

Straßburg, den 3.10.2017
C(2017) 6654 final

EMPFEHLUNG DER KOMMISSION

vom 3.10.2017

zur Professionalisierung der öffentlichen Auftragsvergabe

**Errichtung einer Architektur für die Professionalisierung der öffentlichen
Auftragsvergabe**

(Text von Bedeutung für den EWR)

{SWD(2017) 327 final}

EMPFEHLUNG DER KOMMISSION

vom 3.10.2017

zur Professionalisierung der öffentlichen Auftragsvergabe

Errichtung einer Architektur für die Professionalisierung der öffentlichen Auftragsvergabe

(Text von Bedeutung für den EWR)

1. DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 292,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) **Die öffentliche Auftragsvergabe ist ein Instrument zur Schaffung eines intelligenten, nachhaltigen und integrativen Wachstums.** Dieses Instrument könnte erhebliche wirtschaftliche Auswirkungen¹ haben, indem es zur Agenda der Kommission für Wachstum, Arbeitsplätze und grenzüberschreitenden Handel beiträgt. Eine effiziente, effektive und wettbewerbsfähige öffentliche Auftragsvergabe ist sowohl ein Prüfstein für einen reibungslos funktionierenden Binnenmarkt als auch ein wichtiger Kanal für europäische Investitionen².
- (2) **Die 2014 erlassenen Richtlinien über die öffentliche Auftragsvergabe³ geben den Mitgliedstaaten ein Instrumentarium an die Hand, das es ihnen ermöglicht, die öffentliche Auftragsvergabe effizienter und strategischer zu nutzen.** Die öffentliche Auftragsvergabe steht vor neuen Herausforderungen, da zunehmend von ihr erwartet wird, dass sie das beste Preis-Leistungs-Verhältnis für öffentliche Gelder in einem stets eingeschränkten Haushaltsumfeld aufzeigt; die Möglichkeiten der Digitalisierung und sich entwickelnder Märkte nutzt; einen strategischen Beitrag zu horizontalen politischen Zielen und gesellschaftlichen Werten wie Innovation, soziale Inklusion und wirtschaftliche und ökologische Nachhaltigkeit leistet; die bestmögliche Zugänglichkeit aufweist und Verantwortungsbewusstsein zeigt, um Ineffizienzen, Verschwendung, Unregelmäßigkeiten, Betrug und Korruption möglichst gering zu halten und verantwortungsbewusste Lieferketten aufzubauen.

¹ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: **Den Binnenmarkt weiter ausbauen: mehr Chancen für die Menschen und die Unternehmen**“ (COM(2015)550).

² Fast die Hälfte der Kohäsionsmittel wird über die öffentliche Auftragsvergabe zur Verfügung gestellt. Im Zeitraum 2014-2020 wird die EU 325 Mrd. EUR – fast ein Drittel des gesamten EU-Haushalts – über die **Europäischen Struktur- und Investitionsfonds**, die das Wirtschaftswachstum, die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Wettbewerbsfähigkeit fördern und Entwicklungsunterschiede verringern sollen, in die Regionen Europas investieren.

³ 2014/24/EU (die „klassische Richtlinie“), 2014/23/EU (die „Konzessionsvergabe-Richtlinie“) und 2014/25/EU (die „Richtlinie über Versorgungsleistungen“) des Europäischen Parlaments und des Rates, insbesondere deren Artikel 83 Absatz 4, 45 Absatz 4 bzw. 99 Absatz 4.

