

Sonderbericht

**Die Bemühungen um eine Lösung der Probleme im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe bei Kohäsionsausgaben der EU sollten verstärkt werden**



EUROPÄISCHER  
RECHNUNGSHOF

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

E-Mail: [eca-info@eca.europa.eu](mailto:eca-info@eca.europa.eu)  
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA  
YouTube: EUAuditorsECA

Zahlreiche weitere Informationen zur Europäischen Union sind verfügbar über Internet,  
Server Europa (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2015

Print	ISBN 978-92-872-2826-0	ISSN 1831-080X	doi:10.2865/53467	QJ-AB-15-012-DE-C
PDF	ISBN 978-92-872-2822-2	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/34531	QJ-AB-15-012-DE-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2858-1	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/823670	QJ-AB-15-012-DE-E

© Europäische Union, 2015

Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

Die Genehmigung zur Wiedergabe oder Vervielfältigung des Fotos auf S. 20 muss direkt beim Copyright-Inhaber eingeholt werden.

*Printed in Luxembourg*

**Sonderbericht****Die Bemühungen um eine Lösung der Probleme im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe bei Kohäsionsausgaben der EU sollten verstärkt werden**

(gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV)

Die Sonderberichte des Hofes enthalten die Ergebnisse seiner Wirtschaftlichkeits- und Compliance-Prüfungen zu spezifischen Haushaltsbereichen oder Managementthemen. Bei der Auswahl und Gestaltung dieser Prüfungsaufgaben ist der Hof darauf bedacht, maximale Wirkung dadurch zu erzielen, dass er die Risiken für die Wirtschaftlichkeit oder Compliance, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben, künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Zuständig für die Durchführung dieser Wirtschaftlichkeitsprüfung war Prüfungskammer II (spezialisiert auf die Ausgabenbereiche strukturpolitische Maßnahmen, Verkehr und Energie) unter Vorsitz von Henri Grethen, Mitglied des Hofes.

Die Prüfung stand unter der Leitung von Phil Wynn Owen, Mitglied des Hofes; Herr Wynn Owen wurde unterstützt vom Chef seines Kabinetts, Gareth Roberts; Katharina Bryan, Attachée im Kabinett; Niels-Erik Brokopp, Referatsleiter; Milan Smid, Teamleiter; Remus Blidar, Anastassios Karydas, Laura Zanarini, Prüfer; Ildikó Preiss, Attachée im Kabinett von Herrn Grethen, sowie Johanne Vermer, Juristin.



Von links nach rechts: J. Vermer, G. Roberts, I. Preiss, A. Karydas, R. Blidar, K. Bryan, M. Smid, L. Zanarini, N.-E. Brokopp, P. Wynn Owen

Ziffer

## Glossar

## Abkürzungen

## I-VIII Zusammenfassung

## 1-13 Einleitung

4-8 **Der EU-Rahmen für die öffentliche Auftragsvergabe**

9-11 **Der EU-Rahmen für die öffentliche Auftragsvergabe**

12-13 **Öffentliche Auftragsvergabeverfahren: Wie funktionieren sie?**

## 14-17 Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

## 18-94 Bemerkungen

19-48 **Eine systematische Analyse der Fehler bei der öffentlichen Auftragsvergabe wird von Kommission und Mitgliedstaaten nur in sehr geringem Umfang durchgeführt**

19-24 Die Nichteinhaltung der Vorschriften über die öffentliche Auftragsvergabe ist weiterhin eine erhebliche Fehlerquelle im Bereich der Kohäsionspolitik

25-34 Es gibt verschiedene Ursachen für Fehler bei der öffentlichen Auftragsvergabe

35-40 Eine umfassende Analyse der Fehler in den Mitgliedstaaten kann aufgrund fehlender kohärenter Daten nicht stattfinden ...

41 ... in den besuchten Mitgliedstaaten gibt es jedoch Anzeichen dafür, dass mit einer systematischeren Erfassung der Daten begonnen wurde

42-48 Die Kommission analysiert Fehler bei der öffentlichen Auftragsvergabe noch nicht umfassend und systematisch

49-94 **Die Kommission und die Mitgliedstaaten haben begonnen, Maßnahmen zur Lösung des Problems umzusetzen, es bleibt jedoch noch viel zu tun**

51-60 Mit den von der Kommission seit 2010 getroffenen Maßnahmen wurden erste Schritte zur Lösung des Gesamtproblems eingeleitet

61-74 Bei richtiger Anwendung können die neuen Rechtsvorschriften dazu beitragen, das Problem der Fehler bei der öffentlichen Auftragsvergabe zu beheben

75-82 Die Mitgliedstaaten konzentrieren sich auf Primärkontrollen und haben erst kürzlich begonnen, vorbeugende Maßnahmen zu ergreifen

83-94 IT-Instrumente könnten dazu beitragen, Probleme bei der öffentlichen Auftragsvergabe zu beheben, müssen jedoch voll angewendet werden

## 95-105 **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

**Anhang I — Aufgaben der Kommission und der Mitgliedstaaten bei öffentlicher Auftragsvergabe und Kohäsionspolitik**

**Anhang II — Analyse der vom Hof aufgedeckten Fehler nach Fonds, 2009-2013**

**Anhang III — Beschreibung und Fehleranalyse in den einzelnen Phasen der Vergabeverfahren**

**Anhang IV — Von der Kommission eingeleitete Vertragsverletzungsverfahren im Zusammenhang mit öffentlicher Auftragsvergabe, 2009-2013**

## **Antworten der Kommission**

**Bescheinigungsbehörden** führen Primärkontrollen für die Ausgaben durch, die Verwaltungsbehörden geltend machen, und bescheinigen, dass diese Ausgaben rechtmäßig und ordnungsgemäß sind. Sie sind in der Regel Teil des Finanzministeriums oder interner Kontrollstellen unter dessen Aufsicht.

**Betrug** ist eine vorsätzliche Täuschung in der Absicht, sich selbst zu bereichern oder einem Dritten Schaden zuzufügen.

Die **Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration** ist die für EU-Beschäftigungs- und Sozialfragen zuständige Abteilung der Europäischen Kommission. Gemeinsam mit nationalen Behörden, Sozialpartnern, Organisationen der Zivilgesellschaft und anderen Interessenträgern setzt sich die Generaldirektion mit Herausforderungen im Zusammenhang mit der Globalisierung, der Überalterung der EU-Bevölkerung und den sich ändernden sozialen Gegebenheiten auseinander. Die GD ist für den Europäischen Sozialfonds (ESF) zuständig.

Die **Generaldirektion Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU**, früher GD Binnenmarkt und Dienstleistungen, ist die Abteilung der Europäischen Kommission, die für die Vollendung des Binnenmarkts für Waren und Dienstleistungen, die Förderung der EU-Wirtschaft durch Tätigkeiten zur Unterstützung der Industrie und kleiner und mittlerer Unternehmen sowie die Umsetzung der EU-Raumfahrtpolitik zuständig ist. Zu ihrem Aufgabenbereich gehören auch die Entwicklung der Vergabevorschriften der EU und die Überwachung ihrer Umsetzung durch die Mitgliedstaaten.

Die **Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung** ist die Abteilung der Europäischen Kommission, die für die Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der benachteiligten Regionen der Europäischen Union zuständig ist. Diese GD ist zuständig für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und den Kohäsionsfonds (KF).

Die **Prüfbehörden** liefern der Kommission Sicherheit hinsichtlich des wirksamen Funktionierens der Verwaltungssysteme und internen Kontrollen eines operationellen Programms (OP) (und somit hinsichtlich der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der bescheinigten Ausgaben). Die Prüfbehörden sind in der Regel Abteilungen innerhalb von Staatskanzleien, Finanzministerien (oder internen Kontrollstellen unter deren Aufsicht), anderen Ministerien oder Obersten Rechnungskontrollbehörden. Sie müssen funktionell unabhängig von den mit der Verwaltung des Fonds betrauten Stellen agieren. Eine Prüfbehörde übermittelt die Ergebnisse ihrer Systemprüfungen und Prüfungen von Vorhaben an die Verwaltungs- und Bescheinigungsbehörde des entsprechenden OP. Berichte über Systemprüfungen und der jährliche Kontrollbericht werden ebenfalls der Kommission übermittelt. Ist die Prüfbehörde der Ansicht, dass die Verwaltungsbehörde keine geeigneten Korrekturmaßnahmen getroffen hat, muss sie die Kommission darauf hinweisen.

Eine **Unregelmäßigkeit** ist eine Handlung, die den EU-Vorschriften zuwiderläuft und potenziell den finanziellen Interessen der EU schadet. Sie kann Folge eines faktischen Fehlers sein, der den Begünstigten bei der Beantragung von Mitteln oder der Behörde bei der Entscheidung über die Zahlung unterlaufen ist. Eine bewusst begangene Unregelmäßigkeit gilt als Betrug.

Eine **Verwaltungsbehörde** ist eine von einem Mitgliedstaat benannte nationale, regionale oder lokale Behörde oder sonstige öffentliche oder private Stelle, die ein operationelles Programm verwaltet. Zu ihren Aufgaben gehören die Auswahl der zu finanzierenden Projekte, die Überwachung der Durchführung dieser Projekte und die Berichterstattung über finanzielle Aspekte und erzielte Ergebnisse an die Kommission.

**Ex-ante-Konditionalitäten** sind Bedingungen, die auf in Partnerschaftsvereinbarungen festgelegten vorab definierten Kriterien basieren. Bei der Vorbereitung der OP des EFRE, KF und ESF für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 müssen die Mitgliedstaaten bewerten, ob diese Bedingungen erfüllt sind. Ist dies nicht der Fall, müssen Aktionspläne erstellt werden, um die Erfüllung bis zum 31. Dezember 2016 sicherzustellen.

**Finanzielle Berichtigungen** (Finanzkorrekturen) sollen verhindern, dass der EU-Haushalt durch fehlerhafte oder vorschriftswidrige Ausgaben belastet wird. In Bezug auf Ausgaben, die im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung erfolgen, liegt es in erster Linie in der Verantwortung der Mitgliedstaaten, zu Unrecht geleistete Zahlungen wiedereinzuziehen. Finanzielle Berichtigungen können durch die Rücknahme von mit Unregelmäßigkeiten behafteten Ausgaben durch die Mitgliedstaaten oder durch die Wiedereinzahlung zu Unrecht geleisteter Zahlungen an Begünstigte erfolgen. Finanzielle Berichtigungen können darüber hinaus von der Kommission auferlegt werden.

In einem **operationellen Programm** werden die Prioritäten und spezifischen Ziele eines Mitgliedstaats beschrieben, und es wird festgelegt, wie die Mittel zur Finanzierung von Projekten während eines bestimmten Zeitraums, im Allgemeinen sieben Jahre, verwendet werden sollen. Die Projekte müssen zur Erreichung eines oder mehrerer Ziele beitragen, die auf Ebene der Prioritätsachse des operationellen Programms bestimmt werden. Programme müssen für jeden der Fonds im Bereich der Kohäsionspolitik bestehen (d. h. für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Sozialfonds). Operationelle Programme werden von den Mitgliedstaaten vorbereitet und müssen von der Kommission genehmigt werden, bevor Zahlungen aus dem EU-Haushalt geleistet werden können. Sie können während der Laufzeit nur dann geändert werden, wenn beide Seiten zustimmen.

**Korruption** ist der Missbrauch von Macht zur Erlangung privater Vorteile. Passive Korruption (Bestechlichkeit) ist dann gegeben, wenn ein Bediensteter vorsätzlich unmittelbar oder über eine Mittelsperson für sich oder für einen Dritten Vorteile als Gegenleistung dafür fordert, annimmt oder sich versprechen lässt, dass er eine Diensthandlung vornimmt oder unterlässt. Aktive Korruption (Bestechung) ist dann gegeben, wenn eine Person vorsätzlich einem Bediensteten einen solchen Vorteil verspricht oder gewährt.

