

VERGABE ÖFFENTLICHER AUFTRÄGE

Öffentliche Stellen schließen Verträge über Bauarbeiten und Dienstleistungen ab. Diese Verträge machen in der EU ein Handelsvolumen von jährlich 2,448 Mrd. EUR aus, was zeigt, dass die Vergabe öffentlicher Aufträge ein wichtiger Motor für Wirtschaftswachstum, die Schaffung von Arbeitsplätzen und Innovation ist. Das 2014 angenommene Paket zur Vergabe öffentlicher Aufträge trägt Jahr für Jahr mit 2,88 Mrd. EUR zum BIP der EU bei. Außerdem führten die Richtlinien der EU über die Vergabe öffentlicher Aufträge dazu, dass der Gegenwert des Auftragsvolumens von unter 200 Mrd. EUR im Jahr 2009 auf etwa 525 Mrd. EUR im Jahr 2017 gestiegen ist.

RECHTSGRUNDLAGE

Artikel 26, 34, 53 Absatz 1, 56, 57, 62 und 114 des [Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union \(AEUV\)](#).

ZIELE

Verträge über die Vergabe öffentlicher Aufträge sind von großer Bedeutung für die Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten. Der Anteil dieser Verträge am Bruttoinlandsprodukt (BIP) der EU liegt bei mehr als 16 %. Vor der Einführung der Rechtsvorschriften der Europäischen Gemeinschaft wurden lediglich 2 % der inländischen Aufträge an ausländische Unternehmen vergeben. Diese Aufträge sind beispielsweise im Bauwesen und in der Energie- und Telekommunikationswirtschaft von maßgeblicher Bedeutung, allerdings wurden über lange Zeit inländische Unternehmen bevorzugt behandelt. Dieser Vorzugsbehandlung war ein Binnenmarkthindernis und führte zu erhöhten Kosten und in entscheidenden Wirtschaftszweigen zu einer Beeinträchtigung der Wettbewerbsfähigkeit.

Mit der Anwendung der Grundsätze des Binnenmarkts wird dafür gesorgt, dass wirtschaftliche Ressourcen optimal genutzt und öffentliche Gelder sinnvoll eingesetzt werden. Außerdem wird so der Kauf hochwertiger Produkte und die Inanspruchnahme hochwertiger Dienstleistungen zu wettbewerbsfähigen Preisen ermöglicht. Durch die bevorzugte Vergabe öffentlicher Aufträge an die leistungsfähigsten Unternehmen in der EU wird die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen aus der EU gefördert. Außerdem werden die Grundsätze der Transparenz, Gleichbehandlung und Effizienz aufrechterhalten und Risiken im Zusammenhang mit Betrug und Korruption verringert.

ERRUNGENSCHAFTEN

Die Europäische Gemeinschaft hat Rechtsvorschriften zur Koordinierung der nationalen Regelungen erlassen, in denen Auflagen für die Veröffentlichung von Ausschreibungen und die objektiven Kriterien zur Prüfung der Angebote festgelegt sind. Seit den 1960er-Jahren wurden mehrere normative Rechtsakte über die Vergabe öffentlicher Aufträge verabschiedet. Danach beschloss die Gemeinschaft, die Rechtsvorschriften in diesem Bereich zu vereinfachen und aufeinander abzustimmen. Erlassen wurden z. B. die [Richtlinie 2004/18/EG](#) über die

Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge und die [Richtlinie 2004/17/EG](#) zur Koordinierung der Zuschlagserteilung durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste. Mit der [Richtlinie 2009/81/EG](#) wurden einige Jahre später gesonderte Bestimmungen für die Vergabe öffentlicher Aufträge im Verteidigungswesen eingeführt, mit denen der Zugang zu den Verteidigungsmärkten anderer Mitgliedstaaten erleichtert werden sollte.

REFORM

2014 nahmen das Europäische Parlament und der Rat ein neues Paket zur Vergabe öffentlicher Aufträge an, das die [Richtlinie 2014/24/EU](#) über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG sowie die [Richtlinie 2014/25/EU](#) 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 umfasst. Das Paket zur Vergabe öffentlicher Aufträge wurde durch eine neue Richtlinie über Konzessionen ([Richtlinie 2014/23/EU](#)) vervollständigt, mit der ein Rechtsrahmen für die Vergabe von Konzessionen^[1] geschaffen und dafür gesorgt wurde, dass alle Wirtschaftsakteure in der EU tatsächlich und diskriminierungsfrei Zugang zum EU-Markt haben. Zudem wurde mit dieser Richtlinie größere Rechtssicherheit geschaffen.

Auch dem außenpolitischen Aspekt der Vergabe öffentlicher Aufträge wurde mit dem im Jahr 2012 veröffentlichten [Vorschlag der Kommission für eine Verordnung](#) über den Zugang von Waren und Dienstleistungen aus Drittländern zum EU-Binnenmarkt für das öffentliche Beschaffungswesen und über die Verfahren zur Unterstützung von Verhandlungen über den Zugang von Waren und Dienstleistungen aus der EU zu den öffentlichen Beschaffungsmärkten von Drittländern Rechnung getragen. Nachdem die Verhandlungen zum Stillstand gekommen waren, legte die Kommission 2016 einen neuen [Vorschlag](#) vor. Die beiden gesetzgebenden Organe unterzeichneten am 23. Juni 2022 den [endgültigen Rechtsakt](#) über das Instrument betreffend das internationale Beschaffungswesen (IPI). Mit dem IPI soll die weltweite Öffnung der Märkte für öffentliche Aufträge gefördert werden.

Im April 2012 nahm die Kommission mit dem Ziel, bis Mitte 2016 die Umstellung auf die elektronische Vergabe abzuschließen, eine [Strategie für die e-Vergabe](#) an. Am 16. April 2014 erließen das Europäische Parlament und der Rat die [Richtlinie 2014/55/EU](#) über die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen.

Am 3. Oktober 2017 veröffentlichte die Kommission zwei Mitteilungen mit den Titeln [„Eine funktionierende öffentliche Auftragsvergabe in und für Europa“](#) und [„Investitionen unterstützen durch eine freiwillige Ex-ante-Bewertung der Vergabeaspekte von Infrastrukturgroßprojekten“](#). Mit dem Ziel einer weiteren Verbesserung der Vergabe öffentlicher Aufträge in der EU im Rahmen des Strategiepakets für die Vergabe öffentlicher Aufträge veröffentlichte sie

[1]Konzessionen sind entgeltliche Verträge, mit denen ein oder mehrere öffentliche Auftraggeber bzw. Auftraggeber einen oder mehrere Wirtschaftsteilnehmer mit der Erbringung von Bauleistungen oder der Erbringung und der Verwaltung von Dienstleistungen beauftragen. Für Wirtschaftsteilnehmer, die eine Konzession erhalten haben, besteht das exklusive Recht zur Nutzung der vertragsgegenständlichen Bauwerke bzw. zur Verwertung der vertragsgegenständlichen Dienstleistungen oder dieses Recht zuzüglich einer Zahlung.

außerdem eine [Empfehlung](#) mit dem Titel „Professionalisierung der öffentlichen Auftragsvergabe – Errichtung einer Architektur für die Professionalisierung der öffentlichen Auftragsvergabe“.

VERFAHREN FÜR DIE VERGABE ÖFFENTLICHER AUFTRÄGE

Alle Verfahren müssen im Einklang mit den Grundsätzen des EU-Rechts, einschließlich des freien Warenverkehrs sowie der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit stehen. Grundsätze wie Gleichbehandlung, das Diskriminierungsverbot und Transparenz sind von grundlegender Wichtigkeit, und der Wettbewerb sowie die Vertraulichkeit und Effizienz müssen aufrechterhalten werden.

A. Verfahrensarten

Die Ausschreibungen müssen verschiedenen Verfahrensarten entsprechen, die auf der Grundlage eines Systems von Schwellenwerten zur Anwendung kommen. In den Richtlinien sind zudem die Methoden zur Berechnung des geschätzten Wertes des betreffenden öffentlichen Auftrags^[2] und Anweisungen für die anzuwendenden Verfahren enthalten. Beim „offenen Verfahren“ kann jeder interessierte Wirtschaftsteilnehmer ein Angebot abgeben. Beim „nichtoffenen Verfahren“ ist die Abgabe eines Angebots nur den Bewerbern möglich, die eigens dazu aufgefordert werden. Im Rahmen eines „Verhandlungsverfahrens“ kann zwar jeder Wirtschaftsteilnehmer einen Antrag auf Teilnahme stellen, jedoch dürfen nur die im Anschluss an eine Bewertung dazu aufgeforderten Bewerber ein Angebot abgeben. Der „wettbewerbliche Dialog“ kommt in den Fällen zum Einsatz, in denen eine Vergabestelle^[3] ihre Bedürfnisse nicht klar definieren kann. In diesem Fall können nur die dazu aufgeforderten Bewerber an dem Dialog teilnehmen. Die Vergabe des Auftrags erfolgt auf der Grundlage des besten Preis-Leistungs-Verhältnisses. Die „Innovationspartnerschaft“ ist ein Verfahren, bei dem eine innovative Lösung gesucht wird, die noch nicht auf dem Markt verfügbar ist. Die Vergabestelle arbeitet mit einem oder mehreren Partnern aus dem Bereich Forschung und Entwicklung zusammen, um so während des Vergabeverfahrens eine neue innovative Lösung auszuhandeln. In besonderen Fällen können öffentliche Aufträge ohne vorherige Bekanntmachung vergeben werden.

B. Kriterien für die Auftragsvergabe

Die Vergabestellen müssen bei öffentlichen Aufträgen das „wirtschaftlich günstigste Angebot“ annehmen. Dieses neue Vergabekriterium wurde mit der Reform der Bestimmungen über die Vergabe öffentlicher Aufträge eingeführt. Beim wirtschaftlich günstigsten Angebot wird das beste Preis-Leistungs-Verhältnis hinsichtlich der Qualität, Umwelt- und Sozialfaktoren, Lebenszykluskosten und Innovation in Betracht gezogen, anstatt bloß das Angebot mit dem niedrigsten Preis zu wählen.

[2] „Öffentliche Aufträge“ sind zwischen einem oder mehreren Wirtschaftsteilnehmern und einer oder mehreren öffentlichen Vergabestellen geschlossene entgeltliche Verträge über die Ausführung von Bauleistungen, die Lieferung von Waren oder die Erbringung von Dienstleistungen.

[3] „Vergabestellen“ sind Behörden, regionale oder lokale Gebietskörperschaften, Einrichtungen des öffentlichen Rechts sowie Verbände, die aus einer oder mehreren solcher Behörden oder einer oder mehreren solcher Einrichtungen des öffentlichen Rechts bestehen.

C. Bestimmungen über Veröffentlichung und Transparenz

In jeder Phase der Vergabeverfahren muss für die erforderliche Transparenz Sorge getragen werden. Zu diesem Zweck werden insbesondere die wichtigsten Bestandteile von Vergabeverfahren und Informationen über Bewerber und Bieter veröffentlicht sowie ausreichende Unterlagen zu allen Phasen des Verfahrens bereitgestellt.

D. Rechtsmittel

In der [Rechtsmittelrichtlinie \(2007/66/EG\)](#) ist ein wirksames Nachprüfungsverfahren für Verstöße gegen die Bestimmungen über die Vergabe öffentlicher Aufträge festgelegt. Mit der Richtlinie wird die „Stillhaltefrist“ eingeführt, mit der den Bietern nach der Zuschlagsentscheidung mindestens zehn Tage zur Prüfung der Entscheidung gewährt werden, bevor der Auftrag von den Vergabestellen unterzeichnet wird. So wird ihnen die Möglichkeit geboten, die Entscheidung anzufechten.

E. Sonstige Aspekte der Vergabe öffentlicher Aufträge

Mit den neuen Bestimmungen wird der Schwerpunkt auf eine umweltorientierte Auftragsvergabe gelegt, bei der die Umweltauswirkungen in Betracht gezogen werden und die Angabe von Umweltzeichen ermöglicht wird. Weitere Schwerpunkte werden auf die soziale Inklusion und die Vereinfachung von Dienstleistungsaufträgen gelegt. Mit den Bestimmungen sollen die Verwaltungslasten verringert, KMU mit der „Einheitlichen Europäischen Eigenerklärung“ unterstützt und öffentliche Aufträge in Lose aufgeteilt werden. Zudem wird die e-Vergabe priorisiert, für die spezifische Techniken ausgearbeitet wurden. Mit den Richtlinien wird den Entscheidungen des Gerichtshofs der Europäischen Union zur internen Auftragsvergabe Rechnung getragen und werden die Vorschriften gegen Interessenkonflikte und Korruption verschärft.

Am 11. März 2020 veröffentlichte die Kommission eine [Arbeitsunterlage](#) mit Kriterien der EU für die umweltorientierte Vergabe öffentlicher Aufträge für Rechenzentren, Serverräume und Cloud-Dienste, damit Geräte und Dienstleistungen im Zusammenhang mit Rechenzentren auf umweltschonende Weise und im Einklang mit den Zielen der EU in den Bereichen Energie, Klimaschutz und Ressourceneffizienz beschafft werden.

Als Antwort auf die COVID-19-Pandemie schlug die Kommission das [Programm EU4Health](#) vor, das eine erhebliche Aufstockung der Haushaltsmittel für die Vergabe öffentlicher Aufträge im Gesundheitswesen, einschließlich Arzneimitteln, Impfstoffen und Systemen für Gesundheitsdaten, vorsah. Dieser Vorschlag mündete in die Annahme der [Richtlinie \(EU\) 2021/522](#) zur Einrichtung des Programms, die seit dem 1. Januar 2021 gilt und am 27. März 2021 in Kraft getreten ist. Die Kommission veröffentlichte [neue Leitlinien für öffentliche Auftraggeber](#) für die schnelle Beschaffung essenzieller Geräte, leitete zusammen mit den Mitgliedstaaten [fünf gemeinsame Auftragsvergabeverfahren](#) für Schutzausrüstung ein, und legte den Schwerpunkt für die erweiterte [Strategie für die Erholung nach der COVID-19-Pandemie](#) auf die Digitalisierung der Vergabe öffentlicher Aufträge durch nationale e-Vergabeplattformen.

Im Oktober 2023 nahm der Rat die [Verordnung](#) zur Einrichtung des Instruments zur Stärkung der europäischen Verteidigungsindustrie durch gemeinsame Beschaffung (EDIRPA) an. Mit diesem Instrument sollen die Verteidigungsausgaben erheblich erhöht, gemeinsame Investitionen in gemeinsame Projekte gefördert, die gemeinsame Beschaffung von Verteidigungsfähigkeiten intensiviert, in verschiedene Missionsfähigkeiten investiert, Synergieeffekte genutzt, Innovationen vorangetrieben und die europäische Verteidigungsindustrie gestärkt werden, wobei der Schwerpunkt auf der Unterstützung von KMU liegt.

ROLLE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

Vor der Annahme des Pakets zur Vergabe öffentlicher Aufträge am 15. Januar 2014 nahm das Europäische Parlament mehrere Entschlüsse an, darunter die Entschlüsse vom 18. Mai 2010 zu [neuen Entwicklungen im öffentlichen Auftragswesen](#), vom 12. Mai 2011 zum [gleichberechtigten Zugang zu öffentlichen Märkten in der EU und in Drittstaaten](#) und vom 25. Oktober 2011 zu der [Modernisierung im Bereich des öffentlichen Auftragswesens](#). In diesen Entschlüssen forderte es vereinfachende Maßnahmen und größere Rechtssicherheit sowie die Erzielung von optimalen Ergebnissen und die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien bei der Auftragsvergabe.

Im Rahmen der Bemühungen um eine weitere Verbesserung der Vergabe öffentlicher Aufträge in Europa nahm das Europäische Parlament am 4. Oktober 2018 eine [Entscheidung zu dem Strategiepaket für die öffentliche Auftragsvergabe](#) an. Darin forderte es eine schnellere Einführung digitaler Technologien im Bereich der Vergabe öffentlicher Aufträge in der EU, Maßnahmen zur Förderung von KMU und Sozialunternehmen, einen besseren Zugang für Unternehmen aus der EU zu den öffentlichen Beschaffungsmärkten in Drittstaaten und eine Professionalisierung von Auftraggebern^[4]. Im Rahmen einer Studie^[5] wurde im November 2020 der Schluss gezogen, dass die zwischen den Mitgliedstaaten bestehende Ungleichheit mit Blick auf das Professionalitätsniveau bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen maßgeblich zum ungleichen Zugang zu öffentlichen Aufträgen beigetragen hat.

Forschungsergebnisse deuten darauf hin, dass der finanzielle Nutzen der jüngsten Gesetzgebungstätigkeit des Europäischen Parlaments bis zu 2,88 Mrd. EUR jährlich beträgt. Außerdem führten die Richtlinien der EU über die Vergabe öffentlicher Aufträge dazu, dass der Gegenwert des Auftragsvolumens von unter 200 Mrd. EUR auf etwa 525 Mrd. EUR gestiegen ist^[6].

[4]Zu den einschlägigen Forschungsarbeiten gehört: Bovis, C., [Contribution to Growth:European Public Procurement – Delivering improved rights for European citizens and businesses](#) (Beitrag zum Wachstum: die Vergabe öffentlicher Aufträge in der EU – verbesserte Rechte für Bürger und Unternehmen in der EU), Veröffentlichung für den Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz, Fachabteilung Wirtschaft, Wissenschaft und Lebensqualität, Europäisches Parlament, Luxemburg 2019.

[5]Dahlberg, E., u. a., [Legal obstacles in Member States to Single Market rules](#) (Rechtliche Hindernisse in den Mitgliedstaaten in Bezug auf Binnenmarktvorschriften), Veröffentlichung für den Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz, Fachabteilung Wirtschaft, Wissenschaft und Lebensqualität, Europäisches Parlament, Luxemburg 2020.

[6]Zu den einschlägigen Forschungsarbeiten gehört: Becker, J., u. a., [Contribution to Growth:European Public Procurement – Delivering Economic Benefits for Citizens and Businesses](#) (Beitrag zum Wachstum: die Vergabe öffentlicher Aufträge in der EU – wirtschaftliche Vorteile für Bürger und Unternehmen), Veröffentlichung für den Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz, Fachabteilung Wirtschaft, Wissenschaft und Lebensqualität, Europäisches Parlament, Luxemburg 2019.

Im April 2020 wurde ein Briefing zu dem Thema „EU-Rahmen für die Vergabe öffentlicher Aufträge“^[7] veröffentlicht, in dem untersucht wird, inwiefern dieser Rahmen zur Verwirklichung der Ziele des Übereinkommens von Paris und der Strategie für die Kreislaufwirtschaft beiträgt. Diese Forschungsarbeit wurde vom Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz (IMCO) für seinen Initiativbericht mit dem Titel „[Auf dem Weg zu einem nachhaltigeren Binnenmarkt für Unternehmen und Verbraucher](#)“ in Auftrag gegeben, der vom Europäischen Parlament am 25. November 2020 angenommen wurde.

Am 22. Februar 2021 wurde dem IMCO-Ausschuss eine umfassende Studie^[8] zu den Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf den Binnenmarkt vorgestellt. Darin wurden Vorschläge für Ansätze für zukünftige Krisen gemacht, einschließlich Reservefonds für die Entwicklung von Impfstoffen und der Koordinierung von Bestimmungen auf der Ebene der EU. In der Studie wurde hervorgehoben, dass die Mitgliedstaaten angesichts der Intensität der Krise schnell erkannten, dass koordinierte Anstrengungen bei der Beschaffung von medizinischer und persönlicher Schutzausrüstung wichtig sind.

Am 1. Dezember 2021 veranstaltete der IMCO-Ausschuss zusammen mit dem Ausschuss für Umweltfragen, öffentliche Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (ENVI) eine [öffentliche Anhörung](#) zu dem Thema der nachhaltigen Vergabe öffentlicher Aufträge. Dabei sollte ermittelt werden, wie mit der Vergabe öffentlicher Aufträge die Ziele des Europäischen Grünen Deals vorangebracht werden können. Bei der Anhörung diskutierten Sachverständige von Universitäten und Unternehmen aus der EU und von Ministerien der Mitgliedstaaten und nichtstaatlichen Organisationen über die Optimierung der umweltorientierten Vergabe öffentlicher Aufträge, die Förderung ihrer Nutzung durch die betroffenen Parteien, die Verbesserung ihres Zugangs und die Verbesserung der Verbreitung von Informationen über die nachhaltige Vergabe öffentlicher Aufträge.

Im Mai 2022 wurde eine Studie^[9] für den IMCO-Ausschuss mit dem Titel „The Digital Single Market and the digitalisation of the public sector“ (Der digitale Binnenmarkt und die Digitalisierung des öffentlichen Sektors) veröffentlicht, in der das Potenzial einer EU-GovTech-Plattform zur Modernisierung des öffentlichen Sektors untersucht wird.

Weitere Informationen zu diesem Thema finden Sie auf der Website des [Ausschusses für Binnenmarkt und Verbraucherschutz](#).

Barbara Martinello
04/2024

[7]Núñez Ferrer, J.: [The EU's Public Procurement Framework](#) (Der EU-Rahmen für die Vergabe öffentlicher Aufträge), Veröffentlichung für den Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz, Fachabteilung Wirtschaft, Wissenschaft und Lebensqualität, Europäisches Parlament, Luxemburg 2020.

[8]Marcus, J. S., u. a.: [The impact of COVID-19 on the Internal Market](#) (Auswirkungen von COVID-19 auf den Binnenmarkt), Veröffentlichung für den Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz, Fachabteilung Wirtschaft, Wissenschaft und Lebensqualität, Europäisches Parlament, Luxemburg 2021.

[9]Hoekstra, M., u. a.: [The Digital Single Market and the digitalisation of the public sector](#) (Der digitale Binnenmarkt und die Digitalisierung des öffentlichen Sektors), Veröffentlichung für den Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz, Fachabteilung Wirtschaft, Wissenschaft und Lebensqualität, Europäisches Parlament, Luxemburg 2022.