



Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

INT/570
**"Europäischer Markt für
öffentliche Aufträge"**

Brüssel, den 13. Juli 2011

STELLUNGNAHME

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
zu dem

"Grünbuch über die Modernisierung der europäischen Politik im Bereich des öffentlichen Auftragswesens - Wege zu einem effizienteren europäischen Markt für öffentliche Aufträge"

KOM(2011) 15 endg.

Berichterstatter: **Joost VAN IERSEL**
Mitberichterstatter: **Miguel Ángel CABRA DE LUNA**

Die Europäische Kommission beschloss am 27. Januar 2011, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

"Grünbuch über die Modernisierung der europäischen Politik im Bereich des öffentlichen Auftragswesens - Wege zu einem effizienteren europäischen Markt für öffentliche Aufträge"

KOM(2011) 15 endg.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 23. Juni 2011 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 473. Plenartagung am 13./14. Juli 2011 (Sitzung vom 13. Juli) mit 164 Stimmen gegen 1 Stimme bei 4 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

*

* *

Begriffsbestimmungen

Richtlinie	Richtlinie 2004/18/EG - Verfahren für die Vergabe von öffentlichen Aufträgen
Auftraggeber	Öffentliche Auftraggeber im Sinne von Artikel 1 Absatz 9 der Richtlinie, die der Richtlinie unterliegen
Versorgungsunternehmen	Auftraggeber, die der Richtlinie 2004/17/EG unterliegen
"Vergolden"	Übergenaue, verkomplizierende Umsetzung von Richtlinien in einzelstaatliches Recht ¹

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

- 1.1 Der EWSA begrüßt die Debatte, die von der Kommission in ihrem Grünbuch mit Blick auf Modernisierung der europäischen Politik im Bereich des öffentlichen Auftragswesens vor dem Hintergrund eines besser funktionierenden Binnenmarkts eingeleitet wurde, der effizienter, innovativer, umweltfreundlicher und sozialer sein soll. Nach der Bewertung der Auswirkungen der Richtlinie 2004/18/EG durch die Kommission beabsichtigt der Ausschuss, eine ergänzende Stellungnahme zu erarbeiten, mit der diese Stellungnahme um neue Aspekte entsprechend der Bewertung ergänzt werden soll.

¹

Siehe EWSA-Stellungnahmen ABl. C 93 vom 27.4.2011, S. 25 und ABl. C 24 vom 31.1.2006, S. 52.

- 1.2 Mit den Vergaberichtlinien² soll u.a. die Qualität im öffentlichen Auftragswesen gefördert werden. Die letzte durchgehende Revision der Richtlinien erfolgte im Jahr 2004. Der EWSA betont nachdrücklich, dass jede weitere Überprüfung mit derselben Sorgfalt und Genauigkeit wie 2004 durchgeführt werden muss.
- 1.3 Eine allgemeine Analyse der Auswirkungen der Richtlinie und ihrer Umsetzung in den Mitgliedstaaten sowie der Urteile des EuGH seit 2004 ist für jedwede Überprüfung äußerst wichtig. Außerdem sollte berücksichtigt werden, dass es erst seit jüngster Zeit umfassende Erfahrungen mit der Richtlinie in ganz Europa gibt.
- 1.4 Unnötiger Verwaltungsaufwand ist im Interesse aller Beteiligten abzubauen. Komplizierte Rechtsvorschriften und die in den Mitgliedstaaten weit verbreitete übergenaue Umsetzung ("Vergolden") als Folge einer fehlerhaften Umsetzung der Richtlinie müssen vermieden werden. Die Europa-2020-Strategie impliziert auch eine größere Überwachungsfunktion der Kommission.
- 1.5 Der EWSA betont, dass nach wie vor folgende Grundsätze gelten: Offenheit und Transparenz, Effizienz, Rechtssicherheit, Preis-Leistungs-Verhältnis, Wettbewerb, Marktzugang für KMU und freie Berufe, Verhältnismäßigkeit, zunehmende grenzübergreifende Verträge, Vermeidung von Diskriminierung und Korruption sowie unbedingte Professionalität.
- 1.6 Der EWSA unterstreicht, dass sich die innovativen, ökologischen und sozialen Aspekte der Europa-2020-Strategie auch auf das öffentliche Auftragswesen auswirken und für dieses von Bedeutung sind.
- 1.7 Damit sich die Mitgliedstaaten intensiver für eine korrekte Umsetzung der Richtlinie einsetzen und die Europa-2020-Ziele bei öffentlichen Aufträgen berücksichtigt werden, fordert der EWSA besondere Aufmerksamkeit für dieses Thema, das jährlich im Rat (Wettbewerbsfähigkeit) erörtert werden sollte.
- 1.8 In den Mitgliedstaaten ist zunehmendes Interesse bezüglich der Rolle des öffentlichen Auftragswesens in einer intelligenten Wirtschaft zu beobachten. Nationale Behörden legen in unterschiedlichem Maße ökologische und soziale Kriterien fest, die von öffentlichen Auftraggebern zu berücksichtigen sind. Die besonderen Anforderungen des öffentlichen Auftragswesens für nicht eindeutig beschreibbare Leistungen³ müssen berücksichtigt werden. Bewährte Verfahrensweisen und Erfahrungen sollten Gegenstand der jährlichen Debatte im Rat sein.
- 1.9 Nach Auffassung des EWSA ist es eine erhebliche Schwachstelle, dass in dem Grünbuch weder das Erfordernis ausreichender Professionalität noch die entsprechende Risikoaversion

² Siehe die klassische Richtlinie über öffentliche Auftraggeber 2004/18/EG und die Sektorenrichtlinie 2004/17/EG. Gegenstand dieser Stellungnahme ist insbesondere die klassische Richtlinie, im Folgenden Richtlinie genannt.

³ Tätigkeit als Selbstständige, deren Gegenstand eine Aufgabe ist, die nicht eindeutig und umfassend beschrieben werden kann.

öffentlicher Auftraggeber zur Sprache kommen. Professionalität ist von entscheidender Bedeutung zur Förderung von Innovationen. Es sollten Schulungsprogramme für Auftraggeber in den Mitgliedstaaten erstellt werden. Der Ausschuss spricht sich für einen Leistungsvergleich und den Austausch bewährter Verfahrensweisen aus.

