

**RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION**

**Brüssel, den 22.Dezember 2011 (03.01)
(OR. en)**

**18964/11
ADD 2**

**Interinstitutionelles Dossier:
2011/0439 (COD)**

**MAP 9
MI 685**

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender: Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum: 21.Dezember 2011
Empfänger: der Generalsekretär des Rates der Europäischen Union, Herr Uwe CORSEPIUS
Nr. Komm.dok.: SEK(2011) 1586 endgültig

Betr.: **ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN
ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG**
Begleitunterlage zum
Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die öffentliche Auftragsvergabe und zum
Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Vergabe von Aufträgen durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie im Bereich der Postdienste

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Kommissionsdokument SEK(2011) 1586 endgültig.

Anl.: SEK(2011) 1586 endgültig



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 20.12.2011
SEK(2011) 1586 endgültig

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum / zur

**Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates
über die öffentliche Auftragsvergabe**

**Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates
über die Vergabe von Aufträgen durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie-
und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste**

{KOM(2011) 896 endgültig}
{SEK(2011) 1585 endgültig}

1. HINTERGRUND

Bei der öffentlichen Auftragsvergabe geht es um Verfahren zur Beschaffung von Waren, Dienstleistungen und Bauleistungen durch staatliche Einrichtungen und den öffentlichen Sektor (Auftraggeber). Beschaffungsausgaben sind ein wesentlicher und einflussreicher Wirtschaftsfaktor. 2009 entsprach das den EU-Vergabevorschriften unterfallende öffentliche Auftragsvolumen (420 Mrd. EUR) 3,6 % des BIP der EU.

In jüngster Zeit wurde in verschiedenen Berichten und politischen Erklärungen die Notwendigkeit einer Überprüfung der einschlägigen Richtlinien herausgestellt. Die Überarbeitung des rechtlichen Rahmens für das öffentliche Auftragswesen ist eine Priorität der Binnenmarktakte.

In der vorliegenden Folgenabschätzung werden die aktuellen Herausforderungen für die EU-Politik im Bereich des öffentlichen Auftragswesens analysiert und die verschiedenen Optionen für eine Stärkung und Anpassung der Richtlinien 2004/17/EG und 2004/18/EG untersucht.

2. KONSULTATION DER INTERESSENTRÄGER

Der vorliegende Bericht stützt sich auf umfangreiches externes Fachwissen und umfassende Konsultationen und Analysen, auf deren Grundlage in den Jahren 2011 bzw. 2010 die Bewertung des öffentlichen Auftragswesens und die Bewertung des Aktionsplans von 2004 zur elektronischen Vergabe öffentlicher Aufträge vorgenommen wurden. In den Bericht eingeflossen sind die Ergebnisse zweier Konsultationen, die auf der Basis entsprechender Grünbücher durchgeführt wurden:

- (a) des Grünbuchs über die Modernisierung der europäischen Politik im Bereich des öffentlichen Auftragswesens (zu dem über 620 Beiträge eingingen) und
- (b) des Grünbuchs zum Ausbau der *e*-Beschaffung in der EU (zu dem 77 Beiträge eingingen).

Auf gut besuchten Konferenzen in Brüssel, die interessierten Kreisen weitere Gelegenheiten zur Darlegung ihrer Standpunkte boten, stießen beide Grünbücher auf positive Resonanz.

Die Vertreter der Mitgliedstaaten wurden im Rahmen des Beratenden Ausschusses für das öffentliche Auftragswesen („Advisory Committee for Public Contracts“, ACPC) konsultiert.

3. PROBLEMSTELLUNG

Es wurden drei zentrale Probleme identifiziert:

- Unzureichende Kosteneffizienz – Die derzeitigen EU-Vorschriften ermöglichen zwar Einsparungen von schätzungsweise 20 Mrd. EUR (bei einem jährlichen Gesamtauftragsvolumen von 420 Mrd. EUR), doch können die

Verfahren eine unangemessen hohe Belastung darstellen, da sie Kosten in einer Größenordnung von etwa 5,6 Mrd. EUR verursachen.

- Vergebene Chancen für die Gesellschaft – Die derzeitigen Vorschriften erlauben es den Akteuren nicht immer, ihre Ressourcen optimal einzusetzen und/oder die besten Kaufentscheidungen zu treffen.
- Nationale Beschaffungsmärkte statt EU-Beschaffungsmarkt – Bei über 98 % der nach den EU-Vorschriften vergebenen Aufträge (was etwa 96 % des Gesamtauftragsvolumens entspricht) erhielten nationale Bieter den Zuschlag.

