassung	I - IX
Einleitung	01 - 17
Vergabe öffentlicher Aufträge in der Europäischen Union	01 - 04
Der Rahmen der Kommission für die Vergabe öffentlicher Aufträge	05 - 10
Aufgaben und Zuständigkeiten auf nationaler und auf EU-Ebene	11 - 12
<i>Tenders Electronic Daily</i> (TED)	13 - 15
Die Länderberichte der Mitgliedstaaten und der Binnenmarktanzeiger der Kommission	16 - 17
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	18 - 29
Bemerkungen	30 - 107
Schlüsselindikatoren deuten darauf hin, dass der Wettbewerb bei der Vergabe öffentlicher Aufträge in den letzten 10 Jahren zurückgegangen ist	30 - 46
Hohe Zahl von Direktvergaben in mehreren Mitgliedstaaten	31 - 34
Der Anteil der Verfahren mit nur einem Bieter hat sich in den vergangenen 10 Jahren nahezu verdoppelt	35 - 40
Direkte grenzübergreifende Auftragsvergaben machen rund 5 % aller Auftragsvergaben aus	41 - 44
Die Preise der im Rahmen öffentlicher Aufträge erworbenen Bauleistungen, Waren und Dienstleistungen werden nicht überwacht	45 - 46
Die wichtigsten Ziele der 2014 erfolgten Reform der Richtlinien wurden noch nicht erreicht: Vereinfachung, besserer Zugang der KMU und strategische Auftragsvergabe	47 - 66
Die Verwaltung der Vergabe öffentlicher Aufträge ist nicht einfacher geworden	48 - 56
Der Anteil der an KMU vergebenen Aufträge ist insgesamt nicht gestiegen	57 - 58
In den meisten Mitgliedstaaten setzen die öffentlichen Auftraggeber die strategische Auftragsvergabe nur sehr begrenzt um	59 - 61
Integrität und Transparenz stellen nach wie vor eine Herausforderung dar	62 - 64
Balanceakt zwischen Wettbewerb und den Zielen der Reform von 2014	65 - 66

Mängel bei der Überwachung des öffentlichen Auftragswesens in der EU durch die Kommission 67 - 81

In den nationalen Überwachungsberichten fehlen Informationen über die Wettbewerbssituation in den einzelnen Mitgliedstaaten oder Wirtschaftszweigen	68 - 70
Die TED-Daten sind noch nicht vollständig und genau genug	71 - 75
Der Anzeiger der Kommission bietet keinen umfassenden und soliden Überblick über die Lage des öffentlichen Auftragswesens	76 - 81

Die Beseitigung von Wettbewerbshindernissen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge wird von der Kommission und den Mitgliedstaaten nur begrenzt in Angriff genommen 82 - 107

Auf EU-Ebene wird der Rückgang des Wettbewerbs bei der Vergabe öffentlicher Aufträge nicht ausreichend berücksichtigt	83 - 89
Den Ursachen des eingeschränkten Wettbewerbs wird auf nationaler Ebene nicht genug Aufmerksamkeit gewidmet	90 - 91
Im Zuge der Prüfung wurden mehrere Faktoren ermittelt, die sich auf den Wettbewerb auswirken	92 - 100
Vereinzelte Abhilfemaßnahmen zum Abbau von Wettbewerbshindernissen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge	101 - 107

Schlussfolgerungen und Empfehlungen 108 - 120

Anhänge

Anhang I – Indikatoren des Anzeigers

Anhang II – Methodik der Datenanalyse

Anhang III – Das Dashboard des Hofes für das öffentliche Auftragswesen – Benutzerleitfaden

Abkürzungen

Glossar

Antworten der Kommission

Zeitschiene

Prüfungsteam

Zusammenfassung

I Jährlich werden im Bereich der Vergabe öffentlicher Aufträge rund 2 Billionen Euro ausgegeben. Das entspricht 14 % des Bruttoinlandsprodukts der EU. Die Vergabe öffentlicher Aufträge ist sowohl in wirtschaftlicher Hinsicht als auch mit Blick auf die europäische Integration ein Schlüsselement des Binnenmarkts und ermöglicht es den Behörden, beim Erwerb von Bauleistungen, Waren und Dienstleistungen ein optimales Kosten-Nutzen-Verhältnis zu erzielen. Der Rechtsrahmen der EU für das öffentliche Auftragswesen umfasst mehrere Richtlinien, von denen 2014 zwei überarbeitet und eine neu eingeführt wurden.

II Mit der Reform von 2014 wollten die Gesetzgeber die Auftragsvergabe durch vereinfachte Verfahren flexibler gestalten, den Zugang von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) zu öffentlichen Aufträgen verbessern und eine strategischere Nutzung des öffentlichen Auftragswesens ermöglichen, um bessere Ergebnisse zu erzielen. Im Rahmen der Reform von 2014 sollten auch strengere Bestimmungen zu Transparenz und Integrität eingeführt werden, um Korruption und Betrug vorzubeugen.

III Im Zuge seiner Prüfung bewertete der Hof, inwieweit öffentliche Aufträge im EU-Binnenmarkt innerhalb eines Zeitraums von 10 Jahren im Wettbewerb vergeben wurden. Ferner bewertete er die Maßnahmen, die von Kommission und Mitgliedstaaten ergriffen wurden, um zu ermitteln, wodurch wettbewerbliche Ausschreibungsverfahren behindert werden und wie diese Hemmnisse beseitigt werden können, damit ein optimales Kosten-Nutzen-Verhältnis erzielt werden kann. Um zu analysieren, wie sich das Wettbewerbsniveau im Laufe der Zeit entwickelt hat und ob sich die Reform von 2014 auf den Umfang des Wettbewerbs ausgewirkt hat und andere Ziele der Reform erreicht wurden, nutzte der Hof offene Daten, die bezüglich der Vergabe öffentlicher Aufträge im Zeitraum 2011–2021 in der EU verfügbar waren. Zum Zwecke der Datenanalyse entwickelte der Hof ein interaktives Dashboard, das öffentlich zugänglich ist und eine weitere Analyse der für die Prüfung erhobenen Daten ermöglicht.

IV Der Hof führte diese Prüfung durch, um Aufschluss darüber zu geben, in welchem Umfang die Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge fünf Jahre nach Ablauf der Frist für die Umsetzung der Vergaberichtlinien in nationales Recht im Wettbewerb durchgeführt werden, und um für dieses Thema zu sensibilisieren. Durch seine Empfehlungen möchte der Hof zu Verbesserungen beitragen, die den öffentlichen Auftraggebern in den Mitgliedstaaten dabei helfen könnten, beim Einsatz öffentlicher Mittel ein optimales Kosten-Nutzen-Verhältnis zu erzielen.

V Insgesamt gelangt der Hof zu dem Schluss, dass der Wettbewerb bei der Vergabe öffentlicher Aufträge über Bauleistungen, Waren und Dienstleistungen im EU-Binnenmarkt in den letzten 10 Jahren zurückgegangen ist. Es fehlt das Bewusstsein dafür, dass Wettbewerb bei der Vergabe von Aufträgen die Voraussetzung für die Erzielung eines optimalen Kosten-Nutzen-Verhältnisses bildet. Die Kommission und die Mitgliedstaaten haben die verfügbaren Daten nicht systematisch genutzt, um die Ursachen des begrenzten Wettbewerbs zu ermitteln, sondern nur vereinzelte Maßnahmen zum Abbau von Wettbewerbshindernissen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge ergriffen.

VI Aus der Analyse der verfügbaren Daten geht hervor, dass die Zahl der Verfahren mit nur einem Bieter insgesamt erheblich gestiegen ist, dass in den meisten Mitgliedstaaten Aufträge in großem Umfang direkt vergeben werden und dass eine direkte grenzübergreifende Auftragsvergabe zwischen den Mitgliedstaaten nur in begrenztem Maße erfolgt. Da mehrere Ziele der Reform von 2014 noch nicht erreicht wurden, gelangt der Hof zu dem Schluss, dass die Richtlinien von 2014 seit ihrem Inkrafttreten keine nachweisbare Wirkung entfaltet haben. Im Gegenteil: Bieter und öffentliche Auftraggeber sind der Ansicht, dass die Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge nach wie vor mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand verbunden sind, der Anteil von KMU, die sich an den Ausschreibungen beteiligen, ist nicht wesentlich gestiegen und strategische Aspekte (z. B. ökologischer, sozialer oder innovativer Art) werden bei öffentlichen Ausschreibungen selten berücksichtigt. Dass die Ausschreibungsraten nach wie vor gering sind, schadet zudem der Transparenz, die einen wichtigen Schutz vor Betrug und Korruption bietet. Der Hof stellt ferner fest, dass einige Ziele der Reform von 2014 mitunter dem übergeordneten Ziel, den Wettbewerb bei der Vergabe öffentlicher Aufträge zu gewährleisten, entgegenstehen können.

VII Bei seiner Prüfung stellte der Hof außerdem fest, dass die Kommission ihre Überwachung der Vergabe öffentlicher Aufträge verbessern muss: Nach wie vor werden nur unzureichend Daten über die vergebenen Aufträge erhoben, und nicht alle Daten sind korrekt. Die Überwachungsinstrumente der Kommission weisen Mängel auf, die deren Wirksamkeit und Transparenz einschränken.

VIII Schließlich zeigt die Analyse des Hofes, dass weder die Kommission noch die Mitgliedstaaten dem Wettbewerb bei der Vergabe öffentlicher Aufträge genügend Aufmerksamkeit widmen. Es gibt nur wenige Initiativen mit dem Ziel, Daten über die Vergabe öffentlicher Aufträge zu analysieren und mögliche Gründe für den Rückgang des Wettbewerbs zu ermitteln. Zudem ist bei der Kommission und den Mitgliedstaaten das entsprechende Problembewusstsein nur schwach ausgeprägt. Die Kommission hat 2017 zwar eine Strategie für die Vergabe öffentlicher Aufträge auf den Weg gebracht, seither jedoch nur wenige Maßnahmen ergriffen, um die Ursachen für den Rückgang des Wettbewerbs bei öffentlichen Ausschreibungen zu untersuchen oder ihnen entgegenzuwirken.

IX Aus diesen Gründen fordert der Hof die Kommission auf,

- die Ziele bei der Vergabe öffentlicher Aufträge klar festzulegen und zu priorisieren;
- die Lücken bei den über die Vergabe öffentlicher Aufträge erhobenen Daten zu schließen;
- ihre Überwachungsinstrumente zu verbessern, um eine bessere Analyse zu ermöglichen;
- die Ursachen eingehender zu analysieren und Maßnahmen zur Überwindung der wichtigsten Wettbewerbshindernisse bei der Vergabe öffentlicher Aufträge vorzuschlagen.

Einleitung

Vergabe öffentlicher Aufträge in der Europäischen Union

01 Die Vergabe öffentlicher Aufträge bezeichnet einen Prozess, bei dem öffentliche Stellen für den Erwerb von Bauleistungen, Waren und Dienstleistungen auf ein offenes und wettbewerbliches Verfahren zurückgreifen, um Qualität und ein gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis sicherzustellen. Jedes Jahr werden im Rahmen solcher Verfahren rund 2 Billionen Euro ausgegeben. Dies entspricht etwa 14 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) der 27 EU-Mitgliedstaaten¹ (im Folgenden "EU-27"). Daher ist das öffentliche Auftragswesen eine der wichtigsten Triebkräfte für Wirtschaftswachstum und Beschäftigung.

02 Ein zentrales Ziel des öffentlichen Auftragswesens ist es, bei der Beschaffung von Bauleistungen, Waren und Dienstleistungen das bestmögliche Kosten-Nutzen-Verhältnis zu erzielen. Dieses Ziel kann nur erreicht werden, wenn Wettbewerb herrscht, d. h., wenn es genügend Anbieter auf dem Markt gibt und diese in ausreichender Zahl an den Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge teilnehmen.

03 Im EU-Binnenmarkt sollten öffentliche Aufträge an das Unternehmen vergeben werden, welches das beste Angebot einreicht, unabhängig vom Herkunftsland des Unternehmens. In Artikel 26 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union heißt es: "Der Binnenmarkt umfasst einen Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital [...] gewährleistet ist". Die Auswahl der Unternehmen, die die beste Leistung bieten, trägt zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von Märkten und zum Schutz des öffentlichen Interesses bei.

04 Die Vorschriften über das öffentliche Auftragswesen in der EU haben somit das Potenzial, als Triebkraft für die Wirtschaft zu fungieren, die europäische Integration zu stärken und die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen zu steigern. Zudem wird durch sie die Einhaltung der Grundsätze der Transparenz, Gleichbehandlung, Nichtdiskriminierung, gegenseitigen Anerkennung, Verhältnismäßigkeit und Wirtschaftlichkeit gefördert, wodurch das Betrugs- und Korruptionsrisiko sinkt.

¹Webseite der GD GROW über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Stand Juni 2023).

Der Rahmen der Kommission für die Vergabe öffentlicher Aufträge

Richtlinien über die Vergabe öffentlicher Aufträge

05 Mit dem Rechtsrahmen der EU für die Vergabe öffentlicher Aufträge soll sichergestellt werden, dass bei der Auftragsvergabe harmonisierte Regeln und Verfahren angewandt werden. Der Rahmen umfasst mehrere Richtlinien. Zwei Richtlinien wurden im Jahr 2014 überarbeitet:

- o [Richtlinie 2014/24/EU](#), in der allgemein anwendbare Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge festgelegt sind;
- o [Richtlinie 2014/25/EU](#) über die Vergabe von Aufträgen durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste.

Im selben Jahr wurde die [Richtlinie 2014/23/EU](#) über die Konzessionsvergabe eingeführt.

06 Das Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge kann in fünf Phasen untergliedert werden (siehe [Abbildung 1](#)).

Abbildung 1 – Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Aufträge, deren Wert über bzw. unter den EU-Schwellenwerten liegt

07 Die drei Richtlinien gelten unmittelbar für Ausschreibungen, deren Auftragswert einen bestimmten Betrag überschreitet. Seit dem 1. Januar 2022 gelten insbesondere die folgenden **Schwellenwerte**:

- 5 382 000 Euro bei öffentlichen Bauaufträgen;
- 140 000 Euro bei Aufträgen, die von zentralen Regierungsbehörden vergeben werden;
- 215 000 Euro bei Aufträgen, die von lokalen und regionalen Gebietskörperschaften vergeben werden;
- 750 000 Euro bei Aufträgen betreffend soziale und andere besondere Dienstleistungen.

08 Unterhalb dieser Schwellenwerte gelten nationale Vorschriften. Allerdings müssen diese nationalen Vorschriften auch im Einklang mit den allgemeinen Grundsätzen stehen, die in den Richtlinien festgelegt sind.

Die Reform der Richtlinien im Jahr 2014

09 Mit der Reform der Richtlinien im Jahr 2014 sollte die Auftragsvergabe durch vereinfachte Verfahren flexibler gestaltet werden. Dadurch sollten der Zugang von KMU zu öffentlichen Aufträgen verbessert und eine strategischere Nutzung des öffentlichen Auftragswesens ermöglicht werden, um hinsichtlich gesellschaftlicher und anderer politischer Ziele bessere Ergebnisse zu erhalten. Im Zuge der Reform von 2014 sollten auch die Bestimmungen zu Transparenz und Integrität verschärft werden, um Korruption und Betrug vorzubeugen².

10 Die (damals noch 28) EU-Mitgliedstaaten mussten die Richtlinien aus dem Jahr 2014 bis April 2016 in nationales Recht umsetzen. Die meisten Mitgliedstaaten setzten die Richtlinien jedoch erst verspätet um. In vier Mitgliedstaaten (Luxemburg, Österreich, Portugal und Spanien) dauerte es bis 2018, bis die nationalen Vergabevorschriften an die Richtlinie 2014/24/EU angepasst waren. Erst dann traten die Änderungen im Binnenmarkt endgültig in Kraft (siehe **Abbildung 2**).

² COM(2017) 572 final "Eine funktionierende öffentliche Auftragsvergabe in und für Europa", S. 3.

Abbildung 2 – Umsetzung der Richtlinie 2014/24/EU in den einzelnen Mitgliedstaaten (2015–2018)



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Aufgaben und Zuständigkeiten auf nationaler und auf EU-Ebene

11 Im EU-Binnenmarkt werden Vergabeverfahren von mehr als 250 000³ öffentlichen Auftraggebern durchgeführt. Dabei handelt es sich um öffentliche Stellen (auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene), aber auch um nicht öffentliche Akteure, die unter besonderen, nicht wettbewerblichen Bedingungen tätig sind. In jedem Mitgliedstaat gibt es mindestens eine öffentliche Stelle, die für die Überwachung des öffentlichen Auftragswesens zuständig ist.

12 Innerhalb der Kommission sind zwei Generaldirektionen gemeinsam für die Politik im Bereich der Vergabe öffentlicher Aufträge und die Umsetzung der Richtlinien durch die Mitgliedstaaten zuständig:

- o die Generaldirektion Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU (GD GROW), die sowohl für die Vergabepolitik als auch für die Überwachung der Umsetzung der einschlägigen EU-Richtlinien durch die Mitgliedstaaten zuständig ist;
- o das Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union⁴, das das System **Tenders Electronic Daily** (TED) sowie die Websites "eTendering" und "eNotices"⁵ betreibt.

Tenders Electronic Daily (TED)

13 Alle Ausschreibungen und Vergabebekanntmachungen für Aufträge, deren Wert über dem geltenden EU-Schwellenwert liegt, müssen auf der Website TED veröffentlicht werden, damit potenzielle Anbieter über künftige Möglichkeiten im Bereich öffentlicher Aufträge informiert werden. Öffentliche Auftraggeber können auch Vergabeverfahren für Aufträge unterhalb des Schwellenwerts in diesem System veröffentlichen.

³ Webseite der GD GROW über die Vergabe öffentlicher Aufträge.

⁴ Website des Amtes für Veröffentlichungen der Europäischen Union.

⁵ Homepage der TED-Website.

14 Im Jahr 2020 wurden dem Amt für Veröffentlichungen zufolge über 640 000 Bekanntmachungen in TED veröffentlicht. Schätzungen zufolge bezogen sich diese Bekanntmachungen auf 226 000 Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge im Wert von rund 800 Milliarden Euro. Seit 2016 sind diese Bekanntmachungen als offene Daten öffentlich zugänglich⁶.

15 Wenn öffentliche Auftraggeber andere Vergabeplattformen zur Veröffentlichung von Auftragsbekanntmachungen nutzen, müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass bei Vergabeverfahren für Aufträge oberhalb des Schwellenwerts gemäß Artikel 51 der [Richtlinie 2014/24/EU](#) sämtliche Daten an TED übermittelt werden.

Die Länderberichte der Mitgliedstaaten und der Binnenmarktanzeiger der Kommission

16 Neben TED verfügt die Kommission über zwei weitere Instrumente, um die Lage des öffentlichen Auftragswesens in der EU zu überwachen: Erstens sind die Mitgliedstaaten verpflichtet⁷, der Kommission alle drei Jahre ihre Überwachungsberichte vorzulegen (siehe Ziffern [68–70](#)), und zweitens betreibt die Kommission den [Binnenmarktanzeiger](#) (im Folgenden "Anzeiger").

17 Der Anzeiger enthält eine spezielle Rubrik mit Daten über die Vergabe öffentlicher Aufträge in der EU in Form von 12 Indikatoren, die nach Ländern aufgeschlüsselt sind. Von diesen Indikatoren wurden die folgenden drei von der Kommission als besonders relevant erachtet und bis Januar 2023 bei der Berechnung eines zusammengesetzten Gesamtindikators dreifach gewichtet (siehe [Anhang I](#)):

- der Indikator "Keine Ausschreibung", der den Anteil der Aufträge angibt, die im Verhandlungsverfahren ohne Ausschreibung an Unternehmen vergeben wurden (auch als "Direktvergabe" bezeichnet);
- der Indikator "Verfahren mit nur einem Bieter", der den Anteil der Aufträge angibt, bei deren Vergabe es nur einen Bieter gab;
- der Indikator "Ausschreibungsrate", der den Wert der in TED ausgeschriebenen Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge als prozentualen Anteil am nationalen BIP angibt.

⁶ TED-Datensätze auf der Website data.europa.eu.

⁷ [Richtlinie 2014/24/EU](#), Artikel 83 und 85.

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

18 Bei seiner Prüfung bewertete der Hof, inwieweit über einen Zeitraum von 10 Jahren hinweg die Vergabe öffentlicher Aufträge im EU-Binnenmarkt im Wettbewerb erfolgte und welche Maßnahmen von der Kommission und den Mitgliedstaaten ergriffen wurden, um festzustellen, wodurch wettbewerbliche Ausschreibungsverfahren behindert werden und wie diese Hindernisse beseitigt werden können, um ein optimales Kosten-Nutzen-Verhältnis zu erzielen. Der Hof untersuchte insbesondere,

- wie sich der Wettbewerb bei der Vergabe öffentlicher Aufträge im EU-Binnenmarkt, in den Mitgliedstaaten und Regionen sowie in bestimmten Sektoren zwischen 2011 und 2021 entwickelt hat und ob die Reform von 2014 diesbezüglich Auswirkungen hatte;
- ob die weiteren Ziele der 2014 erfolgten Reform der Richtlinien über die Vergabe öffentlicher Aufträge erreicht wurden;
- ob die Kommission die Lage des öffentlichen Auftragswesens in der EU wirksam überwacht;
- ob die Kommission und die Mitgliedstaaten die verfügbaren Daten analysiert haben, um die Ursachen für den Rückgang des Wettbewerbs bei der Vergabe öffentlicher Aufträge zu ermitteln, und ob sie Maßnahmen ergriffen haben, um diesen Trend umzukehren.

19 Die Prüfung des Hofes bezog sich auf den Zeitraum zwischen 2011 und 2021. Auf diese Weise konnte der Hof prüfen, ob die Umsetzung der Richtlinien von 2014 in nationales Recht Auswirkungen auf die Lage des öffentlichen Auftragswesens in den einzelnen Mitgliedstaaten hatte. Die Richtlinie 2009/81/EG über die Vergabe öffentlicher Aufträge in den Bereichen Verteidigung und Sicherheit wurde bei der Prüfung nicht berücksichtigt, da sie nicht Gegenstand der Reform von 2014 war.

20 Im Einklang mit seiner Auffassung des Begriffs "Wettbewerb" (siehe Ziffer **02**) konzentrierte sich der Hof bei seiner Prüfung auf die drei dreifach gewichteten Indikatoren im Anzeiger (siehe Ziffer **17**), da diese das – geringe oder gar nicht vorhandene – Maß an Wettbewerb abbilden und daher weithin als Anhaltspunkt für ein ineffizientes Marktverhalten angesehen werden, das der Erzielung eines optimalen Kosten-Nutzen-Verhältnisses und somit einer effizienten Verwendung öffentlicher Mittel entgegensteht. Die Indikatoren geben auch Aufschluss über korrupte Praktiken, wie beispielsweise eine Anpassung von Leistungsbeschreibungen, um bestimmte Unternehmen zu begünstigen.