- 1.10 Der Auftraggeber muss die volle Verantwortung für die wirtschaftlichen, sozialen und finanziellen Folgen bei der Festlegung der Merkmale für die Arbeiten, Produkte oder Leistungen übernehmen. Dies kann beinhalten, dass der Bieter eine Selbsterklärung oder Konformitätserklärung bezüglich der einschlägigen nationalen Rechtsvorschriften, z.B. sozialer Aspekte, abgeben und nur der erfolgreiche Bieter amtliche Bescheinigungen vorlegen muss.
- 1.11 Insbesondere bei großen Projekten befürwortet der EWSA die Anwendung des Grundsatzes der Lebenszykluskosten, wo dies angebracht ist, da eine nachhaltige Entwicklung gefördert werden muss.
- 1.12 Der EWSA spricht sich für die Beibehaltung der Unterscheidung zwischen A- und B-Dienstleistungen aus, unter der Bedingung der Rechtssicherheit und einer möglichen Erweiterung grenzübergreifender Verträge über B-Dienstleistungen. Er empfiehlt, dass die Kommission das Verzeichnis der B-Dienstleistungen regelmäßig dahingehend überprüft, ob eine Zuordnung einiger B-Dienstleistungen zu den A-Dienstleistungen vorteilhaft wäre.
- 1.13 Die Beteiligung von KMU, einschließlich sozialer Unternehmen, muss erhöht werden. Angesichts unterschiedlicher Meinungen von Betroffenen befürwortet der EWSA eine Änderung der Schwellenwerte nicht. Verbesserungen müssen erreicht werden durch angemessene Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, Anpassung der Modalitäten für die Veröffentlichung, ordnungsgemäße Anwendung von Online-Ausschreibungen und - wenn praktisch möglich - durch Aufteilen von Verträgen. Der EWSA empfiehlt auch Programme zur Förderung des Sachverstands von KMU.
- 1.14 Zu den Zielen der Richtlinien gehört die Bekämpfung von Günstlingswirtschaft, Betrug und Korruption. Bei der Modernisierung der Richtlinien muss jegliche Abschwächung ihrer präzisen Regelungen vermieden werden. Der Ausschuss ist der Auffassung, dass eine Ankündigung aller öffentlichen Aufträge im Voraus mittels des Verfahrens einer e-Beschaffung dazu beitragen würde, Missbrauch vorzubeugen.
- 1.15 Seit 1971 ist die Förderung europäischer grenzübergreifender Verträge im öffentlichen Auftragswesen eines der Hauptziele der Richtlinien. Die Bilanz ist jedoch dürftig. Der EWSA empfiehlt eine Analyse von (bewährten) Verfahrensweisen und Beispielen in den Mitgliedstaaten sowie die anschließende Schaffung von Maßnahmen für die Öffnung der Märkte⁴.

⁴ Siehe Erwägungsgrund 2 der Richtlinie: "... und die Öffnung des öffentlichen Beschaffungswesens für den Wettbewerb zu garantieren."

- 1.16 Der EWSA empfiehlt, dass eine Entscheidung bezüglich des Gerichtsstands in grenzüberschreitenden Verträgen von Anfang an Vertragsbestandteil sein sollte.

2. Einleitung

- 2.1 Die Kommission sieht das öffentliche Auftragswesen als einen von zwölf Hebeln zur Förderung der Entwicklung eines umweltfreundlicheren, sozialeren und innovativeren Binnenmarkts⁵. In ihrem Grünbuch unterstreicht die Kommission außerdem das Erfordernis von Effizienz und Vereinfachung, eines leichteren Zugangs für KMU sowie der Förderung grenzübergreifender Verträge.
- 2.2 Das öffentliche Auftragswesen in der EU kann auf eine lange Geschichte zurückblicken. Es umfasst Wege und Mittel, mit denen die Bedürfnisse von öffentlichen Auftraggebern und Versorgungsunternehmen⁶ durch Beschaffung von Arbeitsleistungen, Lieferungen und Dienstleistungen erfüllt werden. Eines der wichtigsten Ziele war und ist die Schaffung europaweit gleicher Wettbewerbsbedingungen. Dennoch ist die Zahl der grenzübergreifenden Verträge nach wie vor gering. Im Mittelpunkt dieser Stellungnahme steht die Richtlinie über öffentliche Auftraggeber⁷ (die "Richtlinie"), bezüglich derer Verbesserungen den größten relativen Nutzen bringen dürften, wie in dem Grünbuch angezeigt wird.
- 2.3 Im Wesentlichen ist die Richtlinie verfahrenstechnischer Natur, sie enthält besondere Rechtsvorschriften und Sicherheiten, die den Prozess der Aufforderung zur Angebotsabgabe und Vergabe von Aufträgen regeln. Der Inhalt von im Rahmen der Richtlinie vergebenen Aufträgen ist einzig Sache des öffentlichen Auftraggebers.
- 2.4 Nach der ursprünglichen Richtlinie zur Vergabe öffentlicher Aufträge (1972) und der Sektorenrichtlinie (1993) wurden mit den Fassungen der Richtlinien des Jahres 2004 erhebliche Neuerungen eingeführt, insbesondere in der Richtlinie über öffentliche Auftraggeber (2004/18/EG) sowie geringfügige Änderungen in der aktuelleren Fassung der Sektorenrichtlinie (2004/17/EG). Die Revision war das Ergebnis ausführlicher und tiefgreifender Diskussionen der Betroffenen. Die Umsetzung ist von Land zu Land unterschiedlich, was auf einen verschiedenen kulturellen Hintergrund, unterschiedliche Rechtstraditionen und übergenaue Umsetzung ("Vergolden") zurückzuführen ist.
- 2.5 Es wurden viele Fragen berücksichtigt, um einen offenen, gesamteuropäischen und transparenten Markt zu schaffen, der von Rechtssicherheit, Kostenbewusstsein, Berücksichtigung des Preis-Leistungs-Verhältnisses, Qualität, besseren Wettbewerb, Marktzugang für KMU, Verhältnismäßigkeit, Innovation und Nachhaltigkeit (siehe die derzeitige Europa-2020-Strategie),

5 Mitteilung der Kommission "Binnenmarktakte - Zwölf Hebel zur Förderung von Wachstum und Vertrauen", KOM(2011) 206 endg., Ziffer 2.12, Öffentliches Auftragswesen.

6 Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste.

7 2004/18/EG (Richtlinie über öffentliche Auftraggeber).

Lebenszykluskosten, Vermeidung von Diskriminierung und Betrug, gleichen Wettbewerbsbedingungen und grenzübergreifenden Aufträgen bestimmt wird.

3. **Entwicklungen seit 2004**

- 3.1 Seit der ursprünglichen Einführung der Richtlinien haben im öffentlichen Auftragswesen generell zahlreiche Änderungen stattgefunden, und dieser Prozess hält weiter an. In dem Grünbuch wird der Frage nachgegangen, ob einige Aspekte der Beschaffung, die in der Privatwirtschaft und in Versorgungsunternehmen alltäglich sind, eingeführt, ermöglicht oder verstärkt werden sollten.
- 3.2 Die wesentlichen Instrumente sind Innovation, Verhandlung und Marktsensibilität. Obgleich sie in den Versorgungsunternehmen stets angewendet wurden und mit einigen Einschränkungen auch im Rahmen der Richtlinie möglich sind, haben sie sich in der Praxis noch nicht weit durchgesetzt. Wo sie nicht angewendet werden und entsprechende Erfahrungswerte fehlen, gibt es auch keine Bündelung des Sachverstandes und somit keine realistischen Aussichten, dass sie Standard werden.
- 3.3 Um eine Anpassung an moderne Verfahrensweisen zu erreichen, werden in der Richtlinie auch Modalitäten wie *e*-Beschaffung und umgekehrte Auktionen berücksichtigt. Während Erstere recht weit angewendet wird, eignen sich Letztere nur, wenn Preis und Lieferung die einzigen Kriterien sind. Der EWSA weist darauf hin, dass die grenzüberschreitende Interoperabilität des elektronischen Geschäftsverkehrs verbessert werden muss.
- 3.4 Langwierige Diskussionen über Leistungen der Daseinsvorsorge führten zu dem Schluss, dass diese nicht zum öffentlichen Auftragswesen an sich gehören, sondern von öffentlichen Auftraggebern oder in ihrem Namen erbrachte Leistungen sind. Der EWSA bekräftigt, dass es öffentlichen Auftraggebern völlig frei steht, alle oder einige dieser Aufgaben selbst durchzuführen oder nach Wahl auszulagern. Ebenso sind mitgliedstaatliche Systeme zu berücksichtigen, die den im Primärrecht niedergelegten Grundsätzen der Gleichbehandlung, der Nichtdiskriminierung und der Transparenz Rechnung tragen und einen allgemeinen Zulassungsanspruch zur Leistungserbringung beinhalten. Somit fallen im Prinzip die Leistungen der Daseinsvorsorge⁸ selbst nicht unter die Richtlinie, während aber alle Auslagerungen oder Beschaffungen durch oder im Namen des öffentlichen Auftraggebers im Zusammenhang mit ihnen sehr wohl der Richtlinie unterlägen.