- (3) **Es ist erforderlich, die effiziente Anwendung der Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge auf allen Ebenen sicherzustellen, um das Beste aus diesem wichtigen Instrument zur Ankurbelung europäischer Investitionen zu machen**, wie in der Investitionsoffensive für Europa⁴ dargelegt, und um den in der Rede zur Lage der Union 2017 von Präsident Juncker geforderten stärkeren Binnenmarkt zu erreichen. Mehr Effizienz ist auch eine der Verbesserungsmöglichkeiten bei der öffentlichen Auftragsvergabe, die über das Europäische Semester gemeldet werden.
- (4) **Daher muss die effizienteste Nutzung öffentlicher Mittel gewährleistet werden und öffentliche Auftraggeber müssen in der Lage sein, Aufträge dem höchsten Maß an Professionalität entsprechend zu vergeben.** Die Verbesserung und Unterstützung der Professionalität der öffentlichen Auftraggeber kann dazu beitragen, die Auswirkungen der öffentlichen Auftragsvergabe auf die Gesamtwirtschaft zu fördern.⁵
- (5) **Als Ziel der Professionalisierung der öffentlichen Auftragsvergabe gilt weitgehend**, dass sie die allgemeine Verbesserung des gesamten Spektrums der beruflichen Fähigkeiten und Kompetenzen, der Kenntnisse und Erfahrungen der Personen, die Aufgaben im Zusammenhang mit der öffentlichen Auftragsvergabe durchführen oder daran beteiligt sind, widerspiegeln soll.⁶ Sie umfasst ferner die Instrumente und die Unterstützung sowie die institutionelle Politikstruktur, die erforderlich sind, um die Arbeit effektiv durchzuführen und Ergebnisse zu erzielen.⁷ Eine effektive Professionalisierungspolitik sollte daher auf einem strategischen Gesamtkonzept beruhen, das an drei ergänzenden Zielen ausgerichtet ist:

I. Entwicklung der geeigneten politischen Architektur für die Professionalisierung: Um eine tatsächliche Wirkung entfalten zu können, sollten Maßnahmen zur Professionalisierung auf politische Unterstützung auf hoher Ebene zählen können. Das bedeutet, dass die Zuständigkeiten und Aufgaben klar Einrichtungen der zentralen politischen Ebene zugeteilt, Bemühungen auf lokaler, regionaler und sektoraler Ebene unterstützt und die Kontinuität über politische Zyklen hinweg gewährleistet werden müssen, gegebenenfalls unter Nutzung der institutionellen Strukturen, die die Spezialisierung, die Aggregation und den Wissensaustausch fördern.

⁴ 2014; Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen und die Europäische Investitionsbank: Eine Investitionsoffensive für Europa (COM(2014) 903 final).

⁵ Im Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen (SWD/2015/202) zur Binnenmarktstrategie wurden die **potenziellen wirtschaftlichen Vorteile durch die Lösung von Problemen durch mehr Professionalisierung auf über 80 Mrd. EUR geschätzt.**

⁶ Damit wird der gesamte Arbeitsbereich der für die Auftragsvergabe zuständigen Bediensteten abgedeckt, die an irgendeiner Stufe des Vergabeprozesses beteiligt sind, von der Feststellung des Bedarfs bis hin zur Auftragsverwaltung – sei es in den zentralen oder dezentralen Verwaltungen oder Einrichtungen, in Funktionen, die speziell als vergabebezogen definiert sind oder einfach als Zuständige für bestimmte Aufgaben im Zusammenhang mit der Auftragsvergabe.

⁷ Auf die Notwendigkeit, Beschäftigte für die Auftragsvergabe auszubilden, die in der Lage sind, kontinuierlich das beste Preis-Leistungs-Verhältnis zu erzielen, wird auch in der **Empfehlung der OECD zur Vergabe öffentlicher Aufträge von 2015** hingewiesen. <http://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf>

II. Humanressourcen — Verbesserung der Ausbildung und Laufbahnplanung von Vergabefachkräften: Vergabefachkräfte, d. h. diejenigen, die mit der Vergabe öffentlicher Aufträge für Waren, Dienstleistungen und Bauleistungen zu tun haben, sowie Rechnungsprüfer und Bedienstete, die für die Überprüfung von Vergaberechtsfällen zuständig sind, müssen über die Qualifikationen, Ausbildung, Fertigkeiten und Erfahrungen verfügen, die für ihre Zuständigkeitsebene erforderlich sind. Das bedeutet, dass man sich erfahrene, gut ausgebildete und motivierte Mitarbeiter sichert, die erforderlichen Ausbildungsmaßnahmen und eine kontinuierliche berufliche Entwicklung anbietet und eine Laufbahnstruktur und Anreize entwickelt, um die Tätigkeit in der öffentlichen Auftragsvergabe attraktiv zu machen und öffentliche Bedienstete dazu zu motivieren, strategische Ergebnisse zu liefern.