21 Im Rahmen seiner Arbeit hat der Hof einen umfassenden Datensatz über die Vergabe öffentlicher Aufträge im EU-Binnenmarkt erstellt. Er bezieht sich auf die 27 EU-Mitgliedstaaten sowie zwei Länder des Europäischen Wirtschaftsraums (Island und Norwegen) und das Vereinigte Königreich (bis zum Zeitpunkt seines EU-Austritts im Jahr 2021). Der Datensatz basiert auf von der Kommission auf der Website data.europa.eu veröffentlichten TED-Daten, die durch detailliertere offene Daten über die Vergabe öffentlicher Aufträge (von der Website [Opentender.eu](https://opentender.eu)) ergänzt wurden. Er ermöglicht eine Trendanalyse, da ein Zeitraum von 11 Jahren (von 2011 bis 2021) abgedeckt wird. Aufgrund des besonderen Charakters von Konzessionsverträgen wurden diese bei der Trendanalyse nicht berücksichtigt. Die von den nationalen Beschaffungssystemen erhobenen Daten unterscheiden sich von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat und ermöglichen daher keinen angemessenen Vergleich. Diese Daten sowie die in TED enthaltenen Daten zu Verfahren mit einem Auftragswert unterhalb der EU-Schwellenwerte hat der Hof nicht in seinen Datensatz aufgenommen.

22 Anschließend analysierte der Hof die Daten in Zusammenarbeit mit externen Datenwissenschaftlern, die auf das öffentliche Auftragswesen spezialisiert sind. Nähere Details zum Ansatz und zur Methodik des Hofes sind [Anhang II](#) zu entnehmen. Aufgrund fehlender Werte und um die Vergleichbarkeit zwischen den Mitgliedstaaten zu ermöglichen, beruhte die durchgeführte Datenanalyse auf der Anzahl der Vergabeverfahren und nicht auf dem Geldwert der Aufträge.

23 Zur Durchführung der Datenanalyse entwickelte der Hof ein interaktives Dashboard ([ECA Public Procurement Dashboard](#)). Dieses Tool ist öffentlich zugänglich⁸ und ermöglicht es allen Interessierten, die für die Prüfung des Hofes erhobenen Daten nach Mitgliedstaaten, Regionen (NUTS-2-Ebene gemäß der Systematik der Gebietseinheiten für die Statistik) und Wirtschaftszweigen weiter zu analysieren. *Anhang III* enthält Anweisungen zur Nutzung dieses Tools.

24 Der Hof organisierte eine Umfrage und führte Befragungen durch, um die quantitativen Informationen, die er im Zuge seiner Datenanalyse erhalten hatte, durch qualitative Informationen zu ergänzen und zu ergründen, wie die Mitgliedstaaten die Lage des öffentlichen Auftragswesens beurteilen, worin sie die möglichen Ursachen des geringen Wettbewerbs bei der Vergabe öffentlicher Aufträge in ihrem Land sehen und welche Abhilfemaßnahmen die Kommission in dieser Hinsicht ergriffen hat.

25 Die Umfrage wurde an rund 400 Ansprechpartner bei Behörden versandt, die sich in den 27 EU-Mitgliedstaaten mit Angelegenheiten der öffentlichen Auftragsvergabe befassen und von denen einige von den Mitgliedstaaten als Mitglieder der Arbeitsgruppen der Kommission im Bereich des öffentlichen Auftragswesens benannt wurden. Sie enthielt Fragen zu

- der dem Binnenmarktanzeiger zu entnehmenden Lage des öffentlichen Auftragswesens im betreffenden Land;
- den Herausforderungen, die für eine wettbewerbsorientierte Vergabe öffentlicher Aufträge im betreffenden Land bestehen;
- der Zusammenarbeit des betreffenden Landes mit der Kommission;
- den spezifischen Problemen des öffentlichen Auftragswesens in dem betreffenden Land.

26 Der Hof führte eingehende Befragungen von Vertretern von Aufsichtsbehörden in sechs Mitgliedstaaten durch: Dänemark, Griechenland, Kroatien, Luxemburg, Polen und Ungarn. Die sechs Mitgliedstaaten wurden auf der Grundlage der Datenanalyse und der Umfrageergebnisse ausgewählt, um zu gewährleisten, dass in der Prüfung Mitgliedstaaten mit unterschiedlicher Leistung vertreten sind.

⁸ https://public.tableau.com/app/profile/gti1940/viz/eca_dashboard/Story.

27 Darüber hinaus analysierte der Hof die geltenden Rechtsvorschriften, die Mitteilungen und Leitlinien der Kommission sowie einschlägige Fachliteratur, Studien und Strategiepapiere.

28 Schließlich veranstaltete der Hof eine Podiumsdiskussion mit Experten für das öffentliche Auftragswesen, die bei der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, in der Wissenschaft sowie in Unternehmensverbänden und Beratungsunternehmen tätig sind, um deren Meinung zur Lage des öffentlichen Auftragswesens in der EU einzuholen.

29 Der Hof führte diese Prüfung durch, um festzustellen, in welchem Umfang fünf Jahre nach Ablauf der Frist für die Umsetzung der Vergaberichtlinien in nationales Recht die öffentlichen Vergabeverfahren im Wettbewerb durchgeführt werden, und für dieses Thema zu sensibilisieren. Die Empfehlungen des Hofes sollen zu Verbesserungen beitragen, die den öffentlichen Auftraggebern der Mitgliedstaaten dabei helfen könnten, bei ihrem Einsatz öffentlicher Mittel für die Vergabe von Aufträgen das bestmögliche Kosten-Nutzen-Verhältnis zu erzielen.

Bemerkungen

Schlüsselindikatoren deuten darauf hin, dass der Wettbewerb bei der Vergabe öffentlicher Aufträge in den letzten 10 Jahren zurückgegangen ist

30 Der Hof analysierte die von den Mitgliedstaaten in TED gemeldeten Daten eingehend, um zu bewerten, wie sich das Maß an Wettbewerb bei Bauleistungen, Waren und Dienstleistungen im EU-Binnenmarkt und in den einzelnen Mitgliedstaaten der EU-27 im Zeitraum 2011–2021 entwickelt hat. Insbesondere erstellte der Hof eine Zeitreihe für drei Schlüsselindikatoren zur Messung des Wettbewerbs bei der Vergabe öffentlicher Aufträge ("Keine Ausschreibung", "Verfahren mit nur einem Bieter" und "Anzahl der Bieter"), die auf sämtlichen in TED für Verfahren oberhalb der Schwellenwerte erfassten Daten beruhten (siehe [Anhang II](#)). Außerdem analysierte der Hof regionale und sektorale Unterschiede. Er untersuchte, wie sich die direkte grenzübergreifende Auftragsvergabe im Laufe der Zeit entwickelt hat, da dies ein weiterer relevanter Indikator ist. Schließlich prüfte der Hof, wie sich die Preise der von öffentlichen Stellen beschafften Bauleistungen, Waren und Dienstleistungen entwickelt haben, da Preisanstiege, die über die Verbraucherpreisinflation hinausgehen, auch auf einen schwachen Wettbewerb hindeuten können.

Hohe Zahl von Direktvergaben in mehreren Mitgliedstaaten

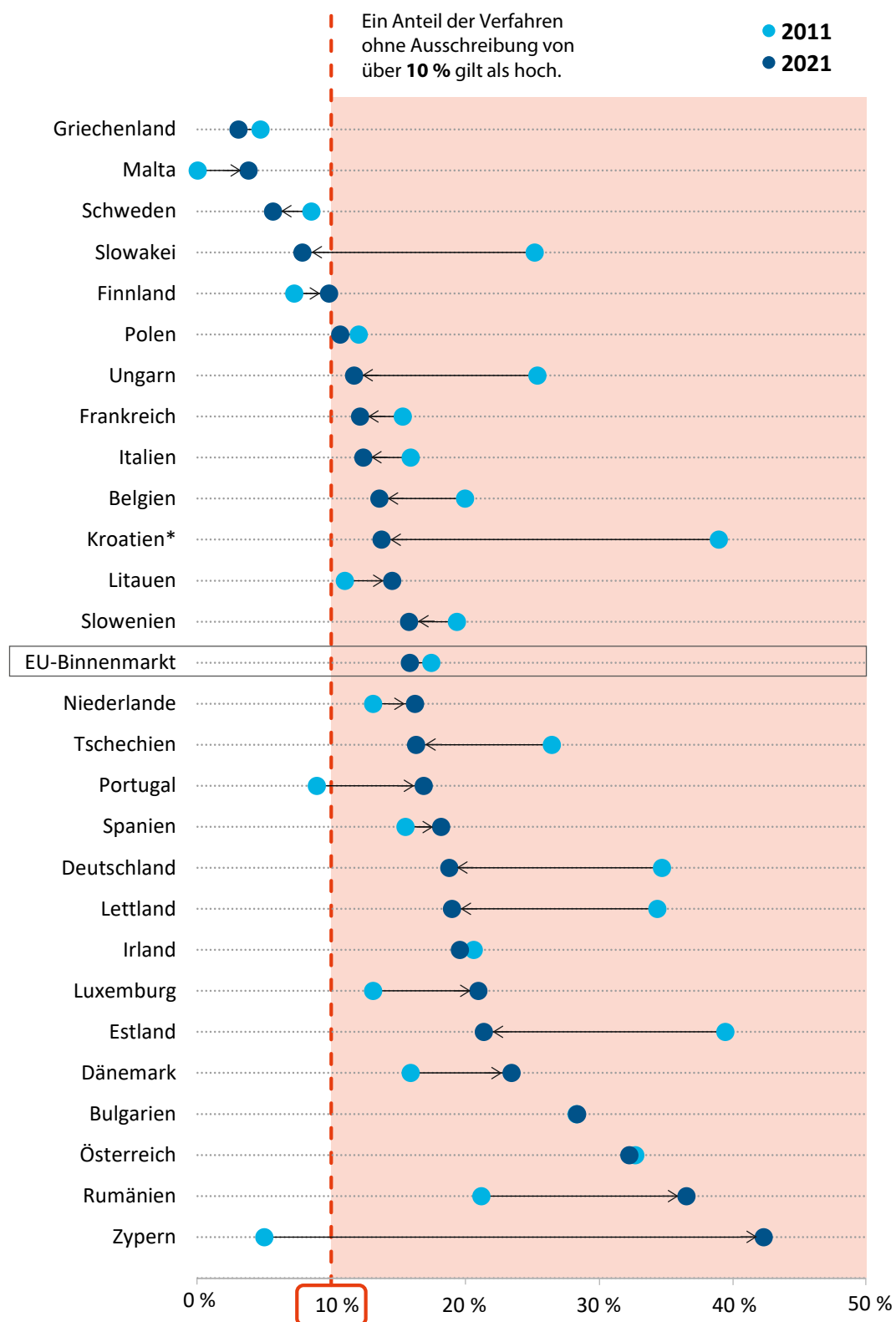
31 Bei einer Direktvergabe veröffentlicht eine Behörde keine Ausschreibung, sondern wendet sich direkt an ein oder mehrere Unternehmen und fordert sie zur Abgabe eines Angebots auf. Der Indikator "Keine Ausschreibung" gibt Aufschluss über den Umfang der Direktvergaben. Dieser Ansatz schränkt definitionsgemäß den Wettbewerb ein. Wird nur ein Unternehmen kontaktiert, gibt es überhaupt keinen Wettbewerb.

32 Gemäß den EU-Vergaberichtlinien ist ein solcher Ansatz nur in Ausnahmefällen zulässig⁹, z. B. in Fällen, in denen im Rahmen eines offenen oder nichtoffenen Verfahrens kein oder kein geeignetes Angebot abgegeben wurde, aus Gründen äußerster Dringlichkeit, bei Vergabe des Auftrags im Anschluss an einen Wettbewerb (*design contest*) sowie bei neuen Bauleistungen, die in der Wiederholung gleichartiger Bauleistungen bestehen, welche unter den gleichen Bedingungen erbracht werden.

33 Im Jahr 2021 fand bei etwa 15,8 % aller von den Mitgliedstaaten in TED gemeldeten Vergabeverfahren im EU-Binnenmarkt keine Ausschreibung statt. Die Analyse des Hofes ergab auch, dass der Anteil der Direktvergaben von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich ist. Im Jahr 2021 lag der durchschnittliche Anteil der Direktvergaben zwischen 3,1 % (Griechenland) und 42,3 % (Zypern), was auf erhebliche Unterschiede bei den Vergabemodalitäten der öffentlichen Auftraggeber in den Mitgliedstaaten hindeutet. Im geprüften Zeitraum verringerte sich der Anteil der Direktvergaben in einigen Mitgliedstaaten (z. B. Deutschland), während er in manchen Mitgliedstaaten nahezu unverändert blieb (z. B. Irland) und in anderen deutlich stieg (z. B. Zypern). Im Anzeiger gilt ein Anteil der Vergaben ohne Ausschreibung von über 10 % als kritisch; im Jahr 2021 traf dies auf die meisten Mitgliedstaaten (23 von 27) zu (siehe [Abbildung 3](#)).

⁹ Richtlinie 2014/24/EU, Artikel 32.

Abbildung 3 – Verfahren ohne Ausschreibung – Anteil in den einzelnen Mitgliedstaaten (2011 und 2021)

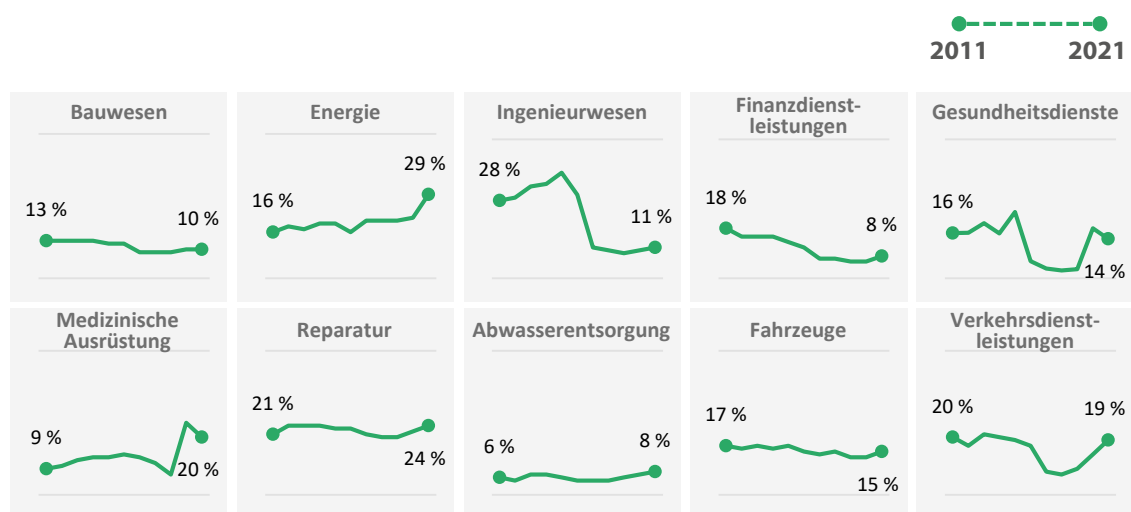


* Die Daten für Kroatien liegen ab dem EU-Beitritt des Landes im Jahr 2013 vor.

Quelle: Rubrik "Tendering practices" (Ausschreibungsmodalitäten) des Dashboards des Europäischen Rechnungshofs.

34 Zudem stellte der Hof fest, dass sich der Anteil der direkt vergebenen Aufträge und dessen Entwicklung im Zeitverlauf in den verschiedenen Wirtschaftszweigen deutlich voneinander unterscheiden (siehe [Abbildung 4](#)). In dem geprüften Zeitraum von 11 Jahren verringerte sich beispielsweise der Anteil der Direktvergaben im Bereich der Finanzdienstleistungen zunehmend, während der Energiesektor im Jahr 2021 einen Höchststand an Direktvergaben verzeichnete. Dies zeigt, dass die öffentlichen Auftraggeber im Hinblick auf die Direktvergabe von Aufträgen, bei der keinerlei Wettbewerb herrscht, in den einzelnen Wirtschaftszweigen ganz unterschiedliche Ansätze verfolgen, die sich zudem im Laufe der Zeit ändern.

Abbildung 4 – Verfahren ohne Ausschreibung – Anteil in ausgewählten Wirtschaftszweigen (2011–2021)



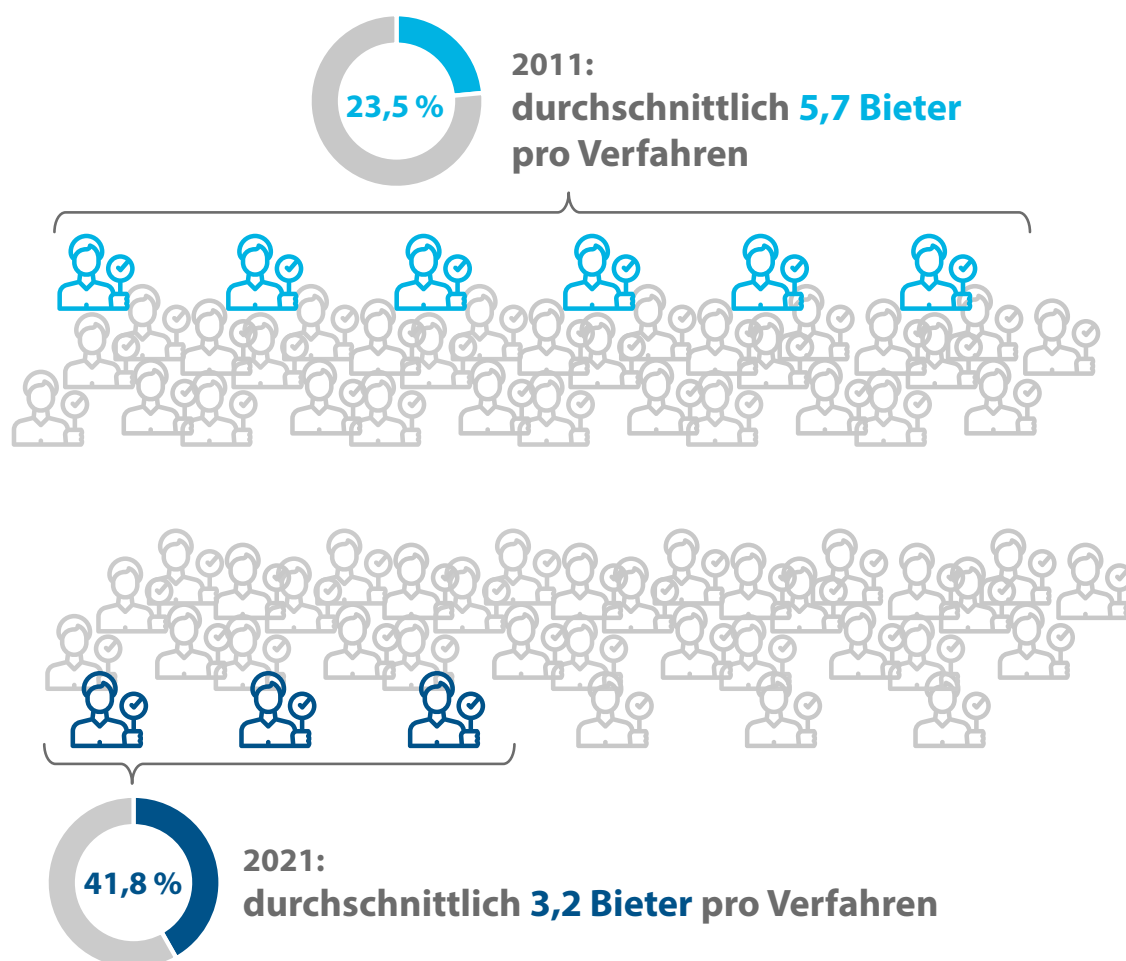
Quelle: Rubrik "Tendering practices" (Ausschreibungsmodalitäten) des Dashboards des Europäischen Rechnungshofs.

Der Anteil der Verfahren mit nur einem Bieter hat sich in den vergangenen 10 Jahren nahezu verdoppelt

35 Bei Verfahren mit nur einem Bieter bekundet lediglich ein Unternehmen Interesse und reicht ein Angebot im Rahmen einer bestimmten öffentlichen Ausschreibung ein. Da kein Wettbewerb besteht, nimmt der öffentliche Auftraggeber in solchen Fällen entweder das einzige eingereichte Angebot an oder stellt das Verfahren ein.

36 Im Zeitraum 2011–2021 ist der Anteil der Verfahren mit nur einem Bieter an sämtlichen Vergabeverfahren im gesamten EU-Binnenmarkt erheblich gestiegen: von 23,5 % (2011) auf 41,8 % (2021). Gleichzeitig hat sich die Zahl der Bieter pro Verfahren fast halbiert: Sie sank von durchschnittlich 5,7 Bietern auf 3,2 Bieter (siehe *Abbildung 5*).