in Artikel 14 sowie im Protokoll Nr. 26 des AEUV über Dienste von allgemeinem Interesse werden die besondere Natur und Bedeutung der öffentlichen Dienstleistungen sowie der weite Ermessensspielraum der nationalen, regionalen und lokalen Behörden in der Frage, wie sie zu erbringen, in Auftrag zu geben und zu organisieren sind, anerkannt. Dies gilt auch für hausinterne und öffentlich-öffentliche Zusammenarbeit. Von entscheidender Bedeutung ist die

⁸ Siehe Artikel 14 und 106 AEUV und Protokoll Nr. 26 zum AEUV.

Gewährleistung eines hohen Niveaus in Bezug auf Qualität, Sicherheit, Bezahlbarkeit, Gleichbehandlung und Förderung des universellen Zugangs und der Nutzerrechte.

3.5 In der Richtlinie wird in keiner Weise vorgegeben, was ein öffentlicher Auftraggeber beschaffen oder nicht beschaffen bzw. auslagern sollte; sie legt lediglich die Verfahren für Beschaffungen oder Auslagerungen fest. Der EWSA ist der Ansicht, dass diese Freiheit nicht angetastet werden darf.

3.6 **Verhandlung**

3.6.1 Der EWSA fordert die Kommission auf, in der Richtlinie die Umstände näher zu erläutern, unter denen ein öffentlicher Auftraggeber einen Auftrag unmittelbar an ein Unternehmen vergeben kann, das er auf eine ähnliche Weise kontrolliert wie seine eigenen Betriebsteile. Der Ausschuss ersucht, die Richtlinie zu ändern und die entsprechenden Bedingungen für eine Befreiung von ihren Anforderungen darzulegen.

3.6.2 Mit der stärkeren Betonung innovativer Vorschläge und ergebnisorientierter Spezifikationen, sind Gespräche zwischen Auftraggebern und Bietern in der Angebotsphase entscheidend. Aus diesem Grunde ist ein generelles Verhandlungsverfahren ähnlich wie in der Sektorenrichtlinie oder das Verfahren des wettbewerblichen Dialogs erforderlich, jedoch ohne die Einschränkung der "außerordentlichen Komplexität". Hierzu gehören bereits geltende Bestimmungen für das öffentliche Auftragswesen in Bezug auf nicht eindeutig beschreibbare Leistungen.

3.6.3 Es heißt, aufgrund eines solchen Verfahrens könnten die verschiedensten Bieter ihr Angebot einreichen, der Auftraggeber könne sich dann die besten Teile davon aussuchen ("Rosinenpicken") und daraus eine "gemixte" Spezifizierung für eine neue Ausschreibung erstellen, um ohne "Verhandlungen" auszukommen. Ein solcher Ansatz geht aber fehl. Die Bieter müssen ihr geistiges Eigentum jederzeit ausreichend schützen können, unabhängig davon, ob es patentiert ist, und somit sollten ihre Ideen nicht ohne ihre ausdrückliche Zustimmung anderen Bietern - nicht einmal begrenzt - zur Nutzung angeboten werden.

3.6.4 Die Verhandlung von Verträgen - insbesondere komplexer Verträge - erfordert ohne Zweifel wesentliche Kompetenzen seitens der Auftraggeber. Die Einführung eines generellen Verhandlungsverfahrens muss von Maßnahmen begleitet werden, damit auf der Auftraggeberseite Personen mit den erforderlichen Kompetenzen und Erfahrungen zur Verfügung stehen.

3.7 **Innovation**

3.7.1 Innovation im Bereich der öffentlichen Aufträge ist Gegenstand des Grünbuchs. Es gibt drei wesentliche Stufen im öffentlichen Auftragswesen:

- die Bereitschaft, neue Lösungen für traditionelle Anforderungen zu finden,
- die Teilnahme an der Entwicklung einer Lösung und
- das Sponsoring für die Projektentwicklung.

- 3.7.2 Der einfachste und wahrscheinlich produktivste Aspekt ist die Bereitschaft, eine neue Lösung zu übernehmen. Der EWSA empfiehlt, die Aufgeschlossenheit für neue Lösungsvorschläge seitens der Auftraggeber, die über ausreichende Kompetenzen verfügen sollten, zu fördern. Deshalb sollte ein Auftraggeber bereit sein, Varianten zu erwägen, es sei denn, er erklärt ausdrücklich das Gegenteil. Öffentliche Bedienstete zögern diesbezüglich jedoch oft, und zwar eher aufgrund ihrer Risikoaversion als aufgrund verwaltungsbezogener oder rechtlicher Hindernisse.
- 3.7.3 Aber auch das Konzept alternativer Vorschläge ist mit Hindernissen verbunden. Die Fähigkeit, innovative Vorschläge zu unterbreiten, wird erheblich gefördert, wenn der Auftraggeber seine Anforderungen hinsichtlich des zu lösenden Problems und nicht bezüglich der Lösung darlegt. Durch solch einen Ansatz kann der Bieter seine entsprechenden Fähigkeiten nutzen, um die beste Lösung vorzuschlagen, die traditionell oder innovativ sein kann.
- 3.7.4 Ist ein öffentlicher Auftraggeber an einer innovativen Lösung beteiligt, z.B. der Entwicklung eines wichtigen Datenbanksystems, ist die Teilnahme und Unterstützung durch den Auftraggeber in allen Phasen erforderlich. Ansonsten ist die Gefahr eines Scheiterns groß.
- 3.7.5 In dem Konzept der Vorkommerziellen Auftragsvergabe⁹ wird vorgeschlagen, dass öffentliche Auftraggeber Neuentwicklungen finanziell unterstützen und als Erstkäufer auftreten. Aufgrund des potenziellen Scheiterns birgt dies aber ein Risiko. Die Erfahrung zeigt, dass nur wenige öffentliche Auftraggeber aufgrund ihrer Zusammensetzung, Organisation bzw. Erfahrung für dieses Verfahren geeignet sind, das nur sehr umsichtig in Angriff genommen werden sollte.
- 3.7.6 Nachhaltigkeit in Produktion und Verbrauch haben oberste Priorität. Es ist weitgehend anerkannt, dass Innovation im Bereich nachhaltiger Entwicklung von enormer Bedeutung ist in Bezug auf das Ziel, im Rahmen der Strategie Europa 2020 bessere Arbeitsplätze und Unternehmen in der EU zu fördern. Korrekt umgesetzt können hierdurch erhebliche wirtschaftliche Vorteile erzielt werden. Häufig müssen im öffentlichen Auftragswesen Lebenszykluskosten berücksichtigt werden. Hierzu gehören die Qualität, Instandhaltung, Betriebskosten und ggf. die Entsorgung. Ein qualitätsorientierter Ansatz fördert Innovationen und gute Arbeitsverfahren und -bedingungen, was zu Effizienzsteigerungen und auf lange Sicht zu Kostenersparnissen führt. Verfahren für solche Bewertungen bestehen bereits. Der EWSA empfiehlt, Maßnahmen einzuleiten, damit öffentliche Auftraggeber solche Verfahren annehmen und nutzen.