III. Systeme – Bereitstellung von Instrumenten und Methodiken zur Unterstützung der professionellen Auftragsvergabe: Vergabefachkräfte müssen mit den angemessenen Instrumenten und der angemessenen Unterstützung ausgestattet sein, um effizient zu handeln und bei jedem Kauf das beste Preis-Leistungs-Verhältnis zu erzielen. Das bedeutet, dass die Verfügbarkeit von Hilfsmitteln und Verfahren für die intelligente Auftragsvergabe sichergestellt sein muss, z. B.: Elektronische Instrumente für die Auftragsvergabe, Leitlinien, Handbücher, Muster und Instrumente zur Zusammenarbeit mit entsprechender Schulung, Unterstützung und entsprechendem Fachwissen, Zusammenfassung von Wissen und Austausch bewährter Verfahren.

- (6) **Die vorliegende Empfehlung⁸ unterstützt die Entwicklung und Umsetzung von politischen Maßnahmen zur Professionalisierung in den Mitgliedstaaten**, indem sie einen Bezugsrahmen zur Berücksichtigung vorlegt⁹. Mit dieser Maßnahme sollen die Mitgliedstaaten beim Aufbau der Politik für die Professionalisierung unterstützt werden, um das Profil, den Einfluss, die Wirkung und den Ruf der Auftragsvergabe bei der Erreichung öffentlicher Ziele zu verbessern.
- (7) Diese **Empfehlung ist an die Mitgliedstaaten gerichtet** sowie an deren öffentliche Verwaltungen vorwiegend auf nationaler Ebene. Im Rahmen ihres zentralisierten oder dezentralisierten Vergabesystems sollten die Mitgliedstaaten jedoch weiter **die öffentlichen Auftraggeber/Vergabestellen ermutigen und unterstützen**, indem sie Maßnahmen zur Professionalisierung ausbauen. Die Mitgliedstaaten sollten daher die für die öffentliche Auftragsvergabe zuständigen Stellen auf allen Ebenen sowie die mit der Schulung der Rechnungsprüfer und der für die Überprüfung von Vergaberechtsfällen zuständigen Bediensteten befassten Stellen auf diese Empfehlung hinweisen –

⁸ Die Kommission hat nicht die Absicht, ein bestimmtes Modell vorzuschreiben, fordert die Mitgliedstaaten und die einschlägigen Verwaltungen jedoch auf, sich mit den einschlägigen Fragen zu befassen. Es ist eindeutig anerkannt, dass alle Betroffenen verschiedene Etappen ihres Weges zurückgelegt haben. Nach den neuen Richtlinien sind die Mitgliedstaaten dennoch gehalten sicherzustellen, dass a) Informationen und Leitlinien zur Auslegung und Anwendung des EU-Vergaberechts als Hilfe für öffentliche Auftraggeber und Wirtschaftsteilnehmer, insbesondere KMU, kostenlos zur Verfügung stehen, und b) den öffentlichen Auftraggebern bei der Planung und Durchführung von Vergabeverfahren Unterstützung zur Verfügung steht.

⁹ Der Empfehlung wird eine Sammlung bewährter Verfahren aus den Mitgliedstaaten beiliegen.

HAT FOLGENDE EMPFEHLUNG ABGEGEBEN:

I. Festlegung der politischen Maßnahmen für die Professionalisierung der öffentlichen Auftragsvergabe

1. Die Mitgliedstaaten sollten **langfristige Strategien für die Professionalisierung der öffentlichen Auftragsvergabe** entwickeln und umsetzen, die auf ihren Bedarf, ihre Ressourcen und ihre Verwaltungsstruktur zugeschnitten sind, und die eigenständig oder Teil umfassenderer politischer Maßnahmen zur Professionalisierung der öffentlichen Verwaltung sind. Das Ziel ist es, Fertigkeiten zu gewinnen, zu entwickeln und zu erhalten, sich auf die Leistung und strategische Ergebnisse zu konzentrieren und das Beste aus den verfügbaren Instrumenten und Techniken zu machen. Diese Strategien sollten:
 - (a) alle einschlägigen Teilnehmer am Vergabeverfahren ansprechen und durch einen inklusiven Prozess auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene entwickelt werden;
 - (b) in Zusammenarbeit mit anderen politischen Maßnahmen im gesamten öffentlichen Sektor angewandt werden und
 - (c) eine Bestandsaufnahme der Entwicklungen in anderen Mitgliedstaaten und auf internationaler Ebene vornehmen.
2. Die Mitgliedstaaten sollten ferner **die öffentlichen Auftraggeber/Vergabestellen ermutigen und unterstützen** bei der Umsetzung der nationalen Professionalisierungsstrategien, der Entwicklung von Professionalisierungsmaßnahmen sowie von einer geeigneten institutionellen Architektur und Zusammenarbeit für eine besser koordinierte, effizientere und strategischere Auftragsvergabe, die unter anderem basiert auf:
 - (a) stärkerer Zusammenarbeit zwischen den einschlägigen Dienststellen und öffentlichen Auftraggebern/Vergabestellen und
 - (b) der Sachkenntnis der unterstützenden Ausbildungseinrichtungen, zentralen Vergabestellen und vergabeorientierten Berufsverbänden.

II. Humanressourcen — Verbesserung der Ausbildung und Laufbahnplanung

3. Die Mitgliedstaaten sollten **die Grundfertigkeiten und -kompetenzen, in denen jede Vergabefachkraft geschult werden und über die sie verfügen sollte, identifizieren und festlegen**, unter Berücksichtigung des multidisziplinären Charakters der Vergabeprojekte, sowohl für spezielle mit der Auftragsvergabe befasste Bedienstete und für damit zusammenhängende Aufgaben sowie für Richter und Rechnungsprüfer, etwa:
 - (a) Rahmen für Fertigkeiten und Kompetenzen zur Förderung der Einstellungs- und der Laufbahnplanungsverfahren und bei der Erarbeitung neuer Schulungslehrpläne und
 - (b) einen gemeinsamen Kompetenzrahmen für die öffentliche Auftragsvergabe auf europäischer Ebene.
4. Die Mitgliedstaaten sollten **geeignete Ausbildungsprogramme entwickeln (für die Erstausbildung und das lebenslange Lernen)**, basierend auf einer Daten- und Bedarfsanalyse, sowie gegebenenfalls auf Kompetenzrahmen, etwa:

- (a) Entwicklung und/oder Unterstützung des Erstausbildungsangebots auf Graduierten- und Postgraduiertenebene und andere Berufsausbildungen auf Einsteigerebene;
 - (b) Bereitstellung und/oder Unterstützung eines umfassenden, zielgerichteten und zugänglichen Angebots für lebenslange Ausbildung und Lernen;
 - (c) Multiplikation der Ausbildungsangebote über innovative interaktive Lösungen oder E-Learning-Instrumente sowie über Wiederholungsprojekte und
 - (d) Nutzung der Zusammenarbeit im Hochschulbereich und der Forschung zur Entwicklung einer fundierten theoretischen Grundlage für Vergabelösungen.
5. Darüber hinaus sollten die Mitgliedstaaten die Übernahme **fundierter Systeme der Personalverwaltung, der Laufbahnplanung und der Motivation besonders für Vergabetätigkeiten** durch öffentliche Auftraggeber/Vergabestellen entwickeln und fördern, um so qualifizierte Mitarbeiter für Vergabetätigkeiten zu gewinnen und zu behalten und mit der Auftragsvergabe befasste Bedienstete dazu zu ermutigen, bessere Ergebnisse und ein stärker strategisch orientiertes Konzept bei der öffentlichen Auftragsvergabe anzuwenden, beispielsweise:
- (a) Anerkennungs- und/oder Zertifizierungssysteme, die Vergabetätigkeiten angemessen identifizieren und belohnen;
 - (b) Laufbahnstrukturen, institutionelle Anreize und politische Unterstützung, um strategische Ergebnisse zu erzielen, und
 - (c) Preise für Spitzenleistungen zur Förderung bewährter Verfahren in Bereichen wie Innovation, umweltgerechte und sozial verantwortliche Vergabe öffentlicher Aufträge oder Korruptionsbekämpfung.

III. Systeme — Bereitstellung von Instrumenten und Methodiken

6. Die Mitgliedstaaten sollten **die Entwicklung und Übernahme zugänglicher IT-Instrumente ermutigen und fördern**, wodurch die Funktionsweise von Vergabesystemen vereinfacht und verbessert werden kann, z. B.:
- (a) Ermöglichung des Zugangs zu Informationen durch Schaffung zentraler Online-Portale;
 - (b) Entwicklung von IT-Instrumenten mit entsprechenden Schulungen (z. B. für Größenvorteile, Energieeffizienz oder Teamarbeit) oder Unterstützung entsprechender marktbestimmter Lösungen und
 - (c) Förderung eines strategischen Konzepts der Digitalisierung durch die Normung, das Teilen, die Wiederverwendung und die Interoperabilität von Waren und Dienstleistungen, insbesondere durch die Nutzung von auf EU-Ebene vorhandenen IT-Lösungen¹⁰, sowie Beitrag zur Entwicklung von Instrumenten wie einem Online-Katalog der IKT-Normen für die Auftragsvergabe¹¹.
7. Die Mitgliedstaaten sollten **die Integrität auf individueller und institutioneller Ebene als festen Bestandteil des professionellen Verhaltens unterstützen und fördern**, indem sie Instrumente zur Sicherstellung der Einhaltung und der

¹⁰ Unter anderem: Das zentrale digitale Zugangstor und Bausteine für die Connecting-Europe-Infrastrukturen für digitale Dienste (elektronische Identifizierung, elektronische Signatur, elektronische Zustellung, elektronische Rechnungstellung).

¹¹ https://joinup.ec.europa.eu/community/european_catalogue/

Transparenz und Leitlinien zur Vermeidung von Unregelmäßigkeiten zur Verfügung stellen, z. B.:

- (a) Festlegung von Ethikkodizes sowie von Chartas für die Integrität;
 - (b) Nutzung von Daten über Unregelmäßigkeiten¹² als Rückmeldung für die Entwicklung entsprechender Schulungen und Leitlinien sowie Förderung der Selbstreinigung und
 - (c) Entwicklung spezifischer Leitlinien zur Verhinderung und Aufdeckung von Betrug und Korruption, auch durch Systeme für die Meldung von Missständen.
8. Die Mitgliedstaaten sollten Leitlinien bereitstellen, die zum einen darauf abzielen, **Rechtssicherheit** über das EU-Recht und das nationale Recht oder Anforderungen aus den internationalen Verpflichtungen der EU zu schaffen und zum anderen zur **Förderung und Erleichterung des strategischen Denkens**, des geschäftlichen Denkens und der intelligenten/fundierte Beschlussfassung dienen, z. B.:
- (a) zielgerichtetes Anleitungsmaterial, Methodikhandbücher und Verzeichnisse bewährter Verfahren und der häufigsten Fehler, die aktuell, nutzerfreundlich und leicht zugänglich sind und auf der Erfahrung von Vergabefachkräften beruhen und
 - (b) genormte Muster und Instrumente für verschiedene Verfahren, z. B. Kriterien für die umweltgerechte Auftragsvergabe.
9. Die Mitgliedstaaten sollten **den Austausch bewährter Verfahren fördern und Vergabefachkräfte unterstützen**, um professionelle Vergabeverfahren, Zusammenarbeit und die Weitergabe von Kenntnissen sicherzustellen, z. B.:
- (a) Bereitstellung von technischer Unterstützung durch reaktive Helpdesks, Hotlines und/oder E-Mail-Dienste;
 - (b) Durchführung von Seminaren und Workshops für den Austausch neuer rechtlicher Entwicklungen, politischer Prioritäten und bewährter Verfahren und
 - (c) Förderung der Gemeinschaften von Fachkräften durch Online-Foren und Karrierenetzwerke.

FOLGEMAßNAHMEN ZU DIESER EMPFEHLUNG – BERICHTERSTATTUNG UND ÜBERWACHUNG

10. Es wird empfohlen, dass die Mitgliedstaaten die Kommission über Maßnahmen unterrichten sollten, die als Reaktion auf diese Empfehlung ergriffen werden, wenn sie gemäß Artikel 83 der Richtlinie 2014/24/EU, Artikel 45 der Richtlinie 2014/23/EU und Artikel 99 der Richtlinie 2014/25/EU Bericht erstatten.

Straßburg, den 3.10.2017

Für die Kommission
[...]
Mitglied der Kommission

¹² Unter Wahrung des Datenschutzrechts und des Grundrechts auf den Schutz personenbezogener Daten.