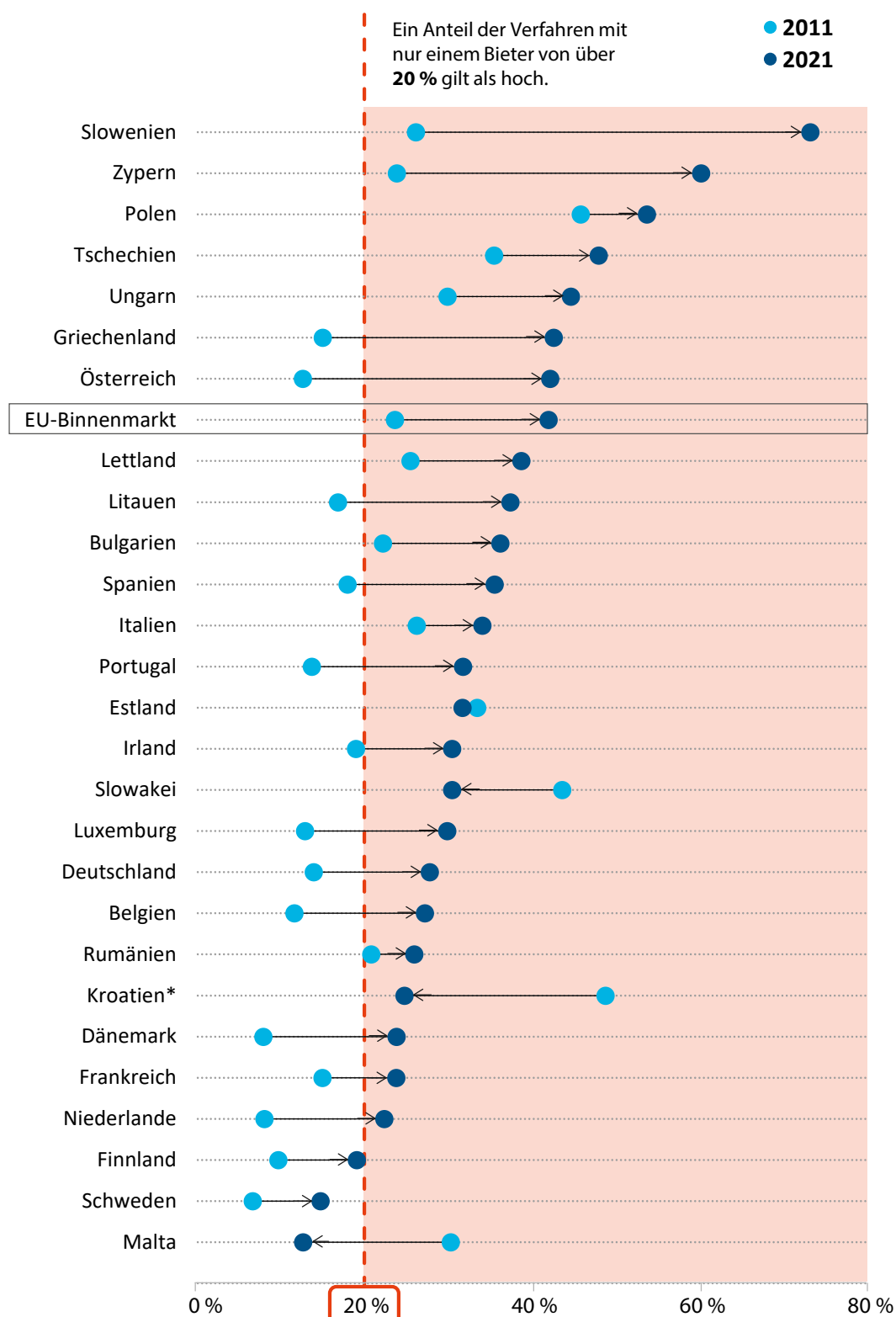
Abbildung 5 – Anteil der Verfahren mit nur einem Bieter und durchschnittliche Anzahl der Bieter (2011 und 2021)



Quelle: Rubrik "Competition indicators" (Wettbewerbsindikatoren) des Dashboards des Europäischen Rechnungshofs.

37 Darüber hinaus stellte der Hof erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten fest: Der Trend hin zu Verfahren mit nur einem Bieter nahm in Dänemark, Griechenland, den Niederlanden, Österreich und Slowenien am stärksten zu. Ein Rückgang der Verfahren mit nur einem Bieter war lediglich in Kroatien – nach dem Beitritt des Landes zur EU und zum Binnenmarkt – sowie in Malta und der Slowakei zu verzeichnen. Die Daten zeigen auch deutliche Unterschiede beim Gesamtanteil der Verfahren mit nur einem Bieter. Ende 2021 machten Verfahren mit nur einem Bieter lediglich in drei Mitgliedstaaten (Finnland, Malta und Schweden) weniger als 20 % aller Verfahren aus, während der Anteil in Polen, Slowenien und Zypern über 50 % lag. Im Anzeiger liegt der als kritisch betrachtete Schwellenwert bei 20 % (siehe [Abbildung 6](#)).

Abbildung 6 – Verfahren mit nur einem Bieter – Anteil in den einzelnen Mitgliedstaaten (2011 und 2021)



* Die Daten für Kroatien liegen ab dem EU-Beitritt des Landes im Jahr 2013 vor.

Quelle: Rubrik "Competition indicators" (Wettbewerbsindikatoren) des Dashboards des Europäischen Rechnungshofs.

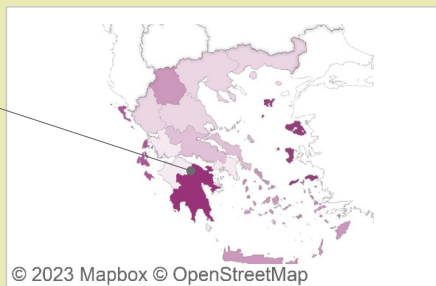
38 Beim Anteil der Verfahren mit nur einem Bieter stellte der Hof zudem erhebliche Unterschiede zwischen den Regionen und Wirtschaftszweigen fest. In *Kasten 1* sind Beispiele für solche regionalen Unterschiede dargestellt.

Kasten 1

Regionale Unterschiede im Hinblick auf den Umfang des Wettbewerbs: Beispiele aus vier Mitgliedstaaten im Zeitraum 2011–2021

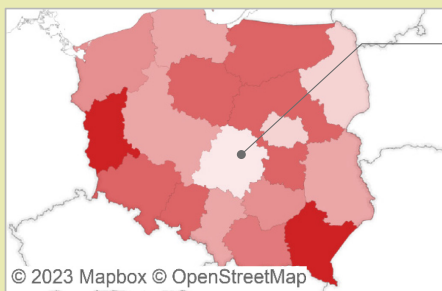
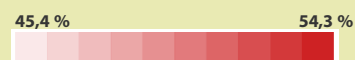
GRIECHENLAND

Sowohl innerhalb Griechenlands als auch EU-weit weist die **Region Peloponnes** den höchsten Anteil der Verfahren mit nur einem Bieter auf (66,5 % aller Verfahren).



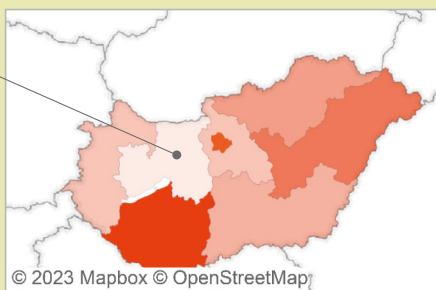
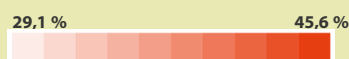
POLEN

In der Region **Łódź** ist der Anteil der Verfahren mit nur einem Bieter deutlich geringer als in anderen Teilen des Landes.



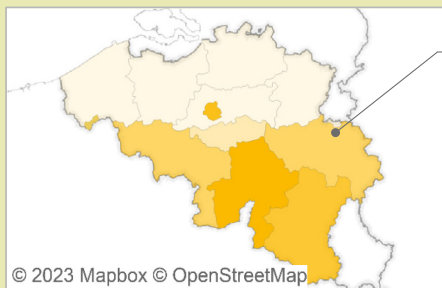
UNGARN

In **Mitteltransdanubien** liegt der Anteil der Verfahren mit nur einem Bieter bei 29,1 %, während er in Südtransdanubien 45,6 % beträgt.



BELGIEN

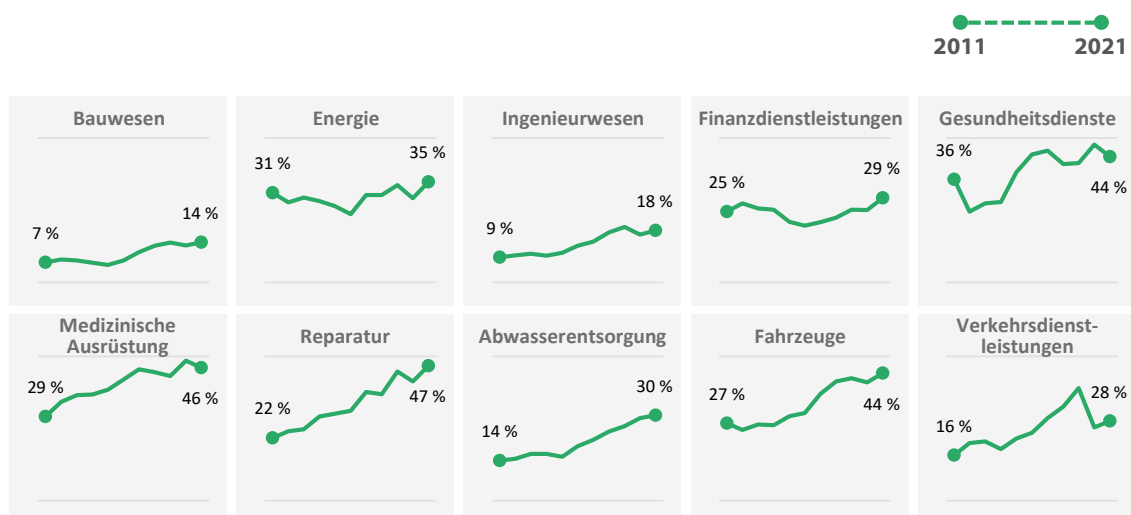
In den **Regionen Wallonien und Brüssel-Hauptstadt** ist der Anteil der Verfahren mit nur einem Bieter etwa doppelt so hoch wie in Flandern.



Quelle: Rubrik "Country competition" (Wettbewerb nach Ländern) des Dashboards des Europäischen Rechnungshofs. Kartenhintergrund © Mapbox und © OpenStreetMap, lizenziert im Rahmen der "Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 licence" (CC BY-SA).

39 Außerdem analysierte der Hof bestimmte Wirtschaftszweige: Bauwesen, Energie, Ingenieurwesen, Finanzdienstleistungen, Gesundheitsdienste, medizinische Ausrüstung, Reparatur, Abwasserentsorgung, Fahrzeuge und Verkehrsdienstleistungen. Der Hof stellte fest, dass der Anteil der Verfahren mit nur einem Bieter zwar in allen Wirtschaftszweigen erheblich gestiegen ist, der Bausektor jedoch insgesamt einen geringeren Anteil der Verfahren mit nur einem Bieter und eine langsamere Zunahme dieses Anteils im Zeitverlauf aufweist und damit besser als die anderen Wirtschaftszweige abschnitt. Bei Gesundheitsdiensten sowie Verkehrsdienstleistungen und Fahrzeugen ist der Anteil der Verfahren mit nur einem Bieter hingegen höher und nimmt zu (siehe [Abbildung 7](#)).

Abbildung 7 – Verfahren mit nur einem Bieter – Anteile in ausgewählten Wirtschaftszweigen (2011–2021)



Quelle: Rubrik "Competition indicators" (Wettbewerbsindikatoren) des Dashboards des Europäischen Rechnungshofs.

40 Insgesamt geht aus der vom Hof durchgeführten Analyse der Daten zu Verfahren mit nur einem Bieter hervor, dass der Wettbewerb bei der Vergabe öffentlicher Aufträge im Binnenmarkt seit 2011 abgenommen hat. Zudem ist der Anteil der Direktvergaben in den meisten Mitgliedstaaten nach wie vor hoch. Dies zeigt, dass das Inkrafttreten der Richtlinien von 2014 keine nachweisbaren Auswirkungen auf den Anteil der Verfahren mit nur einem Bieter und der Direktvergaben hatte.

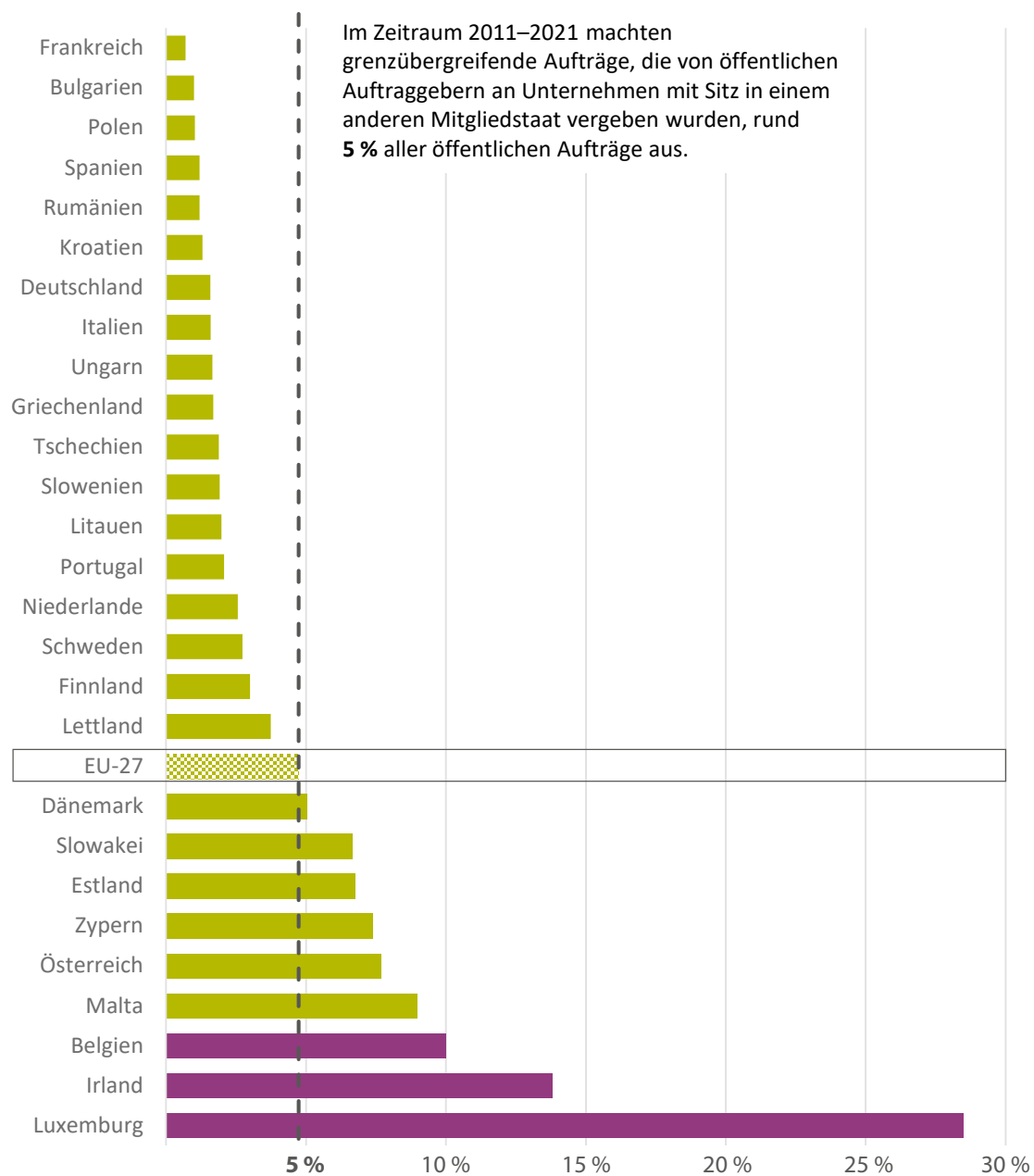
Direkte grenzübergreifende Auftragsvergaben machen rund 5 % aller Auftragsvergaben aus

41 Ein anhaltendes Problem stellte der begrenzte Umfang der direkten grenzübergreifenden Auftragsvergabe dar, die eben aufgrund ihres begrenzten Umfangs nur geringe Auswirkungen auf die wirtschaftliche Integration hatte. Vor der Errichtung des Binnenmarkts Ende 1992 machten die direkten grenzübergreifenden Aufträge, die von den öffentlichen Auftraggebern an Unternehmen vergeben wurden, die außerhalb des betreffenden Mitgliedstaats ansässig waren, rund 2 %¹⁰ aller öffentlichen Aufträge aus. Dieser Anteil blieb im Zeitraum 2011–2021 mit durchschnittlich rund 5 % der öffentlichen Aufträge unverändert.

42 Auch hier weisen die Daten auf erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern hin. Im Zeitraum 2011–2021 vergaben die öffentlichen Auftraggeber in den meisten Mitgliedstaaten – darunter in allen größeren – weniger als 5 % ihrer Aufträge für Bauleistungen, Waren und Dienstleistungen an Unternehmen mit Sitz im Ausland. Nur in drei Ländern wurden in diesem Zeitraum kumuliert mehr als 10 % der öffentlichen Aufträge an Unternehmen im Ausland vergeben: in Luxemburg (fast 30 %), Irland (15 %) und Belgien (rund 10 %) (siehe [Abbildung 8](#)).

¹⁰ Europäisches Parlament [Kurzdarstellungen zur Europäischen Union – Vergabe öffentlicher Aufträge](#).

Abbildung 8 – Durchschnittlicher Anteil der direkten grenzübergreifenden Auftragsvergaben in den EU-Mitgliedstaaten (2011–2021)



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

43 Eine grenzübergreifende Auftragsvergabe ist auch indirekt möglich, wenn Konsortien, deren Partnerunternehmen aus verschiedenen Mitgliedstaaten stammen, oder lokale Tochtergesellschaften ausländischer Unternehmen den Zuschlag erhalten. Beispielsweise haben große EU-Unternehmen¹¹ im Finanz-, Energie- und Bausektor Tochtergesellschaften in den meisten oder sogar allen Mitgliedstaaten.

44 Eine Studie¹² der Kommission über die grenzübergreifende Marktdurchdringung im Zeitraum 2016–2019 ergab, dass es sich bei rund 20 % aller Vergaben von Aufträgen mit einem Wert von unter 200 Millionen Euro um indirekte grenzübergreifende Vergaben handelte, während direkte grenzübergreifende Vergaben rund 2,4 % aller Auftragsvergaben ausmachten. Bei Aufträgen mit einem Wert von über 200 Millionen Euro¹³ machten indirekte grenzübergreifende Vergaben rund 28 % und direkte grenzübergreifende Vergaben 6 % aller Auftragsvergaben aus. Da es jedoch auf der Grundlage der TED-Daten nicht möglich ist, indirekte grenzübergreifende Auftragsvergaben zu identifizieren (vor allem, weil es keine eindeutige Kennung für Wirtschaftsteilnehmer gibt), kann der Hof keine eigene Analyse durchführen, um diese Zahlen zu bestätigen.

Die Preise der im Rahmen öffentlicher Aufträge erworbenen Bauleistungen, Waren und Dienstleistungen werden nicht überwacht

45 Jeder Rückgang des Wettbewerbs birgt immer die Gefahr eines Preisanstiegs. Die Inflation im Binnenmarkt blieb jedoch bis 2020 stabil bei weniger als 2 % und ist erst in jüngster Zeit angestiegen¹⁴.

46 Zu den Preisen für öffentliche Bauleistungen, Waren und Dienstleistungen liegen jedoch keine spezifischen Daten vor. Weder Eurostat noch die GD GROW überwachen die Preise bei öffentlichen Aufträgen in der EU und ihren Mitgliedstaaten. Da diese Informationen fehlen, kann nicht beurteilt werden, wie sich ein veränderter Wettbewerb auf die Preise auswirkt und welche Kosten fehlender Wettbewerb verursacht.

¹¹ Statista: [Market capitalization of leading companies on Euronext stock exchange](#), Stand von Februar 2023 ([statista.com](#)).

¹² [Study on the measurement of cross-border penetration in the EU public procurement market](#) der Kommission.

¹³ Ebd.

¹⁴ [Webseite zur Inflation](#) der GD GROW.

Die wichtigsten Ziele der 2014 erfolgten Reform der Richtlinien wurden noch nicht erreicht: Vereinfachung, besserer Zugang der KMU und strategische Auftragsvergabe

47 Ziel der Reform von 2014 war die Annahme zahlreicher Änderungen, was die Vorgehensweise der öffentlichen Auftraggeber bei der Vergabe von Aufträgen betrifft. Der Hof untersuchte drei konkrete Aspekte, um festzustellen, ob die Ziele zum Zeitpunkt der Prüfung erreicht worden waren: Vereinfachung der Vergabeverfahren, leichter Zugang für KMU und Nutzung der strategischen Auftragsvergabe. Zu diesem Zweck untersuchte der Hof seinen Datensatz über die Vergabe öffentlicher Aufträge im Zeitraum 2011–2021 und erlangte Erkenntnisse im Rahmen seiner Umfrage und seiner Gespräche.

Die Verwaltung der Vergabe öffentlicher Aufträge ist nicht einfacher geworden

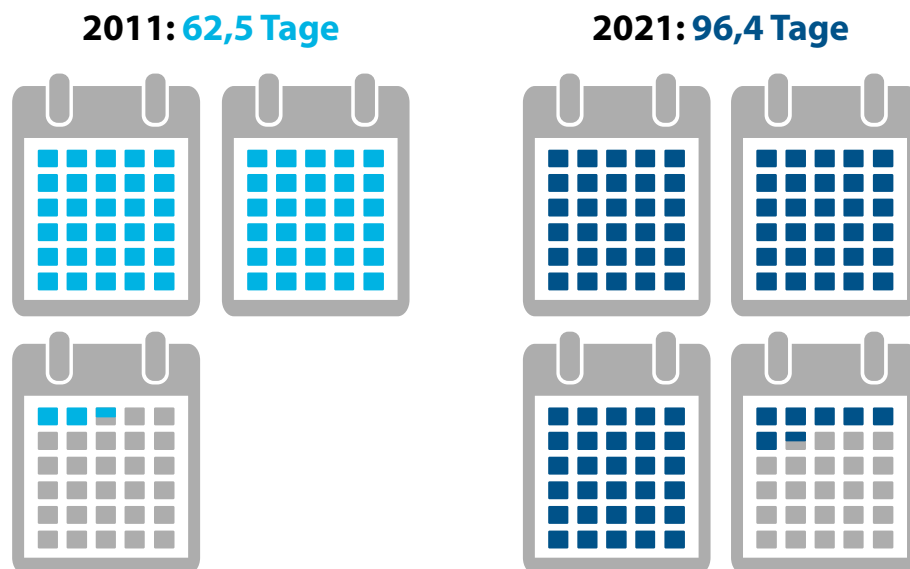
Die Dauer der Verwaltungsverfahren hat seit 2011 um die Hälfte zugenommen

48 Der Verwaltungsaufwand bei Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge wird sowohl von den Bietern als auch von den öffentlichen Auftraggebern allgemein als hoch empfunden. Mehr als die Hälfte der Umfrageteilnehmer vertrat zudem die Auffassung, dass langwierige Verwaltungsverfahren einer der wichtigsten Faktoren seien, die Unternehmen von einer Teilnahme an öffentlichen Vergabeverfahren abhielten.

49 Die Teilnehmer an der Umfrage des Hofes gaben an, dass die Verfahren zu kompliziert und nicht so flexibel wie im Privatsektor sind und dass es keine nennenswerten Vereinfachungen gegeben hat, durch die öffentliche Aufträge für Unternehmen möglicherweise attraktiver geworden wären.