⁹ "Vorkommerzielle Auftragsvergabe: Innovationsförderung zur Sicherung tragfähiger und hochwertiger öffentlicher Dienste in Europa", KOM(2007) 799.

4. Gründe für eine weitere Modernisierung

4.1 Rechtliche Aspekte

- 4.1.1 Eine gute Umsetzung in einzelstaatliches Recht ist entscheidend, bleibt aber eine mühselige Sache. Und darauf hätte in dem Grünbuch ausdrücklich hingewiesen werden müssen. Zu wenige Mitgliedstaaten neigen zu einer angemessenen Umsetzung. Von einer korrekten Umsetzung profitieren alle Beteiligten. Durch übergenaue Umsetzung ("Vergolden"), die zu größeren Verwaltungslasten und Bürokratie führt, werden unnötige Hindernisse geschaffen, insbesondere für KMU (das Konzept der KMU und der Verweis auf Unternehmen muss sämtliche Formen von Akteuren - mit oder ohne Erwerbzweck - in einem fairen Wettbewerb und gemäß den Bestimmungen erfassen), es entstehen aber auch steigende Kosten für die Auftraggeber. Die Richtlinie ist klar und nicht sehr kompliziert. Trotz unterschiedlicher Rechtssysteme und Herangehensweisen sollten zusätzliche Anforderungen und Formalitäten vermieden werden. Nach Auffassung des EWSA sollte die Kommission den Umsetzungsprozess aktiver beobachten und sich dabei um die Förderung von Klarheit und Einfachheit in nationalen Rechtsvorschriften bemühen.
- 4.1.2 Ein systembedingtes Problem besteht bei der Anwendung der Rechtsmittelrichtlinie auf grenzübergreifende Verträge. Bei grenzübergreifenden Verträgen ist aber nicht klar, welches Gericht zuständig ist, das am Sitz des Auftraggebers oder das am Sitz des Lieferanten. Der EWSA schlägt vor, dass diese Entscheidung von Anfang an in dem Vertrag festgelegt wird.
- 4.1.3 Bei einigen Aufträgen, insbesondere bei langfristigen, erfordern die Umstände Änderungen einiger Vertragsbestimmungen. Wenngleich solche Situationen manchmal unvermeidbar sind, besteht eine zunehmende Möglichkeit für Korruption. In der Richtlinie werden zwar die in Rahmenvereinbarungen zulässigen Änderungen eingeschränkt (Artikel 32), ansonsten aber keine Regelungen getroffen. Nach Auffassung des EWSA haben die Gefahr der Korruption und/oder mangelnde Vertragssicherheit negative Auswirkungen, wenn die Bestimmungen gelockert werden, um generell mehr Flexibilität zu bieten. Deshalb sollte die Richtlinie diesbezüglich unverändert bleiben.
- 4.1.4 In der Richtlinie werden die Dienstleistungen in zwei Kategorien A und B unterteilt. A-Dienstleistungen müssen den Anforderungen der Richtlinie entsprechen, während für B-Dienstleistungen im Allgemeinen ein weniger anspruchsvolles Verfahren gilt. In dem Grünbuch wird die Frage gestellt, ob angesichts der zunehmend grenzübergreifenden Natur von Dienstleistungen die Unterteilung noch angemessen ist. Der EWSA plädiert für die Beibehaltung der Unterscheidung zwischen den beiden Kategorien vorbehaltlich der Rechtssicherheit und einer möglichen Zuordnung grenzübergreifender B-Dienstleistungen zur Kategorie A. Er empfiehlt, dass die Kommission das Verzeichnis der B-Dienstleistungen regelmäßig dahingehend überprüft, ob eine Zuordnung einiger B-Dienstleistungen zu den A-Dienstleistungen vorteilhaft wäre.

4.2 Praktiken

- 4.2.1 Ein bedeutendes Hindernis für Fortschritte hin zu einem reibungslos funktionierenden öffentlichen Auftragswesen ist der Mangel an ausreichender Professionalität und ausreichendem Sachverstand öffentlicher Auftraggeber. Es ist eine Schwachstelle, dass diese grundlegende Voraussetzung für das öffentliche Auftragswesen in dem Grünbuch nicht erörtert wird. Es gibt zu wenige Anreize für eine Verbesserung. Der EWSA empfiehlt nachdrücklich, Kampagnen zur Schulung von Amtsträgern - besonders auf lokaler und regionaler Ebene - für Verhandlungen und realisierbare Verträge¹⁰ durchzuführen.
- 4.2.2 Darüber hinaus muss die Praxis des öffentlichen Auftragswesens geändert werden. Die Beschaffung ist nicht einfach nur eine Verwaltungsformalität, und es müssen alle für den Auftrag relevanten Ebenen und Bereiche des Managements einbezogen werden, wie dies in vielen kommerziellen Unternehmen der Fall ist. Nur wenn sich öffentliche Auftraggeber von ihrer obersten bis hin zur untersten Ebene für eine moderne Beschaffungspraxis, insbesondere für Risikomanagement einsetzen, kann der Erfolg gesichert werden. Bei Verfahrensweisen in Versorgungsunternehmen sind positive Beispiele zu verzeichnen.
- 4.2.3 Die Professionalisierung der Auftragsvergabe im öffentlichen Sektor muss durch den internen Aufbau und die Einstellung von Fachleuten gefördert und somit Bedeutung und Profil der Auftragsvergabe gestärkt werden. Häufig sind zwei Maßnahmen von Erfolg getragen: die Einstellung erfahrener leitender Angestellter des Bereichs Einkauf aus anderen Branchen sowie die Gründung von Beschaffungsagenturen, die die öffentlichen Auftraggeber für die Dauer des Vergabeverfahrens durch ihren Sachverstand unterstützen. Die Professionalität der Auftraggeber ist von Land zu Land unterschiedlich. Der Ausschuss spricht sich für einen Leistungsvergleich und den Austausch bewährter Verfahrensweisen aus.
- 4.2.4 Einkaufsleiter und Projektmanager öffentlicher Auftraggeber sollten sich bereits in der Phase vor der Ausschreibung über das Angebot am Markt informieren, bevor sie die Ausschreibungsunterlagen erstellen. Zu solchen Recherchen gehören normalerweise technische Fachzeitschriften, Messen und Ausstellungen sowie Gespräche mit Lieferanten des betreffenden Bereichs.
- 4.2.5 Es braucht auch zunehmende Professionalität in KMU. Spezielle Lehrgänge und Fachleute mit Ausschreibungserfahrung können zur Erhöhung von Qualifikationen und Kenntnissen beitragen.
- 4.2.6 Ein Aspekt der Risikoaversion wird durch den übermäßigen Gebrauch des Vergabekriteriums des "niedrigsten Preises" deutlich. Während bei einigen Beschaffungen außer dem Preis und eventuell der Lieferung kein realistisches Kriterium angesetzt wird, sind bei der Mehrzahl der