Im Rahmen einer weitergehenden Analyse wurden folgende Ursachen der Probleme ermittelt und fünf Hauptproblembereichen zugeordnet.

3.1. Anwendungsbereich

Ursache: Komplexe Vorschriften

Komplexe und unklare EU-Vorschriften zur Festlegung des Anwendungsbereichs haben Unsicherheiten und ein risikovermeidendes, routinemäßiges Verhalten aufseiten der öffentlichen Auftraggeber zur Folge, was jedoch auf Kosten der Qualität der Beschaffung geht. Ein kostspieliger Regulierungsapparat findet auf eine Vielzahl von Einkäufern und Transaktionen Anwendung, ohne dass dies durch einen entsprechenden Nutzen aufgewogen würde. Was die von den Richtlinien erfassten Tätigkeiten (z. B. bestimmte Formen der öffentlich-öffentlichen Zusammenarbeit) und die auf verschiedene Arten von Verträgen anwendbaren Vorschriften anbelangt, gibt es viele „Grauzonen“. Eine derartige Komplexität verursacht Kosten für Rechtsstreitigkeiten, vor allem für die Auftraggeber, die einer Compliance-Beratung bedürfen.

3.2. Verfahren

Ursache: Unverhältnismäßig aufwendige und unflexible Verfahren

Unverhältnismäßig aufwendige Verfahren verursachen übermäßige Kosten, insbesondere bei kleineren Aufträgen. Bei den herkömmlichen Verfahren fallen Kosten von ca. 28 000 EUR an (durchschnittliche Kosten für die Auftraggeber in Höhe von 5 500 EUR sowie Kosten für Angebote von durchschnittlich 5,9 Unternehmen in Höhe von jeweils 3 800 EUR). Beim niedrigsten EU-Schwellenwert (125 000 EUR) entspricht dies 18 bis 29 % des Auftragswerts. Zudem sind erhebliche Unterschiede hinsichtlich der Leistungsfähigkeit der Mitgliedstaaten festzustellen (z. B. variiert die Zeitspanne zwischen Auftragsbekanntmachung und Auftragsvergabe um bis zu 180 Tage).

Viele Akteure beklagen, dass die derzeitigen Verfahren unflexibel sind und sie in ihren Verhandlungsmöglichkeiten einschränken. Insbesondere können die Auftraggeber nichtstandardmäßige Beschaffungslösungen (z. B. innovative Beschaffungsformen) nicht optimal nutzen.

3.3. Strategische Beschaffung

Ursache: Unsicherheit und unzureichende Vorschriften zur Integration strategischer Ziele

Trotz verschiedener Mitteilungen, in denen dargelegt wurde, wie andere politische Ziele (etwa ökologische, soziale oder Innovationsziele) bei der Anwendung der Vorschriften für die öffentliche Auftragsvergabe integriert werden können, bestehen nach Auffassung zahlreicher Akteure nach wie vor Probleme. Außerdem wird angemahnt, dass mehr zur Unterstützung von Auftraggebern getan werden könne, die öffentliche Gelder in einer unter strategischen Aspekten verantwortungsvolleren Weise verwenden wollen. Befürchtungen, dass es (wegen Nichteinhaltung von Vorschriften) zu Rechtsstreitigkeiten kommen könnte, haben zur Folge, dass entsprechende Optionen nur in geringem Umfang zur Anwendung gelangen, und da es generell an einer Überwachung mangelt, wird es schwierig, erfolgreiche Lösungen zu identifizieren und weiterzubreiten. Zudem ist keine Annäherung festzustellen, was die Art und Weise betrifft, wie die Mitgliedstaaten die zur Verfügung stehenden Maßnahmen nutzen. Die daraus resultierenden unterschiedlichen Standards bzw. „Labels“ bergen das Risiko einer noch stärkeren Fragmentierung des Marktes entlang den nationalen Grenzen.

3.4. Zugang

Ursache: Regulatorische und „natürliche“ Markthindernisse

Probleme, die den europaweiten Marktzugang erschweren, haben eine geringere Beteiligung von KMU und ausländischen Bietern an Vergabeverfahren zur Folge. Viele potenzielle Bieter haben angesichts verschiedener „natürlicher“ (z. B. sprachlicher oder geografischer) sowie regulatorischer administrativer Hindernisse noch nie den Versuch unternommen, sich an einer Ausschreibung in einem anderen Land zu beteiligen. Als hinderlich erweisen sich für KMU und ausländische Bieter die Verwaltungsanforderungen (z. B. in Bezug auf die Vorlage von Nachweisen) und die Probleme bei der Beschaffung von Informationen. Der Anteil der KMU, die bei öffentlichen Vergabeverfahren den Zuschlag erhalten, hat sich seit 2002 nicht wesentlich geändert und die Quote der ausländischen Teilnehmer hat sich nicht erhöht. Der wichtigste Faktor, der sich auf die Beteiligung von KMU auswirkt, ist der Auftragswert: Ab einem Auftragsvolumen von 300 000 EUR wird die Teilnahme an Vergabeverfahren bzw. die Ausführung von Aufträgen für KMU schwierig.

3.5. Governance

Ursache: Unterschiedliche Modelle und unterschiedliche Verwaltungskapazitäten in den Mitgliedstaaten

Erhebliche Unterschiede in der Verwaltungsorganisation der einzelnen Mitgliedstaaten haben zu Inkohärenzen innerhalb der EU in Bezug auf Anwendung, Kontrolle und Überwachung geführt. Die Folge sind Fehler, ein erhöhtes Betrugsrisiko und ein suboptimales Ressourcenmanagement. Unlängst durchgeführte Audits EU-finanzierter Projekte haben signifikante Fehlerquoten aufgedeckt, die auf eine unkorrekte Anwendung der Vorschriften für die öffentliche Auftragsvergabe und in einigen Fällen auch auf eine unkorrekte Umsetzung der EU-Richtlinien

zurückzuführen sind. Bei einer Analyse der von der Kommission seit 2005 eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren wurde eine ähnliche Bandbreite an Fehlern und Problemen ermittelt, was belegt, dass es sich hier nicht um einmalige, sondern um sich wiederholende Vorkommnisse handelt.

3.6. Schlussfolgerungen

Angesichts der vorstehenden Ausführungen zu den drei zentralen Problemen gelangt man zu dem Schluss, dass das Potenzial des Binnenmarkts im Bereich des öffentlichen Auftragswesens nicht in vollem Umfang ausgeschöpft wird. Werden keine Maßnahmen ergriffen, wird die Situation bestenfalls unverändert bleiben; sie könnte sich aber auch noch weiter verschlechtern, wenn sich die bestehenden Unterschiede vergrößern und die Opportunitätskosten eines suboptimalen Rahmens berücksichtigt werden.

Da ein Großteil der festgestellten Probleme aus Maßnahmen und Auslegungen resultiert, die auf den beiden EU-Richtlinien basieren, ist ein Tätigwerden auf EU-Ebene gerechtfertigt und könnte notwendig werden, um die Probleme zu beseitigen.

4. ZIELE

Im Rahmen der Bewertungsarbeiten wurde anerkannt, dass die allgemeinen Ziele der derzeitigen Politik im Bereich des öffentlichen Auftragswesens nach wie vor gültig sind, erst recht angesichts des derzeit in vielen Mitgliedstaaten bestehenden Finanzdrucks. Daher wird die EU auch künftig darauf hinarbeiten, einen fairen, diskriminierungsfreien EU-weiten Wettbewerb zu fördern, um ein optimales Preis-Leistungs-Verhältnis und gleichzeitig bestmögliche Beschaffungsergebnisse für die Gesellschaft zu gewährleisten. Im Übrigen wird die EU weiterhin aktiv gegen Korruption vorgehen.

Mit Blick auf die Lösung der im Vorangehenden umrissenen Hauptprobleme wurden spezifische Ziele definiert:

- (1) Steigerung der Kosteneffizienz der EU-Vorschriften und -Verfahren im Bereich des öffentlichen Auftragswesens;
- (2) volle Nutzung sämtlicher Möglichkeiten mit dem Ziel, bestmögliche Ergebnisse für die Gesellschaft zu erzielen;
- (3) Schaffung von EU-Märkten anstelle nationaler Märkte für das öffentliche Auftragswesen.

Darüber hinaus wurden neun operationelle Ziele bestimmt, um die Ursachen der Probleme anzugehen. Die Umsetzung dieser operationellen Ziele dürfte bei der Erreichung der spezifischen Ziele behilflich sein und Fortschritte auf dem Weg zur Verwirklichung der übergeordneten Ziele befördern.

5. OPTIONEN

Es wurde ein breites Spektrum von Optionen in Betracht gezogen, wobei allerdings radikale Maßnahmen (vollständige Aufhebung oder vollständige Harmonisierung der EU-Vorschriften) rasch verworfen wurden. Die operationellen Ziele dienten als Richtschnur, um – ausgehend von bestimmten grundlegenden Entscheidungen – eine Palette nichtlegislativer (SOFT) und legislativer (LEGI) Optionen zu formulieren, wie die fünf Hauptprobleme angegangen werden können. Dabei wird auf übergeordneter Ebene angesetzt, da eine mikroskopische Untersuchung sämtlicher denkbarer legislativer Änderungen ein Dokument von mehreren Hundert Seiten ergeben würde.

Nach eingehenderer Prüfung wurden zwölf Optionen ausgewählt und unter Zugrundlegung des Basisszenarios (keine Änderung) weiter analysiert. Zu jedem Problembereich wurden zwei unterschiedlich ambitionierte LEGI-Optionen und zu den Bereichen Zugang und Governance darüber hinaus SOFT-Optionen geprüft.

In den einzelnen Problembereichen ist nicht immer eine „Entweder-Oder“-Entscheidung zugunsten einer bestimmten Option möglich. Was Anwendungsbereich, Verfahren und Governance anbelangt, könnte die beste Lösung in einer Kombination beider LEGI-Optionen oder einer Kombination von LEGI- und SOFT-Optionen bestehen.

6. FOLGEN UND VERGLEICH DER OPTIONEN

Nachstehend werden die wichtigsten Folgen der einzelnen Optionen im Überblick dargestellt. Generell sind die unmittelbarsten Auswirkungen wirtschaftlicher Natur. Die sozialen und ökologischen Auswirkungen dürften lediglich begrenzt sein, abgesehen von den Optionen, die die strategische Nutzung der öffentlichen Auftragsvergabe betreffen und ihrem Wesen nach auf eine (positive) soziale und ökologische Wirkung abzielen.

6.1. Anwendungsbereich

Optionen

SCO.LEGI.TARGET: Gezielte Anpassung des Anwendungsbereichs der Vorschriften zum öffentlichen Auftragswesen

SCO.LEGI.REDUCE: Wesentliche Änderungen zum Ausschluss bestimmter Beschaffer/Beschaffungen

Folgen

Beide Optionen dürften mehr Klarheit bringen und damit eine Steigerung der Kosteneffizienz bewirken. Die Option *SCO.LEGI.TARGET* würde den Blick auf die bestehenden Grauzonen richten und für mehr Rechtssicherheit sorgen, ohne dass internationale Folgen zu erwarten wären. Die Einführung einer neuen, weniger strengen Regelung für Aufträge, die soziale Dienstleistungen betreffen und ein Volumen von über 500 000 EUR haben, sowie die vollständige Anwendung der

Regelung auf alle anderen Dienstleistungen dürften für mehr Klarheit und eine bessere Anwendung der EU-Vorschriften sorgen.

Die Folgen bzw. Vorteile der Option SCO.LEGI.REDUCE wären auf die vom Anwendungsbereich ausgeschlossenen Beschaffungen begrenzt und basieren auf der Annahme, dass etwaige nationale Regelungen weniger streng als die EU-Regelung wären. Auch wenn nationale Vergabevorschriften (unterhalb der EU-Schwellenwerte) weniger präskriptiv sein mögen, würden im Zusammenhang mit entsprechenden vom Anwendungsbereich der EU-Vorschriften ausgenommenen Beschaffungen jedoch auch künftig erhebliche Regulierungskosten zusätzlich zu den inhärenten und unvermeidbaren Kosten eines soliden öffentlichen Beschaffungsmanagements anfallen. Auch würde der Ausschluss bestimmter Beschaffungen die Transparenz auf EU-Ebene – wahrscheinlich aber auch auf nationaler Ebene – beeinträchtigen, was entsprechende negative Auswirkungen auf den Wettbewerb und auf die Preise hätte. Je nachdem, welche Beschaffungen im Einzelfall ausgeschlossen werden, können zusätzliche Kosten entstehen, wenn gegen internationale Verpflichtungen verstoßen und einer Abschottung der Märkte von Partnerländern Vorschub geleistet würde, was erhebliche negative Konsequenzen für EU-Unternehmen hätte, die mit den betreffenden Ländern Handel treiben.

Mit der Erhöhung der Rechtsklarheit (SCO.LEGI.TARGET) würden nicht die Probleme bezüglich der Erfassung von Akteuren und Transaktionen gelöst. Die Entscheidung, ob die richtigen Akteure und Themen abgedeckt werden, ist komplizierter (und angesichts der möglichen internationalen Auswirkungen bis zu einem gewissen Grad eine politische Entscheidung).

6.2. Verfahren

Optionen

PRO.LEGI.DESIGN: Korrektur und Verbesserung bestehender Verfahren

PRO.LEGI.FLEXIB: Erweiterung des Spektrums der den Auftraggebern zur Verfügung stehenden Verfahrensoptionen und Lockerung der Vorschriften für Verfahren, die mit unverhältnismäßig hohen Kosten verbunden sind

Folgen

Die Option PROC.LEGI.DESIGN würde die Ausgestaltung bestimmter Verfahren verbessern und für mehr Rechtsklarheit bezüglich der Anforderungen sorgen. Dies dürfte die Kosteneffizienz und die allgemeine Verhältnismäßigkeit des Prozesses der öffentlichen Auftragsvergabe verbessern. Ein stärkerer Rückgriff auf Beschaffungsmethoden, die auf der Erteilung von Wiederholungsaufträgen basieren, dürfte für die Auftraggeber insgesamt von Nutzen sein, doch bestehen gewisse Bedenken hinsichtlich einer möglichen Marktabschottung und des längerfristigen Zugangs von Firmen zu derartigen Instrumenten. Diesen Bedenken gilt es Rechnung zu tragen, damit Transparenz und Nichtdiskriminierung gewährleistet sind und eine Einschränkung des Wettbewerbs vermieden wird. Die Stärkung von Instrumenten und Maßnahmen, mit denen die Einführung der elektronischen Beschaffung forciert werden kann, dürfte die Kosteneffizienz erheblich steigern und der Integration der Beschaffungsmärkte in der EU förderlich sein, wengleich Einführungskosten

anfallen und (zur Vermeidung einer Marktfragmentierung) technische Barrieren zu überwinden sein werden.

Die Option PROC.LEGI.FLEXIB würde den Auftraggebern größere Wahlmöglichkeiten und mehr Flexibilität bieten, was auch zu besseren Beschaffungsergebnissen führen könnte, insbesondere bei stärkerem Rückgriff auf das Verhandlungsverfahren (allerdings mit bestimmten Vorbehalten bezüglich der angemessenen Nutzung und der potenziellen Kosten des Aufbaus von Verhandlungsexpertise). Eine lockerere Regelung für Ausschreibungen subzentraler Behörden dürfte die Kosteneffizienz verbessern und bei Zugrundelegung gewisser Mindesttransparenzanforderungen (Vorinformation) nicht zu nennenswerten Wettbewerbsverlusten führen und keine internationalen Folgen haben.

6.3. Strategische Beschaffung

Optionen

STR.LEGI.FACILIT: Schaffung der Möglichkeit für Auftraggeber, ihren Beschaffungsbedarf in einen Rahmen einzubetten, in den auch andere politische Ziele integriert werden

STR.LEGI.ENFORC: Beseitigung von Ermessensspielräumen für die Auftraggeber und Verpflichtung zur Vergabe (sämtlicher oder eines Teils) der Aufträge unter Berücksichtigung ihres Beitrags zur Verwirklichung anderer politischer Ziele

Folgen

Generell sind die unter diesen beiden Optionen vorgesehenen Maßnahmen einander sehr ähnlich. Ihre Auswirkungen würden sich in erster Linie danach unterscheiden, ob auf EU-Ebene ein präskriptiver oder ein permissiver Ansatz gewählt wird. In beiden Fällen bestünde das Ziel darin, es den Auftraggebern zu erleichtern, weitreichendere strategische Ziele zu realisieren. Die strategische Wirkung der FACILIT-Option wäre generell geringer als die der ENFORC-Option, da in Abhängigkeit von den jeweiligen Entscheidungen von Unterschieden in der Umsetzung auszugehen ist. Nationale Behörden und Auftraggeber würden jedoch je nach Rahmenbedingungen und verfügbaren Ressourcen weiterhin zwischen verschiedenen Möglichkeiten wählen können, was beim derzeitigen Finanzklima von besonderer Bedeutung ist. Die ENFORC-Option würde EU-weit für mehr Kohärenz und für eine breitere Einführung sorgen. Aufgrund der höheren Informationsanforderungen und des größeren Wissens- und Kontrollbedarfs in verschiedenen Bereichen der Politik würden beide Optionen Auftraggebern wie Unternehmen Kosten verursachen. Bei beiden Optionen könnten sich Komplexität und Verwaltungsaufwand zumindest kurzfristig zusätzlich erhöhen.

6.4. Zugang

Optionen

ACC.SOFT: Ausbau des EU-Beratungs- und Schulungsangebots zu Fragen des Zugangs, um beispielsweise grenzübergreifende Käufe und Verkäufe zu erleichtern

ACC.LEGI.FACILIT: Abbau von Verwaltungshindernissen, die KMU und ausländischen Bietern eine Teilnahme erschweren

ACC.LEGI.ENFORC: Einführung präskriptiver Maßnahmen mit dem Ziel, bestimmte Teile der Märkte für öffentliche Aufträge den KMU vorzubehalten, oder Verpflichtung, die öffentliche Beschaffung in einer Weise zu strukturieren, die einer Beteiligung von KMU förderlich ist

Folgen

Auch hier sind die beiden LEGI-Optionen inhaltlich ähnlich ausgestaltet und unterscheiden sich ihre Auswirkungen in erster Linie danach, ob ein präskriptiver oder ein permissiver Ansatz gewählt wird. Während zwingende Maßnahmen zwar den Zugang für KMU und wahrscheinlich auch den grenzüberschreitenden Zugang verbessern und den Binnenmarkt im Bereich des öffentlichen Auftragswesens generell weiter voranbringen dürften, kann jedoch nicht unbedingt davon ausgegangen werden, dass dies zu einer Rationalisierung und Vereinfachung der Vorschriften führen wird. Höhere Informationsanforderungen könnten Komplexität und Verwaltungsaufwand für Auftraggeber und Unternehmen zusätzlich erhöhen. Bei einem permissiven Ansatz, der es ermöglicht, den Bedürfnissen vor Ort in stärkerem Maße Rechnung zu tragen, ließen sich einige dieser Kosten senken.

Instrumente, die darauf abstellen, den Zugang zu den öffentlichen Beschaffungsmärkten in der EU zu verbessern, beispielsweise durch Reduzierung der Anforderungen an die mit einem Angebot einzureichenden Nachweise, dürften zur Vereinfachung und Verschlankung der Verfahren für KMU und ausländische Bieter beitragen. Würde man dazu übergehen, Nachweise nur vom erfolgreichen Bieter zu verlangen, würden die Verwaltungskosten um 80 % gesenkt. Durch eine Unterteilung von Aufträgen, deren Gesamtwert bestimmte Schwellenwerte übersteigt, in Lose, würde sich auch die Zahl der für KMU zugänglichen Aufträge erhöhen.

Bei der ACC.SOFT-Option wäre der positive Effekt auf die Zugangsquoten geringer, dafür würden aber auch nur geringe Kosten anfallen.

6.5. Governance

Optionen

GOV.SOFT: Identifizierung von Bereichen, in denen es wiederholt zu Governance-Problemen gekommen ist, und Vorgabe von Orientierungen, z. B. durch „Best-Practice“-Lernen und Benchmarking

GOV.LEGI.TARGET: Erzielen von Größenvorteilen und optimalen Ergebnissen für die Auftraggeber durch Inanspruchnahme der Dienste spezialisierter Einrichtungen, die Beschaffungen – soweit sinnvoll – bündeln

GOV.LEGI.ENHANC: Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Errichtung einer nationalen Behörde, die für Durchführung, Kontrolle und Überwachung der öffentlichen Auftragsvergabe zuständig ist und jährlich über die Entwicklungen Bericht erstattet.

Folgen

Für die zahlreichen Auftraggeber, die selten umfangreiche Aufträge vergeben und mit den einzuhaltenden EU-Vorschriften nicht ausreichend vertraut sind, dürfte es äußerst hilfreich sein, wenn es mehr spezialisierte Beschaffungsstellen gäbe und wenn die Rolle solcher Beschaffungsstellen weiter ausgebaut würde. Eine stärkere Bündelung der Beschaffungen löst zwar gewisse Besorgnisse hinsichtlich einer etwaigen Marktabschottung aus, die berücksichtigt werden müssten, doch dürfte die Option GOV.LEGI.TARGET für Auftraggeber und Unternehmen insgesamt von Nutzen sein. Mit der GOV.LEGI.ENHANC-Option würden ähnliche Bedingungen und eine ähnliche Architektur für Kontrolle, Überwachung und Anwendung der Vergabevorschriften auf nationaler und auf EU-Ebene geschaffen. Dies würde EU-weit für mehr Kohärenz und Gewissheit sorgen und den Binnenmarkt stärken. Auf Mitgliedstaaten und Auftraggeber würden zwar einige zusätzliche Kosten zukommen, doch verfügen viele von ihnen bereits über die erforderlichen Strukturen und dürften durch eine bessere Koordinierung und Überwachung Einsparungen erzielen.

Ähnliche, aber geringere Auswirkungen wären bei der GOV.SOFT-Option zu erwarten, mit der sich jedoch aufgrund ihres freiwilligen Charakters kaum derselbe Anwendungs- und Kohärenzgrad erreichen ließe.

7. BEVORZUGTE OPTIONEN

Auf der Grundlage dieser Analyse wird folgende Maßnahmenkombination (grau unterlegte Optionen) vorgeschlagen:

Optionen Problemereiche	Keine Änderung (NC)	Soft- Law- Optionen (SOFT)	Legislativmaßnahmen – im Allgemeinen innerhalb des bestehenden Rechtsrahmens (LEGI.)	Legislativmaßnahmen – neue Maßnahmen oder wesentliche Änderungen (LEGI.)
Anwendungsbereich (SCO)	<i>SCO. NC</i>	<i>SCO. SOFT</i>	<i>SCO.LEGI.TARGET</i> (Klarere Festlegung der Grenzen)	<i>SCO.LEGI.REDUCE</i> (Wesentliche Änderungen des Anwendungsbereichs)
Verfahren (PRO)	<i>PRO. NC</i>	<i>PRO. SOFT</i>	<i>PRO.LEGI.DESIGN</i> (Optimierung der Begriffsbestimmungen und des Konzepts)	<i>PRO.LEGI.FLEXIB</i> (Erweiterung der Wahlmöglichkeiten, Ausbau der e- Beschaffung)
Strategische Beschaffung (STR)	<i>STR. NC</i>	<i>STR. SOFT</i>	<i>STR.LEGI.FACILIT</i> (Erleichterung einer strategischen Vergabe öffentlicher Aufträge)	<i>STR.LEGI.ENFORC</i> (Verpflichtung zur strategischen Vergabe öffentlicher Aufträge)
Zugang (ACC)	<i>ACC. NC</i>	<i>ACC. SOFT</i>	<i>ACC.LEGI.FACILIT</i> (Erleichterung des Zugangs)	<i>ACC.LEGI.ENFORC</i> (Durchsetzung von Instrumenten zur Gewährleistung des Zugangs)
Governance (GOV)	<i>GOV. NC</i>	<i>GOV. SOFT</i>	<i>GOV.LEGI.TARGET</i> (Optimierung des Ressourceneinsatzes)	<i>GOV.LEGI.ENHANC</i> (Stärkung von Kontrolle und Verantwortlichkeit)

8. KÜNFTIGE ÜBERWACHUNG UND BEWERTUNG

Das Fehlen kohärenter und vergleichbarer Daten behindert die derzeitigen Bemühungen um eine Überwachung der Entwicklungen im Bereich des öffentlichen Auftragswesens und die Ermittlung des künftigen Handlungsbedarfs. Bestimmte Verbesserungen der Überwachungsmechanismen sind bei einigen der in Betracht gezogenen Maßnahmen, wie etwa der Verbesserung der Governance und dem Ausbau der e-Beschaffung, implizit enthalten. Im Hinblick auf folgende Aspekte wäre eine Optimierung der Statistiken und der Überwachungsmethoden in Betracht zu ziehen:

- Compliance-Kosten;
- Nutzung der elektronischen Vergabe öffentlicher Aufträge und mit dem Übergang zur elektronischen Auftragsvergabe verbundene Einsparungen/Kosten sowie Verwirklichung strategischer Ziele;
- Quote des Zugangs von KMU und ausländischen Bietern;
- Maßnahmen zur Bekämpfung von Betrug, Korruption und wettbewerbswidrigem Verhalten.

Der Legislativvorschlag wird eine Verpflichtung zur Bewertung etwaiger neuer Rechtsvorschriften vorsehen.