50 Aus der Datenanalyse des Hofes geht hervor, dass die derzeitigen Vergabeverfahren erheblich länger dauern als vor 10 Jahren. Insbesondere hat sich der gesamte Zeitraum der Entscheidungsfindung, d. h. der Zeitraum bis zur Auftragsvergabe ohne Berücksichtigung etwaiger Rechtsbehelfsverfahren gegen Vergabeentscheidungen, von 62,5 Tagen im Jahr 2011 auf 96,4 Tage im Jahr 2021 verlängert. Mit dem Inkrafttreten der Richtlinien von 2014 hat sich diese Dauer nicht verkürzt (siehe [Abbildung 9](#)).

Abbildung 9 – Entscheidungszeitraum bis zur Auftragsvergabe (2011 und 2021)



Quelle: Rubrik "Tendering practices" (Ausschreibungsmodalitäten) des Dashboards des Europäischen Rechnungshofs.

Die Auswirkungen der Einheitlichen Europäischen Eigenerklärung und der elektronischen Formulare müssen sich erst noch zeigen

51 Mit den Richtlinien von 2014 wurde der Spielraum für Eigenerklärungen erweitert, die es Bietern und öffentlichen Auftraggebern ermöglichen, die Erfüllung bestimmter Bedingungen zu bestätigen, wodurch sich der Verwaltungsaufwand verringert und die Vergabeverfahren beschleunigen.

52 Die Einheitliche Europäische Eigenerklärung (EEE), die mit der Richtlinie 2014/24/EU eingeführt wurde, bietet einen Rahmen für die Verwaltung von Eigenerklärungen im Zusammenhang mit der Bewertung von Ausschluss- und Eignungskriterien (siehe [Kasten 2](#)).

Kasten 2

Die Einheitliche Europäische Eigenerklärung

In der EEE müssen die öffentlichen Auftraggeber die Kriterien für die Auswahl von Unternehmen (z. B. Leistungsfähigkeit, Finanzlage, vollständige Entrichtung der Steuern, keine strafrechtlichen Verurteilungen) und die Ausschlusskriterien in Bezug auf ihre Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge festlegen und diese potenziellen Bietern online mitteilen.

Potenzielle Bieter können in der EEE bestätigen, dass sie die Kriterien erfüllen, ohne entsprechende Nachweise beifügen zu müssen. Solche Nachweise werden nur von den erfolgreichen Bietern verlangt.

53 In einem im Mai 2017 veröffentlichten Bericht über die EEE¹⁵ wurde festgestellt, dass deren Nutzung zwar einige positive Auswirkungen hatte, die EEE jedoch in vielen Mitgliedstaaten nach wie vor nur in begrenztem Umfang eingeführt und in Anspruch genommen wurde. Zum Zeitpunkt der Prüfungsarbeiten vor Ort lagen weder ein Bericht über die Nutzung der EEE seit 2017 noch aktuelle Statistiken über die derzeitige Nutzung der EEE vor.

54 Die Kommission stellte zunächst einen EEE-Dienst zur Verfügung, um die Inanspruchnahme der EEE zu unterstützen. Der Dienst wurde im Mai 2019 eingestellt, nachdem alle Mitgliedstaaten ihren eigenen Dienst eingerichtet hatten.

55 Die Digitalisierung der Bekanntmachungsverfahren und die Standardisierung von Online-Formularen sind weitere Möglichkeiten, um die Vergabe öffentlicher Aufträge einfacher zu gestalten. Im Rahmen der Reform von 2014 wurde festgelegt, dass die Kommission Durchführungsrechtsakte zur Einführung von Standardformularen erlässt. 2015 wurde die erste dieser Durchführungsverordnungen erlassen, und 2019 nahm die Kommission die Durchführungsverordnung zu elektronischen Formularen ("eForms")¹⁶ an, in der die praktische Umsetzung der Transparenz- und Veröffentlichungsanforderungen im Einzelnen geregelt ist. Dabei handelt es sich um eine wichtige Digitalisierungsinitiative, die die Verwendung elektronischer Formulare

¹⁵ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Überprüfung der praktischen Anwendung der Einheitlichen Europäischen Eigenerklärung.

¹⁶ Durchführungsverordnung (EU) 2019/1780 der Kommission zur Einführung von Standardformularen für die Veröffentlichung von Bekanntmachungen für öffentliche Aufträge und zur Aufhebung der Durchführungsverordnung (EU) 2015/1986 ("elektronische Formulare – eForms").

sowie gemeinsamer Standards und einheitlicher Terminologie vorschreibt, um die Qualität der von den öffentlichen Auftraggebern in TED erfassten Daten zu verbessern, damit potenzielle Anbieter einen besseren Zugang zu öffentlichen Aufträgen erhalten.

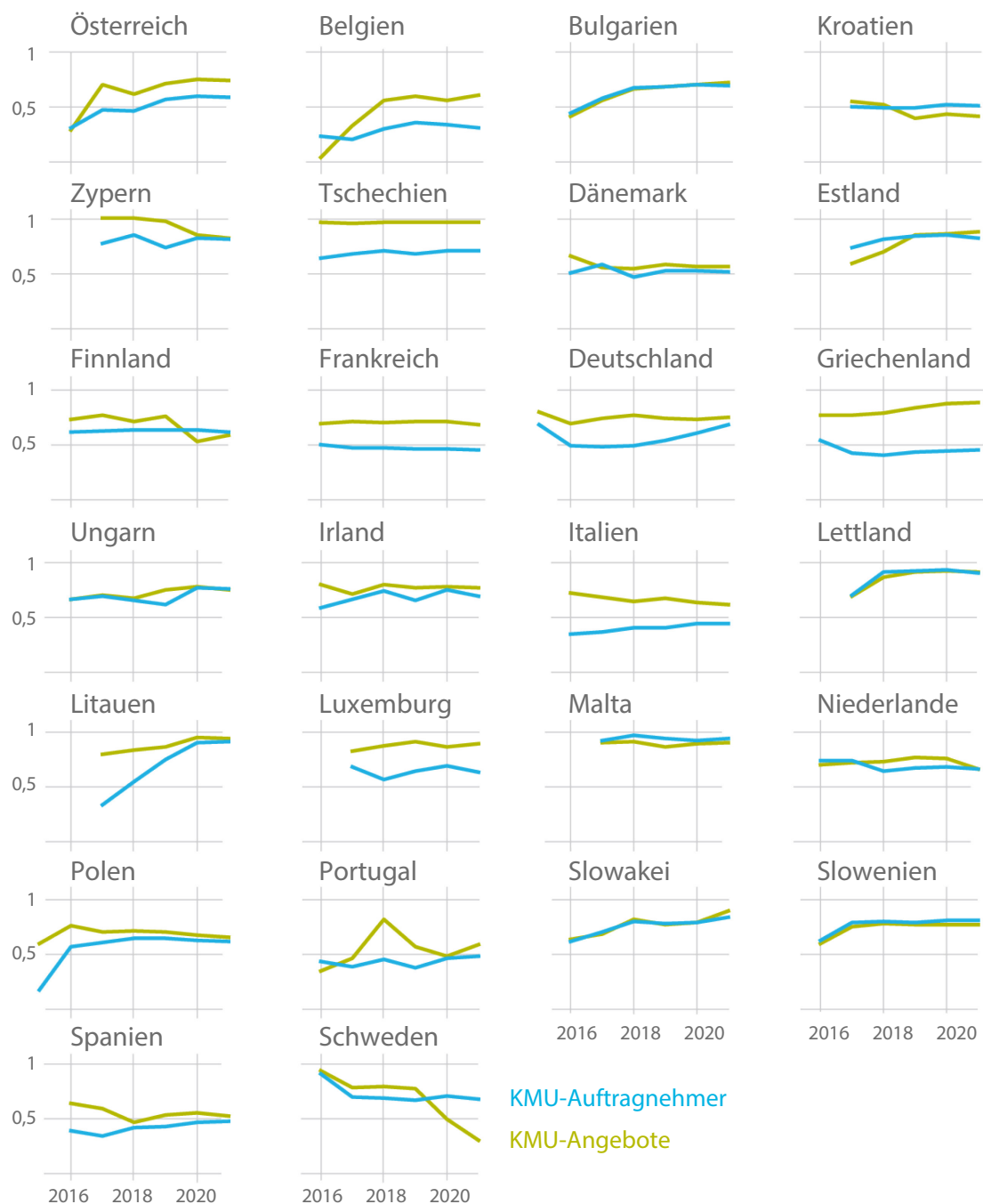
56 Die Einführung elektronischer Formulare war jedoch zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht abgeschlossen, da sie erst im November 2022 begonnen hatte und bis Oktober 2023 fakultativ bleiben sollte. In der Zwischenzeit werden sowohl die aktuellen TED-Bekanntmachungen als auch die neuen eForms-Bekanntmachungen auf dem TED-Portal akzeptiert und angezeigt. Von den 432 520 Bekanntmachungen, die in den ersten sechs Monaten nach Einführung der eForms-Verordnung veröffentlicht wurden, erfolgten nur 374 Bekanntmachungen über eForms. Dies könnte zum Teil darauf zurückzuführen sein, dass die Verordnung im Dezember 2022, d. h. einen Monat nach ihrem Inkrafttreten, geändert wurde, was die Nutzer möglicherweise dazu veranlasst hat, die zu diesem Zeitpunkt zur Verfügung stehende Fassung der elektronischen Formulare noch nicht zu verwenden, sondern etwaige weitere Änderungen abzuwarten.

Der Anteil der an KMU vergebenen Aufträge ist insgesamt nicht gestiegen

57 Eine hohe Beteiligung von KMU an öffentlichen Vergabeverfahren war ein weiteres wichtiges Ziel der Richtlinien-Reform von 2014. Die geänderten Richtlinien enthalten daher gezielte Bestimmungen, um eine Aufteilung in Lose zu ermöglichen. Die Verwendung von Losen führt potenziell zu einer stärkeren Teilnahme von KMU an öffentlichen Vergabeverfahren und kann auch den Wettbewerb steigern, da es mehr potenzielle Anbieter gibt.

58 In seiner Datenanalyse verwendete der Hof zwei Indikatoren, um die Beteiligung von KMU an öffentlichen Vergabeverfahren zu messen: "KMU-Auftragnehmer" und "KMU-Angebote". Daten für alle Mitgliedstaaten sind erst ab 2016 verfügbar. Im Allgemeinen lässt sich den Daten insgesamt keine Zunahme der Beteiligung von KMU ("KMU-Auftragnehmer" und "KMU-Angebote") entnehmen, die Lage unterscheidet sich jedoch in den einzelnen Mitgliedstaaten voneinander. Österreich und Litauen beispielsweise verzeichneten einen Anstieg der Zahl der an Vergabeverfahren teilnehmenden KMU, während in Schweden und Finnland ein Rückgang zu beobachten war. In den meisten Mitgliedstaaten blieb diese Zahl jedoch weitgehend unverändert (siehe [Abbildung 10](#)).

Abbildung 10 – Teilnahme von KMU – Anteil an den Auftragnehmern und Angeboten (2016–2021)



Hinweise: Für Rumänien lagen die Daten nicht in zufriedenstellender Weise vor.

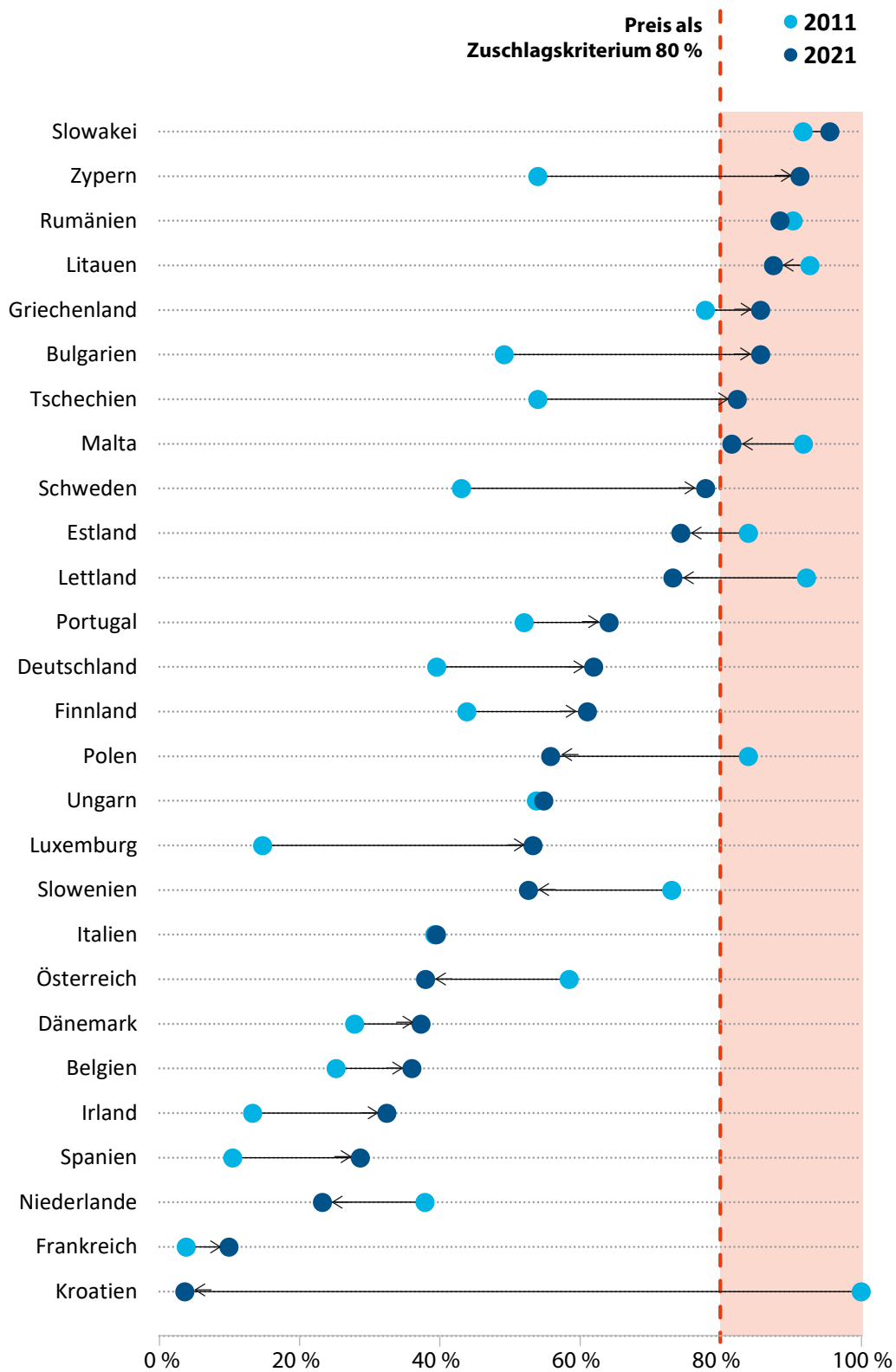
Quelle: Rubrik "Scoreboard indicators" (Anzeigerindikatoren) des Dashboards des Europäischen Rechnungshofs.

In den meisten Mitgliedstaaten setzen die öffentlichen Auftraggeber die strategische Auftragsvergabe nur sehr begrenzt um

59 Ein weiteres zentrales Ziel der Reform der Richtlinien im Jahr 2014 bestand darin, eine stärkere Berücksichtigung ökologischer, sozialer und innovativer Aspekte bei der Vergabe von Aufträgen über Bauleistungen, Waren oder Dienstleistungen zu fördern. Im Allgemeinen wird dies als strategische Auftragsvergabe bezeichnet. In der Praxis bedeutet das, dass die öffentlichen Auftraggeber nicht auf den niedrigsten Preis als Kriterium beschränkt sind, sondern das "wirtschaftlich günstigste Angebot" auswählen können. Zu diesem Zweck müssen die öffentlichen Auftraggeber Eignungskriterien und technische Anforderungen festlegen, die zu dem angestrebten Ergebnis führen, ohne den Wettbewerb künstlich einzuschränken.

60 Die Datenanalyse des Hofes ergab jedoch, dass in sämtlichen Mitgliedstaaten der Großteil der Aufträge nach wie vor an den Bieter mit dem niedrigsten Angebot vergeben wird. Im Jahr 2021 gab es acht Mitgliedstaaten, in denen der Anteil der Aufträge, die an den Bieter mit dem niedrigsten Angebot vergeben wurden, sogar über 80 % lag, was im Anzeiger als kritisch bewertet wird (siehe [Abbildung 11](#)). Im Anzeiger gibt es keine weiteren spezifischen Indikatoren zur Messung der strategischen Auftragsvergabe (siehe Ziffer [76](#)).

Abbildung 11 – Anteil der Aufträge, die auf Grundlage des niedrigsten Angebots vergeben wurden (2011 und 2021)



Quelle: Rubrik "Tendering practices" (Ausschreibungsmodalitäten) des Dashboards des Europäischen Rechnungshofs.

61 Zudem nahm die Häufigkeit des Zuschlagskriteriums "niedrigster Preis" in den meisten Mitgliedstaaten im geprüften Zeitraum sogar zu, was darauf hindeutet, dass die Förderung der strategischen Auftragsvergabe bestenfalls begrenzte Auswirkungen hatte (siehe [Abbildung 11](#)).

Integrität und Transparenz stellen nach wie vor eine Herausforderung dar

62 Da es bei der Vergabe öffentlicher Aufträge um hohe Summen an öffentlichen Geldern geht, besteht ein Risiko für Betrug und Korruption. Transparenz ist daher bei der Vergabe öffentlicher Aufträge von entscheidender Bedeutung: Sie ermöglicht nicht nur eine Überwachung und Kontrolle der Prozesse und Entscheidungen, sondern stellt auch sicher, dass die Entscheidungsträger verantwortlich gemacht werden können. Transparenz trägt auch zu offenen Vergabeverfahren und damit zu Wettbewerb bei. Die hohe Zahl der – häufig kleinen – öffentlichen Auftraggeber, die zumeist auf regionaler oder lokaler Ebene agieren, stellt eine große Herausforderung dar, da es schwierig ist, deren Integrität und Transparenz zu gewährleisten. Dies gilt umso mehr, als kleine öffentliche Aufträge häufig direkt vergeben werden.

63 Im Anzeiger wird die Transparenz anhand der Ausschreibungsrate der einzelnen Mitgliedstaaten gemessen, die den Wert der in TED ausgeschriebenen öffentlichen Aufträge als prozentualen Anteil am nationalen Bruttoinlandsprodukt angibt. Eine höhere Ausschreibungsrate deutet darauf hin, dass mehr Vergabeverfahren im Wettbewerb und mit größerer Transparenz durchgeführt wurden.

64 Aus den Daten¹⁷ geht jedoch hervor, dass in mehr als der Hälfte der 27 EU-Mitgliedstaaten im Zeitraum 2011–2021 durchweg eine unzureichende Ausschreibungsrate von weniger als 5 % – dem im Anzeiger als kritisch eingestuften Wert – verzeichnet wurde, und der Trendanalyse des Hofes zufolge ist im Zeitverlauf keine Verbesserung festzustellen. Die Umfrageergebnisse zeigen zudem, dass diesbezüglich kein ausreichendes Problembewusstsein vorhanden ist, da mehr als 43 % der Befragten diesen Indikator nicht überwachen.

¹⁷ Rubrik "Scoreboard indicators" (Anzeigerindikatoren) des Dashboards des Europäischen Rechnungshofs.

Balanceakt zwischen Wettbewerb und den Zielen der Reform von 2014

65 Mit der 2014 durchgeführten Reform der Richtlinien wurde eine Reihe von Zielen verfolgt. Diese Ziele stehen zwar miteinander in Verbindung und sollen sich gegenseitig ergänzen, um die Leistung des öffentlichen Auftragswesens insgesamt zu verbessern, doch sind sie nicht ausdrücklich auf eine Förderung des Wettbewerbs ausgerichtet, sondern verringern diesen mitunter sogar. Beispielsweise haben bestimmte Vereinfachungsmaßnahmen, wie die Möglichkeit, stärker auf Direktvergaben zurückzugreifen, den Nachteil, dass die Zahl der potenziellen Bieter und damit der Wettbewerb von vornherein begrenzt ist.

66 Ein weiteres Beispiel ist die Aufteilung von Aufträgen in kleinere Lose, was einerseits die Wahrscheinlichkeit der Teilnahme von KMU erhöht, andererseits aber den Wettbewerb auf Märkten, die von großen Unternehmen dominiert werden, verringern kann.

Mängel bei der Überwachung des öffentlichen Auftragswesens in der EU durch die Kommission

67 Die Kommission ist dafür zuständig, das wirksame Funktionieren des EU-Binnenmarkts zu überwachen. Die Vergabe öffentlicher Aufträge ist ein wesentlicher Bestandteil dieses Binnenmarkts. Daher hat der Hof die Instrumente untersucht, die der Kommission zur Verfügung stehen, um die Lage des öffentlichen Auftragswesens zu überwachen.

- Überwachungsberichte der Länder: Der Hof überprüfte die Überwachungsberichte der sechs in seiner Stichprobe enthaltenen Mitgliedstaaten.
- *Tenders Electronic Daily* (TED): Der Hof untersuchte die von den öffentlichen Auftraggebern in TED erfassten Daten auf ihre Vollständigkeit und Genauigkeit.
- Binnenmarktanzeiger für die Vergabe öffentlicher Aufträge: Der Hof überprüfte die Gestaltung des Anzeigers.

In den nationalen Überwachungsberichten fehlen Informationen über die Wettbewerbssituation in den einzelnen Mitgliedstaaten oder Wirtschaftszweigen

68 Gemäß den Richtlinien von 2014 müssen die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten die Anwendung der Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge überwachen und die Ergebnisse dieser Tätigkeit alle drei Jahre veröffentlichen und der Kommission in einem Überwachungsbericht übermitteln. Dadurch sollen Daten zusammengetragen werden, die eine solidere Bewertung und Verwaltung der Politik im Bereich des öffentlichen Auftragswesens ermöglichen.

69 Die Kommission erhielt die ersten Berichte zwischen 2018 und 2021 (drei Jahre nachdem die Mitgliedstaaten die Richtlinien in nationales Recht umgesetzt hatten)¹⁸. Die Berichte wurden anschließend auf der Website der Kommission veröffentlicht, und die Informationen flossen in den Bericht der Kommission "Umsetzung und bewährte Verfahren in der nationalen Beschaffungspolitik im Binnenmarkt" ein, der im Mai 2021 veröffentlicht wurde¹⁹.

70 Der Hof stellte fest, dass der Bericht der Kommission lediglich eine allgemeine Beschreibung der Lage des öffentlichen Auftragswesens in der EU enthält und keine spezifischen oder detaillierten Informationen über die Wettbewerbssituation in den einzelnen Mitgliedstaaten oder Wirtschaftszweigen oder darüber, inwieweit die strategischen Ziele der Reform von 2014 erreicht wurden. Der Kommission zufolge war dies darauf zurückzuführen, dass die zuständigen nationalen Behörden in ihren Überwachungsberichten nur in begrenztem Umfang quantitative Informationen bereitstellten. Der Hof stellte ferner fest, dass die Daten in den Länderberichten der Mitgliedstaaten über die Vergabe öffentlicher Aufträge nicht einheitlich präsentiert werden.

¹⁸ [Webseite zu Länderberichten und Informationen über die EU-Länder](#) der GD GROW.

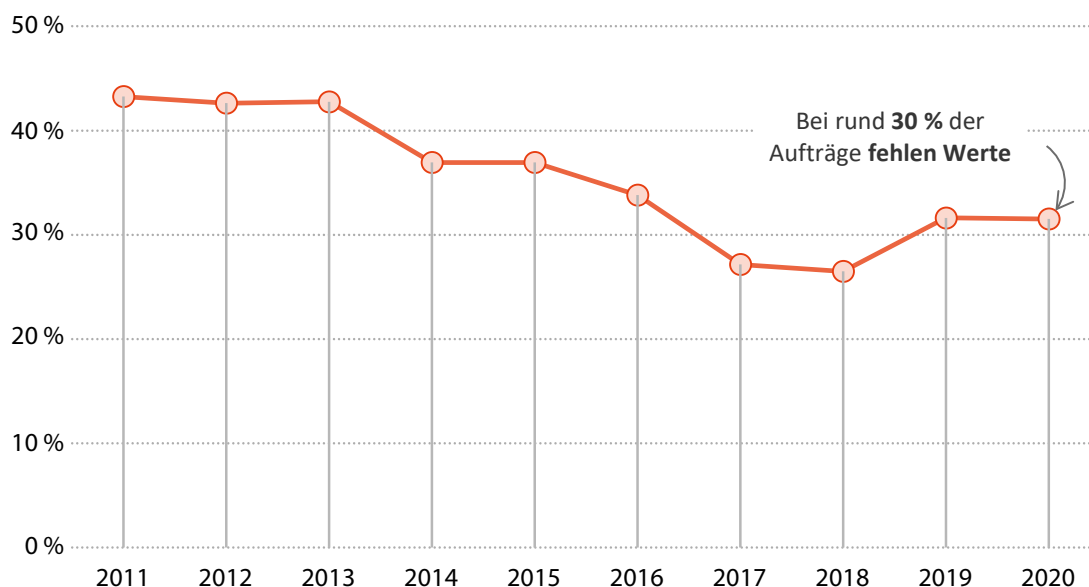
¹⁹ Bericht der Kommission: [Umsetzung und bewährte Verfahren in der nationalen Beschaffungspolitik im Binnenmarkt](#).

Die TED-Daten sind noch nicht vollständig und genau genug

Fehlende Werte stellen nach wie vor ein Problem dar

71 Die Analyse des Hofes ergab, dass der Aspekt der Vollständigkeit der Daten in TED nach wie vor große Probleme bereitet, auch wenn sich die Situation seit 2011 deutlich verbessert hat. Bei rund 30 % der vergebenen Aufträge fehlen derzeit Werte. Dieser Prozentsatz hat sich seit 2017 kaum geändert (siehe [Abbildung 12](#)).

Abbildung 12 – Entwicklung fehlender Werte bei TED-Daten



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

72 Am häufigsten fehlen die nationale Registrierungsnummer (über 86 % der Verfahren) und der geschätzte Zuschlagswert (über 63 % der Verfahren) (siehe [Abbildung 13](#)). Gemäß den Bestimmungen der Vergaberichtlinien und der Durchführungsverordnungen sind die öffentlichen Auftraggeber nicht verpflichtet, diese Felder auszufüllen. Der Hof stellte fest, dass weitere relevante Daten ebenfalls nicht erhoben werden, z. B. Daten über die Anzahl, die Dauer und das Ergebnis von Rechtsbehelfsverfahren zur Anfechtung von Vergabeentscheidungen. Diese Daten sind für die Analyse der Vergabe öffentlicher Aufträge von Bedeutung.

Abbildung 13 – TED-Felder, in denen im Zeitraum 2011–2021 am häufigsten Werte fehlten

	Nationale Registrierungsnummer	Geschätzter Zuschlagswert	Bezeichnung des Verfahrens	Zuschlagswert	Anschrift des erfolgreichen Bieters	Anzahl der eingegangenen Angebote	Wert (Bekanntmachung)	Ländercode des erfolgreichen Bieters	Datum der Auftragsvergabe	Name des erfolgreichen Bieters	Zuschlagskriterien
	86,3 %	63,6 %	34,6 %	32,8 %	32,3 %	24,9 %	23,7 %	23,2 %	19,0 %	16,8 %	9,7 %
10 %											
20 %											
30 %											
40 %											
50 %											
60 %											
70 %											
80 %											
90 %											
100 %											

← Keine Pflichtfelder
→ Pflichtfelder

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Nicht alle TED-Daten sind korrekt

73 Die öffentlichen Auftraggeber in den Mitgliedstaaten sind für die Genauigkeit und Vollständigkeit der in TED erfassten Daten über die Vergabe öffentlicher Aufträge verantwortlich. Bei Betrachtung des gesamten Zeitraums 2011–2021 stellte der Hof fest, dass sich die Genauigkeit der Daten im Laufe der Zeit verbessert hat, insbesondere nach der Einführung von Validierungsregeln in TED, die für die Verarbeitung von Eingabefeldern gelten. So hat beispielsweise die Verwendung von Drop-down-Listen mit zuvor festgelegten Einträgen anstelle von Freitextfeldern dazu beigetragen, die Kohärenz der Daten zu verbessern (z. B. indem die Eingabe eines NUTS-Codes verhindert wird, der nicht dem angegebenen Land entspricht), und es wurden Warnmeldungen eingeführt, um falsche Eingaben zu verhindern. Die Qualität könnte sowohl durch mehr eingebettete Kontrollen als auch durch ein verstärktes Stammdatenmanagement zum Zeitpunkt der Datenerfassung weiter verbessert werden, wodurch sich auch der Verwaltungsaufwand für die Nutzer verringern würde.

74 Die Analyse des Hofes ergab jedoch auch, dass ungewöhnliche Werte nach wie vor ein häufiges Problem darstellen. Beispielsweise stieß der Hof auf mehrere Fälle, in denen der Auftragswert irrtümlich mit 9 999 999 999,99 Euro angegeben wurde, etwa bei Kindergartenspielzeug und Bibliotheksbüchern. Darüber hinaus stieß der Hof auf zahlreiche Unstimmigkeiten bei Daten zu Auftragsänderungen, auf ungenaue Auftragsklassifizierungen und Fehler in bestimmten Feldern (z. B. Zuschlagskriterien und Ort).

Keine Einigung im Hinblick auf die Verwendung einer einheitlichen Kennung in der gesamten EU

75 Schließlich stellt der Hof fest, dass es keine gemeinsame einheitliche Kennung für Anbieter und öffentliche Auftraggeber gibt. Dies stellt eine Hürde für die öffentlichen Auftraggeber dar, da es ihre Fähigkeit einschränkt, die Auftragsvergaben nach Anbietern zu analysieren. Durch die Verwendung einer gemeinsamen einheitlichen Kennung könnte auch der letztendliche wirtschaftliche Eigentümer einfacher ermittelt werden, was die Analyse indirekter grenzüberschreitender Auftragsvergaben erleichtern würde. Zwei Initiativen der Kommission bieten Möglichkeiten, diesen Mangel zu beheben (siehe **Kasten 3**). Der Hof stellt fest, dass es zwischen den Mitgliedstaaten keine Einigung darüber gibt, was als einheitliche Kennung genutzt werden könnte. In Betracht kämen eIDAS (*electronic identification, authentication and trust services* – elektronische Identifizierung, Authentifizierung und Vertrauensdienste), die Umsatzsteuer-Identifikationsnummer oder die EORI-Nummer (*Economic Operators Registration and Identification number* – Registrierungs- und Identifizierungsnummer für Wirtschaftsbeteiligte).

Kasten 3

EU-Initiativen zur Einführung einer einheitlichen Kennung für Anbieter und öffentliche Auftraggeber

Elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen (eIDAS)

Mit der eIDAS-Verordnung soll europaweit ein gemeinsamer Rechtsrahmen geschaffen werden, um die Nutzung von elektronischer Identifizierung und Vertrauensdiensten für elektronische Signaturen, Siegel, Zeitstempel und die Zustellung elektronischer Einschreiben zu erleichtern.

eIDAS wurde 2016 eingeführt und ersetzte die früheren Verordnungen über die elektronische Signatur und die elektronische Identität. Die Verordnung soll das Vertrauen in elektronische Transaktionen stärken, indem die Authentizität, Integrität, Vertraulichkeit und Nichtabstreitbarkeit elektronischer Dokumente und Mitteilungen sichergestellt wird.

Registrierungs- und Identifizierungsnummer für Wirtschaftsbeteiligte (EORI-Nummer)

Die EORI-Nummer ist die Registrierungs- und Identifikationsnummer der EU für Unternehmen, die Waren in die EU einführen oder aus der EU ausführen. Alle in der EU niedergelassenen Unternehmen oder anderen Wirtschaftsbeteiligten müssen bei ihrer nationalen Zollbehörde eine EORI-Nummer beantragen.

Der Anzeiger der Kommission bietet keinen umfassenden und soliden Überblick über die Lage des öffentlichen Auftragswesens

Inhalt des Anzeigers ist begrenzt

76 Im Rahmen seiner Analyse stellte der Hof eine Reihe von Mängeln im Binnenmarktanzeiger der Kommission fest. Insbesondere fehlen spezifische Indikatoren in mehreren Bereichen:

- **Regionale und sektorale Unterschiede:** Die Modalitäten im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe sind von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat, aber auch innerhalb der Mitgliedstaaten unterschiedlich. Daher ist es wichtig, regionale oder sektorspezifische Faktoren zu berücksichtigen, was beim aktuellen Anzeiger nicht der Fall ist. Eine entsprechende Funktion könnte eingeführt werden, da sowohl regionale Kennungen (NUTS-Codes) als auch sektorale Kennungen (Codes des gemeinsamen Vokabulars für öffentliche Aufträge) erhoben und in der TED-Datenbank erfasst werden.

- **Grenzübergreifende Vergabe von Aufträgen:** Während die direkte grenzübergreifende Auftragsvergabe beziffert werden kann, ist dies bei der indirekten grenzübergreifenden Auftragsvergabe noch nicht möglich. Da es keine einheitliche Kennung für die in TED erfassten Wirtschaftsbeteiligten gibt, können solche Transaktionen nicht ermittelt werden. Auch kann aufgrund der fehlenden einheitlichen Kennung der letztendliche wirtschaftliche Eigentümer nicht bestimmt werden. Dies wäre jedoch eine wichtige Voraussetzung, um die Transparenz zu erhöhen und damit gegen Betrug und Korruption vorzugehen.
- **Strategische Auftragsvergabe:** Keiner der 12 Indikatoren, die derzeit im Anzeiger enthalten sind, liefert Monitoring-Informationen über die gesellschaftlichen, ökologischen oder innovativen Aspekte der Auftragsvergabe.
- **Vergabeverfahren mit nur einem Bieter:** Ergänzende Indikatoren, die zusätzliche Erkenntnisse zum Umfang des Wettbewerbs bieten, wären verfügbar, werden aber nicht verwendet. Angaben zur durchschnittlichen Anzahl der Bieter pro Los und zur durchschnittlichen Anzahl der Lose pro Ausschreibung wären nützlich. Sie geben Aufschluss über das Interesse an einzelnen Teilen des Auftrags und über den Umfang und die Komplexität der angebotenen Aufträge.
- **Informationen über Verfahren zur Vergabe EU-finanzierter Aufträge:** Der Anzeiger enthält derzeit keine spezifischen Indikatoren zu Vergabeverfahren für EU-finanzierte Aufträge. Zu den Indikatoren, die Aufschluss über die Wirksamkeit und Effizienz dieser besonderen Verfahren geben können, zählen der Anteil der EU-Mittel, die für die öffentliche Auftragsvergabe bereitgestellt werden, die für die Auftragsvergabe benötigte Zeit und die Reaktion der Bieter auf EU-Ausschreibungen. Die Aufnahme solcher Indikatoren in den Anzeiger würde einen Vergleich der Leistung von Vergabeverfahren auf nationaler und EU-Ebene ermöglichen und zu fundierten Governance-Entscheidungen beitragen.
- **Informationen zu Rechtsbehelfsverfahren gegen Vergabeentscheidungen öffentlicher Auftraggeber:** Der Anzeiger enthält derzeit keine Informationen über Rechtsbehelfsverfahren, die von abgelehnten Bietern zur Anfechtung der Entscheidungen eingeleitet wurden, die in Vergabeverfahren getroffen wurden, an denen sie teilgenommen haben. Zu solchen Informationen zählen beispielsweise Anzahl, Dauer und Ergebnis der Rechtsbehelfsverfahren.

77 Darüber hinaus enthält die jüngste Fassung des Anzeigers, die im Zeitraum der Prüfung des Hofes (Februar 2023) aktualisiert wurde, nur die historischen Daten aus vier Jahren, obwohl Daten für einen längeren Zeitraum verfügbar sind und veröffentlicht werden könnten. Dies schränkt die Möglichkeiten zur Erkennung von Trends ein.

Methodische Änderungen nicht immer transparent offengelegt

78 Die Prüfung des Hofes ergab ferner, dass die Kommission keine Informationen über bestimmte methodische Aspekte bereitstellt, die den im Anzeiger enthaltenen Daten zugrunde liegen. Beispielsweise werden weder die Methoden zur Berechnung der Indikatoren noch die der Klassifizierung zugrunde liegenden Schwellenwerte transparent offengelegt. Diesbezüglich müsste der Anzeiger transparenter gestaltet werden.

79 Der Inhalt des Anzeigers hat sich mehrfach geändert. Im Jahr 2014 veröffentlichte die Kommission zunächst sechs Indikatoren. Diese Zahl stieg 2015 auf neun und 2017 auf 12 Indikatoren. Die jüngste Fassung des Anzeigers, die 2023 veröffentlicht wurde, enthält eine neue Rubrik mit dem Titel "performance indicators" (Leistungsindikatoren). Die neuen Indikatoren geben jedoch keinen Aufschluss über die Leistung des öffentlichen Auftragswesens als solche, sondern vielmehr über Aspekte der Transparenz.

80 Ein weiteres Beispiel ist der zusammengesetzte Indikator, der bis Februar 2023 verwendet wurde, um eine Rangfolge der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Leistung im Bereich des öffentlichen Auftragswesens zu erstellen (siehe [Anhang I](#)). Dieser zusammengesetzte Indikator wurde auf der Grundlage von 12 Einzelindikatoren berechnet, wobei die Indikatoren "Verfahren mit nur einem Bieter", "Keine Ausschreibung" und "Ausschreibungsrate" dreifach gewichtet wurden, während andere Indikatoren, wie die Teilnahme von KMU, nur zu einem Drittel gewichtet wurden. Die Gewichtung erfolgte willkürlich, und auf der Website wurde weder die zugrundeliegende Logik erläutert, noch wurde eine Begründung für die Einstellung dieser Berechnungsmethode angegeben.

Keine fortschrittlichen Berichtsfunktionen

81 Eine weitere Schwachstelle des Anzeigers ist schließlich das Fehlen fortschrittlicher Berichtsfunktionen. Die Benutzeroberfläche bietet im Gegensatz zur Website opentender.eu keine interaktiven Grafiken, Exporte oder benutzerdefinierten Filter. Im künftigen Datenraum für die Vergabe öffentlicher Aufträge (*Public Procurement Data Space* – PPDS) sollen solche Funktionen vorhanden sein. Beim PPDS handelt es sich um ein zentrales Datenportal für die Vergabe öffentlicher Aufträge, das die Kommission ab 2024 einrichten möchte, um TED und den Anzeiger zu ergänzen (siehe [Kasten 4](#)). Die Mitgliedstaaten werden jedoch nicht verpflichtet sein, Daten im Rahmen des PPDS auszutauschen.

Kasten 4

Der Datenraum für die Vergabe öffentlicher Aufträge (PPDS)

In einer am 16. März 2023 veröffentlichten Mitteilung kündigte die Kommission die Einrichtung des Datenraums für die Vergabe öffentlicher Aufträge (PPDS) an²⁰. Durch diese neue IT-Infrastruktur sollen europäische Datenbanken, einschließlich der TED-Datenbank für die Vergabe öffentlicher Aufträge, mit nationalen Datensätzen im Bereich der Auftragsvergabe verknüpft werden. Die Kommission wird den PPDS ab 2023 schrittweise einführen und geht davon aus, dass er bis 2025 voll einsatzfähig sein wird.

Die Beseitigung von Wettbewerbshindernissen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge wird von der Kommission und den Mitgliedstaaten nur begrenzt in Angriff genommen

82 Schließlich untersuchte der Hof, welche Maßnahmen die Kommission ergriffen hatte, um die Ursachen für den seit 2011 zu beobachtenden Rückgang des Wettbewerbs bei der Vergabe öffentlicher Aufträge zu ermitteln und zu beseitigen. Darüber hinaus führte der Hof eine Umfrage durch und befragte Vertreter der öffentlichen Auftraggeber und der öffentlichen Stellen, die für die Überwachung des öffentlichen Auftragswesens zuständig sind, um zu erfahren, wie sie die Maßnahmen der Kommission und die Lage des öffentlichen Auftragswesens in ihrem jeweiligen Land bewerten.

²⁰ Nachrichtenartikel der GD GROW: [Public Procurement Data Space: Unlocking the wealth of EU public procurement data in Europe](#)".

Auf EU-Ebene wird der Rückgang des Wettbewerbs bei der Vergabe öffentlicher Aufträge nicht ausreichend berücksichtigt

Nach der Reform von 2014 konzentrierte sich die Kommission bei der Überwachung auf die ordnungsgemäße und fristgerechte Umsetzung der Richtlinien in nationales Recht statt auf Wettbewerbsaspekte

83 Der Schwerpunkt der Überwachungstätigkeiten der Kommission lag zunächst in erster Linie auf der Umsetzung der Richtlinien über die Vergabe öffentlicher Aufträge aus dem Jahr 2014 in nationales Recht und auf den ergriffenen Durchsetzungsmaßnahmen. Weitere Maßnahmen, die seit dem Inkrafttreten der Richtlinien von 2014 getroffen wurden, bestanden in der Herausgabe von Leitlinien für die Durchführung öffentlicher Vergabeverfahren²¹.

84 Nachdem die Kommission die Umsetzung der Richtlinien in nationales Recht überprüft hatte, leitete sie in zwei Wellen Vertragsverletzungsverfahren ein²². Bei der ersten Welle vom Dezember 2016 handelte es sich um Verfahren, die wegen der verspäteten Umsetzung der Richtlinien gegen 15 Mitgliedstaaten eingeleitet wurden²³. Die zweite Welle erstreckte sich über mehrere Jahre, in denen Verfahren gegen 16 Mitgliedstaaten eingeleitet wurden, da deren nationale Rechtsvorschriften nicht den Richtlinien entsprachen.

85 Der Hof stellte fest, dass die Kommission im Umsetzungszeitraum ihr Augenmerk nicht ausreichend auf Initiativen zur Sensibilisierung legte, die zu einem stärkeren Wettbewerb, einem besseren Kosten-Nutzen-Verhältnis und einer größeren Wirtschaftlichkeit geführt hätten. Insbesondere nutzte die Kommission die verfügbaren Daten nicht gezielt, um die Ursachen des begrenzten Wettbewerbs bei der Vergabe öffentlicher Aufträge in der EU und den Mitgliedstaaten zu ermitteln, und leitete nicht systematisch Abhilfemaßnahmen ein (siehe Ziffer **104**).

²¹ [Webseite über die Vergabe öffentlicher Aufträge](#) der GD GROW.

²² [Webseite der Kommission zu Vertragsverletzungsverfahren](#).

²³ [Factsheet der Europäischen Kommission zu Vertragsverletzungen vom Dezember 2016](#).

Die Kommission hat eine Reihe von Maßnahmen eingeleitet, die in ihrer Strategie von 2017 dargelegt sind, aber nur wenige dienen der Beseitigung von Wettbewerbshindernissen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge

86 Am 3. Oktober 2017, als die meisten Mitgliedstaaten die Umsetzung der Richtlinien in nationales Recht bereits abgeschlossen hatten, veröffentlichte die Kommission eine Strategie zur Vergabe öffentlicher Aufträge mit dem Titel "Eine funktionierende öffentliche Auftragsvergabe in und für Europa"²⁴. In der Strategie heißt es: "Die Vergabe öffentlicher Aufträge stützt sich auf offene Auswahlverfahren, damit öffentliche Mittel mit einem möglichst günstigen Kosten-Nutzen-Verhältnis eingesetzt werden. Dieses Wettbewerbsverfahren wird entweder gar nicht oder immer weniger intensiv praktiziert."²⁵ In dieser Strategie²⁶ verpflichtete sich die Kommission dazu, mit den Vergabebehörden in den Mitgliedstaaten zusammenzuarbeiten, weitere Unterstützung bereitzustellen, um die Auftragsvergabe einfacher und effizienter zu gestalten, und ihre eigene Durchsetzungspolitik weiterzuverfolgen.

87 Insbesondere wurden in der Strategie sechs Bereiche genannt, in denen Maßnahmen ergriffen werden könnten, die dazu beitragen, dass die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer Vergabeverfahren bessere Ergebnisse erzielen. Die meisten Vorschläge haben auch das Potenzial, den Wettbewerb zu stärken (siehe **Kasten 5**).

²⁴ COM(2017) 572: "Eine funktionierende öffentliche Auftragsvergabe in und für Europa".

²⁵ Ebd.

²⁶ Ebd.

Kasten 5

Vorgeschlagene Maßnahmen zur Verbesserung der Vergabeergebnisse

In ihrer Strategie von 2017 ermittelte die Kommission die folgenden sechs Bereiche, in denen bis Ende 2018 Maßnahmen getroffen werden konnten:

- Bereich 1: Förderung einer strategischen öffentlichen Auftragsvergabe und Verfolgung eines zielgerichteten Ansatzes in bestimmten vorrangigen Sektoren
- Bereich 2: Professionalisierung öffentlicher Käufer
- Bereich 3: Verbesserung des Zugangs zu Märkten für öffentliche Aufträge
- Bereich 4: Mehr Transparenz, Kohärenz und bessere Datenqualität
- Bereich 5: Verstärkte Digitalisierung der öffentlichen Auftragsvergabe
- Bereich 6: Bei der Auftragsvergabe zusammenarbeiten

88 Seitdem hat die Kommission im Bereich des öffentlichen Auftragswesens verschiedene Tätigkeiten durchgeführt, u. a. hat sie Arbeitsgruppen zu spezifischen Themen (z. B. zur elektronischen Vergabe öffentlicher Aufträge) geleitet, Schulungen veranstaltet und Veröffentlichungen²⁷ zu Vergabepraktiken und bestimmten Themen herausgegeben, die von der Vergabe von Aufträgen für Innovationen bis hin zum Bedarf von KMU im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe reichen. Zudem führte die Kommission in Zusammenarbeit mit externen Beratern Studien durch.

89 Der Hof stellte fest, dass nur sehr wenige Maßnahmen zur Stärkung des öffentlichen Auftragswesens bis zum Ablauf der Frist im Jahr 2018 abgeschlossen waren. Darüber hinaus stellte er fest, dass diese Maßnahmen häufig fragmentiert und unsystematisch waren. In jüngster Zeit konnte der Hof eine deutliche Zunahme der Tätigkeiten beobachten. Insbesondere wurde nach Beginn dieser Prüfung eine Reihe von Projekten eingeleitet, allen voran die *Public Buyers Community Platform*, eine Gemeinschaftsplattform für öffentliche Auftraggeber (siehe [Kasten 6](#)).

²⁷ [Webseite über die Vergabe öffentlicher Aufträge](#) der GD GROW.

Kasten 6

Projekt "Big Buyers Working Together"

Das Projekt²⁸ wurde von der Kommission ins Leben gerufen, um die Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Auftraggebern mit starker Kaufkraft zu unterstützen und mit Blick auf innovative und nachhaltige Lösungen eine breitere Nutzung der strategischen öffentlichen Auftragsvergabe zu fördern. Durch eine Zusammenarbeit und Bündelung ihrer Ressourcen können Städte, zentrale Beschaffungsstellen und andere wichtige öffentliche Auftraggeber ihre Marktmacht und ihren Einfluss maximieren. Im Rahmen dieser Plattform werden 10 praxisorientierte Gemeinschaften gebildet, die sich jeweils mit dem Erwerb bestimmter Produkte, Bau- oder Dienstleistungen befassen, für den eine europäische Zusammenarbeit erforderlich ist.

Den Ursachen des eingeschränkten Wettbewerbs wird auf nationaler Ebene nicht genug Aufmerksamkeit gewidmet

90 Aus der Umfrage und den vom Hof geführten Gesprächen geht hervor, dass die Mitgliedstaaten ihr Augenmerk hauptsächlich auf die Einhaltung der Vergabevorschriften und nicht auf die Leistung gerichtet haben. Die Ergebnisse der Umfrage des Hofes deuten darauf hin, dass die Mitgliedstaaten nur begrenzt für Probleme im Zusammenhang mit dem Wettbewerb sensibilisiert waren. Etwa einem Drittel der Umfrageteilnehmer war die Rubrik des Anzeigers, die sich mit der Überwachung des öffentlichen Auftragswesens befasst, nicht bekannt. Lediglich 61 % der Umfrageteilnehmer bestätigten, dass sie den Indikator "Verfahren mit nur einem Bieter" nutzen, und nur 55 % antworteten, dass sie den Indikator "Keine Ausschreibung" verwenden. 23 % der Umfrageteilnehmer hielten den Indikator "Verfahren mit nur einem Bieter" nur für begrenzt sachdienlich oder hatten gar keine Meinung, während 27 % diese Ansicht im Hinblick auf den Indikator "Keine Ausschreibung" vertraten.

²⁸ Webseite der Kommission über die *Public Buyers Community*.

91 Insgesamt stellte der Hof fest, dass die Mitgliedstaaten nur wenige Maßnahmen ergriffen haben, um Wettbewerbshindernisse bei der Vergabe öffentlicher Aufträge auf nationaler Ebene zu beseitigen (siehe **Kasten 7**). Allerdings ist das Bewusstsein für die Aspekte "Wettbewerb" und "Kosten-Nutzen-Verhältnis" insgesamt unzureichend. Insbesondere vertraten mehrere Gesprächspartner des Hofes und die Hälfte der Umfrageteilnehmer die Auffassung, die Gestaltung der öffentlichen Vergabeverfahren und deren Auswirkungen auf den Wettbewerb seien nicht problematisch, solange die einschlägigen Vorschriften eingehalten würden.

Im Zuge der Prüfung wurden mehrere Faktoren ermittelt, die sich auf den Wettbewerb auswirken

Eine angemessene Gestaltung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge ist wichtig

92 Zu restriktive Eignungskriterien oder technische Anforderungen können dazu führen, dass die Zahl der Unternehmen, die in der Lage sind, an einem Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge teilzunehmen, oder die Zahl der Produkte, die erworben werden können, begrenzt ist. Nach Auffassung von mehr als 40 % der Umfrageteilnehmer zählen restriktive Kriterien oder Anforderungen zu den Gründen, die dazu beitragen, dass es Verfahren mit nur einem Bieter gibt. Gleichzeitig war nur ein Drittel der Umfrageteilnehmer der Ansicht, ihr Land sei von diesen Herausforderungen betroffen.

93 Maßgeschneiderte technische Spezifikationen können den Wettbewerb dadurch verzerren, dass ein bestimmtes Unternehmen begünstigt wird. Einige Mitgliedstaaten (Dänemark, Luxemburg und Polen) erklärten jedoch, es gebe bestimmte Beschaffungssituationen wie den Kauf medizinischer Ausrüstung oder spezielle Verkehrsdienstleistungen, in denen detaillierte technische Spezifikationen eine wichtige Voraussetzung für eine wirksame Vergabe öffentlicher Aufträge darstellten.

Marktkonzentration führt zu weniger Wettbewerb bei der Vergabe öffentlicher Aufträge

94 Den Vertretern der Mitgliedstaaten zufolge ist ein weiterer Schlüsselfaktor die Marktkonzentration, d. h. die Tatsache, dass nur eine begrenzte Zahl von Unternehmen auf einem bestimmten Markt miteinander konkurriert, was zu einem geringen Wettbewerb führt. Hierauf wurde sowohl in den Antworten der Umfrage als auch während der Gespräche verwiesen. Fast die Hälfte der Teilnehmer an der Umfrage des Hofes war der Meinung, dass eingeschränkte Wirtschaftsmärkte zumindest eine teilweise Erklärung für Verfahren mit nur einem Bieter liefern, und 45 % waren der Ansicht, dass sich auch die hohe Zahl der Verhandlungsverfahren und der Vergaben ohne Ausschreibung damit erklären lässt.

95 Die Marktkonzentration hängt stark vom jeweiligen Wirtschaftszweig ab, und eine detaillierte sektorale Analyse könnte zusätzliche Erkenntnisse liefern. Von den Mitgliedstaaten, mit deren Vertretern Gespräche geführt wurden, hatten nur Polen und Ungarn Studien zu diesem Thema in die Wege geleitet. Im Falle Ungarns waren diese Studien im Aufbau- und Resilienzplan vorgesehen und auch im Rahmen des gegen Ungarn eingeleiteten Konditionalitätsverfahrens in Bezug auf die Rechtsstaatlichkeit erforderlich. Diese Studien waren zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht abgeschlossen und lagen daher nicht vor.

96 Die Kommission veröffentlichte eine Studie über Marktkonzentrationen²⁹, die als Grundlage für den Kurzbericht der Generaldirektion Wettbewerb diente³⁰. Die Studie bestätigte, dass im untersuchten Zeitraum in allen Industrie- und Dienstleistungssektoren eine zunehmende Marktkonzentration zu beobachten war. Den Veröffentlichungen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung zufolge sind weltweit ähnliche Entwicklungen zu verzeichnen.

²⁹ Gábor Koltay, Szabolcs Lorincz und Tommaso M. Valletti, [Concentration and Competition: Evidence from Europe and Implications for Policy \(2022\)](#). "CESifo Working Paper No. 9640", verfügbar über das SSRN: <https://ssrn.com/abstract=4069206>.

³⁰ Europäische Kommission, [Competition policy brief: Industry concentration and competition policy](#), Ausgabe 2021/02, November 2021.

Unzureichende Verwaltungskapazitäten können sich negativ auf den Wettbewerb bei der Vergabe öffentlicher Aufträge auswirken

97 Wie in den Ziffern **48–56** dargelegt, sind die Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge nach der Reform von 2014 nicht flexibler oder einfacher geworden: Der Verwaltungsaufwand ist nach wie vor hoch, die Verfahren sind langwierig, und es kommt zu Zahlungsverzögerungen, wodurch den potenziellen Bietern Kosten entstehen, die höher sind, als dies bei einer Teilnahme an Ausschreibungen im Privatsektor der Fall ist. Die Kommission ist der Auffassung, dass öffentliche und private Auftragsvergaben nicht miteinander vergleichbar sind, da unterschiedliche Anforderungen gelten: Bei der Vergabe öffentlicher Aufträge gehe es nämlich nicht nur um öffentliche Ausgaben, sondern auch um die Schaffung eines Mehrwerts für die Öffentlichkeit.

98 Mehr als die Hälfte aller Umfrageteilnehmer war der Ansicht, dass ein Mangel an Verwaltungskapazitäten negative Auswirkungen auf den Wettbewerb haben könnte. Bei Umfrageteilnehmern, die in Verwaltungspositionen tätig sind, lag dieser Anteil sogar bei 71 %. Sie wiesen darauf hin, dass es allgemein an Wissen und qualifiziertem Personal mangelt, um Verfahren vorzubereiten und durchzuführen, mit denen der Wettbewerb erhöht werden könnte. Was die grenzübergreifende Auftragsvergabe betrifft, so führten die Vertreter der Mitgliedstaaten Sprachkenntnisse als großes Hindernis für ausländische Unternehmen an, die in einem anderen Land Angebote abgeben.

99 Die Teilnehmer an der Umfrage des Hofes wiesen zudem darauf hin, dass unzureichende Verwaltungskapazitäten häufig ebenfalls ein Problem für Bieter darstellen, insbesondere für KMU, die über eine begrenzte Zahl von Verwaltungsmitarbeitern und wenig Know-how verfügen. Die Teilnahme an komplizierten und langwierigen Vergabeverfahren, die umfangreiche Ressourcen binden, ist für Unternehmen, insbesondere für KMU, nicht attraktiv. Ein weiterer Faktor, der die Komplexität und den Verwaltungsaufwand erhöht, ist die Vielzahl der Plattformen, auf denen öffentliche Aufträge vergeben werden. Dies erschwert auch die Zusammenstellung vollständiger und kohärenter Daten aus allen Mitgliedstaaten.

100 Aus den vom Hof geführten Gesprächen ging hervor, dass Zahlungsverzögerungen als ein Aspekt wahrgenommen werden, der die Attraktivität öffentlicher Aufträge zum Teil verringert. Bei dieser Einschätzung gab es von Land zu Land und abhängig vom Vertrauen in den öffentlichen Sektor und von der Wirtschaftskraft des betreffenden Landes Unterschiede. Gleichzeitig enthalten die Richtlinien über die Vergabe öffentlicher Aufträge keine Bestimmungen für den Fall von Zahlungsverzögerungen.

Vereinzelte Abhilfemaßnahmen zum Abbau von Wettbewerbshindernissen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge

101 Abhilfemaßnahmen, z. B. im Bereich der Koordinierung und des Dialogs, wurden nur begrenzt ergriffen. Durch einen Austausch bewährter Verfahren und eine umfassendere Nutzung individueller Lösungen könnten die Verfahren vereinfacht und verbessert werden, wodurch die Attraktivität öffentlicher Aufträge und somit der Wettbewerb bei der Vergabe öffentlicher Aufträge zunehmen würden. Die Kommission könnte in ihrer Eigenschaft als Aufsichtsinstanz für die Vergabe öffentlicher Aufträge in der EU eine stärkere Koordinierungsfunktion übernehmen. In den Gesprächen mit dem Hof gaben die Vertreter einiger Mitgliedstaaten an, dass eine stärkere Koordinierung im Zusammenhang mit Leitlinien und Rechtsvorschriften im Bereich der Vergabe öffentlicher Aufträge – über die Richtlinien hinaus – für sie von Nutzen wäre.

102 In der Strategie von 2017 (siehe Ziffer [86](#)) wurde vorgeschlagen, der maßgebliche Ausschuss des Europäischen Parlaments sowie der Rat "Wettbewerbsfähigkeit" könnten ein Forum für eine fortgesetzte politische Debatte über das öffentliche Auftragswesen in den Mitgliedstaaten werden, das sich auch in freiwilligen strukturierten Dialogen niederschlagen könnte, welche am Europäischen Semester ausgerichtet wären. In den Gesprächen mit Vertretern der Mitgliedstaaten ließ sich nicht bestätigen, dass ein solcher strukturierter Dialog geführt wurde.

103 Im Rahmen des Europäischen Semesters erstellt die Kommission jährliche Länderberichte, in denen unter anderem das Funktionieren der nationalen Märkte für öffentliche Aufträge als Triebkräfte des Binnenmarkts bewertet wird. Auf dieser Grundlage kann die Kommission dem Rat länderspezifische Empfehlungen unterbreiten. Der spezifische Aspekt des Wettbewerbs bei der Vergabe öffentlicher Aufträge stand jedoch nicht im Mittelpunkt der Gesamtbewertungen der Kommission.

104 Auf der Grundlage der verfügbaren Daten könnten die Leistungsaspekte der öffentlichen Auftragsvergabe eingehender analysiert werden, um die Ursachen unzureichender Leistung zu ermitteln und verstärkt Abhilfemaßnahmen zur Förderung wettbewerblicher Ausschreibungen zu ergreifen. Derartige Analysen wurden jedoch bislang weder auf Ebene der EU noch in den Mitgliedstaaten durchgeführt. Darüber hinaus wurden die wenigen von der Kommission oder den Mitgliedstaaten ergriffenen Abhilfemaßnahmen nicht auf der Grundlage einer angemessenen Analyse der bei der Vergabe öffentlicher Aufträge festgestellten Leistungsprobleme konzipiert und in unkoordinierter Weise eingeleitet.

105 Der Hof stellte fest, dass es Initiativen zur Professionalisierung der Vergabe öffentlicher Aufträge und zum Austausch von einschlägigem Fachwissen auf nationaler Ebene gab, beispielsweise nach einem strukturierten Dialog mit der Kommission im Rahmen der ARF-Verhandlungen (siehe [Kasten 7](#)).

Kasten 7

Initiativen zur Professionalisierung der öffentlichen Auftragsvergabe

In Kroatien wurde ein obligatorisches Zertifizierungssystem für die öffentliche Auftragsvergabe eingerichtet. Alle Vergabeverfahren müssen von einem Team durchgeführt werden, dem mindestens ein zertifiziertes Mitglied angehört. Die Zertifizierung erfolgt im Anschluss an eingehende Schulungen, die allen Beamten angeboten werden und an denen auch Personen aus dem Privatsektor teilnehmen können.

In Polen werden gerade spezielle Leitlinien herausgegeben, die sich mit den Besonderheiten des öffentlichen Auftragswesens der Nachbarländer befassen. Dadurch sollen polnische Unternehmen in die Lage versetzt werden, an mehr Vergabeverfahren im Ausland teilzunehmen.

Im Rahmen ihrer jeweiligen Aufbau- und Resilienzpläne beabsichtigen mehrere Mitgliedstaaten (Kroatien, Ungarn, Italien, Rumänien, die Slowakei und Griechenland), Mittel aus der Aufbau- und Resilienzfazilität zu nutzen, um ihre Verwaltungsverfahren im Bereich der Vergabe öffentlicher Aufträge zu verbessern, z. B. durch die Digitalisierung der öffentlichen Auftragsvergabe, die Modernisierung bestehender Systeme oder die Einführung von Schulungsprogrammen.

106 Die Kommission hat eingeräumt, dass der Dialog in Fragen der öffentlichen Auftragsvergabe gestärkt werden muss, und die GD GROW plant, 2023 eine neue Initiative für die einzelnen Mitgliedstaaten einzuleiten. Dies wird der Kommission die Gelegenheit bieten, bei der Verbreitung der von den Mitgliedstaaten ermittelten bewährten Vergabep Praxis eine koordinierende Rolle zu übernehmen und gemeinsam mit ihnen einen Aktionsplan zur Ermittlung und Bekämpfung der Ursachen für die unzureichende Leistung des öffentlichen Auftragswesens auszuarbeiten, dessen Schwerpunkt auf der Stärkung des Wettbewerbs liegt.

107 Schließlich hat die Kommission begonnen, den Mitgliedstaaten technische Unterstützung bereitzustellen, um zur Verbesserung ihrer Vergabesysteme beizutragen. Diese Unterstützung erfolgte über das Programm zur Unterstützung von Strukturreformen und über dessen Nachfolger, das Instrument für technische Unterstützung. Für den Zeitraum 2017–2023 hat die Kommission die Finanzierung von 32 Reformprojekten im Bereich der Vergabe öffentlicher Aufträge in 14 Mitgliedstaaten bewilligt³¹. 11 dieser Projekte sind abgeschlossen, 14 sind noch im Gange, eines ist in Vorbereitung und sechs haben noch nicht begonnen.

³¹ Belgien, Estland, Irland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Kroatien, Litauen, Ungarn, Malta, Portugal, Rumänien, Slowenien und die Slowakei.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

108 Insgesamt gelangt der Hof zu dem Schluss, dass der Wettbewerb bei der Vergabe öffentlicher Aufträge über Bauleistungen, Waren und Dienstleistungen im EU-Binnenmarkt in den letzten 10 Jahren zurückgegangen ist. Es fehlt das Bewusstsein dafür, dass Wettbewerb bei der Vergabe von Aufträgen eine grundlegende Voraussetzung für die Erzielung eines optimalen Kosten-Nutzen-Verhältnisses darstellt. Die Kommission und die Mitgliedstaaten haben die verfügbaren Daten nicht systematisch genutzt, um die Ursachen des begrenzten Wettbewerbs bei der Vergabe öffentlicher Aufträge zu ermitteln, und sie ergriffen nur vereinzelte Maßnahmen zum Abbau der Hindernisse.

109 Im Jahr 2021 waren drei Schlüsselindikatoren, die der Messung des Wettbewerbs bei der Vergabe öffentlicher Aufträge dienen ("Keine Ausschreibung", "Verfahren mit nur einem Bieter", "Anzahl der Bieter"), in den meisten Mitgliedstaaten nach wie vor unbefriedigend. Direktvergaben machten rund 16 % aller Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge im Binnenmarkt aus (siehe Ziffern [31–33](#)).

110 Über 40 % aller Auftragsvergaben erfolgten im Rahmen von Verfahren mit nur einem Bieter. Die Datenanalyse des Hofes zeigt auch, dass sich der Anteil der Verfahren mit nur einem Bieter in den 27 EU-Mitgliedstaaten zwischen 2011 und 2021 nahezu verdoppelt hat, während sich die Zahl der Bieter pro Verfahren fast halbiert hat (siehe Ziffern [35–36](#)).

111 Erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten und Regionen deuten darauf hin, dass die öffentlichen Auftraggeber der Mitgliedstaaten im Hinblick auf ihre Vergabep Praxis unterschiedliche Ansätze verfolgen. Zudem stellte der Hof fest, dass diese Indikatoren in den verschiedenen Wirtschaftszweigen ein uneinheitliches Bild abgaben, was den Anteil der öffentlich vergebenen Aufträge und die Entwicklung der Indikatoren in den vergangenen 10 Jahren betrifft (siehe Ziffern [34](#), [37–39](#)).

112 Darüber hinaus analysierte der Hof auch andere Aspekte der Leistung des öffentlichen Auftragswesens im EU-Binnenmarkt, wie die direkte grenzübergreifende Auftragsvergabe, die nach wie vor nur 5 % aller Auftragsvergaben ausmacht. Außerdem kann sich der unzureichende Wettbewerb auf die Beschaffungspreise auswirken und zu höheren Kosten führen. Da die Kommission keine Preisdaten überwacht, ist unklar, inwieweit sich der rückläufige Wettbewerb bereits auf die Kosten von öffentlichen Bauleistungen, Waren und Dienstleistungen ausgewirkt hat (siehe Ziffern [41–46](#)).

113 Die 2014 durchgeführte Reform der Richtlinien zielte darauf ab, die Vergabe öffentlicher Aufträge einfacher und flexibler zu gestalten, die Transparenz der Verfahren zu erhöhen, einen leichteren Zugang für KMU zu gewährleisten und das öffentliche Auftragswesen strategisch zu nutzen, um zur Erreichung der politischen Ziele der EU beizutragen. Die Datenanalyse des Hofes ergab, dass sich infolge dieser Reform die Vorgehensweise der öffentlichen Auftraggeber bei der Vergabe von Aufträgen noch nicht deutlich verbessert hat. Was den Aspekt der Vereinfachung betrifft, so stellte der Hof keine deutliche Verbesserung fest, die dazu beigetragen hätte, öffentliche Aufträge attraktiver zu machen. Die durchschnittliche Dauer der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge hat sich seit 2011 um die Hälfte erhöht. Initiativen wie die Einheitliche Europäische Eigenerklärung und elektronische Formulare zeigen, dass sich die Kommission bemüht, die Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge zu vereinfachen und den damit verbundenen Verwaltungsaufwand zu verringern; welche Auswirkungen diese Initiativen haben, muss sich jedoch erst noch zeigen. Damit solche Initiativen Wirkung entfalten können, müssen sie auf breiter Ebene eingeführt werden. Dies erfordert eine anhaltende Unterstützung durch die Kommission (siehe Ziffern [48–56](#)).

114 Der Hof gelangt ferner zu dem Schluss, dass die anderen Ziele noch nicht erreicht wurden, da seine Analyse zeigt, dass sowohl die Ausschreibungsraten als auch die Teilnahme von KMU an öffentlichen Vergabeverfahren im geprüften Zeitraum unzureichend blieben. Die Förderung der strategischen Auftragsvergabe mit dem Ziel, ökologische, soziale oder innovative Aspekte stärker zu berücksichtigen, hatte insgesamt nur begrenzte Auswirkungen, da der Anteil der Verfahren, bei denen andere Zuschlagskriterien als der Preis zugrunde gelegt werden, trotz der Reform von 2014 sehr begrenzt ist. Einige Ziele der Reform von 2014 sind nicht auf eine Förderung des Wettbewerbs ausgerichtet, sondern stehen diesem mitunter sogar entgegen, und die verschiedenen Aspekte der Leistung des öffentlichen Auftragswesens werden nicht erfasst (siehe Ziffern [57–66](#)).

Empfehlung 1 – Die Ziele bei der Vergabe öffentlicher Aufträge klar festlegen und priorisieren

Die Kommission sollte einen Prozess einleiten, um

- a) weniger, aber klarere und besser messbare Ziele zu formulieren und zu priorisieren;
- b) zu erwägen, ob die strategischen politischen Ziele der EU erreicht werden sollten durch
 - o strategische Anforderungen an Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge oder
 - o eine weitere Regulierung der Leistungsbeschreibungen für Bauleistungen, Waren und Dienstleistungen.