10

Ein anschauliches Beispiel ist die niederländische Stiftung PIANNO. Darüber hinaus planen der niederländische Unternehmensverband und der Verband niederländischer Gemeinden eine breit angelegte landesweite gemeinsame Kampagne für Beamte, die für das öffentliche Auftragswesen zuständig sind.

Beschaffungen andere wertvolle Merkmale von Bedeutung, die zu einem besseren Ergebnis beitragen. Das Kriterium des niedrigsten Preises behindert Innovationen und das Streben nach einer besseren Qualität und höherem Wert, das den Forderungen der Europa-2020-Strategie entspricht, und führt nicht unbedingt zu höherem Wert.

- 4.2.6.1 Das Kriterium des niedrigsten Preises sollte deshalb zur Ausnahme anstatt zur Regel gemacht werden. Durch die Erweiterung des Kriterium der "höchsten Wirtschaftlichkeit" zur Bewertung des nachhaltig günstigsten Angebots können die Behörden den größtmöglichen Nutzen hinsichtlich ökologischer, sozialer und wirtschaftlicher Nachhaltigkeit erzielen. Der EWSA ermuntert die Behörden, wo immer nur möglich und angemessen auf das Konzept der Lebenszykluskosten zurückzugreifen.
- 4.2.7 Aufgrund der Vielzahl mittlerer und insbesondere kleiner Gemeinden sollte diesen empfohlen werden, ja sie sollten u.U. verpflichtet werden, bei Projekten kritischer Größenordnung aus Gründen der Professionalität, Effizienz sowie finanzieller Einsparungen zusammenzuarbeiten. Der EWSA ersucht um besondere Berücksichtigung dieses Aspekts und empfiehlt den Austausch bewährter Verfahrensweisen sowie um Klarstellung der diesbezüglichen Vorschriften zum öffentlichen Auftragswesen.
- 4.2.8 Statistischen Untersuchungen zufolge sind besonders KMU bei über den EU-Schwellenwerten liegenden öffentlichen Aufträgen unterrepräsentiert. Der EWSA befürwortet die Schaffung gleicher Wettbewerbsvoraussetzungen im Beschaffungswesen, damit die KMU einen angemessenen Anteil an öffentlichen Aufträgen erreichen können. Der EWSA befürwortet aber keine Maßnahmen einer positiven Diskriminierung von KMU, unter anderem aufgrund des Risikos künstlicher Strukturierungen und folglich möglicher Korruption. Ungeachtet dessen sollten Auftraggeber, soweit machbar, motiviert werden, Aufträge in Lose zu unterteilen, damit die Möglichkeiten für KMU sichtbar und besser zugänglich werden.
- 4.2.9 Bezüglich der Schwellenwerte gehen die Meinungen auseinander. Sie wurden nach ausführlichen Diskussionen und sorgfältiger Abwägung festgelegt, stehen im Einklang mit denen im Beschaffungsübereinkommen und sind regelmäßig an Inflation und Wechselkursabweichungen angepasst worden. Es gibt sowohl Stimmen für eine Heraufsetzung und als auch für eine Herabsetzung der Schwellenwerte. Da keines dieser Argumente ausreichend überzeugend ist, empfiehlt der EWSA, die derzeitigen konkreten Schwellenwerte beizubehalten. Unterhalb der Schwellenwerte sind nationale Verfahren anzuwenden, entsprechend den Verpflichtungen aus dem Vertrag. Diese sollten möglichst mit den Richtlinienverfahren übereinstimmen, um Zweifel und Verwirrungen zu vermeiden, und damit die Auftraggeber tatsächlich nur ein einziges Verfahrensbündel anwenden müssen.
- 4.2.10 Zur Förderung von Transparenz und Vermeidung von Missbrauch empfiehlt der EWSA die Regelung, dass alle öffentlichen Aufträge ausnahmslos im Voraus anzukündigen sind. Mitteilungen zu Aufträgen unterhalb des Schwellenwerts und für B-Dienstleistungen sollten in einer

sehr einfachen Form über ein EWR-weites Internetportal für *e*-Beschaffung¹¹ bekanntgegeben werden, die aber noch ausreicht, um die Aufmerksamkeit potenziell interessierter Akteure zu wecken.

- 4.2.11 Die Förderung einer größeren Professionalität kann auch zur Vereinfachung nationaler Verfahren beitragen, die derzeit häufig noch unverhältnismäßig hohe Kosten verursachen. Die konkreten Situationen sind sehr unterschiedlich, Verwirrung und Interpretationsstreitigkeiten sollten vermieden werden. Einfachere nationale Konzepte sollten als Beispiele dienen.
- 4.2.12 Die Tendenz, dass öffentliche Auftraggeber finanzielle Sicherheiten, Versicherungen und Vertragserfüllungsgarantien verlangen, ist ein weiteres Hindernis für KMU. Darüber hinaus sind derzeit weniger Finanzmittel zugänglich, und es ist Ressourcenverschwendung, begrenzte Mittel von KMU für solche Garantien zu nutzen. Öffentliche Auftraggeber müssen an ihre Pflicht erinnert werden, keine unangemessen hohen Qualifikationen und finanziellen Anforderungen aufzuerlegen, anstatt sich auf Garantien zu verlassen.
- 4.2.13 Es wurden bereits Initiativen in diesem Bereich ergriffen, um die Situation in den Mitgliedstaaten zu verbessern. Der EWSA spricht sich für ein Verzeichnis bewährter Verfahrensweisen einiger Mitgliedstaaten sowie regelmäßige Podiumsveranstaltungen mit öffentlichen Auftraggebern und erfahrenen Fachleuten auf EU-Ebene aus.
- 4.2.14 Als Hilfe für KMU könnten öffentliche Auftraggeber Online-Portale einrichten, um
- Informationen über Möglichkeiten zur Teilnahme an Ausschreibungen von Aufträgen unterhalb des Schwellenwerts besser zugänglich zu machen;
 - KMU zu ermöglichen, Interesse an Kooperationsmöglichkeiten mit anderen interessierten KMU anzumelden und
 - eine geschützte Rubrik auf einer zentralen Website für *e*-Beschaffungen einzurichten, unter der KMU Verwaltungsinformationen für die öffentlichen Auftraggeber ablegen sowie bearbeiten/aktualisieren können.