**Oberste Rechnungskontrollbehörden** sind nationale Stellen, die für die Prüfung der staatlichen Einnahmen und Ausgaben zuständig sind.

**Öffentliche Auftraggeber** sind nationale, regionale oder kommunale Behörden oder Einrichtungen des öffentlichen Rechts, zu deren Aufgaben es gehört, die Vergaberichtlinien für öffentliche Aufträge oder Wettbewerbe anzuwenden.

**Öffentliche Auftragsvergabe** ist der Prozess, mit dem nationale, regionale und kommunale Behörden oder Einrichtungen des öffentlichen Rechts Waren, Dienstleistungen und Bauleistungen wie Straßen und Gebäude erwerben. Privatunternehmen unterliegen ebenfalls den Vorschriften und/oder Grundsätzen für die öffentliche Auftragsvergabe, wenn sie Beschaffungen vornehmen, die hauptsächlich aus öffentlichen Mitteln finanziert werden, oder wenn derartige Anforderungen in der Finanzhilfvereinbarung vorgesehen sind.

**Partnerschaftsvereinbarungen** werden zwischen der Europäischen Kommission und einzelnen Mitgliedstaaten geschlossen. In ihnen sind die Pläne der nationalen Behörden für die Verwendung der Mittel aus den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds im Zeitraum 2014-2020 festgelegt. Sie enthalten ferner u. a. Einzelheiten zu Ex-ante-Konditionalitäten und Rahmenvorgaben für das Leistungsmanagement.

Ziel des **Europäischen Fonds für regionale Entwicklung** ist die Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in der Europäischen Union durch den Ausgleich der stärksten regionalen Ungleichgewichte im Wege der Bereitstellung finanzieller Unterstützung für die Schaffung von Infrastrukturen sowie für produktive, beschäftigungswirksame Investitionen, insbesondere zugunsten von Unternehmen.

Ziel des **Europäischen Sozialfonds** ist es, durch die Verbesserung der Beschäftigungs- und Arbeitsmöglichkeiten, hauptsächlich durch Weiterbildungsmaßnahmen, und die Förderung einer höheren Beschäftigungsquote und die Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt in der Europäischen Union zu stärken.

Ziel des **Kohäsionsfonds** ist die Verbesserung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts innerhalb der Europäischen Union durch Finanzierung von Umwelt- und Verkehrsprojekten in Mitgliedstaaten mit einem Pro-Kopf-Bruttosozialprodukt von weniger als 90 % des Unionsdurchschnitts.



**AEUV:** Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union

**EFRE:** Europäischer Fonds für regionale Entwicklung

**ESF:** Europäischer Sozialfonds

**GD GROW:** Generaldirektion Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU

**KF:** Kohäsionsfonds

**OLAF:** Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung

**OP:** Operationelles Programm

**ORKB:** Oberste Rechnungskontrollbehörden

## I

Die Vergabepolitik der EU ist ein wichtiges Instrument, um den Binnenmarkt zu verwirklichen und eine wirtschaftliche Verwendung öffentlicher Mittel sicherzustellen. Innerhalb der EU wird die öffentliche Auftragsvergabe durch die Vergaberichtlinien der EU geregelt, in denen gemeinsame Vorschriften und Verfahren festgelegt sind, die öffentliche Stellen bei der Vergabe von Bau- oder Dienstleistungsaufträgen befolgen müssen.

## II

Im Programmplanungszeitraum 2007-2013 wurden im Bereich der Kohäsionspolitik 349 Milliarden Euro über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), den Kohäsionsfonds und den Europäischen Sozialfonds bereitgestellt. Ein wesentlicher Teil dieser Mittel, insbesondere beim EFRE und beim Kohäsionsfonds, wird im Wege der öffentlichen Auftragsvergabe ausgegeben. Fast die Hälfte aller Projekte im Zusammenhang mit diesen drei Fonds, die der Hof im Zeitraum 2009-2013 prüfte, umfasste eine oder mehrere Ausschreibungen.

## III

Die Nichteinhaltung der Vorschriften über die öffentliche Auftragsvergabe ist eine ständige und erhebliche Fehlerquelle. Schwerwiegende Fehler führten dazu, dass ein fairer Wettbewerb nicht ausreichend oder gar nicht zustande kam und/oder Aufträge an andere als die besten Bieter vergeben wurden.

## IV

In diesem Bericht wird bewertet, ob die Kommission und die Mitgliedstaaten geeignete und wirksame Maßnahmen ergreifen, um das Problem der Fehler bei der öffentlichen Auftragsvergabe im Bereich der Kohäsionspolitik zu beheben.

## V

Bei der Prüfung wurde festgestellt, dass die Kommission und die Mitgliedstaaten begonnen haben, das Problem anzugehen, bei der Analyse des Problems und der Umsetzung von Maßnahmen jedoch noch viel zu tun bleibt.

## VI

Eine systematische Analyse der Fehler bei der öffentlichen Auftragsvergabe wird von Kommission und Mitgliedstaaten nur in sehr geringem Umfang durchgeführt. Aufgrund des Fehlens ausreichend genauer, verlässlicher und kohärenter Daten zu Art und Ausmaß der Fehler bei der öffentlichen Auftragsvergabe war keine umfassende Analyse der Ursachen möglich. Es gibt jedoch Anzeichen dafür, dass einige der im Rahmen dieser Prüfung besuchten Mitgliedstaaten nun mit einer systematischen Erfassung der Daten beginnen.

## VII

Die Kommission hat 2010 damit begonnen, eine Reihe von Maßnahmen einzuführen. Zu den legislativen Maßnahmen gehörten die Überarbeitung der Vergaberichtlinien und die Aufnahme bestimmter Bedingungen für Vergabesysteme in Partnerschaftsvereinbarungen, die von den Mitgliedstaaten bis spätestens Ende 2016 erfüllt werden müssen. Die Kommission hat 2013 zudem eine interne technische Arbeitsgruppe eingerichtet und einen internen Aktionsplan aufgestellt. Die meisten der im Plan vorgesehenen Maßnahmen sind jedoch noch nicht vollständig umgesetzt. Die Mitgliedstaaten haben erst kürzlich begonnen, umfassende Maßnahmen zur Vermeidung von Fehlern zu ergreifen.

## VIII

Der Hof empfiehlt Folgendes:

- a) i) Die Kommission sollte eine Datenbank zu Unregelmäßigkeiten konzipieren, die als Grundlage für eine aussagekräftige Analyse der Fehler bei der öffentlichen Auftragsvergabe dienen kann. Sie sollte Häufigkeit, Schweregrad und Ursachen der Fehler bei der öffentlichen Auftragsvergabe im Bereich der Kohäsionspolitik umfassend untersuchen und sich dabei auf geeignete Daten stützen, die sowohl aus ihren eigenen Datenbanken stammen als auch von den Mitgliedstaaten vorgelegt werden. Die Kommission sollte ihre Analyse als Teil des Berichts über die öffentliche Auftragsvergabe veröffentlichen, der in den neuen Richtlinien vorgesehen ist.
- ii) Die zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten sollten ihre eigenen Datenbanken über Unregelmäßigkeiten im Bereich der Kohäsionspolitik, einschließlich Unregelmäßigkeiten bei der öffentlichen Auftragsvergabe, entwickeln und analysieren. Sie sollten mit der Kommission zusammenarbeiten, um solche Daten in einer Form und zu einem Zeitpunkt vorzulegen, die die Arbeit der Kommission erleichtern.
- b) Bei Nichterfüllung der Ex-ante-Konditionalität zur öffentlichen Auftragsvergabe bis Ende 2016 sollte die Kommission ihre Befugnisse konsequent nutzen, um Zahlungen an die betreffenden Mitgliedstaaten so lange auszusetzen, bis diese die Mängel behoben haben.
- c) Die Kommission sollte ihren internen Aktionsplan zur öffentlichen Auftragsvergabe aktualisieren und veröffentlichen. Sie sollte jährlich über die Fortschritte berichten. Zu diesem Zweck sollte die Kommission die Abstimmung zwischen ihren mit Fragen der öffentlichen Auftragsvergabe befassten Abteilungen verbessern.
- d) Die Kommission sollte eine hochrangige Gruppe einsetzen, die bei der Lösung des Problems der Fehler bei der öffentlichen Auftragsvergabe eine führende Rolle übernimmt, um das Risiko zu vermeiden, dass Maßnahmen nicht konsequent in allen Kommissionsdienststellen umgesetzt werden. Die Gruppe sollte sich für Verbesserungen bei der öffentlichen Auftragsvergabe und gegebenenfalls auch für eine Vereinfachung auf diesem Gebiet einsetzen.
- e) Die Kommission sollte finanzielle Berichtigungen auferlegen, wenn sie feststellt, dass die Primärkontrollen der Mitgliedstaaten nicht ausreichend wirksam sind. Falls erforderlich, sollte sie bei Verstößen gegen die Vergaberichtlinien Vertragsverletzungsverfahren einleiten.
- f) Die Kommission sollte die Möglichkeiten, die die Entwicklungen in der Informationstechnologie bieten, stärker nutzen und dabei auch die elektronische Beschaffung und die Instrumente zur Extraktion von Daten sowie bewährte Verfahren fördern.
- g) Die Mitgliedstaaten sollten die Möglichkeiten, die die elektronische Beschaffung und Instrumente zur Extraktion von Daten bieten, stärker nutzen.

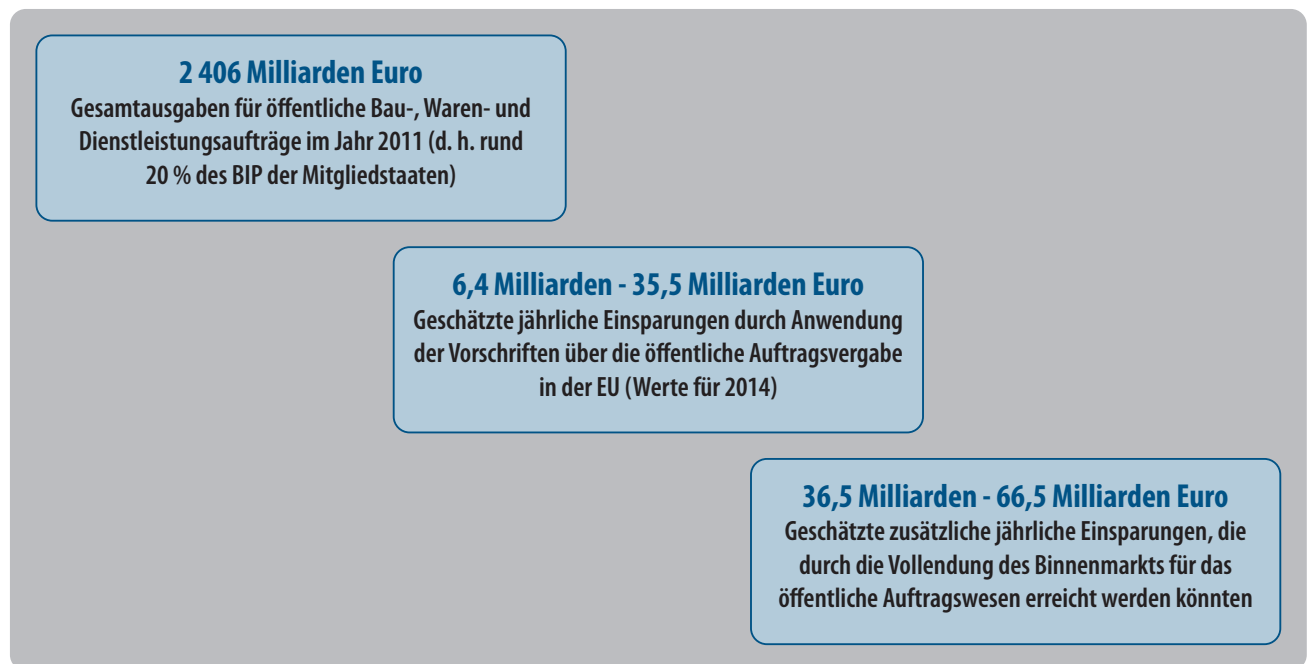
## 01

Die Vergabepolitik der EU ist ein wichtiges Instrument, um den Binnenmarkt zu verwirklichen und ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum entsprechend der Strategie Europa 2020 zu erreichen und gleichzeitig eine möglichst wirtschaftliche Verwendung öffentlicher Mittel sicherzustellen<sup>1</sup>. Die Verbesserung der Wirtschaftlichkeit öffentlicher Ausgaben und das Erreichen eines angemessenen Kosten-Nutzen-Verhältnisses sind zentrale Ziele der Regierungsführung. Auf verschiedenen Regierungsebenen wurden Bestimmungen vorgesehen, um eine bestmögliche Verwendung öffentlicher Mittel sicherzustellen, wenn öffentliche Aufträge vergeben werden. **Abbildung 1** enthält einige Schlüsselzahlen.

- 1 KOM(2010) 2020 endgültig vom 3. März 2010 „Europa 2020: Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“.
- 2 Siehe „Umsetzungsbericht zum öffentlichen Auftragswesen 2013“, veröffentlicht von der GD Binnenmarkt und Dienstleistungen am 1. August 2014; *SMEs' access to public procurement markets and aggregation of demand in the EU* (Zugang von KMU zu Märkten für öffentliche Aufträge und Bündelung der Nachfrage in der EU), im Auftrag der Europäischen Kommission von PwC, ICF GHK und Ecorys erstellte Studie, Februar 2014; und *The Cost of Non-Europe in the Single Market, IV – Public Procurement and Concessions* (Die Kosten des Nicht-Europas im Binnenmarkt, IV – Öffentliche Auftragsvergabe und Konzessionen), Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS), September 2014 – PE 536.355.

Abbildung 1

## Schlüsselzahlen zur Vergabe öffentlicher Aufträge in der EU



Quelle: Europäisches Parlament und Europäische Kommission<sup>2</sup>.

## 02

Mit den Vorschriften der EU über die öffentliche Auftragsvergabe soll unter anderem dafür gesorgt werden, dass die Grundsätze und grundlegenden Freiheiten des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) eingehalten werden (siehe **Abbildung 2**)<sup>3</sup>. Dadurch würden wiederum der Wettbewerb und der grenzüberschreitende Handel zunehmen, was zu einem besseren Kosten-Nutzen-Verhältnis für die Behörden führen und gleichzeitig die Produktivität der Anbieter erhöhen und die Teilnahme von KMU sowie ihren Zugang zu diesen Märkten verbessern würde. Kurz gesagt, mit den Vorschriften sollen der Binnenmarkt unterstützt, der Wettbewerb gefördert und das

Kosten-Nutzen-Verhältnis verbessert werden.

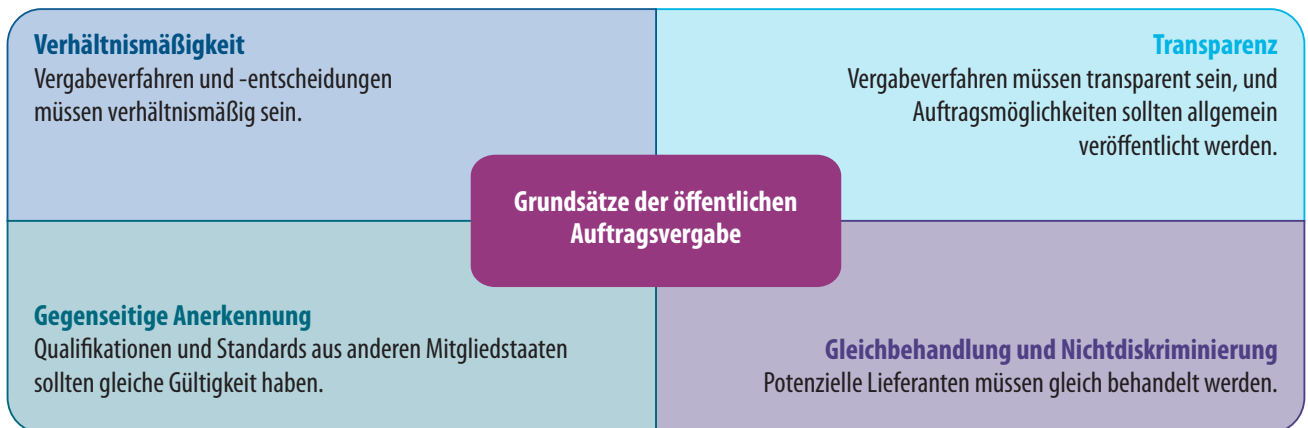
## 03

In diesem Bericht wird die durchgängig hohe Fehlerquote bei der öffentlichen Auftragsvergabe im Zusammenhang mit Ausgaben der EU im Bereich der Kohäsionspolitik untersucht, insbesondere Fälle, in denen die Vorschriften nicht ordnungsgemäß eingehalten wurden. Insbesondere wird untersucht, ob die Kommission und die Mitgliedstaaten geeignete und wirksame Maßnahmen ergreifen, um das Problem zu beheben<sup>5</sup>.

- 3 Freier Verkehr von Waren (Artikel 28 AEUV) und Dienstleistungen (Artikel 56), Niederlassungsfreiheit (Artikel 49) und Dienstleistungsfreiheit, Nichtdiskriminierung und Gleichbehandlung, Verhältnismäßigkeit, Transparenz und gegenseitige Anerkennung (Artikel 18 und 53).
- 4 Mitteilung der Kommission zu Auslegungsfragen in Bezug auf das Gemeinschaftsrecht, das für die Vergabe öffentlicher Aufträge gilt, die nicht oder nur teilweise unter die Vergaberichtlinien fallen (ABl. C 179 vom 1.8.2006, S. 2).
- 5 Siehe auch Landscape-Analyse 2014 des Hofes „EU-Gelder optimal verwenden: Eine Landscape-Analyse zu den Risiken für das EU-Finanzmanagement“ (<http://eca.europa.eu>).

Abbildung 2

## Grundsätze der öffentlichen Auftragsvergabe



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des Dokuments der Europäischen Kommission<sup>4</sup>.

## Der EU-Rahmen für die öffentliche Auftragsvergabe

### 04

Grundlage für die öffentliche Auftragsvergabe in der EU ist das Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen (*Agreement on Government Procurement, GPA*), ein multilaterales Übereinkommen zwischen einer Reihe von Mitgliedern der Welthandelsorganisation<sup>6</sup>, in dem die Beschaffung von Waren und Dienstleistungen durch öffentliche Stellen geregelt ist und das auf den Grundsätzen der Offenheit, Transparenz und Nichtdiskriminierung beruht. **Abbildung 3** zeigt die Governancestruktur der öffentlichen Auftragsvergabe.

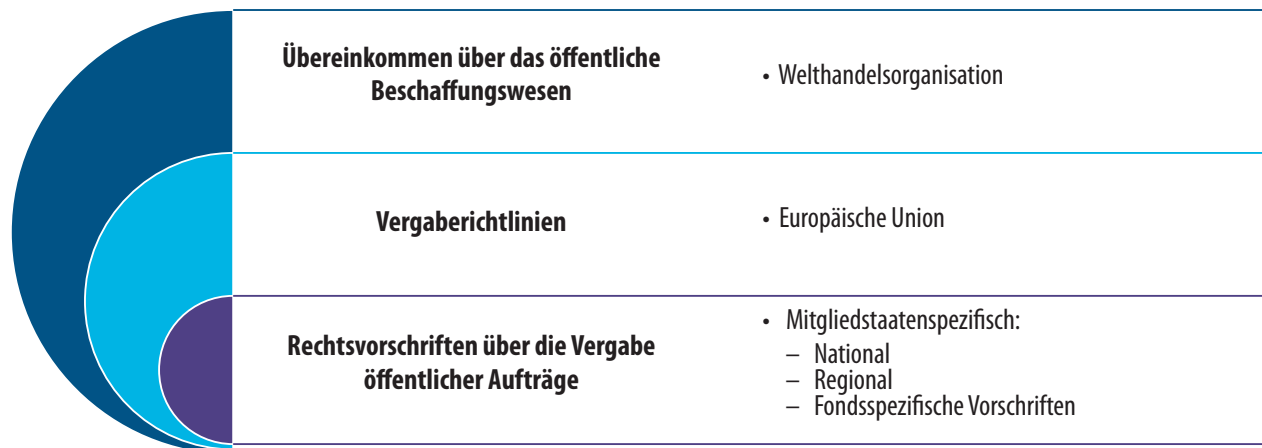
### 05

Innerhalb der EU wird die öffentliche Auftragsvergabe durch die Vergaberichtlinien der EU geregelt, mit denen gemeinsame Vorschriften und Verfahren festgelegt werden, die öffentliche Stellen bei der Vergabe von Aufträgen mit hohem Auftragswert befolgen müssen<sup>7</sup>. Mit den Vorschriften soll sichergestellt werden, dass Unternehmen aus dem gesamten Binnenmarkt die Möglichkeit haben, sich um öffentliche Aufträge zu bewerben. Diese EU-weiten Vorschriften gelten unabhängig davon, ob es sich um rein nationale Mittel handelt oder EU-Mittel beteiligt sind. Die Richtlinien der EU gelten auch für den Europäischen Wirtschaftsraum.

- 6 Zu Beginn des Jahres 2015 hatte das GPA 15 Vertragsparteien, davon 43 WTO-Mitglieder. Weitere 28 WTO-Mitglieder nahmen am GPA-Ausschuss als Beobachter teil. Von diesen durchlaufen 10 Mitglieder derzeit den Prozess für den Beitritt zu dem Übereinkommen.
- 7 Richtlinie 2004/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge (ABl. L 134 vom 30.4.2004, S. 114) und Richtlinie 2004/17/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 zur Koordinierung der Zuschlagserteilung durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste (ABl. L 134 vom 30.4.2004, S. 1). Diese werden durch überarbeitete Richtlinien und eine neue Richtlinie über die Vergabe von Konzessionen ersetzt werden, die am 17. April 2014 veröffentlicht wurden und bis zum 18. April 2017 umgesetzt sein müssen (siehe Ziffer 0). Für Aufträge im Verteidigungsbereich und für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse gelten andere Bestimmungen.

Abbildung 3

## Governance der öffentlichen Auftragsvergabe



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

## 06

Wie bei allen Richtlinien müssen die Vergaberichtlinien der EU von den Mitgliedstaaten in nationales Recht umgesetzt werden. Mit diesen Richtlinien werden Mindeststandards festgelegt; sie tragen dazu bei, gleiche Wettbewerbsbedingungen zu schaffen, und geben den Mitgliedstaaten zudem die Möglichkeit, auf nationale Besonderheiten und Bedürfnisse zu reagieren und ihnen Rechnung zu tragen. Die Mitgliedstaaten können Gesetze erlassen, die in einigen Punkten spezifischer oder strikter sind. Die Mitgliedstaaten haben auch beträchtlichen Spielraum im Hinblick auf die administrativen Vorkehrungen, die getroffen werden, um die Einhaltung der EU-Vorschriften sicherzustellen.

## 07

Nicht alle Beschaffungen fallen in den Anwendungsbereich der Vergaberichtlinien der EU. In den Richtlinien der EU für die öffentliche Auftragsvergabe sind Mindestschwellenwerte vorgesehen<sup>8</sup>, unterhalb deren Aufträge nur nationalen Bestimmungen unterliegen. Bei Ausschreibungen müssen jedoch in jedem Fall die Grundsätze des Vertrags eingehalten werden (siehe **Abbildung 2**).

## 08

Ausschreibungen, die unter die EU-Richtlinien fallen, müssen online in der

Datenbank *Tender Electronic Daily* (TED) veröffentlicht werden. Der Anteil des Werts der in der TED-Datenbank veröffentlichten Ausschreibungen am Bruttoinlandsprodukt (BIP) kann als Indikator dafür verwendet werden, in welchem Umfang die öffentliche Auftragsvergabe EU-weit genutzt wird. 2012 lag der Gesamtwert der in der TED-Datenbank veröffentlichten Ausschreibungen bei 3,1 % des BIP der EU<sup>9</sup>. In einigen Mitgliedstaaten liegt die Verwendung von Ausschreibungen über dem Schwellenwert unter diesem Durchschnitt, wobei die Quoten deutlich niedriger sind als 3,1 %, beispielsweise in Deutschland (1,1 %), Österreich (1,5 %), Irland (1,5 %) und Luxemburg (1,6 %). Die Kommission hat Kontakt zu Deutschland aufgenommen, um die Gründe dafür festzustellen<sup>10</sup>.

## Kohäsionspolitik und öffentliche Auftragsvergabe

## 09

Im Programmplanungszeitraum 2007-2013 wurden im Bereich der Kohäsionspolitik über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), den Kohäsionsfonds (KF) und den Europäischen Sozialfonds (ESF) 349 Milliarden Euro bereitgestellt; für den Zeitraum 2014-2020 wurden 367 Milliarden Euro zugewiesen<sup>11</sup>.

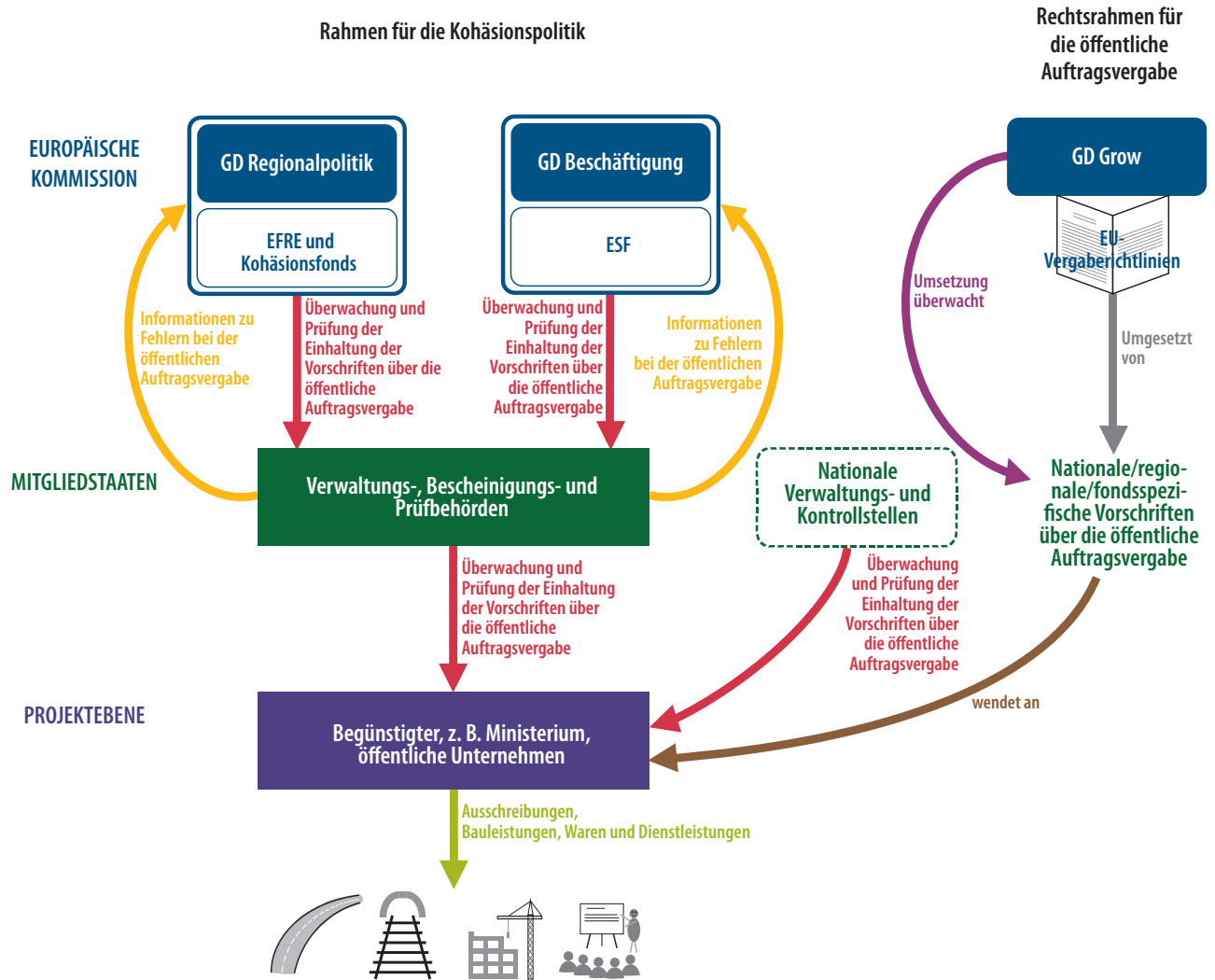
- 8 Die vom 1. Januar 2014 bis 31. Dezember 2015 am häufigsten zur Anwendung kommenden Schwellenwerte sind 5 186 000 Euro für Bauaufträge und 134 000 Euro für öffentliche Dienstleistungs- und Lieferaufträge. Weitere Schwellenwerte gelten für Versorgungsleistungen und subzentrale öffentliche Auftraggeber.
- 9 Siehe die von der GD MARKT am 12. November 2014 veröffentlichten Indikatoren für das öffentliche Auftragswesen 2012 (*Public Procurement Indicators 2012 – Economic analysis and e-Procurement*).
- 10 Empfehlung des Rates vom 8. Juli 2014 zum nationalen Reformprogramm Deutschlands 2014 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Deutschlands 2014 (ABL. C 247 vom 29.7.2014, S. 20).
- 11 Mittel für Verpflichtungen zu jeweiligen Preisen für wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt. *Quelle: Mehrjähriger Finanzrahmen 2014-2020 und EU-Haushalt 2014, EU-Kommission.*



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Abbildung 4

Stellen, die in der Kohäsionspolitik und bei der öffentlichen Auftragsvergabe eine Rolle spielen



Quelle: Europäischer Rechnungshof.



10

Für die EU-Ausgaben im Rahmen der Kohäsionspolitik sind die Kommission und die Mitgliedstaaten gemeinsam verantwortlich (siehe **Abbildung 4** und **Anhang I**). Ein wesentlicher Teil dieser Mittel, insbesondere beim EFRE und beim KF, wird über die öffentliche Auftragsvergabe ausgegeben. Fast die Hälfte aller vom Hof geprüften Vorgänge im Zusammenhang mit diesen drei Fonds umfasste eine oder mehrere Beschaffungen.

11

Die Mitgliedstaaten verfügen über eigene öffentliche Verwaltungs- und Kontrollrahmen für nationale und europäische öffentliche Ausgaben, an denen eine Vielzahl öffentlicher Stellen, darunter Oberste Rechnungskontrollbehörden (ORKB), beteiligt ist.

**Öffentliche Auftragsvergabeverfahren: Wie funktionieren sie?**

12

Nach der ersten Vorbereitung des Projekts und der Bedarfsanalyse gliedern sich öffentliche Auftragsvergabeverfahren in drei Hauptphasen, zu denen jeweils bestimmte Schritte gehören (siehe **Abbildung 5**).

Abbildung 5

**Hauptphasen öffentlicher Auftragsvergabeverfahren**



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

## 13

Die genauen Schritte in jeder Phase hängen davon ab, welches spezifische öffentliche Auftragsvergabeverfahren angewendet wird (in **Kasten 1** sind die wichtigsten Verfahrensarten beschrieben). Aufträge können entweder allein auf der Grundlage des Preises oder aber an den Bieter vergeben werden, der das wirtschaftlich günstigste Angebot abgibt. Die Mehrzahl der Aufträge (70 %) wird auf der letztgenannten Grundlage vergeben<sup>12</sup>.

12 *Public Procurement in Europe, Cost and effectiveness* (Öffentliche Auftragsvergabe in Europa, Kosten und Effizienz), im Auftrag der Europäischen Kommission von PwC, London Economics und Ecorys erstellte Studie über die Vergabevorschriften, März 2011, S. 5.

### Kasten 1

#### Die sechs wichtigsten Verfahrensarten für die öffentliche Auftragsvergabe gemäß den Richtlinien aus dem Jahr 2014

**Offenes Verfahren.** Die am häufigsten verwendete Form mit einem Anteil von 51 % an allen vergebenen Aufträgen. Angebote müssen bis zu einer bestimmten Frist eingereicht werden, und alle zulässigen Angebote werden bewertet<sup>13</sup>.

**Nichtoffenes Verfahren.** Interessierte Lieferanten werden zunächst gebeten, ihre Qualifikationen vorzulegen; danach wird eine Auswahlliste erstellt, und nur die darin aufgeführten Lieferanten werden zur Abgabe eines Angebots aufgefordert.

**Wettbewerblicher Dialog.** Wird für komplexere Beschaffungen verwendet. Zu dem Verfahren gehört ein Dialog zwischen dem öffentlichen Auftraggeber und den potenziellen Lieferanten, dessen Ziel es ist, die rechtlichen und/oder finanziellen Rahmenbedingungen für ein Projekt zu ermitteln und festzulegen, mit denen der Bedarf des öffentlichen Auftraggebers am besten gedeckt werden kann oder seine Ziele am besten erreicht werden können.

**Verhandlungsverfahren.** Nach einer Ausschreibung und einer ersten Bewertung fordert der öffentliche Auftraggeber die von ihm ausgewählten Wirtschaftsteilnehmer auf, ein Erstangebot einzureichen. Danach führt er Verhandlungen über die eingereichten Erstangebote und alle Folgeangebote, mit Ausnahme der endgültigen Angebote, mit dem Ziel, die Angebote inhaltlich zu verbessern.

**Verhandlungsverfahren ohne vorherige Veröffentlichung.** Können lediglich bei wenigen, zuvor festgelegten Fällen verwendet werden. Der öffentliche Auftraggeber nimmt Vertragsverhandlungen mit einem oder mehreren Lieferanten auf.

**Innovationspartnerschaft.** Der öffentliche Auftraggeber wählt Lieferanten auf eine Bekanntmachung hin aus und fordert sie im Wege von Verhandlungen auf, Ideen für die Entwicklung innovativer Bauleistungen, Lieferungen oder Dienstleistungen einzureichen, die einem Bedarf entsprechen sollen, der nicht durch ein bereits auf dem Markt verfügbares „Produkt“ gedeckt werden kann. Der öffentliche Auftraggeber kann solche Partnerschaften mit mehr als einem Lieferanten eingehen.

13 Siehe „Umsetzungsbericht zum öffentlichen Auftragswesen 2013“, veröffentlicht von der GD Binnenmarkt und Dienstleistungen am 1. August 2014.

## 14

Der Hof prüfte, ob die Kommission und die Mitgliedstaaten geeignete und wirksame Maßnahmen ergreifen, um das Problem der Fehler bei der öffentlichen Auftragsvergabe im Bereich der Kohäsionspolitik anzugehen, und behandelte dabei folgende Fragen:

- a) Haben die Kommission und die Mitgliedstaaten das Problem der Fehler bei der öffentlichen Auftragsvergabe im Bereich der Kohäsionspolitik untersucht?
- b) Haben die Kommission und die Mitgliedstaaten geeignete Maßnahmen ergriffen, um das Problem zu beheben, und waren diese Maßnahmen wirksam?

## 15

Bei der Prüfung wurden die Ergebnisse der Prüfungen des Hofes im Hinblick auf die Zuverlässigkeitserklärungen im Zeitraum 2009 bis 2013 berücksichtigt, und es wurde den Maßnahmen Rechnung getragen, die Kommission und Mitgliedstaaten zwischen 2009 und 2014 ergriffen haben, um das Problem der Nichteinhaltung der Vorschriften über die öffentliche Auftragsvergabe zu beheben.

## 16

Die Prüfungsergebnisse beruhen auf

- a) einer Analyse der einschlägigen Kommissionsdokumente;
- b) Gesprächen mit Beamten der Kommission;
- c) einer Umfrage bei 115 Prüfbehörden in 27 Mitgliedstaaten (ohne Kroatien), die für die operationellen Programme des EFRE, ESF und KF zuständig sind und von denen 69 antworteten; Hauptziel der Umfrage war die Sammlung von Informationen zum Rahmen für die öffentliche Auftragsvergabe, zu den aufgedeckten Fehlern bei der öffentlichen Auftragsvergabe sowie den auf nationaler Ebene ergriffenen Vorbeugungs- und Korrekturmaßnahmen;
- d) Besuche in vier Mitgliedstaaten (Tschechische Republik, Spanien, Italien und Vereinigtes Königreich), in denen bei den Prüfungen des Hofes im Hinblick auf die Zuverlässigkeitserklärung im Zeitraum 2009-2013 eine hohe Anzahl von Fehlern bei der öffentlichen Auftragsvergabe aufgedeckt worden waren;
- e) einem Besuch in Zypern mit Schwerpunkt auf dem Einsatz der elektronischen Beschaffung;
- f) einer kurzen Umfrage bei den 28 ORKB der EU, von denen 18 antworteten.

## 17

Mit der Prüfung sollten gegebenenfalls bewährte Verfahren ermittelt werden, die zwischen den Mitgliedstaaten ausgetauscht werden könnten.

## 18

Die Bemerkungen unterteilen sich in zwei Abschnitte:

- a) Der erste Abschnitt enthält eine Zusammenfassung der mit der Beschaffung zusammenhängenden Prüfungsfeststellungen des Hofes im Hinblick auf den EFRE, KF und ESF im Zeitraum 2009-2013; darin wird untersucht, ob bei der Kommission und in den Mitgliedstaaten eine **solide analytische Grundlage** besteht, um das Problem der Fehler bei der öffentlichen Auftragsvergabe verstehen zu können.
- b) Im zweiten Abschnitt werden die **Maßnahmen** beschrieben, die Kommission und Mitgliedstaaten in den letzten Jahren **ergriffen haben**, und gegebenenfalls ihre Wirksamkeit bewertet.

**Eine systematische Analyse der Fehler bei der öffentlichen Auftragsvergabe wird von Kommission und Mitgliedstaaten nur in sehr geringem Umfang durchgeführt**

**Die Nichteinhaltung der Vorschriften über die öffentliche Auftragsvergabe ist weiterhin eine erhebliche Fehlerquelle im Bereich der Kohäsionspolitik**

### Worin besteht ein Fehler?

## 19

Ein Fehler tritt auf, wenn die nationalen und/oder EU-Vorschriften über die öffentliche Auftragsvergabe nicht eingehalten wurden. Für die Zwecke dieses Berichts werden drei Arten von Fehlern unterschieden, wie in **Tabelle 1** dargestellt.

Tabelle 1

### In diesem Bericht verwendete Fehlertypologie mit Beispielen<sup>1</sup>

Art des Fehlers	Beschreibung	Beispiele
<b>Schwerwiegend</b>	Ein schwerwiegender Verstoß gegen die Vorschriften, der dazu führte, dass der Wettbewerb beeinträchtigt wurde, und/oder es ist davon auszugehen, dass Aufträge an Bieter vergeben wurden, die nicht die besten Bieter waren.	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Direktvergabe – Auftragsvergabe ohne öffentliches Auftragsgabeverfahren in Fällen, in denen ein solches hätte angewendet werden müssen;</li> <li>b. Vergabe beträchtlicher und/oder vorhersehbarer zusätzlicher Arbeiten oder Dienstleistungen ohne öffentliches Auftragsgabeverfahren in Fällen, in denen ein solches hätte angewendet werden müssen;</li> <li>c. rechtswidrige Auswahl-/Vergabekriterien oder nicht korrekte Anwendung der Kriterien, was zu einem anderen Ergebnis der Ausschreibung geführt hat.</li> </ul>
<b>Erheblich</b>	Ein erheblicher Verstoß gegen die Vorschriften; dennoch ist davon auszugehen, dass die Aufträge an die besten Bieter vergeben wurden.	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. rechtswidrige Auswahl-/Vergabekriterien oder nicht korrekte Anwendung der Kriterien, was jedoch nicht zu einem anderen Ergebnis der Ausschreibung geführt hat;</li> <li>b. nicht alle Auswahl-/Vergabekriterien sind in den Ausschreibungsunterlagen veröffentlicht;</li> <li>c. eingeschränkter Wettbewerb aufgrund ungerechtfertigter Dringlichkeit.</li> </ul>
<b>Geringfügig</b>	Weniger schwerwiegende, häufig formale Fehler, die keine nachteiligen Auswirkungen auf das Ausmaß des Wettbewerbs hatten.	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. rechtswidrige Auswahl-/Vergabekriterien oder nicht korrekte Anwendung der Kriterien, was jedoch nicht zu einem anderen Ergebnis der Ausschreibung geführt hat;</li> <li>b. nicht alle Auswahl-/Vergabekriterien sind in den Ausschreibungsunterlagen veröffentlicht;</li> <li>c. eingeschränkter Wettbewerb aufgrund ungerechtfertigter Dringlichkeit.</li> </ul>

<sup>1</sup> Im Kontext der Zuverlässigkeitserklärung des Hofes werden Fehler, die hier als schwerwiegend beschrieben werden, als „quantifizierbare Fehler“ bezeichnet. Diese Fehler werden bei der geschätzten Fehlerquote des Hofes berücksichtigt. Siehe Jahresbericht des Hofes zum Haushaltsjahr 2013, Anhang 1.1 (ABl. C 398 vom 12.11.2014).

**Fehler, die der Hof bei seinen Prüfungen im Hinblick auf die Zuverlässigkeitserklärungen 2009-2013 aufgedeckt hat**

**20**

Im Zeitraum 2009-2013 prüfte der Hof im Rahmen seiner jährlichen Prüfungsarbeit im Hinblick auf die Erstellung der Zuverlässigkeitserklärung mehr als 1 400 Vorgänge<sup>14</sup>, die aus dem EU-Haushalt über den EFRE, KF und ESF kofinanziert wurden, einschließlich der Überprüfung von öffentlichen Auftragsvergabeverfahren im Zusammenhang mit fast 700 Projekten. Fehler im Zusammenhang mit der öffentlichen Auftragsvergabe wurden in etwa 40 % all dieser Projekte aufgedeckt. Insgesamt wurden fast 590 Fehler gefunden. **Abbildung 6** zeigt die Verteilung dieser Fehler nach ihrem Schweregrad.

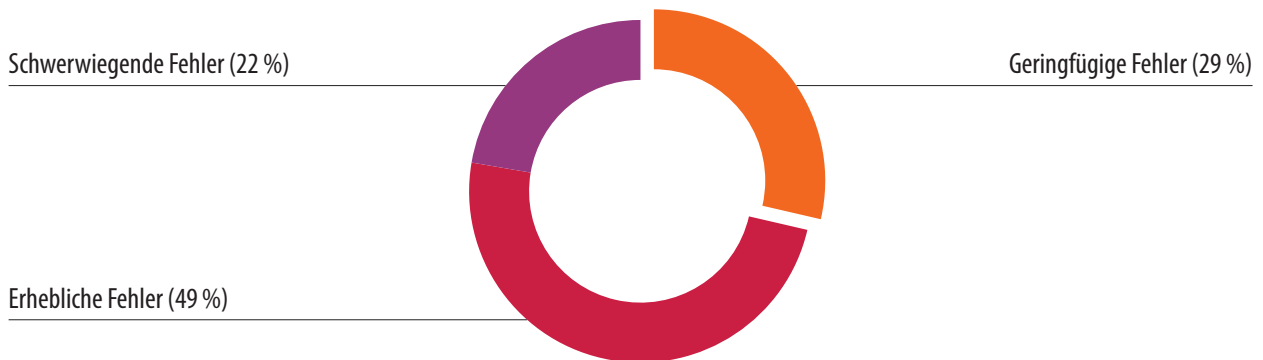
**21**

Schwerwiegende Fehler hatten im Zeitraum 2009-2013 einen Anteil von 48 % an der vom Hof geschätzten Fehlerquote beim EFRE und KF und von 16 % beim ESF. Der größte Anteil **schwerwiegender** Fehler, 70 %, wurde beim EFRE festgestellt. Dies ist teilweise darauf zurückzuführen, dass EFRE- und KF-Programme in der Regel größere Infrastrukturprojekte umfassen, bei denen für Aufträge häufig öffentliche Ausschreibungsverfahren durchgeführt werden müssen<sup>15</sup>. **Anhang II** enthält eine Zusammenfassung der Einzelheiten dazu, wie sich die Fehler auf die drei Fonds verteilen: EFRE, KF und ESF.

- 14 Im Allgemeinen bezieht sich ein Vorgang auf ein Projekt. In bestimmten Fällen können sich jedoch mehrere Vorgänge auf ein Projekt beziehen.
- 15 Zu den Projekten, die aus dem ESF kofinanziert werden, gehören häufig Dienstleistungen wie Unterrichtswesen und Berufsausbildung, die nicht vollständig in den Geltungsbereich der Richtlinie fallen (Anhang II B der Richtlinie 2004/18/EG, geändert durch Anhang VII zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2195/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates über das Gemeinsame Vokabular für öffentliche Aufträge (CPV) und der Vergaberichtlinien des Europäischen Parlaments und des Rates 2004/17/EG und 2004/18/EG im Hinblick auf die Überarbeitung des Vokabulars (ABl. L 74 vom 15.3.2008, S. 1)).

Abbildung 6

**Verteilung der bei den Prüfungen des Hofes im Hinblick auf die Zuverlässigkeitserklärungen 2009-2013 im Bereich der Kohäsionspolitik gefundenen Fehler nach ihrem Schweregrad**



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

## 22

Fehler wurden in allen Phasen der Auftragsvergabe aufgedeckt, wobei der größte Anteil an schwerwiegenden Fehlern in der Vorausschreibungsphase festgestellt wurde:

- a) In der **Vorausschreibungsphase** waren die meisten aufgedeckten Fehler – 71 von 87 (82 %) – **schwerwiegende** Fehler. Öffentliche Auftraggeber vermieden Vergabeverfahren ganz, indem sie Aufträge direkt vergaben, obwohl ein Vergabeverfahren hätte durchgeführt werden müssen, oder teilten Aufträge in kleinere Ausschreibungen auf, um das Überschreiten der Schwellenwerte zu vermeiden, oder sie verwendeten ein
- b) In der **Ausschreibungsphase** wurden die meisten **schwerwiegenden** Fehler in der Spezifikation und bei der Anwendung der Auswahl-/Vergabekriterien festgestellt. Fehler im Zusammenhang mit den Veröffentlichungs- und Transparenzpflichten machten den größten Teil der Fehler insgesamt aus (186 von 587 Fehlern), ein Drittel von ihnen waren **erhebliche** Fehler (siehe Beispiel in **Kasten 3**).

ungeeignetes Verfahren. Bei vielen Aufträgen, die auf diese Weise direkt vergeben wurden, ging es um die Erbringung von Dienstleistungen und nicht um Bauleistungen (siehe Beispiel in **Kasten 2**).

## Kasten 2

### Beispiel für einen schwerwiegenden Fehler, bei dem überhaupt kein Vergabeverfahren stattfand

Bei einem EFRE-Projekt in **Polen**, dessen Ziel der Bau einer Umgehungsstraße für eine Großstadt war, beschloss der öffentliche Auftraggeber, einen Auftrag zur „Überwachung durch den Entwurfsverfasser“<sup>16</sup> (Architekturleistung) im Wege eines mit einem Wirtschaftsteilnehmer durchgeführten Verhandlungsverfahrens zu vergeben. Stattdessen hätte ein offenes oder nichtoffenes Verfahren, das einen Wettbewerb mehrerer Bieter erlaubt hätte, angewendet werden müssen. Der Auftragswert lag bei etwa 300 000 Euro.