Zieldatum für die Umsetzung: Mitte 2025

115 Im Hinblick auf die Überwachungsinstrumente der Kommission gelangt der Hof zu dem Schluss, dass sie zahlreiche Mängel aufweisen, die ihren Nutzen für die Überwachung der Lage des öffentlichen Auftragswesens in den verschiedenen Mitgliedstaaten, Regionen und Wirtschaftszweigen einschränken. Die Qualität der TED-Daten hat sich zwar verbessert, doch der Aspekt der Datenvollständigkeit bereitet weiterhin große Probleme. Eine gemeinsame einheitliche Kennung könnte den Nutzen der TED-Datenbank für die Überwachung verbessern. Der Hof stellte ferner fest, dass nicht alle relevanten Daten erhoben werden. Da allein die öffentlichen Auftraggeber für die Eingabe der TED-Daten verantwortlich sind, ist es besonders wichtig, dass sie sich dazu verpflichten und dafür sorgen, die Vollständigkeit und Genauigkeit der Vergabedaten zu gewährleisten. Dies sollte gefördert und genau überwacht werden (siehe Ziffern [71–75](#)).

Empfehlung 2 – Die Mängel bezüglich der Daten über die Vergabe öffentlicher Aufträge beheben

Die Kommission sollte

- a) die Zuverlässigkeit und Vollständigkeit der TED-Daten weiter verbessern, insbesondere indem sie die Verwendung optionaler Eingabefelder und eingebetteter Kontrollen bei der Eingabe von Daten fördert;

- b) weitere relevante Überwachungsdaten aus zusätzlichen Quellen wie dem Datenraum für die Vergabe öffentlicher Aufträge erheben, um diese Informationen in die Überwachungsindikatoren einfließen zu lassen (diese Daten sollten Folgendes umfassen: einheitliche Kennungen für Anbieter, wirtschaftliche Eigentümer und öffentliche Auftraggeber sowie, falls verfügbar, Informationen über Rechtsbehelfsverfahren, die von abgelehnten Bietern angestrengt wurden);
- c) den Datenraum für die Vergabe öffentlicher Aufträge nutzen, um die Qualität der über eForms bereitgestellten und in TED veröffentlichten Daten zu überwachen;
- d) von den Mitgliedstaaten verlangen, dass sie in ihren Überwachungsberichten über die Vergabe öffentlicher Aufträge in kohärenter Weise vollständige und genaue Daten bereitstellen.

Zieldatum für die Umsetzung: Ende 2025

116 Der Bericht der Kommission über die Umsetzung der öffentlichen Auftragsvergabe enthält lediglich eine allgemeine Beschreibung der Lage des öffentlichen Auftragswesens. Der Hof stellte ferner fest, dass einige nützliche Indikatoren nicht im Anzeiger enthalten sind (in erster Linie, weil die zugrunde liegenden Daten von den öffentlichen Auftraggebern nicht zur Veröffentlichung in TED übermittelt werden) und dass bestimmte methodische Aspekte nicht offengelegt werden. Zudem ist keine angemessene Trendanalyse möglich, und es fehlen fortschrittliche Berichtsfunktionen (siehe Ziffern [68–70](#) und [76–81](#)).

Empfehlung 3 – Die Instrumente der Kommission aktualisieren, um den Wettbewerb bei der Vergabe öffentlicher Aufträge besser überwachen zu können

Die Kommission sollte

- a) den Anwendungsbereich des Anzeigers mit den in den Richtlinien enthaltenen Zielen in Einklang bringen, insbesondere durch die Einbeziehung zusätzlicher Indikatoren, z. B. Indikatoren zur grenzübergreifenden und zur strategischen Auftragsvergabe;
- b) mehrjährige Wettbewerbstrends bei der Vergabe öffentlicher Aufträge auf Ebene der EU, der Mitgliedstaaten und der Wirtschaftszweige aufzeigen;
- c) ihre Indikatordefinitionen und Berechnungsmethoden (sowie etwaige Änderungen) zeitnah offenlegen;

- d) fortschrittliche Berichtsfunktionen einführen, die eine weitere Auswertung der Daten über die Vergabe öffentlicher Aufträge ermöglichen;
- e) Informationen über Rechtsbehelfsverfahren offenlegen, die von abgelehnten Bietern angestrengt wurden;
- f) auf zentralen Leistungsindikatoren beruhende Informationen über den Wettbewerb in den einzelnen Mitgliedstaaten, Regionen und Wirtschaftszweigen in ihre Berichterstattung aufnehmen;
- g) neue Möglichkeiten zur Überwachung der Preise bei öffentlichen Aufträgen in der EU und den Mitgliedstaaten ausloten.

Zieldatum für die Umsetzung: Ende 2025

117 Der Hof gelangt zu dem Schluss, dass die Kommission dem Rückgang des Wettbewerbs bei der Vergabe öffentlicher Aufträge bisher nicht ausreichend Rechnung getragen hat. Seit der Annahme der Richtlinien von 2014 lag das Hauptaugenmerk der Kommission auf der Umsetzung der Richtlinien in nationales Recht und der Einhaltung der Vorschriften und nicht auf der systematischen Überwachung der Leistung des öffentlichen Auftragswesens anhand der verfügbaren Daten. Folglich wurden die Ursachen für die unzulängliche Leistung nicht systematisch ermittelt oder angegangen. Im Einklang mit ihrer Strategie von 2017 hat die Kommission eine Reihe von Maßnahmen eingeleitet, um die Mitgliedstaaten dabei zu unterstützen, bei ihren Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge bessere Ergebnisse zu erzielen, aber zu wenige dieser Maßnahmen wirken dem Rückgang des Wettbewerbs entgegen. Die Kommission hat ihre Strategie von 2017 nur langsam umgesetzt, und wichtige Maßnahmen wurden erst vor Kurzem eingeleitet. Zudem hat die Kommission den Prozess des Europäischen Semesters nicht wirksam genug genutzt, um das Bewusstsein für den Rückgang des Wettbewerbs zu schärfen (siehe Ziffern [83–89](#), [103](#)).

118 Auf Ebene der Mitgliedstaaten stieß der Hof nur auf wenige Initiativen, in deren Rahmen die Ursachen des begrenzten Wettbewerbs bei der Vergabe öffentlicher Aufträge ermittelt werden sollten. Darüber hinaus richteten die Mitgliedstaaten ihr Augenmerk hauptsächlich auf die Einhaltung der Vergabevorschriften und nicht auf die Leistung. Die öffentlichen Auftraggeber hielten die Gestaltung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge und ihre Auswirkungen auf den Wettbewerb nicht für problematisch, solange die einschlägigen Vorschriften eingehalten wurden.

119 Im Rahmen seiner Prüfungsarbeit ermittelte der Hof wichtige Faktoren, die dem Rückgang des Wettbewerbs zugrunde lagen, wie Marktkonzentration und die begrenzte Attraktivität der öffentlichen Auftragsvergabe für Unternehmen, z. B. aufgrund der Dauer der Verfahren, zu restriktiver Eignungskriterien, technischer Anforderungen und unzureichender Verwaltungskapazitäten. Dies müsste eingehender analysiert werden (siehe Ziffern **90–100**).

120 Im Bereich der Koordinierung und des Dialogs ergriff die Kommission nur begrenzte Maßnahmen. Durch einen Austausch bewährter Verfahren und eine umfassendere Nutzung individueller Lösungen könnten die Verfahren vereinfacht und verbessert werden, wodurch der Wettbewerb bei der Vergabe öffentlicher Aufträge zunehmen würde. In ihrer Eigenschaft als Aufsichtsinstanz für die Vergabe öffentlicher Aufträge in der EU könnte die Kommission eine stärkere Koordinierungsfunktion übernehmen (siehe Ziffern **101–107**).

Empfehlung 4 – Die Ursachen eingehender analysieren, Maßnahmen zur Überwindung der wichtigsten Wettbewerbshindernisse vorschlagen und bewährte Verfahren fördern

- a) Auf der Grundlage der Prüfungsergebnisse des Hofes sollte die Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten die Ursachen des schwachen Wettbewerbs bei der Vergabe öffentlicher Aufträge auf Ebene der EU, der Mitgliedstaaten, der Regionen und gegebenenfalls der Wirtschaftszweige eingehender analysieren.
- b) Abhängig vom Ergebnis dieser Analyse und unter Berücksichtigung der größten Bedenken der öffentlichen Auftraggeber sollte die Kommission Maßnahmen zur Überwindung der wichtigsten Wettbewerbshindernisse bei der Vergabe öffentlicher Aufträge vorschlagen, u. a.
 - die Verringerung von unnötigem Verwaltungsaufwand;
 - die Förderung der Ausarbeitung effizienter Verfahren, insbesondere im Hinblick auf die Auswahl der Eignungs- und Zuschlagskriterien;
 - die Stärkung der Verwaltungskapazitäten;
 - die Förderung des Austauschs bewährter Verfahren;

- die Vereinfachung der grenzübergreifenden Auftragsvergabe durch die Zentralisierung mitgliedstaatlicher Informationen und die Nutzung künstlicher Intelligenz mit Blick auf eine Überwindung der Sprachbarrieren;
- die Erhöhung der Attraktivität öffentlicher Aufträge für Unternehmen, insbesondere für KMU.

Dies könnte in Form eines EU-weiten Aktionsplans erfolgen.

Zieldatum für die Umsetzung: Ende 2025

Dieser Bericht wurde von Kammer II unter Vorsitz von Frau Annemie Turtelboom, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 25. Oktober 2023 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Tony Murphy
Präsident

Anhänge

Anhang I – Indikatoren des Anzeigers

Indikator (Gewichtung der Indikatoren bis Februar 2023)	Was wird gemessen?
Zusammengesetzter Indikator	
Leistung des öffentlichen Auftragswesens	Dieser zusammengesetzte Indikator wird auf der Grundlage der nachstehend aufgeführten 12 Indikatoren berechnet. Er soll eine Gesamtbewertung der Lage des öffentlichen Auftragswesens liefern. Seit Februar 2023 gibt die Kommission diesen zusammengesetzten Indikator und die Gewichtung der einzelnen Indikatoren nicht mehr bekannt.
Dreifach gewichtete Indikatoren	
1: Verfahren mit nur einem Bieter	Anteil der Aufträge, bei deren Vergabe es nur einen Bieter gab.
2: Keine Ausschreibung	Anteil der Vergabeverfahren, in denen mit einem Unternehmen verhandelt wird, ohne dass eine Ausschreibung stattfindet.
3: Ausschreibungsrate	Wert der in TED ausgeschriebenen öffentlichen Aufträge als prozentualer Anteil am nationalen BIP.
Einfach gewichtete Indikatoren	
4: Kooperative Auftragsvergabe	Anteil der Vergabeverfahren mit mehr als einem öffentlichen Auftraggeber.
5: Zuschlagskriterien	Anteil der Verfahren, in denen ein Angebot allein deshalb den Zuschlag erhielt, weil es das niedrigste war.
6: Entscheidungsdauer	Durchschnittliche Dauer der Entscheidungsfindung.

Zu einem Drittel gewichtete Indikatoren	
7: KMU-Auftragnehmer	Anteil der Auftragnehmer, bei denen es sich um KMU handelt.
8: KMU-Angebote	Anteil der Angebote, die von KMU eingereicht wurden.
9: In Lose unterteilte Verfahren	Anteil der Ausschreibungen, die in Lose unterteilt wurden.
10: Unklare Ausschreibungsinformationen	Anteil der Aufträge, die infolge einer Ausschreibung vergeben wurden, deren Titel und Bedingungen unklar waren.
11: Fehlende Registrierungsnummer des Verkäufers	Anteil der Verfahren, bei denen die Registrierungsnummer des Verkäufers nicht angegeben wurde.
12: Fehlende Registrierungsnummer des Käufers	Anteil der Verfahren, bei denen die Registrierungsnummer des Käufers nicht angegeben wurde.

Quelle: [Binnenmarktanzeiger für die Vergabe öffentlicher Aufträge](#) der Kommission.

Anhang II – Methodik der Datenanalyse

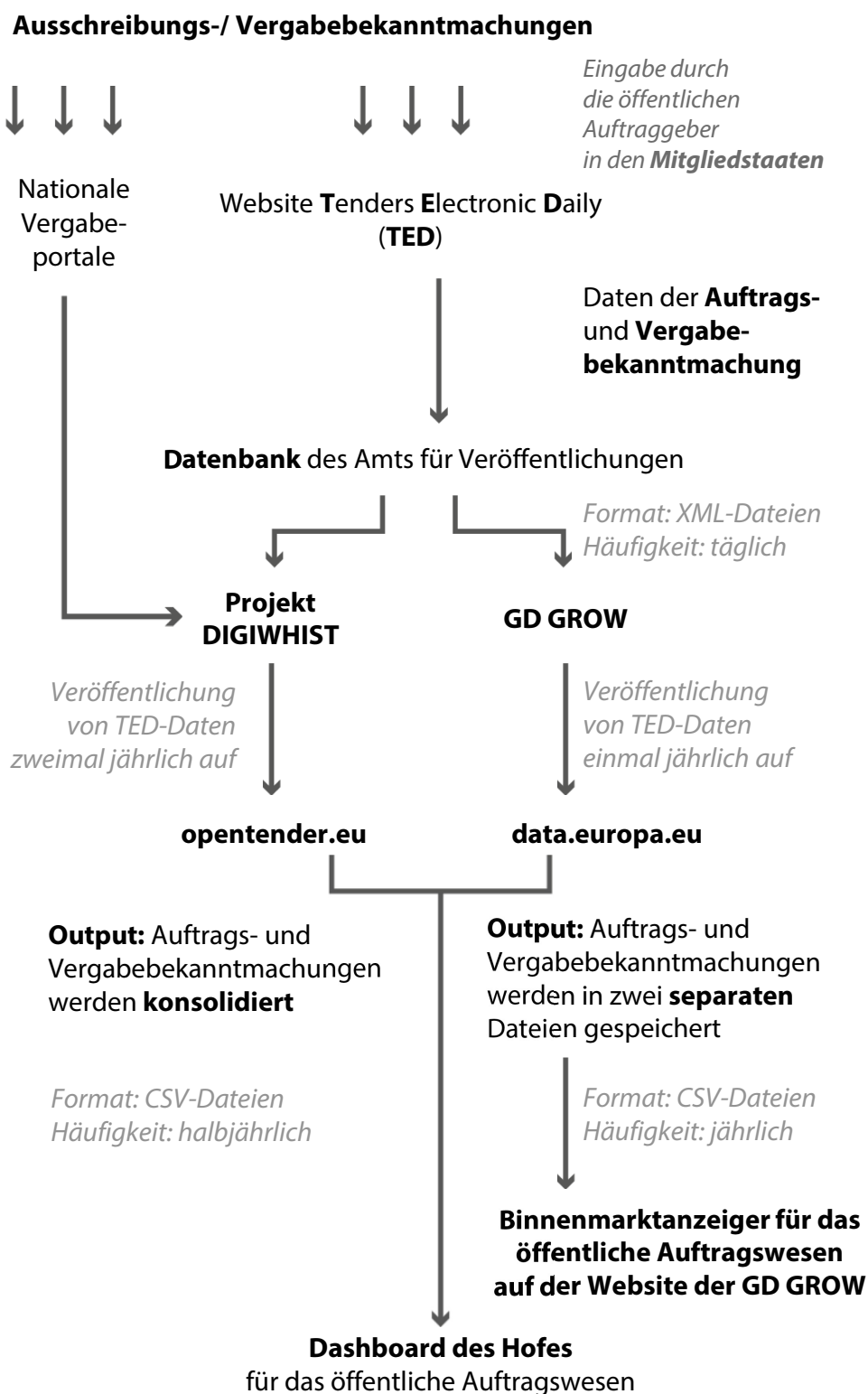
Datenquellen

Die Analyse des Hofes stützt sich auf Daten aus zwei Quellen: data.europa.eu und [Opentender.eu](https://opentender.eu). Beide Websites beruhen auf **Tenders Electronic Daily** (TED).

Die öffentlichen Auftraggeber sind verpflichtet, die Daten aller Ausschreibungen mit einem Auftragswert oberhalb der EU-Schwellenwerte in TED zu veröffentlichen. Diese Daten werden entweder direkt in TED erfasst oder in die nationalen Systeme eingepflegt und dann automatisch über Schnittstellen in TED hochgeladen. Die TED-Daten sind täglich im XML-Format öffentlich zugänglich. Einmal jährlich veröffentlicht die Kommission die TED-Daten zudem in einem benutzerfreundlicheren Format (CSV) auf der Website data.europa.eu: eine CSV-Datei zu Auftragsbekanntmachungen und eine weitere zu Vergabebekanntmachungen. Vor der Veröffentlichung werden die Daten von der Kommission verarbeitet und überprüft und dann zur Berechnung der Indikatoren im **Binnenmarktanzeiger** für die Vergabe öffentlicher Aufträge genutzt.

Die TED-Daten werden auch zweimal jährlich auf der Website [Opentender.eu](https://opentender.eu) im CSV-Format veröffentlicht, aber die Daten werden anders verarbeitet als die Daten auf data.europa.eu, und es werden alle Daten ab 2011 abgedeckt. [Opentender.eu](https://opentender.eu) ist eine nutzerfreundliche Plattform, die Interessenträgern Zugang zu Informationen über die Vergabe öffentlicher Aufträge bietet, die von TED und nationalen Vergabepattformen stammen. Sie wurde 2018 im Rahmen des Projekts **DIGIWHIST** ("The Digital Whistleblower") erstellt, das mit Mitteln aus dem EU-Programm Horizont 2020 finanziert wird und an dem ein Konsortium aus sechs Partnern aus fünf Mitgliedstaaten beteiligt ist. Ziel war die Förderung von Transparenz und fairem Wettbewerb bei der Vergabe öffentlicher Aufträge in ganz Europa. Auf [Opentender.eu](https://opentender.eu) wird zudem ein konsolidierter Datensatz bereitgestellt, in dem die Auftragsbekanntmachungen mit den Vergabebekanntmachungen abgeglichen werden (siehe **Abbildung 14**).

Abbildung 14 – Datenquellen im Bereich der Vergabe öffentlicher Aufträge in der EU



Datenformate:

XML-Dateien (*extensible markup language* – erweiterbare Auszeichnungssprache)

CSV-Dateien (*comma-separated value* – kommagetrennte Werte)

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Datenanalyse und berechnete Indikatoren

Die Datenanalyse des Hofes bezieht sich auf den **Zeitraum 2011–2021**. Sie stützt sich auf die **Zahl der Vergabeverfahren** und nicht auf deren Wert, da in TED häufig keine Daten zu den Auftragswerten vorhanden sind.

Der Hof führte eine Neuberechnung der im Anzeiger verwendeten Indikatoren durch, berechnete aber auch **zusätzliche Indikatoren**. Alle Indikatoren sind für jeden der **27 Mitgliedstaaten** verfügbar.

Erstens berechnete der Hof fünf Indikatoren, die sich auf die **Ausschreibungsmodalitäten** (Rubrik "Tendering practices") beziehen:

- keine Ausschreibung bzw. Direktvergabe: Anteil der Aufträge, die mit einem Unternehmen ausgehandelt wurden, ohne dass eine Ausschreibung stattgefunden hätte. Dieser Prozentsatz gibt den Anteil der Angebote an, bei denen es entweder keinen Wettbewerb (Direktvergabe an einen vorab ausgewählten Wirtschaftsteilnehmer) oder nur eingeschränkten Wettbewerb (Verhandlungsverfahren ohne Bekanntmachung) gab.
- Dauer des Entscheidungszeitraums: durchschnittliche Anzahl der Tage zwischen dem Ablauf der Frist für den Eingang der Angebote und dem Datum der Auftragsvergabe. Ein ungewöhnlich langer oder kurzer Entscheidungszeitraum könnte auf mögliche Probleme bezüglich des Wettbewerbs beim Ausschreibungsverfahren hindeuten.
- Zuschlagskriterien: Anteil der Aufträge, die ausschließlich auf Grundlage des Preiskriteriums (niedrigstes Angebot) vergeben wurden. Dass zu stark auf den Preis als Kriterium vertraut wird, ist ein Indiz dafür, dass bessere Kriterien hätten zugrunde gelegt werden können, sodass ein Kauf zu besseren Bedingungen möglich gewesen wäre. Andererseits können subjektive qualitative Kriterien dazu missbraucht werden, einen vorab für einen Zuschlag ausgewählten Bieter zu begünstigen.
- Dauer des Bekanntmachungszeitraums: durchschnittliche Anzahl der Tage zwischen der Veröffentlichung der Ausschreibungsbekanntmachung und dem Ablauf der Frist für den Eingang der Angebote. Ein zu kurzer Bekanntmachungszeitraum kann Bieter davon abhalten, geeignete Angebote auszuarbeiten, während der Käufer den bevorzugten Bieter bereits im Voraus auf informellem Wege über die Ausschreibung informiert hat. Andererseits kann sich der Bekanntmachungszeitraum aufgrund von rechtlichen Problemen in die Länge ziehen, was unter Umständen auch auf Korruptionsrisiken hindeutet.

- Nichtoffenes Verfahren: Anteil der vergebenen Aufträge, bei denen das Ausschreibungsverfahren nicht öffentlich bekannt gegeben wurde.

Die letzten beiden Indikatoren werden nicht im Anzeiger zur Verfügung gestellt.

Zweitens berechnete der Hof **fünf Indikatoren** zur Messung des **Wettbewerbsniveaus** im öffentlichen Auftragswesen (Rubrik "Competition indicators"):

- Verfahren mit nur einem Bieter: Anteil der Auftragsvergaben, bei denen es nur einen Bieter gab;
- Anzahl der Bieter: durchschnittliche Anzahl der Bieter pro Los;
- lokale Anbieter: Anteil der erfolgreichen Bieter, die in derselben NUTS-2-Region registriert waren wie der öffentliche Auftraggeber;
- neue Marktteilnehmer: Anteil der Anbieter in einem bestimmten Jahr, auf einem bestimmten Markt und in einer bestimmten Region, bei denen es sich um neue Marktteilnehmer handelte;
- Marktkonzentration: Anteil des Werts eines Auftrags, den ein Bieter erhalten hat, am Gesamtauftragswert auf einem bestimmten Markt, an einem bestimmten Ort und in einem bestimmten Jahr.

Von den oben aufgeführten Indikatoren wird nur der Indikator "Verfahren mit nur einem Bieter" im Anzeiger veröffentlicht.