5. Wechselwirkung zwischen öffentlichem Auftragswesen und anderen Aufgaben

- 5.1 Zusätzlich zu dem Ziel einer Steigerung der Effizienz von Vergabeverfahren¹² wird in dem Grünbuch für eine stärkere Wechselwirkung zwischen dem öffentlichen Auftragswesen und anderen Aufgaben, insbesondere in den Bereichen Innovation, Umwelt und Soziales plädiert.

¹¹ Zur *e*-Beschaffung siehe INT/554.

¹² Grünbuch, Seite 4, dritter Absatz.

- 5.2 Seit 2004 gehören nachhaltige Entwicklung und integratives Wachstum neben einer besseren Wettbewerbsfähigkeit zu den Prioritäten, die durch die Europa-2020-Strategie wieder bestätigt wurden. Diese Aspekte sollten ebenfalls in öffentlichen Aufträgen berücksichtigt werden.
- 5.3 Der EWSA stimmt der Ansicht zu, dass nationale und regionale Behörden motiviert werden sollten, gesellschaftliche Aspekte zu berücksichtigen, was bedeutet, dass ihnen bei der Vorbereitung von Verträgen freie Hand für solche Elemente gelassen werden sollte.
- 5.4 Das 1949 angenommene ILO-Übereinkommen 94 über Arbeitsklauseln in öffentlichen Verträgen ist derzeit in 10 EU-Mitgliedstaaten verbindlich, während andere, darunter Irland, das Übereinkommen freiwillig in öffentlichen Verträgen zur Anwendung bringen. Der EWSA nimmt die in dem Übereinkommen festgeschriebenen Grundsätze zur Kenntnis und schlägt vor, die Mitgliedstaaten zur Ratifizierung des Übereinkommens und zur Befolgung der einschlägigen Grundsätze aufzurufen.
- 5.5 Der EWSA unterstreicht, dass die Richtlinie einer Reihe von Verfahrensvorschriften für die Beziehungen zwischen den Vertragspartnern im öffentlichen Auftragswesen Gestalt gibt. In früheren Dokumenten hat die Kommission auf der Grundlage umfassender Konsultationen geschlussfolgert, wie innovative Produkte/Dienstleistungen/Verfahren sowie ökologische und soziale Ziele durch die öffentlichen Auftraggeber bei der Vorbereitung von Verträgen¹³ oder im Rahmen der vorkommerziellen Auftragsvergabe berücksichtigt werden können.
- 5.6 Bezüglich Innovation und öffentliches Auftragswesen lohnt es sich, den wegbereitenden Aho-Bericht und "Eine Leitmarktinitiative"¹⁴ zu nennen. Innovation kann ein sehr breites Themenspektrum betreffen: Spitzentechnologien, Emissionsarmut, Energieeffizienz, neue und alternative Verfahren in der Gesundheits- und Sozialfürsorge, Bauwesen, Verkehr, Infrastruktur u.a. Der EWSA weist darauf hin, dass die Nachfrage eine große Rolle als Triebkraft der Innovation spielen kann¹⁵, die viele Jahre vernachlässigt oder bagatellisiert worden ist. Indirekt kann sie eine Beteiligung von Hochschulen und FuE-Zentren sowie weitere Innovationen z.B. von KMU und Akteuren aus der Sozialwirtschaft fördern.
- 5.7 In Beantwortung von in dem Grünbuch aufgeworfenen Fragen unterstreicht der EWSA, dass die vorrangige Verantwortung des öffentlichen Auftragswesens bei den nationalen, regionalen und lokalen und europäischen Behörden liegt, die im Einzelfall den richtigen Mix verschie-

13 Siehe das Grünbuch Seite 34. Siehe auch den Leitfaden "Bauen für alle", November 2006, Ein Leitfaden zur Herstellung barrierefreier Zugänglichkeit in der baulichen Umwelt mit Hilfe des öffentlichen Beschaffungswesens.

14 Siehe den Bericht der Aho-Gruppe "Ein innovatives Europa schaffen" (2006) und die "Leitmarktinitiative", Europäische Kommission, Oktober 2010.

15 Siehe unter anderem: "Public procurement and innovation - Resurrecting the demand side" (Öffentliches Auftragswesen und Innovation - Wiederbelebung der Nachfrageseite), Jakob Edler, Luke Georghiu, www.sciencedirect.com, Research Policy (2007) S. 949-963.

denster gesellschaftlicher Anforderungen wie Innovation, Umweltschutz, soziale¹⁶ Aspekte (einschließlich Sozialvorschriften in Bezug auf Behinderte) und Effizienz, Produktionszeiträume, Kosten, Zahl der Lieferanten, mögliche Ergebnisse der Verträge usw. im Rahmen der Richtlinien anstreben müssen.

- 5.8 Öffentliche Auftraggeber dürfen besondere Anforderungen festlegen, darunter umweltbezogene und soziale. In zahlreichen Fällen tun sie dies, weil es in den EU- und/oder nationalen Rechtsvorschriften verlangt wird, z.B. bei allgemeinen oder sektorspezifischen Umweltnormen. In anderen Fällen können solche Anforderungen mit der Umsetzung konkreter Projekte, z.B. großer Infrastrukturprojekte, zusammenhängen.
- 5.9 Die technischen Spezifikationen sollten erweitert werden und auch Merkmale des Herstellungsverfahrens umfassen. Damit hätten die öffentlichen Auftraggeber eine bessere und transparentere Möglichkeit, wichtige Entscheidungen zur Förderung nachhaltiger Ziele wie ökologischer Nachhaltigkeit, Durchsetzung von Tarifvereinbarungen, Arbeitsnormen, Arbeitsbedingungen und Gleichheit des Entgelts für gleiche Arbeit zu treffen. Ökostrom ist ein eindeutiges Beispiel dafür, wie und warum Merkmale des Herstellungsprozesses in die technischen Spezifikationen aufgenommen und nicht in die Bedingungen für die Auftragsausführung verbannt werden sollten¹⁷.
- 5.10 Der EWSA empfiehlt, dass die Kommission ggf. ein konsolidiertes Dokument bereitstellen sollte, das die Richtlinie und einschlägige Rechtsprechung des EuGH enthält. Ein solches Dokument wird die Zugänglichkeit verbessern und eine große Hilfe sein, da es als kompakte Quelle einen Beitrag zur Rechtssicherheit leisten wird.
- 5.11 Im Zusammenhang mit der allgemeinen Debatte über das Erfordernis einer intelligenten europäischen Wirtschaft finden in den Mitgliedstaaten intensive Diskussionen über die Rolle des öffentlichen Auftragswesens in diesem Prozess statt¹⁸. Die Mitgliedstaaten legen in unterschiedlichem Maße ökologische und - in geringerem Maße - soziale Kriterien fest, die von den Auftraggebern zu berücksichtigen sind. Arbeitsrechtliche Vereinbarungen und nationale Rechtsvorschriften unterscheiden sich in den einzelnen Mitgliedstaaten erheblich. Es liegt in der Verantwortung eines jeden Landes, die Einhaltung der eigenen einschlägigen Gesetze sicherzustellen.
- 5.12 Der EWSA empfiehlt, dass dieser fortlaufende Prozess jährlich im Rat Wettbewerbsfähigkeit erörtert wird. Bewährte Verfahrensweisen und Erfahrungen sollten hervorgehoben werden.

16 Siehe Handbuch "Buying social - A Guide to Taking Account of Social Considerations in Public Procurement" (Sozial beschaffen - ein Leitfaden zur Berücksichtigung sozialer Erwägungen in der öffentlichen Beschaffung) - SEK(2010) 1258, das von der Kommission im Oktober 2010 erarbeitet wurde.

17 Siehe Rechtssache C-448/01 EVN AG ./ Österreich (2003) ECRI - 14527 (EVN - Wienstrom).

18 Siehe einen umfassenden Überblick in "Corporate Social Responsibility, National Public Policies in the European Union" (Soziale Verantwortung der Unternehmen, nationale Strategien der öffentlichen Hand), November 2010.

Durch zunehmende Annäherung der Verfahren werden die Bedingungen für grenzübergreifende Aufträge ebenfalls verbessert.

- 5.13 Egal welche sozialen und ökologischen Anforderungen als Vergabekriterien vorgebracht werden, sie müssen bewertet und gegen andere Kriterien abgewogen werden können.
- 5.14 Eine Bedingung im Rahmen der Beschaffungskompetenz wäre, dass öffentliche Auftraggeber sicherstellen, dass die Bieter zusätzlich zu den Kriterien der Artikel 44 bis 51 der Richtlinie¹⁹ Sozialvorschriften einhalten (unter anderem bezüglich der Eingliederung Behinderter²⁰), denn es stünde im Widerspruch zu den europäischen und nationalen Vorschriften, wenn öffentliche Auftraggeber Aufträge an Bieter vergeben, die gegen die Vorschriften verstoßen.
- 5.15 Die Mitgliedstaaten sollten verlangen, dass Bieter eine Selbsterklärung oder Konformitätserklärung abgeben, mit der sie versichern, dass die geltenden Rechtsvorschriften eingehalten werden, und zwar entsprechend den länderspezifischen Vorschriften bezüglich der Eingliederung Behinderter, wie etwa die Verpflichtung zur Einstellung einer bestimmten Zahl oder Quote Behinderter, wenn in dem Land eine solche Verpflichtung rechtlich geregelt ist.
- 5.16 Eine weitere soziale Maßnahme muss ggf. deutlich dafür stehen, die technischen Spezifikationen so zu verfassen, dass die Barrierefreiheit für Behinderte oder auch die Gestaltung für alle Benutzer hinreichend berücksichtigt sind.
- 5.17 Ein weiterer zu berücksichtigender Aspekt, um Chancengleichheit für alle und zugunsten der sozialen Eingliederung sicherzustellen, betrifft die Aufträge, die für geschützte Werkstätten bzw. Behinderte reserviert sind. Diese Möglichkeit ist ausdrücklich in Erwägungsgrund 28 und Artikel 19 der Richtlinie 2004/18 vorgesehen. Der EWSA ist der Meinung, dass die Kommission ausdrücklich empfehlen sollte, in denjenigen Mitgliedstaaten, in denen es gerechtfertigt ist, einen gewissen Anteil oder eine Anzahl solcher Verträge durchsetzbar zu machen, z.B. wenn es eine erhebliche Zahl arbeitsfähiger, aber nicht erwerbstätiger Menschen mit Behinderungen gibt.
- 5.18 Ein besonderes Thema, bei dem Handlungsbedarf besteht, ist die Komplexität der Regelungen zum öffentlichen Auftragswesen in Bezug auf die Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse. In dem Grünbuch (Abschnitt 4.4) wird die Frage aufgeworfen, ob die anzuwendenden Schwellenwerte für solche Dienste angehoben werden sollten, um die Besonderheiten des Sozialwesens besser zu berücksichtigen. Der Ausschuss wird die laufenden Arbeiten in diesem Bereich genau verfolgen, insbesondere im Zusammenhang mit der Mitteilung (KOM)2011 206 endg., wobei er sich bewusst ist, dass selektive Änderungen der Schwellenwerte unerwünscht sind.

¹⁹ Artikel 44 Überprüfung der Eignung der Teilnehmer, Artikel 45-51 Eignungskriterien.

²⁰ "Europäische Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen 2010-2020", KOM(2010) 636 endg.

- 5.19 Im Rahmen der Europa-2020-Strategie sollte die Kommission die Zuständigkeit erhalten, um diesen Modernisierungsprozess in den Mitgliedstaaten genau zu verfolgen. Hierbei wären Veröffentlichungen auf einer Website für Bekanntmachungen aller vergebenen Aufträge hilfreich, und zwar ungeachtet des Auftragswerts und unter Erwähnung der Art des Unternehmens, an das der Auftrag vergeben wurde (Kleinstunternehmen, KMU oder großes Unternehmen), sowie des Auftragswerts.

6. **Unbefriedigende Praktiken**

- 6.1 Zu den Zielen der Richtlinie gehört die Bekämpfung von Günstlingswirtschaft, Betrug und Korruption. Diese Praktiken kommen nicht nur im öffentlichen Auftragswesen vor, aber das Manko an kommerzieller Disziplin, auf das im Grünbuch verwiesen wird, ist eine zusätzliche Dimension, denn der Staat kann solche Praktiken seiner eigenen Agenturen nicht ständig überwachen. Die Richtlinie kann das Korruptions- oder Wettbewerbsrecht nicht ersetzen, diese sorgen aber aufgrund ihrer strengen Verfahrensdisziplin für zusätzlichen Schutz.
- 6.2 Der EWSA ist der Auffassung, dass die Vorschriften über die Unterauftragnehmer gestärkt werden müssen. Eine mehrfache Weitervergabe von Unteraufträgen führt zu Problemen bei der Durchsetzung von Tarifvereinbarungen, Arbeitsbedingungen und Verfahren zur Gewährleistung von Gesundheitsschutz und Sicherheit. Die öffentlichen Auftraggeber sollten einen größeren Spielraum erhalten, um in Bezug auf die Erfüllung der qualitativen, sozialen und ökologischen Ziele auf die Aufträge einzuwirken. Werden Unterauftragnehmer hinzugezogen, sollten alle diesbezüglichen Einzelheiten vor der Vergabe des Auftrags offengelegt werden, und die öffentlichen Auftraggeber sollte deren Verantwortlichkeiten und Haftung eindeutig regeln, um eine wirksame Überwachung und Kontrolle des Auftrags zu gewährleisten. Es sollten Instrumente geschaffen werden, mit deren Hilfe die öffentlichen Auftraggeber Unterauftragnehmer prüfen und ablehnen können, wenn sie Bedenken haben.
- 6.3 Ein Auftrag wird in der Regel einem Hauptauftragnehmer erteilt, der über die nötigen Fähigkeiten und Erfahrungen verfügt, um die geforderten Arbeiten und Lieferungen auszuführen oder die geforderte Dienstleistungen zu erbringen. Der Hauptauftragnehmer trägt die Verantwortung für den gesamten Auftrag und ist dem öffentlichen Auftraggeber gegenüber für dessen Ausführung zuständig. Dies umfasst unter anderem die Verwaltung der Materialbeschaffung und der gegebenenfalls abgeschlossenen Unteraufträge. Die Verfahren für die Sanktionierung und den Ausschluss von Bietern gemäß dem Artikel über ein ungewöhnlich niedriges Angebot sollten weniger komplex sein, vor allem in Bezug auf die Einhaltung der geltenden Bestimmungen über den Beschäftigungsschutz und die Arbeitsbedingungen. Das derzeit verbindliche Verfahren, um ein Angebot abzulehnen, ist kompliziert und umfasst schriftliche Anträge. Auch die Bestimmungen betreffend die Informationen über die Wirtschaftlichkeit des Bauverfahrens, des Fertigungsverfahren oder der Erbringung der Dienstleistung bedürfen einer Überprüfung. Es sollten verbindliche Anforderungen erlassen werden, wonach die Bieter die Informationen dem öffentlichen Auftraggeber vorzulegen haben, anstatt dass der öffentliche Auftraggeber um die Informationen ersuchen muss. Im Interesse der Förderung

menschenwürdiger Arbeitsbedingungen, der Gleichbehandlung der Arbeitnehmer und darüber hinausgehender Ziele im Bereich der Nachhaltigkeit sollten die Richtlinien geändert und entsprechende Bestimmungen aufgenommen werden.

- 6.4 Anzeichen zufolge ist Günstlingswirtschaft die hauptsächliche unbefriedigende Praxis, d.h., wenn der öffentliche Auftraggeber Aufträge an einen bevorzugten Lieferanten vergibt, zuweilen sogar ohne die Vergabeabsicht anzukündigen. Solche verdeckten Machenschaften sind schwer festzustellen, da sie erst im Nachhinein offensichtlich werden. Nach Auffassung des EWSA würde eine Ankündigung aller öffentlichen Aufträge im Voraus mittels des Verfahrens einer e-Beschaffung dazu beitragen, Missbrauch dieser Art vorzubeugen, ohne dass den öffentlichen Auftraggebern übermäßige Bürden auferlegt werden.
- 6.5 Der EWSA stellt heraus, dass zusätzliche Maßnahmen ergriffen werden müssen, um stärker zu überwachen, ob die Vertragsbedingungen, einschließlich der Vertragserfüllungsklauseln, nach der Vergabe eingehalten werden. Die Auftraggeber sind derzeit infolge der Finanzkrise mit einer zunehmend angespannten Finanz- und Personallage konfrontiert, und gleichzeitig sind auch die Agenturen, die Gesundheitsschutz und Sicherheit, Arbeitsnormen und Umweltschutz überwachen, Kürzungen ausgesetzt. Da die Annullierung einer Ausschreibung und die Neuausschreibung erhebliche Kosten verursachen können, scheinen die Auftraggeber machtlos gegenüber einem die Vertragsbedingungen nicht einhaltenden oder säumigen Lieferanten. Die Kosten für die Gewährleistung der Einhaltung der Vertragsbedingungen sollten im Beschaffungshaushalt berücksichtigt werden, und es sollte eine Reihe anderer Strafen bei Nichteinhaltung der Vertragsbedingungen erwogen werden.
- 6.6 Erforderlich sind strikte Vorkehrungen in den Unternehmen, um Korruption vorzubeugen. Um dies zu fördern, sollten Maßnahmen der Selbstreinigung von Unternehmen unterstützt werden, nachdem Verfehlungen begangen wurden. Vorbildlich agierende Unternehmen sollten nach dem erfolgreichen Abschluss eines solchen Prozesses wieder in den Markt eintreten können. Die dafür geltenden strengen Anforderungen sollten in den Richtlinien festgelegt werden, um die derzeit unterschiedlichen Praktiken in den Mitgliedstaaten zu vermeiden.

7. **Die äußere Dimension**

- 7.1 Im Hinblick auf die äußere Dimension des öffentlichen Beschaffungswesens der EU darf nicht vergessen werden, dass die EU verpflichtet ist, menschenwürdige Arbeitsbedingungen, Gleichheit, die Achtung der Grundrechte, der Grundfreiheiten und der Arbeitsnormen sowie den Umweltschutz und die Energieeffizienz in Drittstaaten zu fördern. Diesen Grundsätzen müssen wir uns auch in Bezug auf Drittstaaten verpflichtet fühlen. Bei einer Änderung der Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge - unabhängig davon ob es sich um Mitgliedstaaten oder Drittstaaten handelt - müssen diese Grundsätze stets gestärkt werden. Auf EU-Ebene muss mehr getan werden, um die Sozial- und Umweltstandards in den Zulieferketten zu stärken, und diese Aspekte sind auch in der Handelspolitik zu berücksichtigen. Die Europäische Kommission muss sich gemeinsam mit den wichtigsten Akteuren wie den

Gewerkschaften und regierungsunabhängigen Organisationen ernsthaft darum bemühen, praktikable Strategien und Strukturen zu entwickeln.

- 7.2 Das Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen (GPA) dient als Rahmen und Plattform für die Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen im öffentlichen Auftragswesen weltweit. Möglichst viele Länder sollten motiviert werden, diesem Übereinkommen beizutreten.
- 7.3 Offene internationale Beschaffungsmärkte sind auch für europäische Bieter von Vorteil, da viele europäische Unternehmen, einschließlich KMU, in den Bereichen Bauwesen, öffentliches Bauwesen, alternative Energien und Umweltschutz Weltmarktführer sind²¹. Der EWSA betont nachdrücklich, dass die EU anstreben muss, den Zugang zu den öffentlichen Märkten in Drittstaaten zu verbessern. Gegenseitigkeit muss gesichert werden²².
- 7.4 Für den EWSA ist von großer Wichtigkeit, dass (staatseigene) Unternehmen von Drittländern dieselben Bestimmungen des öffentlichen Auftragswesens wie europäische Unternehmen einhalten, besonders bezüglich verbotener direkter oder indirekter staatlicher Beihilfen, der Preisbildung sowie der vorsorglichen Kosten- und Risikobewertung, wenn sie sich für öffentliche Aufträge in der EU bewerben. Die Durchsetzung der Einhaltung ist nicht einfach. Dieses Thema muss bei der Überprüfung der Richtlinie von 2004²³ zufriedenstellend geregelt werden.

Brüssel, den 13. Juli 2011

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und
Sozialausschusses

Staffan NILSSON

21 Siehe die Stellungnahmen des EWSA "Internationale Beschaffungsmärkte" (ABl. C 224 vom 30.8.2008, S. 32) und "Staatsunternehmen aus Drittländern auf den öffentlichen Beschaffungsmärkten der EU" (CESE 807/2011 - CCMI/082) (noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht).

22 Zu den sozialen Aspekten siehe die kürzlich veröffentlichte Stellungnahme "Eine integrierte Industriepolitik für das Zeitalter der Globalisierung", Ziffern 6.29 und 6.30 zu den ILO-Normen und zur sozialen Verantwortung der Unternehmen (CESE 808/2011 - CCMI/083, noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht).

23 Siehe die Stellungnahme CESE 807/2011 (CCMI/082), in der dieses Thema eingehend behandelt wird (noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht).