

II

(Mitteilungen)

MITTEILUNGEN DER ORGANE, EINRICHTUNGEN UND SONSTIGEN STELLEN
DER EUROPÄISCHEN UNION

EUROPÄISCHE KOMMISSION

MITTEILUNG DER KOMMISSION

Öffentliches Auftragswesen: Ein Datenraum zur Verbesserung der öffentlichen Ausgaben, zur Förderung der datengestützten Politikgestaltung und zur Verbesserung des Zugangs zu Ausschreibungen für KMU

(2023/C 98 I/01)

1. Europäischer Datenraum für das öffentliche Auftragswesen – Einführung

In der EU geben mehr als 250 000 öffentliche Stellen jährlich an die 2 Billionen EUR (etwa 13,6 % des BIP) für die Beschaffung von Dienstleistungen, Bauleistungen und Waren aus. Von neuen Straßen über Tablets für Schulkinder bis hin zu Ausrüstung für Krankenhäuser: Öffentliche Stellen sind in vielen Schlüsselbereichen wie Energie, Verkehr, Infrastruktur, Abfallwirtschaft, Sozialschutz, Gesundheit, Verteidigung oder Bildung die Hauptabnehmer.

Mit den richtigen Kaufentscheidungen kann der öffentliche Sektor Arbeitsplätze, Wachstum und Investitionen in Europa fördern und eine innovativere, wettbewerbsfähigere, energieeffizientere und sozial integrative Wirtschaft schaffen. Er verfügt damit über ein Mittel, um wichtige politische Maßnahmen auf nationaler und EU-Ebene zu unterstützen, etwa die Erholung von der Pandemie, den ökologischen und digitalen Wandel, die strategische Autonomie der Union und Europas digitale Führungsrolle.

Um das Potenzial des öffentlichen Auftragswesens voll auszuschöpfen, sind der Zugang zu Daten und die Fähigkeit, sie zu analysieren, unerlässlich. Allerdings sind lediglich die Daten von 20 % aller Ausschreibungen von öffentlichen Auftraggebern zentral verfügbar und für die Analyse durchsuchbar. Die restlichen 80 % liegen in unterschiedlichen Formaten auf nationaler oder regionaler Ebene verstreut und lassen sich, wenn überhaupt, nur schwer für politische Zwecke, mehr Transparenz oder eine bessere Mittelverwendung verwerten. Mit anderen Worten: Das öffentliche Auftragswesen hält einen weitgehend brachliegenden Datenschatz für Steuerzahler, politische Entscheidungsträger und öffentliche Auftraggeber.

Mit der Initiative für Daten über die Vergabe öffentlicher Aufträge verfolgt die Kommission das Ziel, das Potenzial der in der gesamten EU verfügbaren Daten mithilfe eines „Datenraums für das öffentliche Auftragswesen“ („Public Procurement Data Space“, im Folgenden „PPDS“) nutzbar zu machen. Hierbei handelt es sich um einen der ersten gemeinsamen, bereichsspezifischen Datenräume, die aus der europäischen Datenstrategie ⁽¹⁾ hervorgehen.

Dieser Datenraum wird den Zugang zu und die Nutzung von Daten des öffentlichen Auftragswesens revolutionieren:

- Es entsteht eine Plattform auf EU-Ebene, über die erstmals die bisher auf EU-, nationaler und regionaler Ebene verstreuten Daten des öffentlichen Auftragswesens zugänglich werden.
- Durch die enge Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten und die Einführung der neuen elektronischen Formulare („eForms“) ⁽²⁾, die es öffentlichen Auftraggebern ermöglichen, Informationen auf strukturiertere Weise bereitzustellen, kommt es zu erheblichen Verbesserungen in Bezug auf Qualität, Verfügbarkeit und Vollständigkeit der Daten.

⁽¹⁾ Eine europäische Datenstrategie, COM(2020) 66 final (Brüssel, 19.2.2020).

⁽²⁾ 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, veröffentlicht am 25. Oktober 2019. Die Verordnung und die erweiterte Fassung ihres Anhangs in der Excel-Datei finden Sie unter <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/38172>. eForms werden die derzeitigen Standardformulare ersetzen (siehe Durchführungsverordnung (EU) 2015/1986 der Kommission, veröffentlicht am 11. November 2015 (<https://simap.ted.europa.eu/web/simap/standard-forms-for-public-procurement>)).

- Diese Fülle an Daten wird mit einem Analyse-Toolset kombiniert, das fortschrittliche Technologien wie künstliche Intelligenz (KI) umfasst, beispielsweise in Form von maschinellem Lernen (ML) und natürlicher Sprachverarbeitung (NLP).

Integrierte Daten in Verbindung mit dem Einsatz modernster und neuer Analysetechnologien werden nicht nur das öffentliche Auftragswesen verändern, sondern auch neue und wertvolle Erkenntnisse für öffentliche Auftraggeber, politische Entscheidungsträger, Unternehmen und interessierte Bürgerinnen und Bürger gleichermaßen liefern.

Öffentliche Auftraggeber in den Mitgliedstaaten werden ein besseres Kosten-Nutzen-Verhältnis erzielen und mehr Instrumente erhalten, um öffentliche Mittel gezielt für politische Prioritäten wie die ökologische und soziale Wirtschaft einzusetzen. Die aus dem PPDS gewonnenen Erkenntnisse werden etwa für öffentliche Auftraggeber in mehrfacher Hinsicht wesentliche Erleichterungen bringen:

- Es wird leichter, sich zusammenzuschließen und in großen Mengen einzukaufen und sich dadurch mehr Preis- und Qualitätsvorteile zu sichern.
- Ausschreibungen werden für Bieter – insbesondere KMU und Start-ups – attraktiver und generieren dadurch ein höheres Aufkommen an Angeboten.
- Verdächtige Muster werden besser erkennbar, was der Bekämpfung von geheimen Absprachen, Korruption und sonstigen Straftaten zugutekommt.
- Öffentliche Auftraggeber können sich zuverlässiger untereinander vergleichen und Wissen austauschen, um beispielsweise mehr umweltfreundliche, soziale und innovative Produkte und Dienstleistungen zu beschaffen.
- Durch die weitere Digitalisierung und damit einhergehende neue Technologien lassen sich Aufgaben automatisieren, was zu beträchtlichen operativen Einsparungen führen wird.

Durch den PPDS wird sich für öffentliche Auftraggeber und Mitgliedstaaten auch der bürokratische Aufwand im Zusammenhang mit der Einhaltung verschiedener Berichterstattungspflichten verringern, zum Beispiel wird es wesentlich einfacher sein:

- über die Einhaltung wichtiger Politikvorgaben wie grüner, sozialer und innovativer Kriterien bei Vergabeverfahren (etwa der in der Richtlinie über die Förderung sauberer Fahrzeuge festgelegten Ziele für die Beschaffung sauberer Fahrzeuge) zu berichten.
- die Leistung im Zusammenhang mit den nationalen Plänen im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität nachzuweisen sowie die Verwendung anderer EU-Mittel in Echtzeit zu überwachen.
- die Identität von Auftragnehmern und Unterauftragnehmern, einschließlich der eigentlichen wirtschaftlichen Eigentümer zu verfolgen, um die Integrität öffentlicher Vergabeverfahren zu schützen, wie es etwa in der Verordnung zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität ^(*) vorgesehen ist.

Politische Entscheidungsträger auf EU-, nationaler und regionaler Ebene werden eine Fülle von Erkenntnissen gewinnen. Mit ihrer Hilfe werden sie nicht nur künftige Trends (z. B. Erreichen eines bestimmten Anteils an öffentlich beschafften emissionsfreien Fahrzeugen) einschätzen, sondern auch Krisen besser bewältigen können, da sich die von öffentlichen Auftraggebern erzeugten Handelsströme nahezu in Echtzeit überwachen lassen. Sie tragen insofern dazu bei, die Widerstandsfähigkeit der EU zu stärken.