Bei seiner Analyse berücksichtigte der Hof auch öffentliche Aufträge, die im Verhandlungsverfahren ohne Veröffentlichung einer Auftragsbekanntmachung vergeben wurden, sofern sie in TED erfasst waren. Dabei handelt es sich um Aufträge, die gemäß den Richtlinien nach Verhandlungen direkt vergeben werden können (beispielsweise im Falle eines Monopols). In dieser Hinsicht unterscheidet sich das Vorgehen des Hofes vom Ansatz, den die Kommission bei den Indikatoren des Anzeigers angewandt hat.

Die Werte für den Indikator **Verfahren mit nur einem Bieter** wurden für die folgenden **10 Wirtschaftszweige auf regionaler Ebene (NUTS 2)** berechnet: Bauwesen, Energie, Ingenieurwesen, Finanzdienstleistungen, Gesundheitsdienste, medizinische Ausrüstung, Reparatur, Abwasserentsorgung, Fahrzeuge und Verkehrsdienstleistungen. Diese Informationsebene ist dem Anzeiger nicht zu entnehmen.

Datenverarbeitung

Die in TED erfassten Daten wurden zahlreichen Datenverarbeitungsschritten unterzogen, um eine Berechnung der Indikatoren zu ermöglichen. Dies betrifft insbesondere Folgendes:

- Umfang der Ausschreibungen: Bei der Berechnung der Indikatoren wurden Ausschreibungen für Konzessionen und soziale Dienstleistungen sowie für Aufträge im Bereich Verteidigung nicht berücksichtigt, da diese ursprünglich nicht unter die Richtlinie fielen. Bei Rahmenvereinbarungen wurden ausschließlich Daten zu den in der zweiten Phase vergebenen Aufträgen berücksichtigt.
- Datenbereinigung: Diese umfasst die Standardisierung von Namen, Verfahrensarten und Adressen, die Zusammenfassung von Veröffentlichungen, die sich auf dieselbe Ausschreibung beziehen, die Umrechnung von Währungen sowie die Beseitigung von Ausreißern. Fehlende oder abwegige Auftragswerte werden durch durchschnittliche Auftragswerte ersetzt.

Statistische Modelle

Darüber hinaus verwendete der Hof zwei unterschiedliche statistische Modelle, um seinen Datensatz für die beiden folgenden Zwecke zu analysieren, d. h. um zu bewerten, ob

- sich das **Inkrafttreten der Richtlinien-Reform von 2014** auf die Indikatoren zur Messung des Wettbewerbsniveaus ausgewirkt hat (**Bewertung der Richtlinien** – "Assessment of the directives");
- eine **Korrelation** zwischen dem Anteil der **Verfahren mit nur einem Bieter** und den Indikatoren bezüglich der **Ausschreibungsmodalitäten** bestand (**Politiksznarien** – "Policy scenarios").

Ausführliche Hinweise zur Methodik

Ausführliche Hinweise zur Methodik, die bei der Datenanalyse des Hofes angewandt wurde, sind auf der Webseite des Dashboards des Hofes für das öffentliche Auftragswesen abrufbar:

https://public.tableau.com/app/profile/gti1940/viz/eca_dashboard/Story.

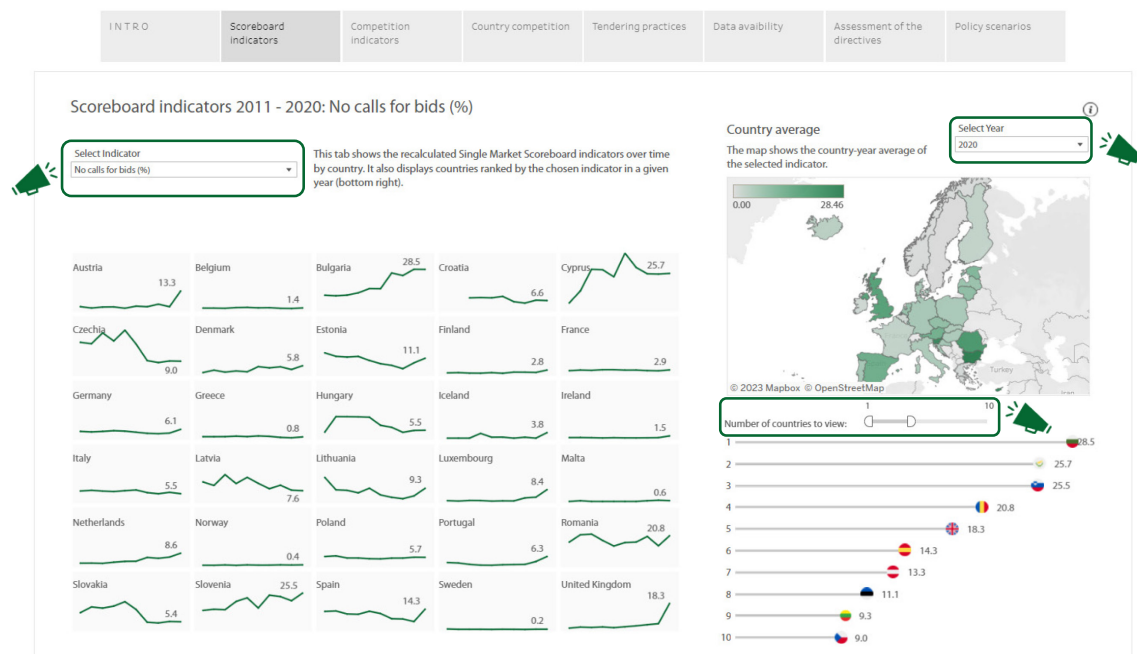
Anhang III – Das Dashboard des Hofes für das öffentliche Auftragswesen – Benutzerleitfaden

Zum Zwecke dieser Prüfung richtete der Hof ein **Dashboard** ein ("ECA Public Procurement Dashboard"), das eine **interaktive Auswertung** des Datensatzes des Hofes sowie eine Visualisierung von Trends ermöglicht.

Das Dashboard ist in **acht Rubriken** unterteilt:

- **Einführung** ("Intro"): Homepage des Dashboards, auf der sein Zweck kurz erläutert wird;
- **Anzeigerindikatoren** ("Scoreboard indicators"): Neuberechnung der Indikatoren des Anzeigers für den Zeitraum 2011–2020 auf der Grundlage offener TED-Daten, die auf data.europa.eu abrufbar sind. Die für den Zeitraum 2011–2020 bei diesen Indikatoren verzeichneten Trends können ebenfalls eingesehen werden (siehe [Abbildung 15](#));

Abbildung 15 – Indikatoren des Anzeigers



Quelle: Dashboard des Europäischen Rechnungshofs.

- **Wettbewerbsindikatoren** ("Competition indicators"): Indikatoren zur Messung des Wettbewerbs im öffentlichen Auftragswesen auf der Grundlage der auf "Opentender.eu" verfügbaren offenen Daten für den Zeitraum 2011–2021;

- **Wettbewerb nach Ländern** ("Country competition"): detaillierte Analyse der Daten bezüglich des Indikators "Verfahren mit nur einem Bieter" auf der Grundlage der auf "Opentender.eu" für den Zeitraum 2011–2021 verfügbaren offenen Daten;
- **Ausschreibungsmodalitäten** ("Tendering practices"): Indikatoren zur Messung der Praktiken im öffentlichen Auftragswesen auf der Grundlage der auf "Opentender.eu" für den Zeitraum 2011–2021 verfügbaren offenen Daten;
- **Datenverfügbarkeit** ("Data availability"): detaillierte Analyse der Daten zu fehlenden Informationen;
- **Bewertung der Richtlinien** ("Assessment of the directives"): statistisches Modell, das die Auswirkungen der Richtlinien auf einige Indikatoren zeigt;
- **Politiksznarien** ("Policy scenarios"): statistisches Modell, das vorhersagt, wie sich Änderungen bei den Vergabepraktiken auf den Indikator "Verfahren mit nur einem Bieter" auswirken.

Die Rubrik "**Scoreboard indicators**" enthält das Drop-down-Menü "**Select Indicator**", aus dem einer der folgenden 12 Indikatoren ausgewählt werden kann: Verfahren mit nur einem Bieter, keine Ausschreibung, Ausschreibungsrate, kooperative Auftragsvergabe, Zuschlagskriterien, Entscheidungsdauer, KMU-Auftragnehmer, KMU-Angebote, in Lose unterteilte Verfahren, unklare Ausschreibungsinformationen, fehlende Registrierungsnummer des Verkäufers, fehlende Registrierungsnummer des Käufers sowie der zusammengesetzte Indikator, der im Anzeiger nach Ampelfarben gekennzeichnet war.

Im Drop-down-Menü "**Select Year**" kann ein bestimmtes Jahr ausgewählt werden, für das der Wert des ausgewählten Indikators nach Ländern auf der Karte angezeigt wird. Wenn die Maus über die Karte bewegt wird, werden der jeweilige Ländername und der dazugehörige Indikatorwert für das ausgewählte Feld angezeigt.

Anhand der Funktion "**Number of countries to view**" kann die Zahl der Länder ausgewählt werden, die in der Länderrangliste aufgeführt werden sollen. Wenn die Maus über die Flaggen bewegt wird, werden die Namen der Länder angezeigt.

Das **Dashboard des Hofes** ist unter dem folgenden Link öffentlich zugänglich:
https://public.tableau.com/app/profile/gti1940/viz/eca_dashboard/Story.

Abkürzungen

BIP: Bruttoinlandsprodukt

EEE: Einheitliche Europäische Eigenerklärung

EORI-Nummer: *Economic Operators Registration and Identification number*
(Registrierungs- und Identifizierungsnummer für Wirtschaftsbeteiligte)

GD GROW: Generaldirektion Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU

KMU: kleine und mittlere Unternehmen

NUTS: *Nomenclature of Territorial Units for Statistics* (Systematik der Gebietseinheiten für die Statistik)

PPDS: *Public Procurement Data Space* (Datenraum für die Vergabe öffentlicher Aufträge)

TED: *Tender Electronic Daily* (Website für das europäische öffentliche Auftragswesen)

Glossar

Aufbau- und Resilienzfazilität: Finanzhilfemechanismus der EU zur Abfederung der wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie sowie zur Ankurbelung des Aufschwungs und zur Bewältigung der Herausforderungen einer grüneren und digitaleren Zukunft.

Betrug: vorsätzliche, rechtswidrige Täuschung zur Erlangung eines materiellen Vorteils, indem einer anderen Partei Vermögensgegenstände oder Geld entzogen werden.

Binnenmarkt: Handelsblock mit freiem Waren-, Kapital-, Dienstleistungs- und Personenverkehr, der die Volkswirtschaften der 27 EU-Mitgliedstaaten sowie Islands, Liechtensteins, Norwegens und der Schweiz umfasst.

Bruttoinlandsprodukt: Standardmaßstab für den Wohlstand eines Landes, basierend auf dem Gesamtwert der in einem bestimmten Zeitraum (in der Regel ein Jahr) dort produzierten Waren und Dienstleistungen.

Daten: Gruppe von Werten für qualitative oder quantitative Variablen, wie Fakten oder Messwerte, die der Gewinnung von Informationen dienen können.

Datenanalyse: Verfahren zur Erhebung, Modellierung und Untersuchung von Daten, um Erkenntnisse zu gewinnen, die bei der Entscheidungsfindung helfen.

Datenbank: strukturierter, elektronisch gespeicherter Datensatz, der abgefragt und extrahiert werden kann.

Datenraum für die Vergabe öffentlicher Aufträge (PPDS): geplantes System in der EU, das verschiedene Datenbanken mit Informationen über die Vergabe öffentlicher Aufträge, darunter Daten aus TED (*Tenders Electronic Daily*) und nationale Vergabedaten, miteinander verknüpfen soll.

Datensatz: strukturierte Sammlung von Daten.

Durchführungsbestimmungen: detaillierte Vorschriften, die Anweisungen zur Anwendung einer Rechtsvorschrift enthalten.

Einheitliche Europäische Eigenerklärung: Standardformular, auf dem die Bieter erklären, dass sie die Zulassungsvoraussetzungen für ein öffentliches Vergabeverfahren in der EU erfüllen.

Elektronische Formulare (eForms): Reihe digitaler EU-Standardformulare für die Veröffentlichung von Auftragsbekanntmachungen, Vergabebekanntmachungen und sonstigen Vergabeinformationen.

Europäisches Semester: jährlicher Zyklus, der einen Rahmen für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik der EU-Mitgliedstaaten sowie für die Überwachung von Fortschritten vorgibt.

Grenzübergreifende Vergabe von Aufträgen: Vergabeverfahren, bei denen sich das Herkunftsland des erfolgreichen Bieters vom Herkunftsland des Käufers unterscheidet.

Horizont 2020: Rahmenprogramm der EU für Forschung und Innovation für den Zeitraum 2014–2020.

Indikator: Information, die zur Messung oder Bewertung eines Leistungsaspekts verwendet wird.

Kleine und mittlere Unternehmen: Größenbestimmung von Unternehmen und anderen Einrichtungen auf der Grundlage der Anzahl der beschäftigten Mitarbeiter und bestimmter finanzieller Kriterien. Kleine Unternehmen beschäftigen weniger als 50 Personen und haben einen Umsatz oder eine Bilanzsumme von höchstens 10 Millionen Euro. Mittlere Unternehmen beschäftigen weniger als 250 Personen und haben einen Umsatz von bis zu 50 Millionen Euro oder eine Bilanzsumme von bis zu 43 Millionen Euro.

Korruption: Missbrauch öffentlicher, unternehmerischer oder persönlicher Macht zur Erlangung unrechtmäßiger Vorteile.

Länderspezifische Empfehlung: jährliche Orientierungshilfe, die die Kommission den einzelnen Mitgliedstaaten im Rahmen des Europäischen Semesters zu deren makroökonomischen, haushalts- und strukturpolitischen Maßnahmen vorlegt.

Leistung: Ausmaß, in dem eine Maßnahme, ein Projekt oder Programm, die/das von der EU finanziert wurde, ihre/seine Ziele erreicht hat und ein gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis bietet.

NUTS: System zur Einteilung der EU-Regionen nach Bevölkerungsgröße in drei Gruppen für statistische und regionalpolitische Zwecke.

Offenes Vergabeverfahren: öffentliches Vergabeverfahren, an dem sich alle potenziellen Bieter beteiligen können.

Öffentliche Auftraggeber: öffentliche Einrichtungen oder Organisationen, die für die Vergabe von Aufträgen für Waren, Dienstleistungen und Bauleistungen zuständig sind.

Öffentliche Auftragsvergabe: Beschaffung von Waren, Bauleistungen oder Dienstleistungen durch eine öffentliche Stelle oder eine andere Behörde im Wege eines offenen und wettbewerbsorientierten Verfahrens, um Qualität und das beste Kosten-Nutzen-Verhältnis zu erzielen.

Rahmenvertrag: breit angelegte Vereinbarung, unter der mehrere Einzelverträge geschlossen werden können.

Tenders Electronic Daily (TED): Online-Version des EU-Amtsblatts für das öffentliche Auftragswesen und Online-Plattform, die alle aktuellen Bekanntmachungen über die Vergabe öffentlicher Aufträge in der gesamten EU enthält, die im Supplement zum Amtsblatt der EU veröffentlicht werden.

Überwachung (Monitoring): systematische Beobachtung und Überprüfung der Fortschritte bei der Erreichung eines Ziels, zum Teil anhand von Indikatoren.

Verhandlungsverfahren: Vergabeverfahren, an dem eine begrenzte Zahl von Bietern beteiligt ist und bei dem der Käufer die Vertragsbedingungen aushandeln kann.

Wirksamkeit: Ausmaß, in dem die angestrebten Ziele durch die durchgeführten Tätigkeiten erreicht wurden.

Wirkung: durch ein Projekt bewirkte sofortige oder langfristige, beabsichtigte oder unbeabsichtigte Veränderung, wie z. B. die Vorteile, die besser ausgebildete Mitarbeiter mit sich bringen.

Wirtschaftlichkeit: optimale Relation zwischen den eingesetzten Mitteln, den durchgeführten Tätigkeiten und der Erreichung von Zielen.

Wirtschaftsteilnehmer: natürliche oder juristische Person, die ein Produkt oder eine Dienstleistung gegen Entgelt bereitstellt.

Antworten der Kommission

<https://www.eca.europa.eu/de/publications/SR-2023-28>

Zeitschiene

<https://www.eca.europa.eu/de/publications/SR-2023-28>

Prüfungsteam

Die Sonderberichte des Hofes enthalten die Ergebnisse seiner Prüfungen zu Politikbereichen und Programmen der Europäischen Union oder zu Fragen des Finanzmanagements in spezifischen Haushaltsbereichen. Bei der Auswahl und Gestaltung dieser Prüfungsaufgaben ist der Hof darauf bedacht, maximale Wirkung dadurch zu erzielen, dass er die Risiken für die Wirtschaftlichkeit oder Regelkonformität, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben und künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Diese Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von Prüfungskammer II – Ausgabenbereich "Investitionen für Kohäsion, Wachstum und Integration" – unter Vorsitz von Annemie Turtelboom, Mitglied des Hofes, durchgeführt. Die Prüfung stand unter der Leitung von Helga Berger, Mitglied des Hofes. Frau Berger wurde unterstützt von ihrer Kabinettschefin Silvia Janik und dem Attaché Franz Ebermann, dem Leitenden Manager Friedemann Zippel und der Aufgabenleiterin Julia Pilarczyk. Zum Prüfungsteam gehörten außerdem Christophe Grosnickel, Mihaela Pavel und Ioanna Topa. Ioannis Hartoutsios leistete IT-Prüfungsunterstützung. Lukasz Kolodziej leistete Unterstützung im Bereich der Datenanalyse und des Dashboards. Marika Meisenzahl und Agnese Balode leisteten Unterstützung bei der grafischen Gestaltung.



Von links nach rechts: Ioannis Hartoutsios, Silvia Janik, Friedemann Zippel, Helga Berger, Franz Ebermann, Marika Meisenzahl, Christophe Grosnickel.

URheberRECHTSHINWEIS

© Europäische Union, 2023

Die Weiterverwendung von Dokumenten des Europäischen Rechnungshofs wird durch den [Beschluss Nr. 6-2019 des Europäischen Rechnungshofs](#) über die Politik des offenen Datenzugangs und die Weiterverwendung von Dokumenten geregelt.

Sofern nicht anders angegeben (z. B. in gesonderten Urheberrechtshinweisen), werden die Inhalte des Hofes, an denen die EU die Urheberrechte hat, im Rahmen der Lizenz [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#) zur Verfügung gestellt. Dies bedeutet, dass die Weiterverwendung mit ordnungsgemäßer Nennung der Quelle und unter Hinweis auf Änderungen im Allgemeinen gestattet ist. Wer Inhalte des Rechnungshofs weiterverwendet, darf die ursprüngliche Bedeutung oder Botschaft nicht verzerrt darstellen. Der Hof haftet nicht für etwaige Folgen der Weiterverwendung.

Eine zusätzliche Genehmigung muss eingeholt werden, falls ein bestimmter Inhalt identifizierbare Privatpersonen zeigt, z. B. Fotos von Bediensteten des Hofes, oder Werke Dritter enthält.

Wird eine solche Genehmigung eingeholt, so hebt diese die oben genannte allgemeine Genehmigung auf und ersetzt sie; auf etwaige Nutzungsbeschränkungen wird ausdrücklich hingewiesen.

Um Inhalte zu verwenden oder wiederzugeben, an denen die EU keine Urheberrechte hat, kann es erforderlich sein, eine Genehmigung direkt bei den Urheberrechtsinhabern einzuholen.

Abbildungen 1, 5 und 9 – Bildsymbole: Diese Abbildungen wurden unter Verwendung von Ressourcen von [Flaticon.com](#) gestaltet. © Freepik Company S.L. Alle Rechte vorbehalten.

Software oder Dokumente, die von gewerblichen Schutzrechten erfasst werden, wie Patente, Marken, eingetragene Muster, Logos und Namen, sind von der Weiterverwendungspolitik des Hofes ausgenommen.

Die Websites der Organe der Europäischen Union in der Domain "europa.eu" enthalten mitunter Links zu von Dritten betriebenen Websites. Da der Hof keinerlei Kontrolle über diese Websites hat, sollten Sie deren Bestimmungen zum Datenschutz und zum Urheberrecht einsehen.

Verwendung des Logos des Hofes

Das Logo des Europäischen Rechnungshofs darf nicht ohne dessen vorherige Genehmigung verwendet werden.

HTML	ISBN 978-92-849-1217-9	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/938507	QJ-AB-23-027-DE-Q
PDF	ISBN 978-92-849-1243-8	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/11823	QJ-AB-23-027-DE-N

Die Vergabe öffentlicher Aufträge ist ein wesentliches Element des EU-Binnenmarkts. Sie ermöglicht es den Behörden in den Mitgliedstaaten, beim Erwerb von Bauleistungen, Waren und Dienstleistungen ein optimales Kosten-Nutzen-Verhältnis zu erzielen, indem sie die Unternehmen auswählen, die die beste Leistung bieten. Dies trägt wiederum zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von Märkten und zum Schutz des öffentlichen Interesses bei. Der Hof stellte fest, dass der Wettbewerb bei der Vergabe öffentlicher Aufträge in den vergangenen 10 Jahren zurückgegangen ist und dass die 2014 erfolgte Reform der EU-Richtlinien offenbar nicht dazu geführt hat, diesen Trend umzukehren. Insgesamt ist kein ausreichendes Bewusstsein für den Wettbewerb bei der Vergabe öffentlicher Aufträge vorhanden. Die verfügbaren Daten werden nicht systematisch genutzt, um die Ursachen für den Rückgang des Wettbewerbs zu ermitteln, sondern es werden nur vereinzelte Maßnahmen zum Abbau von Hindernissen ergriffen. Der Hof gelangt zu dem Schluss, dass die wichtigsten Ziele der EU-Reform von 2014, durch die der Wettbewerb sichergestellt werden sollte, wie die Vereinfachung und Verkürzung der Vergabeverfahren, nicht erreicht worden sind und dass einige der Ziele sogar zu einer Verringerung des Wettbewerbs führen können. Der Hof empfiehlt, die Ziele bei der Vergabe öffentlicher Aufträge klar festzulegen und zu priorisieren, die Lücken bei den über die Vergabe öffentlicher Aufträge erhobenen Daten zu schließen, die Überwachungsinstrumente zu verbessern, um eine bessere Analyse zu ermöglichen, die Ursachen eingehender zu analysieren und einen Aktionsplan zur Überwindung der wichtigsten Wettbewerbshindernisse bei der Vergabe öffentlicher Aufträge vorzulegen.

Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofs gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV.



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen
der Europäischen Union

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: eca.europa.eu/de/Pages/ContactForm.aspx

Website: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors