



Schlussfolgerungen des Rates zum Sonderbericht Nr. 28/2023 des Europäischen Rechnungshofs

Verbesserung eines fairen und nachhaltigen Wettbewerbs bei der Vergabe öffentlicher Aufträge der EU für Bauleistungen, Waren und Dienstleistungen

(C/2024/3521)

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

UNTER HINWEIS AUF die Schlussfolgerungen des Rates vom 9. Juni 2022 zur Entwicklung eines nachhaltigen öffentlichen Beschaffungswesens, in denen der Rat einen stufenweisen und harmonisierten Ansatz bei der Einführung von Bestimmungen zur strategischen Vergabe öffentlicher Aufträge mit Blick auf die Verwirklichung der Umwelt- und Klimaziele der EU für wesentlich hält und gleichzeitig auf EU- und nationaler Ebene einen Rahmen in Betracht zieht, um die Wettbewerbsfähigkeit und Resilienz der EU-Wirtschaft zu verbessern;

UNTER HINWEIS AUF die Schlussfolgerungen des Rates vom 26./27. Oktober 2023, in denen insbesondere der „Ausbau des Wettbewerbsvorteils der EU bei digitalen und sauberen Technologien, unter anderem durch eine Schwerpunktsetzung auf Innovation, Forschung, Bildung und Kompetenzen“, sowie die „Verringerung zentraler kritischer Abhängigkeiten und [die] Diversifizierung der Lieferketten durch strategische Partnerschaften“⁽¹⁾ gefordert werden;

IN WÜRDIGUNG DES Arbeitsprogramms der Kommission für 2024 mit dem Titel „Heute handeln, um für morgen bereit zu sein“⁽²⁾;

UNTER BEGRÜBUNG des Gedankenaustauschs der Wirtschaftsminister auf der informellen Tagung des Rates (Wettbewerbsfähigkeit) in Genk vom 9. Februar 2024, in dessen Rahmen die Bedeutung der strategischen Vergabe öffentlicher Aufträge (grüne, soziale und innovative Auftragsvergabe) für die Stärkung der nachhaltigen und inklusiven Wettbewerbsfähigkeit der EU bekräftigt wurde;

EINGEDENK DESSEN, dass die Vergabe öffentlicher Aufträge 14 % des BIP der EU ausmacht und daher eine wichtige Rolle bei der Verwirklichung der zentralen strategischen Ziele der Europäischen Union spielen kann, insbesondere der Notwendigkeit, die Resilienz und Nachhaltigkeit der EU-Wirtschaft zu verbessern;

UNTER BETONUNG, dass gemeinsame und verstärkte Anstrengungen absolut unerlässlich und dringlich sind, um öffentliche Investitionen zu erreichen, mit denen die Innovation, die Versorgungssicherheit und die strategische Autonomie der Union gefördert werden und gleichzeitig eine offene Wirtschaft bewahrt wird; und UNTER HINWEIS AUF die wesentliche Rolle, die die Vergabe öffentlicher Aufträge bei der Verwirklichung des grünen Wandels hin zu einer stärker kreislauforientierten, klimaneutralen, weniger umweltschädlichen und sozial verantwortlichen Wirtschaft spielt, und ANGESICHTS DER TATSACHE, dass die Durchsetzung der Vorschriften über die Vergabe öffentlicher Aufträge und die Förderung des Wettbewerbs im Zusammenhang mit der Vergabe öffentlicher Aufträge in die gemeinsame Verantwortung der Kommission und der Mitgliedstaaten fällt —

begrüßt die Schlussfolgerungen und Empfehlungen des Europäischen Rechnungshofs (EuRH):

1. BEGRÜBT die Veröffentlichung des Sonderberichts Nr. 28/2023 des Europäischen Rechnungshofs (EuRH) mit dem Titel „Öffentliches Auftragswesen in der EU: Weniger Wettbewerb bei der Vergabe von Aufträgen für Bauleistungen, Waren und Dienstleistungen im Zeitraum 2011-2021“;
2. NIMMT KENNTNIS von den Schlussfolgerungen und Empfehlungen des Berichts und BERÜKSICHTIGT die Initiativen für die Zeit nach 2021, die die Kommission, wie in ihren Antworten aufgeführt, ergriffen hat, etwa die Initiative „Big Buyers“⁽³⁾ zur Förderung einer stärkeren Inanspruchnahme der strategischen Vergabe öffentlicher Aufträge und den Datenraum für die Vergabe öffentlicher Aufträge⁽⁴⁾, um gezieltere und transparentere öffentliche Ausgaben zu ermöglichen, den Zugang von Unternehmen zu Ausschreibungen zu verbessern und eine datengesteuerte Politikgestaltung zu fördern;

⁽¹⁾ EUCO 14/23, 27.10.2023.

⁽²⁾ COM(2023) 638 final, 17.10.2023.

⁽³⁾ Für die Initiative „Big Buyers“ (2018) siehe: Big_Buyers_-_Recruitment_Brief.pdf (sustainable-procurement.org)

⁽⁴⁾ Mitteilung der Kommission mit dem Titel „Öffentliches Auftragswesen: Ein Datenraum zur Verbesserung der öffentlichen Ausgaben, zur Förderung der datengestützten Politikgestaltung und zur Verbesserung des Zugangs zu Ausschreibungen für KMU“, COM(2023) 1696 (ABL. C 98 I vom 16.3.2023, S. 1-11).

3. ERKENNT die folgenden wichtigsten Kritikpunkte, die im Bericht vorgebracht wurden, AN:

- den Rückgang des Wettbewerbs bei der Vergabe öffentlicher Aufträge in den letzten zehn Jahren, insbesondere angesichts des hohen Anteils der Direktvergaben in mehreren Mitgliedstaaten und der Verfahren mit nur einem Bieter;
- auf der Grundlage der verfügbaren Daten den Mangel an wesentlichen Verbesserungen insgesamt bei der Verwirklichung der wichtigsten Ziele, die mit den Richtlinien von 2014⁽⁵⁾ in dem vom Bericht abgedeckten Referenzzeitraum verfolgt werden: Im Widerspruch zu den Zielen der Reform der Vergabe öffentlicher Aufträge von 2014 hat der EuRH festgestellt, dass ein geringer Anteil der Aufträge an KMU vergeben und die strategische Auftragsvergabe nicht ausreichend genutzt wurde, wobei auf nationaler Ebene Unterschiede herrschen;
- das niedrige Niveau direkter grenzübergreifender Auftragsvergaben;
- die Mängel bei der Überwachung der Entwicklungen auf dem Markt für die öffentliche Auftragsvergabe durch die Kommission und die Mitgliedstaaten;

Straffung der Vorschriften und Verbesserung des Vergabesystems — Einleitung einer eingehenden Analyse des bestehenden Rahmens:

4. BETONT, wie wichtig es ist, dass die Kommission und die Mitgliedstaaten wirksam partnerschaftlich und mit ausgewogener Wertschätzung zusammenarbeiten, weiterhin für eine ordnungsgemäße Durchsetzung der Verpflichtungen aus den bestehenden Richtlinien sorgen und die einschlägigen Interessenträger konsultieren, um das Aufkommen möglicher Hindernisse zu verhindern und die wichtigsten Hindernisse für eine nachhaltige Auftragsvergabe und einen fairen und wirksamen Wettbewerb zu ermitteln und zu überwinden;
5. ERSUCHT die Kommission im Zusammenhang mit dem Sonderbericht des EuRH und dem derzeitigen Stand der Umsetzung des Rechtsrahmens der EU für das öffentliche Auftragswesen, die Ursachen für den Rückgang des Wettbewerbs bei der Vergabe öffentlicher Aufträge in der EU eingehender zu analysieren; BETONT, dass bei dieser Analyse der Ursachen die erheblichen Unterschiede bei der Leistung der Wettbewerbsindikatoren zwischen den Mitgliedstaaten, Regionen und Wirtschaftszweigen berücksichtigt werden sollten, da die Durchführungsmodalitäten erheblich voneinander abweichen und spezifische gezielte Maßnahmen erfordern können;
6. BETONT, dass unnötiger Verwaltungsaufwand für öffentliche Auftraggeber und Wirtschaftsbeteiligte, einschließlich KMU und Kleinstunternehmen, vermieden werden muss; IST in diesem Zusammenhang DER AUFFASSUNG, dass die Komplexität der Rechtsvorschriften über die Vergabe öffentlicher Aufträge die Teilnahme bestimmter Wirtschaftsbeteiligter an der Vergabe öffentlicher Aufträge behindern kann;
7. FORDERT die Kommission DAZU AUF, unverzüglich eine eingehende Analyse des bestehenden Rechtsrahmens für die Vergabe öffentlicher Aufträge — einschließlich der Richtlinien 2014/23/EU, 2014/24/EU und 2014/25/EU — vorzunehmen, um zu bewerten, ob eine Überarbeitung während des Zeitraums 2024-2029 angesichts der wichtigsten Verpflichtungen, die die EU eingegangen ist, um ihre Ziele für nachhaltige Entwicklung bis 2030 zu erreichen, erforderlich ist; BETONT jedoch, dass neben der eingehenden Analyse unbedingt ein besseres Verständnis der Ursachen für den Rückgang des Wettbewerbs bei der Vergabe öffentlicher Aufträge erreicht werden muss;
8. UNTERSTREICHT, dass bei der eingehenden Analyse die Anforderung an den Rechtsrahmen für die Vergabe öffentlicher Aufträge berücksichtigt werden sollte, sicherzustellen, dass öffentliche Auftraggeber und sonstige Auftraggeber der Resilienz, der Versorgungssicherheit und dem fairen Wettbewerb gebührend Rechnung tragen können, damit der dringende Bedarf der Union an strategischer Autonomie gedeckt und gleichzeitig eine offene Wirtschaft im Hinblick auf die Notwendigkeit, eine solide wirtschaftliche Basis aufzubauen, aufrechterhalten werden kann, insbesondere durch die Verringerung der Abhängigkeiten der Union in den sensibelsten industriellen Ökosystemen; BETONT ferner, dass der Notwendigkeit klarer Regeln für die Behandlung von Produkten und Wirtschaftsbeteiligten aus Drittländern gebührend Rechnung getragen werden sollte;

(5) Richtlinie 2014/23/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die Konzessionsvergabe (Abl. L 94 vom 28.3.2014, S. 1-64), aktuelle konsolidierte Fassung: 1.1.2024;
Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG (Abl. L 94 vom 28.3.2014, S. 65-242), aktuelle konsolidierte Fassung: 1.1.2024;
Richtlinie 2014/25/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die Vergabe von Aufträgen durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/17/EG (Abl. L 94 vom 28.3.2014, S. 243-374), aktuelle konsolidierte Fassung: 1.1.2024.

9. **UNTERSTREICHT**, dass die derzeitige geopolitische Lage eine besondere Bedrohung für die Sicherheit der Mitgliedstaaten darstellt; **BETONT**, dass bei der eingehenden Analyse gebührend berücksichtigt werden sollte, dass öffentliche Auftraggeber die bestehenden Instrumente, die ihnen zur Verfügung stehen, stärken müssen, um Sicherheitsrisiken zu begrenzen, und **IST DER AUFFASSUNG**, dass unter anderem die Richtlinie 2009/81/EG als Inspirationsquelle für diese Instrumente dienen kann; **HEBT HERVOR**, dass die Richtlinie 2009/81/EG in Bezug auf Sicherheitsfragen bereits ein gewisses Maß an Flexibilität vorsieht, das bei der eingehenden Analyse in Bezug auf Auftragsvergaben, die in den Anwendungsbereich der Richtlinien 2014/23/EU, 2014/24/EU und 2014/25/EU fallen, berücksichtigt werden sollte;
10. **IST DER AUFFASSUNG**, dass das Zusammenspiel zwischen den Richtlinien und der Vielzahl sektorspezifischer Rechtsakte, die Bestimmungen über die Auftragsvergabe enthalten, bei dieser Analyse eingehend geprüft werden muss; **ERSUCHT** die Kommission, in ihrer eingehenden Analyse zu prüfen, ob diese Initiativen gestrafft und aufeinander abgestimmt werden müssen, um ein Gleichgewicht zwischen den verschiedenen Zielen zu finden, die Rechtssicherheit zu stärken, die Gesamtkohärenz zu verbessern und gegebenenfalls den Verwaltungsaufwand und die Kosten zu verringern;
11. **HEBT HERVOR**, dass die eingehende Analyse dazu führen könnte, dass eine Diagnose erstellt wird, eine Folgenabschätzung für Rechtsvorschriften eingeleitet wird und auf der Grundlage ihres Fazits möglicherweise neue Vorschriften vorgeschlagen werden, die eine nachhaltige Auftragsvergabe und einen fairen und wirksamen Wettbewerb fördern und gleichzeitig übermäßige und unnötige administrative Hindernisse so weit wie möglich beseitigen und die geltenden Rechtsvorschriften straffen, **BETONT** jedoch, wie wichtig es ist, dass die öffentlichen Auftraggeber bei der Festlegung der Art und der Einbeziehung strategischer Erwägungen in ihre Verfahren flexibel bleiben;
12. **BETONT**, dass der Rechtsrahmen parallel dazu darauf abzielen sollte, den Zugang zu öffentlichen Aufträgen — insbesondere für KMU und vor allem Kleinstunternehmen — zu erleichtern;
13. **ERSUCHT** die Kommission in diesem Zusammenhang, die Aktionen oder Maßnahmen vorzulegen, die im Anschluss an die jüngsten Schlussfolgerungen des Rates zur Entwicklung eines nachhaltigen öffentlichen Beschaffungswesens ⁽⁶⁾ sowie den Bericht des französischen Vorsitzes über die festgestellten Engpässe bei der Umsetzung der Richtlinien über die Vergabe öffentlicher Aufträge ergriffen wurden bzw. werden;
14. **HEBT** die Rolle **HERVOR**, die die Expertengruppen der Kommission ⁽⁷⁾ in Bezug auf die Funktionsweise und Entwicklung eines modernen, zugänglichen und vereinfachten Rechtsrahmens für die Vergabe öffentlicher Aufträge, der einen nachhaltigen und widerstandsfähigen Binnenmarkt unterstützt, spielen können;

Verfügbarkeit hochwertiger Daten und fortschrittlicher Instrumente

15. **UNTERSTÜTZT** die Empfehlung des Rechnungshofs, die verfügbaren einschlägigen Informationen bestmöglich zu nutzen; **IST DER AUFFASSUNG**, dass umfassende und hochwertige Daten unerlässlich sind, da sie die Entwicklung faktengestützter politischer Maßnahmen ermöglichen; **FORDERT** die Kommission und die Mitgliedstaaten daher **AUF**, enger zusammenzuarbeiten, um die relevanten Datensätze zu ermitteln, die für eine eingehende Analyse erforderlich sind, und um die Qualität und Lesbarkeit der erhobenen Daten zu verbessern, und — je nach Verfügbarkeit — einschlägige Informationen über das nachhaltige öffentliche Auftragswesen regelmäßig zu veröffentlichen;
16. **BEGRÜßT** in diesem Zusammenhang die Initiative der Europäischen Kommission zum europäischen Datenraum für die Vergabe öffentlicher Aufträge, mit der die Qualität und Nutzung von Daten über die Vergabe öffentlicher Aufträge durch fortschrittliche Instrumente wie Technologien der künstlichen Intelligenz potenziell verbessert werden könnten; **RUFT DAZU AUF**, den Schwerpunkt auf eine effiziente Methodik für die Bewertung und Analyse der verfügbaren Daten im Zusammenhang mit der Auftragsvergabe zu legen, insbesondere im Hinblick auf die Indikatoren des Binnenmarktanzeigers für die Vergabe öffentlicher Aufträge, und **ERSUCHT** die Kommission, alle verfügbaren Daten zu nutzen, um die Vergabemodalitäten öffentlicher Auftraggeber nachvollziehen zu können, wobei zu berücksichtigen ist, dass die Zusammensetzung und der Inhalt der Daten nicht in der gesamten EU harmonisiert sind; **BETONT**, dass die Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge durch den Einsatz technischer Instrumente beschleunigt werden müssen, um die rasche Veröffentlichung von Bekanntmachungen öffentlicher Aufträge auf Tenders Electronic Daily zu erleichtern;
17. **FORDERT** die Kommission und die Mitgliedstaaten **NACHDRÜCKLICH AUF**, zusammenzuarbeiten, um diese Instrumente bestmöglich zu entwickeln, auch über geeignete Netzwerke zwischen den nationalen Behörden und der Kommission;

⁽⁶⁾ ABL. 2022/C 236/02 vom 20.6.2022.

⁽⁷⁾ Insbesondere die Expertengruppe für das öffentliche Auftragswesen, das Netzwerk der Überprüfungsstellen der ersten Instanz und die Multi-Stakeholder-Expertengruppe für die elektronische Auftragsvergabe.

Konsultation der Interessenträger, Förderung bewährter Verfahren, Gewährleistung der Professionalisierung und Einführung eines EU-weiten strategischen Aktionsplans für das öffentliche Auftragswesen

18. STELLT FEST, dass ein großer Teil aller vergebenen Aufträge in den meisten Mitgliedstaaten an den Bieter mit dem günstigsten Angebot vergeben wird; GIBT jedoch ZU BEDENKEN, dass dem niedrigsten Preis als einzigm Zuschlagskriterium keine zu große Bedeutung als Indikator für die Messung der Qualität der Vergabeverfahren beizumessen ist; WEIST DARAUF HIN, dass die Verwendung des niedrigsten Preises als einziges Zuschlagskriterium nicht unbedingt negative Auswirkungen auf die Qualität hat, wenn die Auftraggeber ihre technischen Spezifikationen im Voraus in ihren Vergabeunterlagen angemessen festgelegt haben, und dass es vielmehr Sache der Mitgliedstaaten ist, festzulegen, in welchem Umfang öffentliche Auftraggeber und sonstige Auftraggeber ausschließlich den Preis oder ausschließlich die Kosten als einziges Zuschlagskriterium heranziehen dürfen; ERSUCHT daher die Kommission, den Aufbau von Kapazitäten zu unterstützen und zu intensivieren, um die Umsetzung der strategischen Auftragsvergabe und einschlägiger Eignungs- und Zuschlagskriterien im Zusammenhang mit dem Auftragsgegenstand zu fördern, damit hochwertige öffentliche Dienstleistungen, Nachhaltigkeit und ein angemessenes Kosten-Nutzen-Verhältnis sichergestellt werden können;
19. STELLT FEST, dass die Stärkung des Wettbewerbs und der strategischen Dimensionen in hohem Maße von der Art und Weise abhängt, wie die öffentlichen Auftraggeber und sonstige Auftraggeber ihre Verträge gestalten und verwalten, sowie von ihren Kapazitäten und Kompetenzen in diesen Bereichen; ERSUCHT daher die Kommission und die Mitgliedstaaten, Initiativen zu ergreifen oder auszuweiten, um die Professionalisierung dieser Behörden und Einrichtungen zu verbessern, und dabei dem Instrument ProcurCompEU ⁽⁸⁾, dem Europäischen Kompetenzrahmen für Fachkräfte der öffentlichen Auftragsvergabe, Rechnung zu tragen; IST jedoch DER AUFFASSUNG, dass Kompetenzen und Schulungen für die Wirtschaftsteilnehmer — insbesondere für KMU und vor allem Kleinstunternehmen — auch von wesentlicher Bedeutung sind;
20. ERSUCHT die Kommission und die Mitgliedstaaten, effizienter zusammenzuarbeiten, den Austausch und die Verbreitung bewährter Verfahren zu unterstützen und — indem alle Interessenträger, wie Käufer und Verkäufer, einbezogen werden — die erforderlichen Kompetenzen und Kapazitäten aufzubauen;
21. FORDERT ferner mehr Transparenz, Integrität und Rechenschaftspflicht bei den öffentlichen Ausgaben, um Absprachen und Korruption zu bekämpfen und zu einem besseren Kosten-Nutzen-Verhältnis beizutragen;
22. FORDERT die Kommission ANGESICHTS DER TATSACHE, dass es keine Pauschallösung für die Bewältigung der oben genannten Herausforderungen gibt, NACHDRÜCKLICH AUF, gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten einen EU-weiten strategischen Aktionsplan für das öffentliche Auftragswesen anzunehmen, in dem die künftigen Schritte auf EU-Ebene behandelt werden; ERSUCHT die Kommission und die Mitgliedstaaten, unverzüglich mit all diesen Arbeiten zu beginnen, und FORDERT den Abschluss des EU-weiten strategischen Aktionsplans innerhalb eines angemessenen Zeitrahmens als Richtschnur und Grundlage für ein Programm zur Überprüfung und Reform des öffentlichen Auftragswesens der EU, um die in diesen Schlussfolgerungen des Rates angesprochenen Probleme und Bedenken anzugehen;
23. ERSUCHT die Kommission, die Fortschritte bei den in diesen Schlussfolgerungen genannten Initiativen, Maßnahmen und Aktionen regelmäßig auf Ratsebene vorzulegen.

⁽⁸⁾ ProcurCompEU, der Europäische Kompetenzrahmen für Fachkräfte der öffentlichen Auftragsvergabe: ECF_Flyer.indd (europa.eu)