Unternehmen und insbesondere KMU werden über ein benutzerfreundliches Portal verfügen, das ihnen Zugang zu weitaus mehr offenen Ausschreibungen mit besserer Datenqualität bietet. So können sie potenziell relevante Ausschreibungen rechtzeitig ausfindig machen und mithilfe von Analysetools vorausschauend planen. Dadurch sind sie in der Lage, ihre Ressourcen auf die vielversprechendsten Ausschreibungen zu konzentrieren und beispielsweise Auftraggeber herauszufiltern, die ein Augenmerk auf innovative und nachhaltige Beschaffung legen. Unternehmen – und besonders KMU – werden auch davon profitieren, wenn öffentliche Auftraggeber die ihnen zur Verfügung stehenden neuen Erkenntnisse nutzen, um Ausschreibungen leichter zugänglich zu machen.

Bürgerinnen und Bürger, die Zivilgesellschaft, Steuerpflichtige und andere interessierte Akteure erhalten Zugang zu viel mehr Daten des öffentlichen Auftragswesens als bisher. Dies kommt der Transparenz und Rechenschaftspflicht im Zusammenhang mit öffentlichen Ausgaben zugute.

Dies sind nur einige Beispiele dafür, wie eine intelligente Bündelung und Auswertung von Daten des öffentlichen Auftragswesens das Potenzial der öffentlichen Ausgaben freisetzen kann, um den ökologischen und digitalen Wandel sowie die Erholung von der COVID-19-Pandemie zu beschleunigen und andere politische Ziele wie soziale Inklusion und Energieeffizienz zu unterstützen. Und dies ist erst der Anfang: Angesichts der großen Zahl von Ökosystemen, die von der öffentlichen Auftragsvergabe betroffen sind, und des Umfangs der zu analysierenden Daten lässt sich das ganze Wirkungspotenzial von KI in diesem Bereich bislang nur ansatzweise erahnen.

Die Errichtung des PPDS wird schrittweise erfolgen. Bis Mitte 2023 sollen die grundlegende Architektur und das Analyse-Toolset eingerichtet und die auf EU-Ebene veröffentlichten Daten des öffentlichen Auftragswesens im System verfügbar sein. Bis Ende 2024 sollen alle teilnehmenden nationalen Veröffentlichungsportale angebunden, die auf EU-Ebene veröffentlichten historischen Daten integriert und der Ausbau des Analyse-Toolsets abgeschlossen sein. Ab 2025 könnte das System für die Anbindung weiterer externer Datenquellen bereit sein.

^(*) Artikel 22 Absatz 2 Buchstabe d der Verordnung (EU) 2021/241 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Februar 2021 zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität (ABl. L 57 vom 18.2.2021, S. 17).

2. Istzustand der Datenlandschaft im öffentlichen Auftragswesen

Auf EU-Ebene veröffentlichte Daten des öffentlichen Auftragswesens

Beschaffungsausgaben sind in den Richtlinien für die öffentliche Auftragsvergabe ⁽⁴⁾ geregelt. Diese enthalten im Falle von Aufträgen mit höherem Wert ⁽⁵⁾ (im Folgenden: „oberhalb der EU-Schwellenwerte“) Vorschriften für die Organisation von Vergabeverfahren und die Veröffentlichung dabei anfallender Daten. Bei etwa 20 % aller Verfahren im öffentlichen Auftragswesen werden die EU-Schwellenwerte überschritten. Öffentliche Auftraggeber auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene müssen die Daten der Bekanntmachung sowie zu den Vergabeschritten dieser Verfahren auf der EU-Website Tenders Electronic Daily ⁽⁶⁾ (im Folgenden „TED“) gemäß den technischen Spezifikationen des Amts für Veröffentlichungen der Europäischen Union ⁽⁷⁾ veröffentlichen. Derzeit gilt die Veröffentlichungspflicht nicht für den gesamten Beschaffungszyklus, von dem insbesondere die Nachvergabephase ausgenommen sind.

Die derzeitigen Formulare für die Veröffentlichung auf TED werden demnächst durch eForms ⁽⁸⁾ ersetzt. eForms können ab dem 14. November 2022 auf freiwilliger Basis verwendet werden. Am 25. Oktober 2023 werden die derzeitigen Standardformulare abgeschafft, und die Verwendung von eForms wird für Vergabeverfahren oberhalb der EU-Schwellenwerte verpflichtend.

Mit eForms wird es möglich, Daten des öffentlichen Auftragswesens auf strukturiertere Weise zu erfassen. Eine strukturierte Datenerfassung ist der Schlüssel für eine höhere Datenqualität und -vollständigkeit, die eine wesentliche Voraussetzung für eine zuverlässige Datenanalyse darstellen. So enthalten die eForms eigene Felder für strukturierte Angaben zu grüner, sozialer und innovativer Beschaffung (einschließlich Einhaltung der Richtlinie über die Förderung sauberer Fahrzeuge), was mit den derzeitigen Bekanntmachungsformaten nicht möglich ist.

Die Einführung von eForms wird es darüber hinaus ermöglichen, im Laufe der Zeit den gesamten Beschaffungszyklus zu erfassen. Zu diesem Zweck werden eForms erstmals um freiwillige Formulare für Bekanntmachungen zum Auftragsabschluss erweitert (d. h. Angaben zur Nachvergabephase, z. B. gezahlter Endpreis, in Anspruch genommene Unterauftragnehmer, tatsächlich benötigte Zeit für die Fertigstellung und eingegangene Beschwerden).

Auf Ebene der Mitgliedstaaten erstellte und veröffentlichte Daten des öffentlichen Auftragswesens

Öffentliche Vergabeverfahren unterhalb der EU-Schwellenwerte machen die übrigen 80 % der Beschaffungsaufträge aus. Auf EU-Ebene besteht weder eine Verpflichtung zur Veröffentlichung von Informationen über diese Verfahren in TED, noch gibt es einen gemeinsamen Standard. Die Art und Weise, wie öffentliche Auftraggeber die Daten aus diesen Verfahren erfassen und veröffentlichen, hängt von den nationalen Vorschriften und der Verwaltungsorganisation der einzelnen Mitgliedstaaten ab. Das Ergebnis ist eine Vielzahl von Veröffentlichungsportalen, Schwellenwerten und Standards, ⁽⁹⁾ was die Datenverwertung für eine bessere Mittelverwendung, mehr Transparenz oder politische Zwecke erschwert.

3. Vorteile der Nutzung des vollen Potenzials von Daten des öffentlichen Auftragswesens

Die Schaffung eines integrierten Raums für Daten des öffentlichen Auftragswesens oberhalb und unterhalb der EU-Schwellenwerte in Verbindung mit einem Analyse-Toolset unter Verwendung fortschrittlicher Technologien wird öffentlichen Auftraggebern, politischen Entscheidungsträgern auf EU- und nationaler Ebene, Unternehmen, Forschern und Steuerzahlern gleichermaßen zugutekommen.

⁽⁴⁾ Richtlinie 2014/24/EU über die öffentliche Auftragsvergabe, Richtlinie 2014/25/EU über die Vergabe von Aufträgen durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste, Richtlinie 2014/23/EU über die Konzessionsvergabe, Richtlinie 2009/81/EG über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe bestimmter Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträge in den Bereichen Verteidigung und Sicherheit.

⁽⁵⁾ Das EU-Recht enthält harmonisierte Mindestvorschriften für Ausschreibungen, deren Geldwert einen bestimmten Betrag übersteigt und bei denen davon ausgegangen wird, dass sie ein grenzüberschreitendes Interesse bieten (https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/thresholds_de).

⁽⁶⁾ Insbesondere im Supplement zum Amtsblatt der Europäischen Union. Der Link zur Website: <https://ted.europa.eu/>.

⁽⁷⁾ <https://simap.ted.europa.eu/web/simap/sending-electronic-notice>

⁽⁸⁾ 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, veröffentlicht am 25. Oktober 2019. Die Verordnung und die erweiterte Fassung ihres Anhangs in der Excel-Datei finden Sie unter <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/38172>. Die Durchführungsverordnung wurde unlängst durch die Durchführungsverordnung (EU) 2022/2303 der Kommission vom 24. November 2022 aktualisiert, um insbesondere eine strukturierte Berichterstattung über innovative, grüne und soziale Beschaffung zu ermöglichen.

⁽⁹⁾ Es steht den Mitgliedstaaten frei, eigene Schwellenwerte für (nationale) Veröffentlichungen festzulegen. In zahlreichen Mitgliedstaaten gelten keine oder relativ niedrige Schwellenwerte, sodass ein größerer Datenumfang erfasst wird. In anderen Fällen sind die Schwellenwerte relativ hoch angesetzt, weshalb die Datenerfassung in diesen Ländern deutlich weniger umfangreich ausfällt. In einigen Mitgliedstaaten ist es den öffentlichen Auftraggebern freigestellt, in welchem Format sie Daten über Vergabeverfahren veröffentlichen, in wiederum anderen Fällen sind (verschiedene) Musterformulare zu verwenden. Teilweise decken diese Formulare lediglich einige wenige Variablen ab, während andere für umfangreiche Datenmengen ausgelegt sind, die in einigen Fällen sogar über die EU-Standardformulare hinausgehen. Hinzu kommt, dass einige Mitgliedstaaten zusätzlich zum nationalen Portal mehrere subnationale Portale benutzen. Zwei Mitgliedstaaten haben kein zentrales Portal.

Öffentliche Auftraggeber in den Mitgliedstaaten werden auf allen Ebenen ein besseres Kosten-Nutzen-Verhältnis bei öffentlichen Vergabeverfahren erzielen, da der PPDS eine stärker datengesteuerte Ausschreibungsplanung, Benchmarking und Wissensaustausch, eine stärkere Digitalisierung, eine leichtere Aufdeckung von Betrug und Absprachen sowie einen besseren Zugang zu Ausschreibungen – auch für KMU – ermöglichen wird.

— Besseres Kosten-Nutzen-Verhältnis durch datengesteuerte Ausschreibungsplanung

Öffentliche Auftraggeber erhalten einerseits wertvolle Einblicke in ihre Nachfrage, einschließlich der Vorhersage künftiger Trends durch KI und maschinelles Lernen. Andererseits erschließen sich auch Erkenntnisse zur Anbieterseite, etwa Daten zur bisherigen Leistung, anhand derer eine Einschätzung des zu erwartenden Kosten-Nutzen-Verhältnisses angestellt werden kann.

Mit diesem Wissen können öffentliche Auftraggeber Vergabeverfahren effizienter gestalten. Sie können beispielsweise **gemeinsame Großkäufe** tätigen, sei es über zentrale Beschaffungsstellen oder auf Ad-hoc-Basis, um bei der Beschaffung von Waren und Dienstleistungen Preis- und Qualitätsvorteile zu sichern. Dieses Potenzial ist bislang weitgehend ungenutzt, insbesondere im grenzüberschreitenden Bereich: EU-weit werden nur 11 % der Vergabeverfahren im Wege der kooperativen Auftragsvergabe abgewickelt.

Heute werden auf EU-Ebene viele gemeinsame Vergabeverfahren in bestimmten Wirtschaftssektoren koordiniert. Ein konkretes Beispiel ist das Gemeinsame Unternehmen für europäisches Hochleistungsrechnen (EuroHPC), ein Vorhaben für die gemeinsame Beschaffung sowie die Zusammenarbeit im Bereich Forschung und Entwicklung mit einer Mittelausstattung in Höhe von 1 Mrd. EUR. In diesem Rahmen beschaffen das französische Grand Equipement National de Calcul Intensif (GENCI) und das deutsche Forschungszentrum Jülich gemeinsam zwei Quantensimulatoren (Supercomputer). Ein weiteres Beispiel ist das gemeinsame Vergabeverfahren der EU für Veklury® (Remdesivir), ein antivirales Arzneimittel zur Behandlung von COVID-19. Koordiniert wurde das Verfahren von HERA, der von der Kommission eingerichteten Behörde für die Krisenvorsorge und -reaktion bei gesundheitlichen Notlagen. 22 EU-Mitgliedstaaten und Länder sind daran beteiligt und können das Arzneimittel im Rahmen des am 19. Juli 2022 unterzeichneten zweiten Rahmenvertrags bestellen. Mit einer stärker datengesteuerten Planung könnten öffentliche Auftraggeber die Vorteile der gemeinsamen Beschaffung auch in weniger sichtbaren Sektoren und ohne EU-Koordinierung ausschöpfen.

— Bessere Zielausrichtung und Leistung öffentlicher Ausgaben durch Benchmarking und Wissensaustausch

Die Daten des öffentlichen Auftragswesens sind derzeit über viele Systeme verteilt und weisen dabei entsprechend uneinheitliche Formate auf. Dadurch bleibt wertvolles Wissen über besonders erfolgreiche oder zielgerichtete Ausschreibungen oftmals unentdeckt. Öffentliche Auftraggeber haben deshalb ein starkes Interesse an der mit dem PPDS geschaffenen Möglichkeit, gegenseitiges Benchmarking und Vergleiche durchzuführen und voneinander zu lernen. Diese Erkenntnisse können entweder bedarfsorientiert oder in größerem Umfang durch Schulungen und Leitfäden weitergegeben werden.

Dies gilt insbesondere für Bereiche, in denen mit den kommenden eForms erstmals Informationen in strukturierter Form erfasst werden, insbesondere im Zusammenhang mit der grünen, sozialen und innovativen Beschaffung. So lässt sich beispielsweise eruieren, bei welchen Vergabeverfahren und auf welche Weise öffentliche Auftraggeber Umweltschutzkriterien anwenden. Der Austausch von Wissen über die strategische Beschaffung über isolierte Kanäle hinweg wird dazu beitragen, dass öffentliche Ausgaben besser für die Umsetzung des Grünen Deals und anderer vorrangiger Politikziele genutzt werden.

Insofern als der PPDS eine stärkere Harmonisierung und Interoperabilität zwischen den Systemen bewirken wird, kann sich der Wissens- und Ressourcenaustausch auch auf technische Instrumente wie Analysemodelle erstrecken.

— Vorteile des weiteren digitalen Wandels

Der PPDS wird allgemein im Bereich der öffentlichen Auftraggeber und öffentlichen Verwaltungen den digitalen Wandel weiter vorantreiben, im Einklang mit der Strategie der Kommission für die e-Vergabe ⁽¹⁰⁾. Mit der Zeit werden immer mehr Daten automatisch von den verschiedenen öffentlichen Auftraggebern an zentralere Stellen weitergeleitet. Damit geht einher, dass öffentliche Auftraggeber mithilfe fortgeschrittener Analyse- und KI-Techniken, die sich mit dem PPDS verbreiten werden, die Automatisierung der Ausschreibungsphase weiter voranbringen können. Ein Beispiel, das in mehreren Pilotprojekten ⁽¹¹⁾ umgesetzt wurde, ist die automatische Auswahl von CPV-Codes (Gemeinsames Vokabular für öffentliche Aufträge) bei der Klassifizierung von Ausschreibungen. Dies spart nicht nur Ressourcen, sondern verbessert auch die Teilnahme, da eine falsche Klassifizierung von CPV-Codes dazu führen kann, dass eine Ausschreibung von weniger potenziellen Bietern als relevant erkannt wird.

⁽¹⁰⁾ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0179&from=DE> Eine der Voraussetzungen für den erfolgreichen Aufbau des PPDS ist, dass die Mitgliedstaaten automatische Datenerfassungsmechanismen einrichten und in einem ersten Schritt Daten aus ihren nationalen Portalen und Auftragsregistern übermitteln (siehe unten, Seite 12).

⁽¹¹⁾ Europäische Kommission und Deloitte (2020), „Study on uptake of emerging technologies in public procurement“ (Studie über die Übernahme neuer Technologien bei der Vergabe öffentlicher Aufträge). Verfügbar unter: https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/digital/emerging-technologies_en.

— Absprachen, Korruption und Betrug bekämpfen und die Verschwendung öffentlicher Gelder verhindern

Jedes Jahr geht ein Teil der öffentlichen Ausgaben durch Betrug, Korruption und anderes rechtswidriges Verhalten verloren. Aus diesem Grund werden Mitgliedstaaten durch die EU-Rechtsvorschriften, insbesondere die Verordnung zur Einrichtung einer Aufbau- und Resilienzfazilität, dazu verpflichtet, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um Betrug, Korruption und Interessenkonflikte im Zusammenhang mit den im Rahmen dieser Fazilität bereitgestellten Mitteln zu verhindern, aufzudecken und zu beheben⁽¹²⁾. In Kombination mit KI und maschinellen Lernverfahren wird die Fülle der im PPDS verfügbaren Daten öffentlichen Auftraggebern helfen, potenzielle Absprachen wie aufeinander abgestimmte Angebote, aber auch Korruption leichter zu erkennen. Diese neuen Techniken können Verhaltensweisen und Ausgabenmuster erkennen, die auf Fehlverhalten hindeuten, und sie für weitere Untersuchungen kennzeichnen.

Darüber hinaus würde die Verknüpfung der PPDS-Daten mit anderen, bereits verfügbaren Datenquellen den öffentlichen Stellen helfen, die Eigentumsstruktur der Teilnehmer an Vergabeverfahren besser zu bestimmen, einschließlich der Identifizierung der eigentlichen wirtschaftlichen Eigentümer.

Ein konkretes Beispiel für die Nutzung von Daten und Analysen zur Bekämpfung von geheimen Absprachen und Betrug kam bei einem von der EU finanzierten Projekt („TheyBuyForYou“) zur Geltung. Slowenische Daten des öffentlichen Auftragswesens wurden mithilfe von (überwachten, unüberwachten und statistischen) Verfahren des maschinellen Lernens verarbeitet, um potenzielle Betrugsmuster zu erkennen. Das Projekt stellte die Wirksamkeit und Effizienz einer derartigen Datennutzung unter Beweis. Die manuelle Auswertung einer derart großen Datenmenge ist praktisch unmöglich.

— Zugang zu Ausschreibungen verbessern, um den Wettbewerb zu fördern

Das Hauptziel der öffentlichen Auftragsvergabe besteht darin, den Wettbewerb zu fördern und dadurch bei öffentlichen Ausgaben ein Höchstmaß an Effizienz sicherzustellen. Dies ist heute umso wichtiger, als die öffentlichen Haushalte nach der COVID-19-Pandemie angespannt sind und die Militärausgaben steigen.

Doch bislang geht in 60 % der Mitgliedstaaten in mehr als 20 % aller Verfahren nur ein einziges Angebot ein, das heißt, die Vergabe erfolgt ohne Anbieterwettbewerb. Der PPDS wird öffentlichen Auftraggebern und politischen Entscheidungsträgern helfen, bestimmte Muster zu erkennen und zu verstehen, wie der Zugang zu Ausschreibungen, insbesondere für KMU, verbessert werden kann.

— Leichtere Berichterstattung über innovative, grüne und soziale Beschaffung

Durch den PPDS wird sich für öffentliche Auftraggeber und Mitgliedstaaten auch der bürokratische Aufwand im Zusammenhang mit der Einhaltung verschiedener Berichterstattungspflichten verringern, etwa im Zusammenhang mit der innovativen, grünen und sozialen Beschaffung.

Gegenwärtig können öffentliche Auftraggeber Informationen über die Einhaltung von Kriterien für eine grüne, innovative und soziale Beschaffung nur in unstrukturierter Form bereitstellen⁽¹³⁾. Mit den eForms stehen dafür eigene und einfach zu verwendende Felder zur Verfügung.

Ein Beispiel für eine Verpflichtung zur umweltorientierten Beschaffung ist die überarbeitete Richtlinie über die Förderung sauberer Fahrzeuge⁽¹⁴⁾. In der Richtlinie sind nationale Ziele für die öffentliche Beschaffung sauberer Fahrzeuge festgelegt, um die Nachfrage anzukurbeln und den Einsatz emissionsarmer und -freier Fahrzeuge voranzutreiben. Die über die entsprechenden Felder in den eForms erfassten und im Rahmen des PPDS analysierten Daten werden die in der Richtlinie vorgesehene Berichterstattung der Mitgliedstaaten erheblich erleichtern und eine genaue Überwachung dieser Ziele ermöglichen.

— Verwendung/Ausschöpfung von EU-Mitteln verfolgen

Die eForms werden zudem spezielle Felder für die Verwendung verschiedener EU-Fonds und -Programme enthalten. Der PPDS wird den Mitgliedstaaten bei der Überwachung der und Berichterstattung über die Verwendung und Ausschöpfung dieser Mittel helfen, einschließlich der Mittel aus der Aufbau- und Resilienzfazilität, die beispielsweise für öffentlich ausgeschriebene Investitionsprojekte wie Wasserstoffanlagen oder Busse mit alternativem Antrieb verwendet werden⁽¹⁵⁾. Darüber hinaus werden die Mitgliedstaaten in der Lage sein, relevante Auftragnehmer, Unterauftragnehmer und eigentliche wirtschaftliche Eigentümer leichter zu überwachen.

⁽¹²⁾ Artikel 22 Absatz 2 Buchstabe b der Verordnung (EU) 2021/241 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Februar 2021 zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität.

⁽¹³⁾ Die derzeitigen (EU-)Standardformulare enthalten keine Felder für eine solche Berichterstattung. Wie bereits erwähnt, gehen einige nationale Formate über die EU-Standardformulare hinaus, auch im Hinblick auf grüne, innovative und soziale Beschaffung.

⁽¹⁴⁾ https://transport.ec.europa.eu/transport-themes/clean-transport-urban-transport/clean-and-energy-efficient-vehicles/clean-vehicles-directive_de

⁽¹⁵⁾ Die allgemeine Verfolgung von Investitionsprojekten im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität erfolgt im Rahmen des Aufbau- und Resilienzscoreboards auf der Grundlage der FENIX-Datenbank.

Der PPDS wird politischen Entscheidungsträgern auf EU- und nationaler Ebene ein leistungsfähiges Instrument zur Überwachung, zum Vergleich und zur Analyse öffentlicher Ausgaben in der gesamten EU an die Hand geben.

Eine einfachere und strukturiertere Berichterstattung für öffentliche Auftraggeber bedeutet für politische Entscheidungsträger eine effizientere Überwachung. Die Analyse von unstrukturiertem Text ist nicht nur sehr zeitaufwendig, sondern auch fehleranfällig. Hinzu kommt, dass die Informationen – wie bei den meisten Daten des öffentlichen Auftragswesens – über verschiedene Systeme verteilt sind. Mit der Einführung von eForms und einer Plattform für den Zugriff auf Daten ober- und unterhalb der Schwellenwerte für die Veröffentlichung können politische Entscheidungsträger die Umsetzung wichtiger politischer Maßnahmen effizienter überwachen und vorantreiben. Sie erhalten dadurch ein Mittel, um die Effizienz öffentlicher Maßnahmen im Bereich des öffentlichen Auftragswesens und darüber hinaus zu bewerten und sie gegebenenfalls auf der Grundlage vollständiger und nahezu in Echtzeit vorliegender Daten anzupassen.

Politische Entscheidungsträger werden aus dem PPDS überdies Erkenntnisse für eine effizientere Bewältigung künftiger Krisen schöpfen können, was einen Beitrag zur Resilienz leistet. Globale Krisen wie die COVID-19-Pandemie haben die Bedeutung der Digitalisierung auch im öffentlichen Auftragswesen deutlich gemacht. Dieses ist der wichtigste Kanal für die Beschaffung von medizinischer Ausrüstung und Arzneimitteln. Die elektronische Auftragsvergabe und der Zugang zu Daten über die öffentliche Auftragsvergabe haben schon in den ersten Monaten der Gesundheitskrise die Verteilung dringend benötigter medizinischer Hilfsgüter und Ressourcen wie persönlicher Schutzausrüstung beschleunigt. Mit mehr und hochwertigeren Echtzeitdaten wären die Voraussetzungen gegeben, um die Herkunft kritischer Güter zu verfolgen und darüber hinaus ein System für deren qualitative „Einstufung“ nach Herkunft und/oder Lieferant aufzusetzen (über die bestehenden Qualitätskennzeichnungen hinaus, die sich bisweilen als unzuverlässig erwiesen haben).

In jüngerer Vergangenheit hat der Krieg in der Ukraine Unterbrechungen der Versorgungsketten und einen starken Anstieg der Energiepreise verursacht, eine Reihe von Mitgliedstaaten dazu veranlasst, ihre Militärausgaben zu erhöhen, und einen Zustrom von Millionen schutzsuchender Flüchtlinge ausgelöst. In einem derartigen Kontext würde der PPDS die Auswirkungen dieser Entwicklungen auf den Binnenmarkt besser nachvollziehbar machen, vor allem in Kombination mit anderen Marktdaten, etwa zu Rohstoffen. Die Möglichkeit, die Ströme öffentlich beschaffter Waren und Dienstleistungen innerhalb des Binnenmarktes oder zwischen dem Binnenmarkt und Drittländern nahezu in Echtzeit und überaus detailliert zu überwachen, wird den politischen Entscheidungsträgern neue Erkenntnisse für ein effizienteres Krisenmanagement liefern und so dazu beitragen, die Widerstandsfähigkeit der EU zu stärken.

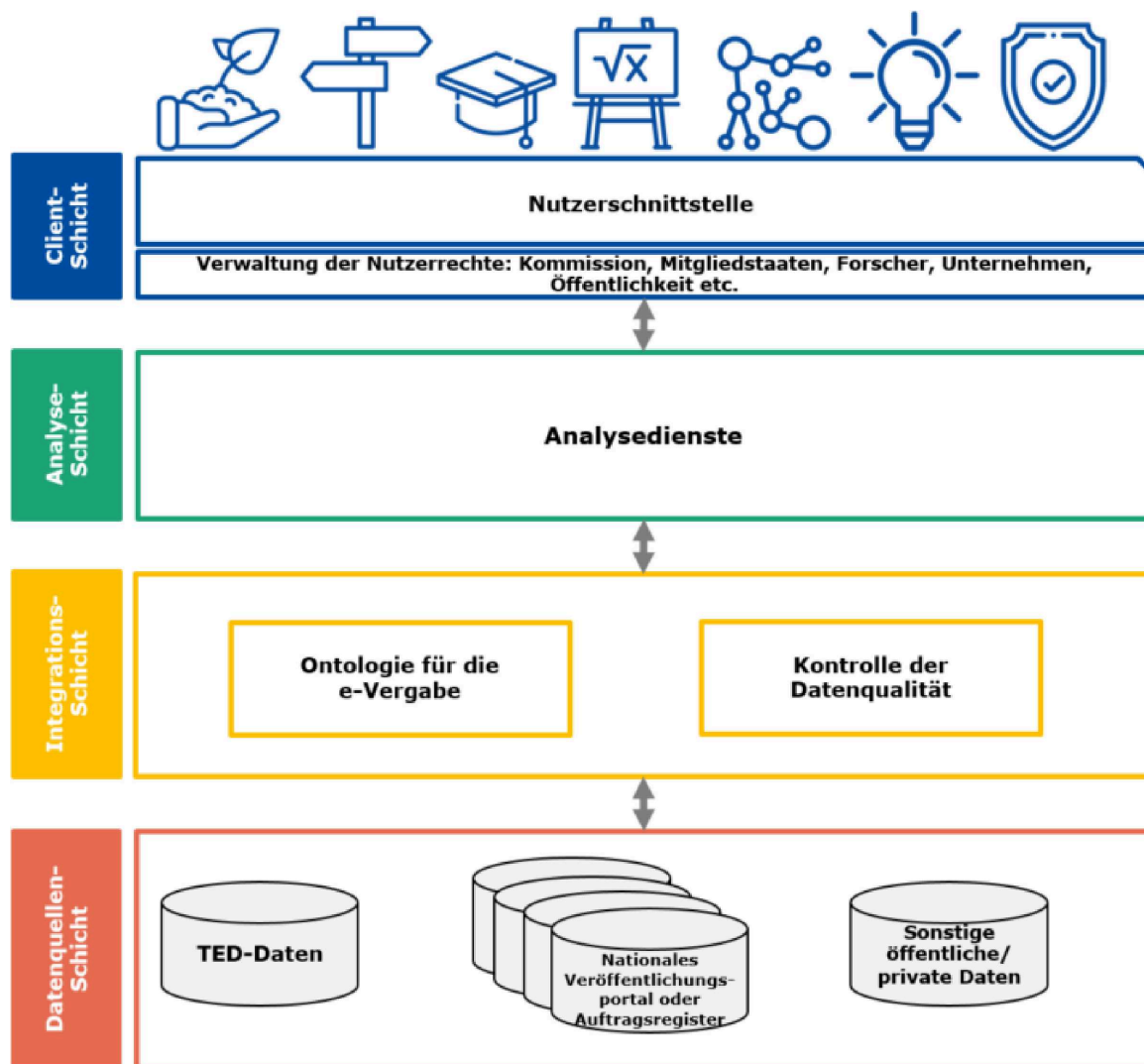
Unternehmen erhalten als potenzielle Bieter europaweiten Zugang zu weitaus mehr offenen Ausschreibungen mit besserer Datenqualität. Eine neue Nutzerschnittstelle wird es den Unternehmen ermöglichen, relevante Ausschreibungen rechtzeitig ausfindig zu machen. Neue Analysewerkzeuge in Kombination mit aktuellen und historischen Daten werden sie in die Lage versetzen, vor auszuplanen, Markttrends zu erkennen (Stichwort nachhaltigere Beschaffung) und die strategische Angebotsabgabe zu optimieren (Beschafferprofile, Langfristperspektiven).

Dieser vereinfachte Zugang über ein zentrales Portal und die Analysewerkzeuge sind besonders wichtig, um KMU gleiche Wettbewerbsbedingungen zu bieten. KMU verfügen nicht über die Ressourcen, um mehrere Portale nach relevanten Ausschreibungen zu durchsuchen. Außerdem müssen sie angesichts ihrer knappen Ressourcen und ihrer fachspezifischen Expertise Angebote auf die aussichtsreichsten Ausschreibungen konzentrieren. Mit dem PPDS sind sie genau dazu in der Lage. So könnten KMU mit entsprechender Spezialisierung Auftraggeber mit einem Schwerpunkt auf innovativer und nachhaltiger Beschaffung aufspüren und sich ein Bild von vergangenen Ausschreibungen machen. KMU werden auch davon profitieren, wenn öffentliche Auftraggeber die neuen verfügbaren Erkenntnisse nutzen, um Ausschreibungen für kleine Unternehmen leichter zugänglich zu machen.

Steuerzahler, ihre Interessenvertretungen, Nichtregierungsorganisationen sowie Bürgerinnen und Bürger fordern zunehmend mehr Transparenz bei der Verwaltung der öffentlichen Ausgaben: Indem ihnen ein angemessener Zugang gewährt wird, untermauert der PPDS die Rechenschaftspflicht der öffentlichen Auftraggeber. Vor allem für die Forschung und den Datenjournalismus wird eine deutlich größere Fülle an hochwertigen Daten zugänglich sein, um entsprechende Projekte zu betreiben und neue Erkenntnisse zu gewinnen. Der Zugang der Wissenschaft zum PPDS wird im Gegenzug innovative Ideen auf dem Gebiet der Analytik freisetzen und mit der Zeit das Analyse-Toolset des PPDS anreichern.

4. Das Konzept eines europäischen Datenraums für das öffentliche Auftragswesen

Der Aufbau eines wahrhaft integrierten Datenraums für das öffentliche Auftragswesen erfordert gemeinsame Anstrengungen auf EU-Ebene, auf nationaler Ebene und auf Ebene aller öffentlichen Auftraggeber in der gesamten EU. Der PPDS wird sich in vier Schichten gliedern.



Datenquellenschicht

Diese Schicht umfasst die Datenquellen, die im PPDS zur Datenerhebung herangezogen werden. Es gibt drei wesentliche Datenquellen:

- Das TED-Portal, das vom Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union verwaltet wird, liefert Daten aus der Vorvergabephase über Ausschreibungen, die meist oberhalb der EU-Schwellenwerte liegen. Einige Mitgliedstaaten übermitteln bereits auf freiwilliger Basis Bekanntmachungen für Vergabeverfahren unterhalb der EU-Schwellenwerte. Dies wird mit den freiwilligen Formularen, die in eForms eingeführt werden sollen, noch einfacher werden. eForms werden in Zukunft darüber hinaus die Möglichkeit einer freiwilligen Bekanntmachung zum Auftragsabschluss bieten. Damit lässt sich der gesamte Lebenszyklus eines öffentlichen Auftrags einschließlich der Nachvergabephase besser abbilden.
- Die Portale für das öffentliche Auftragswesen der Mitgliedstaaten, die die neuesten Informationen über Ausschreibungen enthalten ⁽¹⁶⁾. In einem ersten Schritt werden diese Portale vor allem Daten aus der Vorvergabephase über Verfahren unterhalb der EU-Schwellenwerte liefern, soweit diese von den Mitgliedstaaten erfasst werden (siehe Seite 4). Die Mitgliedstaaten behalten die Kontrolle darüber, welche Daten sie – abgesehen von jenen, für die gemäß den Richtlinien für die öffentliche Auftragsvergabe eine Veröffentlichungspflicht in TED besteht – in den PPDS einspeisen wollen ⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁶⁾ In der Regel die nationalen Veröffentlichungsportale oder Auftragsregister.

⁽¹⁷⁾ Mit eForms wird erstmals die Möglichkeit bestehen, Daten aus Bekanntmachungen zu übermitteln, die nicht oder nicht sofort veröffentlicht werden sollen. Dies ist wichtig, um öffentlichen Auftraggebern die Gewissheit zu geben, dass bestimmte Daten nicht oder nicht vor einem bestimmten Zeitpunkt öffentlich zugänglich gemacht werden (z. B. Preise).

- Andere öffentliche und private Datenbanken können mit dem PPDS verknüpft werden, um in Kombination mit den Daten des öffentlichen Auftragswesens noch weitreichendere Einblicke und Gegenkontrollen zu ermöglichen. Denkbar sind öffentliche Register mit Unternehmensdaten und Daten zu den eigentlichen wirtschaftlichen Eigentümern von Bieterunternehmen.

Integrationsschicht

In dieser von der Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten einzurichtenden Integrationsschicht werden **die Daten des öffentlichen Auftragswesens aus den vorgenannten Quellen in harmonisierter Form zusammenfließen**. Hier werden die eingehenden Daten gesammelt und „übersetzt“, bevor sie an die nächsten Schichten und an die Nutzer weitergegeben werden:

- Die Daten werden über spezielle maschinenlesbare ⁽¹⁸⁾ Schnittstellen und Datenpipelines gesammelt.
- Anschließend werden die Daten anhand einer Reihe von Datenqualitätsregeln überprüft. Dadurch können Probleme in Bezug auf Vollständigkeit und Qualität auf einem Datenqualitäts-Dashboard kenntlich gemacht werden. Je nach Verwendungszweck der Daten lassen sich dann minderwertige Daten oder Datenduplikate, die der Analyse abträglich wären, beseitigen. Die Hauptverantwortung für die Datenqualität liegt jedoch bei den öffentlichen Auftraggebern (siehe auch Seite 12).
- Die Daten des öffentlichen Auftragswesens liegen in unterschiedlichen Formaten vor. Die TED-Daten werden derzeit in Standardformularen erfasst, die in Zukunft durch eForms ersetzt werden. In einigen Mitgliedstaaten wird das OCDS-Format ⁽¹⁹⁾ verwendet, in anderen kommen diverse sonstige Formate zum Einsatz. In der Integrationsschicht werden sämtliche Daten in eine gemeinsame Sprache „übersetzt“, d. h. in die eProcurement Ontology ⁽²⁰⁾, die vom Amt für Veröffentlichungen in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten entwickelt ⁽²¹⁾ wurde. Dies ist notwendig, damit Daten aus verschiedenen Quellen verknüpft und für Analysezwecke weiterverwendet werden können.

Analyseschicht

Darüber hinaus wird die Kommission ein Analyseinstrument entwickeln, das neue Technologien (AI, ML und NLP) nutzt. Die Mitgliedstaaten können eigene Analysesichten einrichten, um PPDS-Daten mit zusätzlichen nationalen Quellen zu kombinieren, wenn sich daraus wertvolle Erkenntnisse gewinnen lassen ⁽²²⁾.

Clientschicht/Nutzerschnittstelle

Eine von der Kommission eingerichtete Nutzerschnittstelle wird es den Endnutzern ermöglichen, auf die Daten in der Integrationsschicht und/oder Auswertungen in der Analyseschicht zuzugreifen. Für verschiedene Nutzerkategorien (z. B. Mitgliedstaaten, öffentliche Auftraggeber, Unternehmen, Bürger, NRO, Journalisten und Forscher) werden unterschiedliche Zugangsrechte festgelegt, wobei zwischen öffentlichen und nicht-öffentlichen Daten sowie zwischen teilnehmenden Mitgliedstaaten, die ihre Daten mit dem PPDS teilen (PPDS-Mitglieder, vgl. folgender Abschnitt) und solchen, die weitere Vorbereitungszeit benötigen, unterschieden wird. Bei der Festlegung der Zugangsrechte für die verschiedenen Nutzerkategorien wird die Sensibilität der betreffenden Informationen berücksichtigt. Diese Schnittstelle wird einem Nutzertest unterzogen und nutzerzentriert gestaltet, um sicherzustellen, dass insbesondere KMU sowie Bürgerinnen und Bürger gesuchte Informationen und Erkenntnisse leicht abrufen können. Nach aktuellem Stand soll der Zugang für die verschiedenen Nutzerkategorien kostenlos sein.

⁽¹⁸⁾ <https://joinup.ec.europa.eu/collection/nifo-national-interoperability-framework-observatory/glossary/term/machine-readable>

⁽¹⁹⁾ <https://www.open-contracting.org/data-standard/>

⁽²⁰⁾ Die sogenannte eProcurement Ontology bildet die formale, semantische Grundlage für die Erstellung und Wiederverwendung von verknüpften offenen Daten im Bereich des öffentlichen Auftragswesens in der EU. Es ist geplant, dass sie alle Phasen abdeckt, d. h. von der Bekanntmachung über die Ausschreibung bis zur Vergabe, Bestellung, Rechnungsstellung und Zahlung. Zu diesem Zweck hat das Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union eine Arbeitsgruppe (AG) von Sachverständigen eingesetzt, deren Aufgabe es ist, einen Konsens über die von den Teams des Amts für Veröffentlichungen entwickelten Analyseergebnisse und Leistungen herzustellen. Informationen zur Ontologie für die e-Vergabe sind verfügbar auf: <https://github.com/OP-TED/ePO>.

⁽²¹⁾ Die Ontologie definiert ein Modell, das auf der Grundlage eines gemeinsamen Verständnisses der verschiedenen Konzepte die Verknüpfung von Daten ermöglicht. Die Ontologie ist so konzipiert, dass sie mit den kommenden eForms kompatibel ist. Das Amt für Veröffentlichungen wird ein Konvertierungstool für den PPDS bereitstellen, um die aktuellen Bekanntmachungen und die zukünftigen eForms entsprechend der Ontologie umzuwandeln. Dieses Tool wird für die Konvertierung von TED- und Daten aus den nationalen Veröffentlichungsportalen in die Ontologie verwendet werden. Damit werden sich aktuelle und zukünftige Daten auf EU-Ebene und auf nationaler Ebene leicht in dasselbe Format umwandeln lassen, um in Zukunft Informationsverluste zu vermeiden. Diese Maßnahme wird im Rahmen der vorbereitenden Maßnahme zur Transparenz im öffentlichen Beschaffungswesen durchgeführt. Die Mitgliedstaaten können die Ontologie nutzen, um die Datenlandschaft im öffentlichen Auftragswesen zu verbessern.

⁽²²⁾ Der Aufbau des PPDS erfolgt nach den FAIR-Grundsätzen der „Auffindbarkeit“, „Zugänglichkeit“, „Interoperabilität“ und „Wiederverwendbarkeit“ von Daten sowie im Einklang mit der bestehenden Datenschutzverordnung (DSGVO).

Es ist geplant, die intelligente Middleware Simpl in den PPDS zu integrieren, sobald sie verfügbar ist. Simpl bietet horizontale Komponenten für den Zusammenschluss von Cloud-to-Edge-Infrastrukturen und die Umsetzung gemeinsamer Datenräume ⁽²³⁾.

5. Wichtige Voraussetzungen auf Ebene der Mitgliedstaaten

Es wurden bereits einige wenige Initiativen ⁽²⁴⁾ auf den Weg gebracht, um Daten über die Vergabe öffentlicher Aufträge oberhalb und unterhalb der EU-Schwellenwerte einzuflechten. Darüber hinaus wurde in den Jahren 2020 und 2021 ein Pilotprojekt zur Analyse der elektronischen Auftragsvergabe mit dem Ziel durchgeführt, verschiedene Datenquellen (von TED und drei Mitgliedstaaten) zusammenzuführen. Bei all diesen Vorhaben stellten sich die gleichen Herausforderungen: unterschiedliche Datenformate, Datenqualität (einschließlich fehlender Kennungen), unzureichende Automatisierung und begrenzter Datenumfang.

Im PPDS werden die Voraussetzungen für die Verarbeitung unterschiedlicher Formate gegeben sein, da sie in einer gemeinsamen „Sprache“ – der eProcurement Ontology – abgebildet werden (siehe vorheriger Abschnitt) ⁽²⁵⁾. Die verbleibenden Herausforderungen müssen auf der Ebene der Mitgliedstaaten angegangen werden. Dies ist von entscheidender Bedeutung, damit sich die Mitgliedstaaten beteiligen und sich ihre Daten im Rahmen des PPDS leichter austauschen lassen.

PPDS-Mitglieder erhalten Zugang zu den im PPDS verfügbaren Daten. Aber auch Mitgliedstaaten, die für die Teilnahme am PPDS noch nicht gerüstet sind, können aus der Umsetzung der nachstehenden Grundsätze Nutzen ziehen, da diese der operativen Effizienz und den Bemühungen für eine stärker faktengestützte Politikgestaltung zugutekommen. Die Kommission ist bereit, für die praktische Umsetzung dieser Grundsätze mit allen Mitgliedstaaten Hand in Hand zu arbeiten.

Verbesserung der Datenqualität und Automatisierung des Datenverkehrs

Mängel bei der Datenqualität – u. a. lückenhafte, fehlerhafte oder schlecht formatierte Daten – zählen zu den größten Herausforderungen, mit denen alle bisherigen Initiativen im Zusammenhang mit der Analyse von Daten des öffentlichen Auftragswesens konfrontiert waren. Oft mussten Korrekturen vorgenommen werden, bevor eine Analyse möglich war. Da die Qualität von aus dem PPDS gewonnenen Erkenntnissen von der Qualität der Eingabedaten abhängt, ist die Verbesserung der Datenqualität von entscheidender Bedeutung:

- Um die teilnehmenden Mitgliedstaaten zu unterstützen, werden eingehende Daten im PPDS anhand einer Reihe von Datenqualitätsregeln überprüft und Probleme in Bezug auf Vollständigkeit und Qualität auf einem Datenqualitäts-Dashboard angezeigt. Eine selbsttätige Datenkorrektur ist im PPDS jedoch nicht möglich; die Hauptverantwortung für die Datenqualität liegt bei den Mitgliedstaaten/öffentlichen Auftraggebern. Es wird daher empfohlen, dass die Mitgliedstaaten auf Quellenebene Datenqualitätskontrollen einrichten ⁽²⁶⁾.
- Durch die verbindliche Verwendung von eForms wird sich die Datenqualität dank des besser strukturierten Erfassungsforschulars und erweiterter Geschäftsregeln verbessern. Aktualisierungen und Korrekturen werden mit eForms ebenfalls wesentlich einfacher. Um das Potenzial von eForms im Hinblick auf die Datenqualität voll auszuschöpfen, sollten die Mitgliedstaaten auch für Verfahren unterhalb der EU-Schwellenwerte die freiwilligen eForms-Bekanntmachungen verwenden.

Bislang ist das Einlesen und Erfassen von Daten des öffentlichen Auftragswesens von einer Stelle zur anderen mit wiederholten Datenvorgängen verbunden. Dies gilt besonders dann, wenn die Datenlandschaft mehrere dezentrale Quellen umfasst. Die Automatisierung des Datenverkehrs würde nicht nur die Datenqualität weiter verbessern, sondern auch den Weg für eine Übertragung und Analyse nahezu in Echtzeit ebnen. Gleichzeitig würden dabei erhebliche Ressourcen eingespart.

- Der erste Schritt in Richtung dieses Ziels besteht darin, die Maschinenlesbarkeit der Datenquellen im öffentlichen Auftragswesen sicherzustellen. Dies gilt für die Anbindung der nationalen Portale an die Integrationsschicht des PPDS über maschinenlesbare Schnittstellen (siehe vorheriger Abschnitt), sollte von den Mitgliedstaaten aber auf alle öffentlichen Auftraggeber angewandt werden.
- Die Verwendung eindeutiger und unveränderlicher Kennungen ist ein zweiter wesentlicher Schritt zur weiteren Automatisierung des Datenverkehrs. Eindeutige Kennungen beziehen sich auf Datenelemente und Datensätze wie Käufer, Lieferanten, Verfahren und Verfahrensphasen, Lose, Aufträge und Objekte der Beschaffungsverfahren (z. B. Dienstleistungen oder Waren) und sorgen so für eine effiziente Datenstrukturierung. Sofern nicht bereits der Fall, sollten die Mitgliedstaaten daher im gesamten Ökosystem des öffentlichen Auftragswesens Kennungen verwenden. Die eProcurement Ontology erleichtert und fördert die Verwendung unveränderlicher, eindeutiger Kennungen zur Unterstützung dieses Prozesses.

⁽²³⁾ Simpl: cloud-to-edge federations and data spaces made simple (Simpl: Zusammenschlüsse von Cloud-to-Edge-Infrastrukturen und Datenräume leicht gemacht), <https://digital-strategy.ec.europa.eu/de/news/simpl-cloud-edge-federations-and-data-spaces-made-simple>.

⁽²⁴⁾ Zum Beispiel: „DigiWhist“ (<https://digiwhist.eu/about-digiwhist/>), „TheyBuyForYou“ (TBFY) (<https://theybuyforyou.eu/about/>) und „eProcurement Analytics Pilot“ (https://ec.europa.eu/isa2/actions/simplifying-public-tenders_en).

⁽²⁵⁾ Im Vergleich zu früheren Versuchen der Datenaggregation bietet die Ontologie den zusätzlichen Vorteil, dass Bekanntmachungen vollständig erfasst werden, insbesondere mit den kommenden eForms.

⁽²⁶⁾ Die allgemeinen und anwendungsspezifischen Datenqualitätsprüfungen und Geschäftsregeln, die im Rahmen der eProcurement Ontology sowie des „eProcurement Analytics Pilot“ erarbeitet wurden, können als Richtschnur für diese Bemühungen dienen.

- Je weiter die Mitgliedstaaten die Automatisierung ihres Datenverkehrs voranbringen, desto besser werden sie in der Lage sein, neue Technologien wie KI und NLP zu nutzen und so durch eine optimierte operative Effizienz Ressourcen zu sparen, etwa bei der Klassifizierung von Datenelementen wie CPV-Codes oder der Pflege von Nomenklaturen. Ergänzend zum Analyse-Toolset des PPDS auf nationaler oder regionaler Ebene lassen sich mit denselben neuen Technologien neue und umfassendere Erkenntnisse gewinnen, z. B. Preisindizes für eine genauere Kostenschätzung.

Ausweitung der Datenerfassung auf den gesamten Beschaffungszyklus

Die Mitgliedstaaten sollten darauf hinarbeiten, Daten aus der Vorvergabe- und der Nachvergabephase zu erfassen. Einige Mitgliedstaaten veröffentlichen bereits Bekanntmachungen zum Auftragsabschluss, einschließlich Angaben zu den endgültigen Kosten und zur tatsächlichen Laufzeit des Auftrags. In den kommenden eForms wird es möglich sein, auf freiwilliger Basis Angaben zum Auftragsabschluss zu machen. Mitgliedstaaten, die noch keine Bekanntmachungen zum Auftragsabschluss veröffentlichen, wird dringend empfohlen, in den kommenden eForms als ersten Schritt zur erweiterten Datenerfassung die entsprechenden Bekanntmachungen zu veröffentlichen.

Durch die Bündelung von Informationen zur Planungsphase (Was soll beschafft werden?), zur Wettbewerbsphase (geschätzte Kosten und Laufzeit), zur Vergabebekanntmachung (Wie viel wird es kosten?) und zur Abschlussbekanntmachung (tatsächliche Kosten und Laufzeit des Auftrags) werden der PPDS und sein Analyse-Toolset den Nutzern ein weitaus umfassenderes Verständnis des gesamten Lebenszyklus öffentlicher Aufträge vermitteln können.

Die Umsetzung der oben genannten Grundsätze erfordert den Aufbau neuer Kapazitäten und Fähigkeiten. Dieser Kapazitätsaufbau sollte so angelegt werden, dass Geschäfts- und technische Fähigkeiten miteinander kombiniert werden können, was für den Erfolg jedes datengesteuerten Vorhabens entscheidend ist.

6. Schrittweise Umsetzung in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten

Der PPDS wird durch das Programm „Digitales Europa“ ⁽²⁷⁾ finanziell unterstützt. Für 2021/22 wurden bereits 4 Mio. EUR gewährt. Der Bedarf für die Jahre 2023 und 2024 wird auf rund 3 Mio. EUR geschätzt. Sobald das System in Betrieb ist, werden sich die Betriebskosten auf EU-Ebene auf rund 500 000 EUR pro Jahr belaufen. Die Mitgliedstaaten tragen die Kosten für die Digitalisierung ihrer Systeme für das öffentliche Auftragswesen und die Anbindung ihrer Datenquellen an den PPDS selbst. Über die Aufbau- und Resilienzfähigkeit, das Instrument für technische Unterstützung und die Strukturfonds sind jedoch finanzielle und technische Unterstützung verfügbar.

Die Umsetzung des PPDS erfolgt schrittweise, sodass die Möglichkeit besteht, die Bedürfnisse der Mitgliedstaaten und anderer Nutzer in speziellen Workshops zu erörtern und bei der Umsetzung zu berücksichtigen. Dieser kooperative Ansatz wird dazu beitragen, dass ein nützliches Produkt für die Beteiligten sowohl auf nationaler als auch auf EU-Ebene entsteht. Entsprechend können die drei unten aufgeführten Hauptphasen im Prozessverlauf angepasst werden. Beispielsweise könnten bestimmte externe Datenbanken bereits während der ersten beiden Phasen mit dem PPDS verbunden werden, wenn eine entsprechende Nachfrage seitens der Nutzer besteht.

Phase 1: Jetzt bis 2. Quartal 2023

In einem ersten Schritt wird die Kommission die Grundarchitektur des PPDS und ein grundlegendes Toolset für die Datenanalyse einrichten. Als erste Datenquelle wird TED mit dem PPDS verbunden. Es ist vorgesehen, dass in Zukunft die Indikatoren für das öffentliche Auftragswesen für den Binnenmarktanzeiger ⁽²⁸⁾ und andere grundlegende Indikatoren auf dieser Basis berechnet werden.

Gleichzeitig wird in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten der Daten-Governance-Rahmen für den PPDS ausgearbeitet, um den Umfang der Zuständigkeiten, die Interaktion mit den wichtigsten Interessengruppen und die Pflege und Weiterentwicklung des PPDS festzulegen. Parallel dazu werden Vorbereitungen getroffen, um die Mitgliedstaaten zu unterstützen, die dem PPDS beitreten wollen.

Phase 2: 3. Quartal 2023 bis 4. Quartal 2024

Die zweite Phase wird etwa zwei Jahre dauern und drei parallel verlaufende Arbeitsschwerpunkte umfassen:

- Die Kommission wird interessierte Mitgliedstaaten dabei unterstützen, ihre nationalen Veröffentlichungsportale über die Integrationsschicht an den PPDS anzubinden. Nationale Portale, in denen EU-Bekanntmachungen (entweder die aktuellen Formulare oder eForms) in Verwendung sind, werden leichter anzubinden sein als solche, die auf anderen Formaten beruhen.

⁽²⁷⁾ Weitere Informationen unter: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/de/activities/digital-programme>.

⁽²⁸⁾ https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/policy_areas/public-procurement_en

- Die Kommission wird ferner das Datenanalyse-Toolset weiterentwickeln und verschiedene Mechanismen wie KI integrieren, um die Erkennung von Mustern und die Überwachung von Politikzielen wie dem Grünen Deal und der innovativen oder sozialen Beschaffung zu unterstützen. Darüber hinaus wird die Kommission das Qualitäts-Dashboard einführen, um den teilnehmenden Mitgliedstaaten Rückmeldungen zur Datenqualität und -vollständigkeit zu geben und sie in die Lage zu versetzen, eigene Datenqualitätsmanagementsysteme einzurichten oder zu verbessern.
- Der dritte Schwerpunkt ist die Integration historischer Daten von TED und, wenn möglich, von nationalen Portalen, um Trends der letzten zehn Jahre zu ermitteln und die Vorhersage zukünftiger Trends zu verbessern.

Phase 3: Ab 2025

Für die Zukunft ist geplant, Daten in noch größerem Umfang für die Analyse im Rahmen des PPDS verfügbar zu machen:

- Verknüpfung des PPDS mit bestehenden Datenquellen auf EU-Ebene und in den Mitgliedstaaten (z. B. Register der wirtschaftlichen Eigentümer, Unternehmensregister, elektronische Rechnungsstellung usw.), um zusätzliche Erkenntnisse zu gewinnen, etwa über die Identität der wirtschaftlichen Eigentümer, die möglicherweise hinter Lieferanten stehen.
- Parallel zur schrittweisen Ausweitung der Datenerfassung durch die Mitgliedstaaten sollen weitere Daten zum öffentlichen Beschaffungsprozess selbst hinzugefügt werden, um schließlich den gesamten Beschaffungszyklus von der Vorvergabe bis zur Nachvergabephase abzudecken.

Die Verbindung des PPDS mit anderen neuen Datenräumen (wie eHealth ⁽²⁹⁾ und dem technischen System für die einmalige Erfassung im Rahmen der Verordnung über das einheitliche digitale Zugangstor ⁽³⁰⁾) wird ebenfalls geprüft werden. Die genaue Ausdehnung des PPDS wird gemeinsam mit den teilnehmenden Mitgliedstaaten erörtert und beschlossen.

7. Fazit

Aufgrund von Transparenzanforderungen und der Einführung digitaler Lösungen für verschiedene Schritte des Beschaffungszyklus (elektronische Auftragsvergabe) fallen gewaltige von öffentlichen Auftraggebern übermittelte Datenmengen an. Aspekte der Datenqualität und der Interoperabilität verhindern derzeit jedoch noch eine vollständige Nutzung dieser Daten.

Wie in der europäischen Datenstrategie dargelegt, wird diese Initiative für Daten über die Vergabe öffentlicher Aufträge dieses Potenzial freisetzen. Unterstützt durch modernste Analysetechniken wie KI wird der PPDS zur Gewinnung neuer Erkenntnisse aus dieser Fülle von Daten beitragen. Diese Erkenntnisse werden die Qualität der öffentlichen Ausgaben verbessern, den Zugang zu Ausschreibungen – insbesondere für KMU – erleichtern, die Integrität der öffentlichen Ausgaben wahren und den Bemühungen um eine stärker datengesteuerte Politikgestaltung zugutekommen.

⁽²⁹⁾ Weitere Informationen über den Europäischen Raum für Gesundheitsdaten sind verfügbar auf https://health.ec.europa.eu/ehealth-digital-health-and-care/european-health-data-space_de.

⁽³⁰⁾ Verordnung (EU) 2018/1724 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 2. Oktober 2018 über die Einrichtung eines einheitlichen digitalen Zugangstors zu Informationen, Verfahren, Hilfs- und Problemlösungsdiensten. Nach Artikel 14 Absatz 1 dieser Verordnung müssen die zuständigen Behörden Nachweise, die für die Verfahren nach den Richtlinien für die öffentliche Auftragsvergabe von Belang sind, über das technische System zur einmaligen Erfassung zur Verfügung stellen.