<sup>16</sup> Eine „Überwachung durch den Entwurfsverfasser“ gewährleistet die genaue Ausführung des Projekts, die Einhaltung architektonischer, technologischer, stilistischer und bautechnischer Vorschriften und Standards sowie die Erstellung der Projektunterlagen für die Inbetriebnahme des Projekts.

## Kasten 3

### Beispiel für einen erheblichen Fehler, bei dem Bekanntmachungs- und Transparenzpflichten nicht erfüllt wurden



Bei einem Autobahnbauprojekt in der **Tschechischen Republik**, für das etwa 87 Millionen Euro aus dem Kohäsionsfonds bereitgestellt wurden, gab der öffentliche Auftraggeber in der Bekanntmachung der Ausschreibung nicht an, welche Mindestanforderungen im Hinblick auf die fachliche Kompetenz gestellt wurden. Infolgedessen wurden die Transparenz- und Bekanntmachungspflichten nicht erfüllt.

© Straßen- und Autobahndirektion der Tschechischen Republik

- c) In der **Phase der Auftragsverwaltung** waren 31 von 74 aufgedeckten Fehlern (42 %) **schwerwiegende** Fehler und betrafen Änderungen oder Ausweitungen des Umfangs der Aufträge ohne Verwendung eines Vergabeverfahrens, wenn ein solches Verfahren vorgeschrieben war (siehe Beispiel in **Kasten 4**).

## 23

**Anhang III** enthält zusätzliche Informationen zur Verteilung der Fehler in den einzelnen Phasen der Vorausschreibung, Ausschreibung und Auftragsverwaltung.

## 24

Der Sonderbericht des Hofes zu den Ursachen von Fehlern im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums vermittelt ein ähnliches Bild. Ursache einer beträchtlichen Anzahl an Fehlern bei der öffentlichen Auftragsvergabe waren ungerechtfertigte Direktvergaben, falsche Anwendung der Auswahl- und Vergabekriterien und Ungleichbehandlung von Bietern<sup>17</sup>.

17 Sonderbericht Nr. 23/2014 „Fehler bei den Ausgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums: Worin liegen die Ursachen und was wird zu ihrer Beseitigung unternommen?“ (<http://eca.europa.eu>).

### Kasten 4

#### Beispiel für einen schwerwiegenden Fehler im Zusammenhang mit Änderungen des Umfangs des Auftrags

In **Spanien** wurde ein Auftrag für den Bau einer Abwasserbehandlungsanlage, für den etwa 33 Millionen Euro aus dem EFRE bereitgestellt wurden, ursprünglich korrekt ausgeschrieben und vergeben. Anschließend wurde mehr als die Hälfte der in Auftrag gegebenen Arbeiten durch andere Arbeiten ersetzt, bei denen andere Technologien, Materialien und Mengen verwendet wurden. Obwohl sich der Zweck des Projekts und der Gesamtpreis nicht änderten, unterschieden sich die letztendlich ausgeführten Arbeiten wesentlich von den ursprünglich ausgeschrieben. Folglich hatte es für mehr als die Hälfte der endgültigen Arbeiten kein Ausschreibungsverfahren gegeben.



## Bemerkungen

### Es gibt verschiedene Ursachen für Fehler bei der öffentlichen Auftragsvergabe

#### Komplexität, fehlende Verwaltungskapazität und unzureichende Planung

#### 25

Jedes System für die öffentliche Auftragsvergabe ist von Natur aus recht komplex. Das derzeitige Ausmaß der **Komplexität** des Rechts- und Verwaltungsrahmens wird jedoch als problematisch angesehen. 90 % der 69 Prüfbehörden, die an der für diese Prüfung durchgeführten Umfrage

teilnahmen (siehe Ziffer 16), gaben an, dass der Rechtsrahmen für die öffentliche Auftragsvergabe in ihrem Land komplexer sei, als er sein müsste. Die Umfrageteilnehmer erklärten, dass Fehler hauptsächlich durch eine große Menge an Rechtsvorschriften und/oder Leitlinien, die Schwierigkeit ihrer Anwendung in der Praxis und fehlendes Fachwissen bei der Durchführung der öffentlichen Auftragsvergabeverfahren verursacht werden. Nahezu die Hälfte der Befragten wies darauf hin, Verbesserungen bei den öffentlichen Auftragsvergabeverfahren könnten hauptsächlich durch die Vereinfachung von Verfahren erzielt werden. **Kasten 5** enthält eine Beschreibung der Lage in einem der bei der Prüfung besuchten Mitgliedstaaten.

#### Kasten 5

### Das Problem der Komplexität und der hohen Zahl der Rechtsvorschriften: Beispiel aus einem Mitgliedstaat

Behörden in **Italien**, die für diese Prüfung befragt wurden, bezeichneten den Rechtsrahmen für die öffentliche Auftragsvergabe aufgrund des Umfangs und der Detailtiefe der Rechtsvorschriften als kompliziert und verwiesen auf die Komplexität der Verfahren, die für die öffentlichen Auftraggeber und die beteiligten Bieterfirmen vorgesehen sind. Zudem wurde das wichtigste italienische Gesetz über die öffentliche Auftragsvergabe häufig geändert, was die Anwendung erschwerte. Nach Angaben der italienischen Antikorruptionsbehörde sind die Hauptänderungen der wichtigsten Rechtsvorschriften zur öffentlichen Auftragsvergabe seit 2009 in 22 Rechtsakten enthalten. Die große Zahl an Rechtsvorschriften wird durch fondsspezifische Bestimmungen für die öffentliche Auftragsvergabe weiter erhöht – beispielsweise die Entscheidung des Ministeriums für Beschäftigung zur Festlegung ergänzender Bestimmungen für die öffentliche Auftragsvergabe bei Aufträgen unter dem Schwellenwert für aus dem ESF kofinanzierte Projekte. Im Juni 2014 wurde eine Arbeitsgruppe aus Vertretern Italiens und der Kommission eingerichtet, um bei der Umsetzung der im Jahr 2014 erlassenen EU-Richtlinien in nationales Recht Vereinfachungen zu fördern.

#### 26

Unzureichende **Verwaltungskapazitäten** bedeuten fehlende Kenntnis der Vorschriften und Mangel an Fachwissen über die konkreten Arbeiten oder Dienstleistungen, die beschafft werden. Dieses Problem stellt sich nicht nur für die öffentlichen Auftraggeber, sondern auch für die Behörden, die für die Überwachung dieser Verfahren zuständig

sind. Die Erfahrungen des Hofes mit der Prüfung von Fehlern bei der öffentlichen Auftragsvergabe deuten darauf hin, dass Probleme der Nichteinhaltung auf die unzureichende Umsetzung der geltenden Vorschriften zurückzuführen sind<sup>18</sup>. Auch Schreibfehler stellen eine Fehlerquelle dar. **Kasten 6** enthält ein Beispiel aus einem der bei der Prüfung besuchten Mitgliedstaaten.

18 Siehe die Stellungnahme des Hofes Nr. 4/2011 zum Grünbuch der Kommission über die Modernisierung der europäischen Politik im Bereich des öffentlichen Auftragswesens (ABl. C 195 vom 2.7.2011, S. 1) und seine jüngste Landscape-Analyse „EU-Gelder optimal verwenden: Eine Landscape-Analyse zu den Risiken für das EU-Finanzmanagement“, Ziffer 30 und einzelnes Datenblatt zur öffentlichen Auftragsvergabe, Ziffer 16 (<http://eca.europa.eu>).



## 27

**Unzureichende Planung** von Projekten und Ausschreibungsverfahren ist ebenfalls eine Ursache von Fehlern, insbesondere Fehlern, die in der Phase der Auftragsverwaltung bei der Änderung oder Ausweitung von Aufträgen auftreten.

**Die Richtlinien der EU werden von den Mitgliedstaaten nicht immer richtig umgesetzt**

## 28

Jeder Mitgliedstaat muss die Vergaberichtlinien der EU in nationales Recht umsetzen. Ist die Kommission der

Auffassung, dass die Umsetzung nicht den Richtlinien entspricht oder die wichtigsten Grundsätze nicht eingehalten werden, kann sie ein Vertragsverletzungsverfahren einleiten<sup>19</sup> und den Fall schließlich an den Europäischen Gerichtshof verweisen. Die Kommission leitete im Zeitraum 2009-2013 74 derartige Verfahren ein, von denen bis Ende 2014 acht dem Europäischen Gerichtshof vorgelegt wurden (**Anhang IV** enthält eine Analyse dieser Verfahren nach Mitgliedstaaten und Jahren). Eine solche falsche Anwendung/Umsetzung kann ebenfalls zu Fehlern führen (siehe Beispiel in **Kasten 7**).

<sup>19</sup> In Artikel 258 AEUV ist eine Vertragsverletzung als Verstoß eines Mitgliedstaats gegen eine Verpflichtung aus den Verträgen definiert.

### Kasten 6

#### Probleme im Zusammenhang mit Verwaltungskapazitäten: Beispiele aus einem Mitgliedstaat

In **Italien** war das Risiko, dass viele öffentliche Auftraggeber kein Fachwissen besitzen, durch die sehr große Zahl dieser Behörden besonders hoch. Es gibt 40 000 öffentliche Auftraggeber bzw. 70 000, wenn alle Kostenstellen gezählt werden. Für spezielle Kategorien von Waren und Dienstleistungen sehen die jüngsten italienischen Rechtsvorschriften eine deutliche Reduzierung der Anzahl der öffentlichen Auftraggeber vor, wodurch sich die Fachkompetenz auf dem Gebiet der öffentlichen Auftragsvergabe auf weniger öffentliche Auftraggeber konzentriert.

### Kasten 7

#### Beispiel für Fehler aufgrund einer falschen Umsetzung der Richtlinien in nationales Recht

In **Spanien** verursachte die unangemessene Übernahme der Richtlinien aus dem Jahr 2004 in das spanische Recht häufig Fehler im Hinblick auf Auftragsänderungen. Die spanischen Behörden beschlossen daher, dass Kosten von Auftragsänderungen nicht länger für eine Kofinanzierung durch die EU infrage kommen. Erst 2012 wurden nach der Änderung der Rechtsvorschriften bestimmte Auftragsänderungen unter bestimmten Umständen von den spanischen Behörden wieder für förderfähig befunden.

### Die Auslegung der Rechtsvorschriften ist zuweilen uneinheitlich

#### 29

Fehler können auch durch Unterschiede bei der Auslegung von Rechtsvorschriften entstehen. Beispiele:

- a) In der Tschechischen Republik berichteten die Behörden, dass unterschiedliche Auslegungen der gleichen Frage durch verschiedene Stellen – z. B. Verwaltungsbehörden, Prüfbehörden, ORKB, öffentliche Beschaffungsstellen, Europäische Kommission – zu unterschiedlichen Prüfergebnissen und Rechtsunsicherheit führten.
- b) In Italien bestehen unterschiedliche Auslegungen öffentlicher Auftraggeber bei der Definition eines unvorhersehbaren Ereignisses, das die Änderung eines Auftrags ohne Durchführung eines öffentlichen Auftragsvergabeverfahrens rechtfertigen könnte. Infolgedessen sind einige nationale Behörden der Ansicht, dass bei bestimmten

Auftragsänderungen die nationalen Vorschriften eingehalten werden, wohingegen die Prüfbehörden und die Kommission die gleichen Änderungen für rechtswidrig halten. Fehler im Zusammenhang mit derartigen Fällen sind ein sehr wichtiger Grund für finanzielle Berichtigungen in Italien: In den Jahren 2010-2012 beliefen sich diese Berichtigungen auf etwa 8 Millionen Euro. Zum Zeitpunkt der Prüfung versuchte Italien, dieses Problem im Rahmen seines nationalen Aktionsplans für die öffentliche Auftragsvergabe anzugehen (siehe Ziffer 65).

### Durch zusätzliche Vorschriften der Mitgliedstaaten wird der Rahmen bisweilen noch komplizierter

#### 30

Einige Mitgliedstaaten sehen auf nationaler Ebene Bestimmungen vor, die zu bestimmten Aspekten der öffentlichen Auftragsvergabe über die Richtlinien der EU hinausgehen (siehe **Kasten 8**).

#### Kasten 8

### Beispiel für nationale Vorschriften über die öffentliche Auftragsvergabe, die über die Anforderungen der EU-Richtlinien hinausgehen

In der **Tschechischen Republik** ist gemäß den nationalen Vorschriften für die Erhöhung eines Auftragswerts aufgrund unvorhergesehener Umstände ein Grenzwert von 20 % vorgeschrieben (im Gegensatz zum Grenzwert von 50 % in der EU-Richtlinie). Die Tschechische Republik wollte damit eine Verbesserung der Transparenz erreichen, doch einige Wirtschaftsteilnehmer und öffentliche Auftraggeber im Land betrachten dies als unnötige Erschwernis.

**Betrug kann eine Ursache von Fehlern bei der öffentlichen Auftragsvergabe sein**

**31**

Der OECD zufolge ist die öffentliche Auftragsvergabe der staatliche Tätigkeitsbereich, der aufgrund seiner Komplexität, des Umfangs der dabei entstehenden Finanzflüsse und der engen Interaktion zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor am stärksten für Verschwendung, Betrug und Korruption anfällig ist<sup>20</sup>.

**32**

Die Mitgliedstaaten sind rechtlich verpflichtet, der Kommission vierteljährlich über alle Unregelmäßigkeiten im Wert von mehr als 10 000 Euro Bericht zu erstatten und dabei darauf hinzuweisen, in welchen Fällen sie Betrug vermuten<sup>21</sup>. Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) sammelt diese Informationen im Namen der Kommission in seinem Berichterstattungssystem für Unregelmäßigkeiten (*Irregularity*

*Management System, IMS*). Die Mitgliedstaaten melden alle möglichen Arten von Unregelmäßigkeiten, darunter auch Unregelmäßigkeiten im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe. Auf der Grundlage dieser Informationen erstellt die Kommission ihren Jahresbericht zum Schutz der finanziellen Interessen der EU und zur Betrugsbekämpfung<sup>22</sup>.

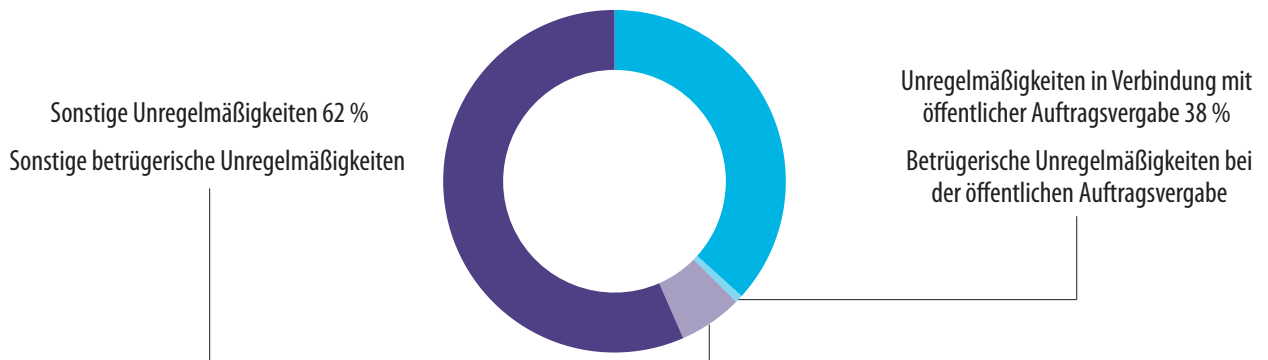
**33**

Im Hinblick auf die Kohäsionspolitik bezogen sich im Zeitraum 2007-2013 38 % der etwa 12 000 Unregelmäßigkeiten, die dem OLAF von den Mitgliedstaaten gemeldet wurden, auf die öffentliche Auftragsvergabe. Von den Unregelmäßigkeiten bei der öffentlichen Auftragsvergabe wurden 2 % als mit Betrug in Zusammenhang stehend gemeldet (siehe **Abbildung 7**). Einige Mitgliedstaaten melden dem OLAF sehr wenige Unregelmäßigkeiten, die sie als Fälle von Betrug betrachten. So meldeten beispielsweise Spanien und Frankreich zwischen 2007 und 2013 keine Unregelmäßigkeit bei der öffentlichen Auftragsvergabe, die mit Betrug verknüpft war.

- 20 OECD, *Fighting corruption in the public sector: integrity in procurement* (Bekämpfung von Korruption im öffentlichen Sektor: Integrität bei der Auftragsvergabe) ([www.oecd.org/gov/ethics/integrityinpublicprocurement.htm](http://www.oecd.org/gov/ethics/integrityinpublicprocurement.htm)).
- 21 Artikel 28 der Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 der Kommission vom 8. Dezember 2006 zur Festlegung von Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung.
- 22 Siehe SWD(2014) 244 final vom 17. Juli 2014, *Statistical evaluation of irregularities reported for 2013 Own Resources, Natural Resources, Cohesion Policy, Pre-accession and Direct expenditure* (Statistische Evaluierung der für 2013 gemeldeten Unregelmäßigkeiten – Eigenmittel, natürliche Ressourcen, Kohäsionspolitik, Heranführungspolitik und Direktausgaben), S. 67, Begleitdokument zum Dokument COM(2014) 474 final vom 17. Juli 2014 „Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union – Betrugsbekämpfung Jahresbericht 2013“.

Abbildung 7

**Unregelmäßigkeiten, die dem OLAF im Namen der Kommission für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 über das IMS von den Mitgliedstaaten gemeldet wurden**



Quelle: OLAF.

## Bemerkungen

### 34

Der Hof verweist jedes Projekt, bei dem er Betrug vermutet, an das OLAF. Er befasste das OLAF infolge seiner Arbeit im Hinblick auf die Zuverlässigkeitserklärung im Bereich der Kohäsionspolitik im Zeitraum 2009 bis 2013 mit 17 derartigen Projekten, von denen sechs mit der öffentlichen Auftragsvergabe zusammenhingen. Das OLAF leitete zu 10 der 17 Projekte, von denen fünf mit der öffentlichen Auftragsvergabe zusammenhingen, eine Untersuchung ein.

### **Eine umfassende Analyse der Fehler in den Mitgliedstaaten kann aufgrund fehlender kohärenter Daten nicht stattfinden ...**

### 35

Der Hof wollte ferner feststellen, ob die Kommission und die Mitgliedstaaten Art, Schweregrad und Ursache der Fehler bei der öffentlichen Auftragsvergabe im Bereich der Kohäsion gründlich untersucht haben. Eine regelmäßige Analyse der Gründe für das Auftreten von Fehlern bei der öffentlichen Auftragsvergabe ist notwendig, damit die Kommission und die Mitgliedstaaten wirksam Maßnahmen festlegen und durchführen können, mit denen diese Fehler berichtigt und vermieden werden.

### 36

Die Angaben zu Fehlern bei der öffentlichen Auftragsvergabe sind innerhalb der Mitgliedstaaten häufig über mehrere Einrichtungen verstreut. Sie werden auch nicht systematisch an andere Stellen innerhalb des jeweiligen Mitgliedstaats weitergegeben, die zwar nicht unmittelbar bei der Verwaltung des EFRE, ESF und KF mitwirken, jedoch für ihre Durchführung dennoch von Bedeutung sind; dazu gehören beispielsweise Einrichtungen, die an den Rechtsvorschriften für die öffentliche Auftragsvergabe beteiligt sind. Dadurch erhöht sich das Risiko, dass in einem bestimmten Mitgliedstaat kein vollständiger Überblick über die Tendenzen und Probleme besteht, der für die Entwicklung vorbeugender Maßnahmen hilfreich sein könnte. Behördenübergreifende Arbeitsgruppen wurden in Italien, der Tschechischen Republik und dem Vereinigten Königreich eingerichtet, um sich mit diesem Risiko auseinanderzusetzen (siehe Ziffer 82).

### 37

Teilnehmer an der Umfrage bei den Prüfbehörden nannten ähnliche Probleme wie die, die der Hof bei der Analyse seiner eigenen Daten im Hinblick auf die Arten und den Schweregrad der Fehler bei der öffentlichen Auftragsvergabe festgestellt hatte (siehe Ziffer 20). Die Mitgliedstaaten haben jedoch nur sehr begrenzt systematische und umfassende Analysen der Fehler bei der öffentlichen Auftragsvergabe vorgenommen, um sich ein Bild zu machen. Auch wenn 60 der 69 Prüfbehörden, die an der Umfrage teilnahmen, erklärten, Fehler bei der öffentlichen Auftragsvergabe zu untersuchen, waren lediglich 14 in der Lage, strukturierte Daten zu den Fehlern vorzulegen, die in den letzten Jahren bei der öffentlichen Auftragsvergabe aufgedeckt wurden. Die Hälfte von ihnen war aus Italien, die übrigen waren aus Belgien, Lettland, Litauen, den Niederlanden und Spanien.

## Bemerkungen

### 38

Der Hof stellte in den vier besuchten Mitgliedstaaten Folgendes fest:

- a) Die Behörden der Mitgliedstaaten, die die Kohäsionspolitik umsetzen, hatten die Ursachen der Fehler kaum untersucht.
- b) Lediglich in Italien fand eine Untersuchung mit Schwerpunkt auf den Fehlern bei der öffentlichen Auftragsvergabe statt. Die nationale Koordinierungsstelle der Prüfbehörden untersuchte die Hauptfehlerquelle in Italien, nämlich die Änderung von Aufträgen und zusätzliche Arbeiten.
- b) erklärten zwei, Verfahren der öffentlichen Auftragsvergabe, die nur mit nationalen Mitteln finanziert werden, seien stärker fehleranfällig als öffentliche Verfahren, die auch mit Mitteln der EU finanziert werden;
- c) erklärten drei, sie könnten keinen Kommentar dazu abgeben, da sie die festgestellten Fehler nicht verglichen hätten oder ihnen kein verlässlicher Hinweis auf mögliche Fehler vorliege, da sich ihre Prüfungen hauptsächlich auf die nationale Finanzierung der Auftragsvergabe bezögen.

### 39

Aufgrund des Fehlens ausreichend detaillierter und kohärenter Daten zur Art und zum Umfang der Fehler bei der öffentlichen Auftragsvergabe in den Mitgliedstaaten war eine umfassende, zuverlässige Analyse der Ursachen auf nationaler und EU-Ebene nicht möglich.

### 40

18 der 28 ORKB der Mitgliedstaaten antworteten bei der Umfrage des Hofes (siehe Ziffer 16) auf die Frage, ob ihres Erachtens Verfahren der öffentlichen Auftragsvergabe, die nur mit nationalen Mitteln finanziert werden, stärker oder weniger fehleranfällig als Verfahren sind, die mit EU-Mitteln kofinanziert werden, oder ob sie keinen wesentlichen Unterschied feststellen. Von diesen

- a) erklärten 13, es gebe keine wesentlichen Unterschiede gegenüber Verfahren, die mit EU-Mitteln kofinanziert werden;
- b) erklärten zwei, Verfahren der öffentlichen Auftragsvergabe, die nur mit nationalen Mitteln finanziert werden, seien stärker fehleranfällig als öffentliche Verfahren, die auch mit Mitteln der EU finanziert werden;
- c) erklärten drei, sie könnten keinen Kommentar dazu abgeben, da sie die festgestellten Fehler nicht verglichen hätten oder ihnen kein verlässlicher Hinweis auf mögliche Fehler vorliege, da sich ihre Prüfungen hauptsächlich auf die nationale Finanzierung der Auftragsvergabe bezögen.

**... in den besuchten Mitgliedstaaten gibt es jedoch Anzeichen dafür, dass mit einer systematischeren Erfassung der Daten begonnen wurde**

### 41

In den vier im Zuge der Prüfung besuchten Mitgliedstaaten

- a) haben drei Mitgliedstaaten – Italien, die Tschechische Republik und Spanien – in den letzten Jahren Datenbanken eingerichtet (siehe **Kasten 9**). Diese Datenbanken könnten eine umfassendere und regelmäßige Analyse erleichtern und dadurch die Kenntnisse über Fehler bei der öffentlichen Auftragsvergabe als Grundlage für die Konzipierung geeigneter Maßnahmen zur Behebung der Probleme vertiefen (siehe Ziffer 89).
- b) Im Vereinigten Königreich bestand eine solche Datenbank noch nicht. Die EFRE-Verwaltungsbehörde für England hat die Aufnahme ausführlicher Angaben zu Fehlern bei der öffentlichen Auftragsvergabe in ihr Management-Informationssystem für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 vorgesehen.

### Verwendung strukturierter Datenbanken für Fehler bei der öffentlichen Auftragsvergabe in den Mitgliedstaaten

In **Italien** hat die Koordinierungsstelle für die EFRE- und ESF-Prüfbehörden ihre allgemeine Prüfdatenbank durch genauere Angaben zur Art aller Fehler bei der öffentlichen Auftragsvergabe ergänzt. Die Datenbank enthält alle seit 2010 in diesem Bereich aufgedeckten Fehler. Zu jeder Fehlerart und Prüfbehörde sind in der Datenbank die Anzahl der aufgedeckten Fehler und die damit zusammenhängenden finanziellen Berichtigungen aufgeführt. Der italienische Rechnungshof verwendet seine Datenbank der Unregelmäßigkeiten auch als Instrument zur Risikobewertung im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe.

In der **Tschechischen Republik** erfasst die Prüfbehörde seit 2013 ihre Feststellungen zur öffentlichen Auftragsvergabe in einer strukturierten Datenbank, die sie zur Durchführung von Analysen verwendet. Die Ergebnisse gibt sie an andere Einrichtungen weiter.

In **Spanien** enthält die Datenbank der Prüfbehörde seit den ersten Jahren des Programmplanungszeitraums 2007-2013 Einzelheiten zu den von ihr aufgedeckten Fehlern bei der öffentlichen Auftragsvergabe. Zum Zeitpunkt der Prüfung war diese Datenbank jedoch noch nicht genutzt worden, um die Art dieser Fehler eingehend zu untersuchen.

### Die Kommission analysiert Fehler bei der öffentlichen Auftragsvergabe noch nicht umfassend und systematisch

#### 42

Der Hof prüfte, ob die Kommission Daten erhoben und Datenbanken eingerichtet hat, um die Analyse von Fehlern bei der öffentlichen Auftragsvergabe zu erleichtern.

#### 43

Die GD Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU (GD GROW) überwacht Schlüsselindikatoren im Hinblick auf die Verwendung der öffentlichen Auftragsvergabe in den Mitgliedstaaten unter Einsatz der TED-Datenbank, darunter den Anteil des BIP, der ausgeschrieben wird, oder die nationalen öffentlichen Ausgaben, die für gemäß den EU-Vorschriften vergebene öffentliche Aufträge getätigt werden (siehe Ziffer 8).

#### 44

Die GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung und die GD Beschäftigung, Soziales und Integration erhalten Informationen über Fehler bei der öffentlichen Auftragsvergabe im Zusammenhang mit Ausgaben der Kohäsionspolitik hauptsächlich aus den folgenden vier Quellen:

- a) den jährlichen Kontrollberichten, die der Kommission von den Prüfbehörden der Mitgliedstaaten vorgelegt werden<sup>23</sup>. Die Informationen über Fehler bei der öffentlichen Auftragsvergabe werden jedoch nicht in einer Form vorgelegt, die der Kommission eine umfassende Analyse dieser Fehler erlauben würde;
- b) den eigenen Prüfungen der Kommission, bei denen Art, Schweregrad und Ursachen der Fehler bei der öffentlichen Auftragsvergabe in aus dem EFRE, dem KF und dem ESF kofinanzierten Projekten analysiert werden;
- c) bilateralen Treffen mit nationalen Behörden, insbesondere Prüfbehörden;
- d) Prüfungen, die der Hof im Rahmen seiner Arbeit zur Erstellung der jährlichen Zuverlässigkeitserklärung durchführt.

23 Siehe Sonderbericht Nr. 16/2013 „Modell der „Einzigsten Prüfung“ („Single Audit“) – Inwieweit kann sich die Kommission im Kohäsionsbereich auf die Arbeit der nationalen Prüfbehörden stützen? Eine Bestandsaufnahme“ (<http://eca.europa.eu>).

## Bemerkungen

### 45

Bisher hat die Kommission eine gezielt auf Fehler bei der öffentlichen Auftragsvergabe ausgerichtete horizontale Analyse durchgeführt, die im Mai 2011 stattfand<sup>24</sup>. Bei dieser Analyse der GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung wurden die von der Kommission selbst durchgeführten Prüfungen und die Prüfungen des Hofes verwendet; dabei wurden allgemeine Trends bei den aufgedeckten Fehlern im Bereich des EFRE und des Kohäsionsfonds – der ESF wurde nicht einbezogen – im Zeitraum 2007 bis 2010 aufgezeigt. Weder die GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung noch die GD Beschäftigung, Soziales und Integration haben seither eine solche Analyse durchgeführt.

### 46

Der Kommission liegt zwar eine gewisse Menge an Daten über Fehler bei der öffentlichen Auftragsvergabe aus dem gesamten Bereich der Kohäsionspolitik vor, sie hat jedoch noch keine zuverlässige und umfassende Datenbank aller Fehler bei der öffentlichen Auftragsvergabe entwickelt. In der GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung gab es eine Datenbank, die Einzelheiten über die meisten Prüfungsfeststellungen zum EFRE und zum KF enthielt, einschließlich Feststellungen zur öffentlichen Auftragsvergabe. Diese enthielt jedoch nur Daten für die Jahre 2010 und 2011.

### 47

Nach Ansicht der GD Beschäftigung, Soziales und Integration ist die Entwicklung einer speziellen Datenbank für Fehler bei der öffentlichen Auftragsvergabe im Rahmen des ESF nicht angezeigt, da solche Fehler beim ESF geringere Auswirkungen haben als beim EFRE und beim KF (siehe auch Ziffer 21). Daher hat sie keine horizontalen Analysen vorgenommen und hat nicht vor, für den ESF eine Datenbank zu Fehlern bei der öffentlichen Auftragsvergabe einzurichten.

### 48

Eine Datenbank der Unregelmäßigkeiten, einschließlich der bei der öffentlichen Auftragsvergabe entstehenden Unregelmäßigkeiten, wäre für die Kommission ein wertvolles Mittel, um Einblick in Art, Schweregrad und Ursachen von Fehlern zu erhalten, damit ihre Maßnahmen genau ausgerichtet oder gegebenenfalls angepasst werden können. Seit 2008 verfügt das OLAF über eine Datenbank, die als Berichterstattungssystem für Unregelmäßigkeiten (IMS) bezeichnet wird. Die Mitgliedstaaten übermitteln dem OLAF über dieses System Informationen über Unregelmäßigkeiten (siehe Ziffer 33). Die im IMS enthaltenen Informationen über Fehler bei der öffentlichen Auftragsvergabe ermöglichen jedoch keine aussagekräftige Analyse der Art, des Schweregrads oder der Ursachen von Fehlern. Bei der Erstellung ihrer Berichte für 2011 stützte sich die Kommission nicht auf das IMS, um Fehler bei der öffentlichen Auftragsvergabe in den Mitgliedstaaten zu analysieren. Seitdem hat die Kommission die von den Mitgliedstaaten über das IMS gemeldeten Daten noch nie zur Analyse der Fehler bei der öffentlichen Auftragsvergabe herangezogen.

24 *Working Document prepared by DG Regional Policy on the main audit findings regarding application of public procurement rules in Member States found in projects co-financed by ERDF and the Cohesion Fund under cohesion policy* (Arbeitsdokument der GD Regionalpolitik zu den wichtigsten Prüfungsfeststellungen im Hinblick auf die Anwendung der Vorschriften über die öffentliche Auftragsvergabe in den Mitgliedstaaten bei Projekten, die aus dem EFRE und dem Kohäsionsfonds im Rahmen der Kohäsionspolitik kofinanziert werden) (CC/2011/08 EN), nicht öffentlich zugänglich. Die Ergebnisse dieser Analyse wurden im Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen *Analysis of errors in cohesion policy for the years 2006-2009 – actions taken by the Commission and the way forward* (Analyse der Fehler in der Kohäsionspolitik für die Jahre 2006-2009 – Maßnahmen der Kommission und weiteres Vorgehen), SEC(2011) 1179 vom 5. Oktober 2011, erneut verwendet.



## Die Kommission und die Mitgliedstaaten haben begonnen, Maßnahmen zur Lösung des Problems umzusetzen, es bleibt jedoch noch viel zu tun

### 49

Der Hof wollte feststellen, ob die Kommission und die Mitgliedstaaten geeignete Maßnahmen ergriffen haben, um das Problem der Fehler bei der öffentlichen Auftragsvergabe im Bereich der Kohäsionspolitik zu beheben. Dies könnten entweder allgemein vorbeugende Maßnahmen sein, mit denen das Auftreten der Fehler von vornherein verhindert wird, oder Korrekturmaßnahmen, mit denen die Auswirkungen von aufgedeckten Fehlern auf den Haushalt der EU begrenzt werden. Entsprechende vorbeugende Maßnahmen in diesem Kontext könnten legislative Maßnahmen sein, d. h. Maßnahmen zur Festlegung und Durchsetzung von Rechtsvorschriften, oder Maßnahmen im Zusammenhang mit Verwaltungs- und Kontrollsystemen, wie Maßnahmen zur Verbesserung der Verwaltungskapazitäten, die keine legislative Komponente enthalten.

### 50

In diesem Teil des Berichts werden die Maßnahmen der Kommission und der vier während der Prüfung besuchten Mitgliedstaaten aufgezeigt und gegebenenfalls bewertet.

## Mit den von der Kommission seit 2010 getroffenen Maßnahmen wurden erste Schritte zur Lösung des Gesamtproblems eingeleitet

### 51

Der Hof hat in seinen Berichten und Stellungnahmen bereits 2006 spezifische Probleme bei der Einhaltung der nationalen und EU-Vorschriften über die öffentliche Auftragsvergabe im Bereich Kohäsion festgestellt<sup>25</sup>. Gestützt auf ihre Arbeit der Vorjahre<sup>26</sup> begann die Kommission 2010 und 2011 damit, spezifische Maßnahmen zur Lösung des Gesamtproblems zu entwickeln.

### 52

**Abbildung 8** zeigt, wie sich die Maßnahmen der Kommission seit 2010 entwickelt haben.

- 25 Siehe beispielsweise den Jahresbericht des Hofes über die Ausführung des Haushaltsplans zum Haushaltsjahr 2006 (ABl. C 273 vom 15.11.2007), den Jahresbericht des Hofes über die Ausführung des Haushaltsplans zum Haushaltsjahr 2009 (ABl. C 303 vom 9.11.2010) und die Stellungnahme Nr. 1/2010 „Verbesserung des Finanzmanagements der Europäischen Union: Risiken und Herausforderungen“, Ziffer 6 (<http://eca.europa.eu>).
- 26 Vor 2010 gehörten folgende Maßnahmen zur Arbeit der Kommission im Zusammenhang mit dem Problem von Fehlern bei der öffentlichen Auftragsvergabe im Kohäsionsbereich: Ad-hoc-Korrekturmaßnahmen, einschließlich finanzieller Berichtigungen, die gezielt für bestimmte Mitgliedstaaten durchgeführt wurden, sowie die Herausgabe von Leitlinien für die Mitgliedstaaten für die Anwendung von Finanzkorrekturen bei Verstößen gegen die Vergabevorschriften.



## Maßnahmen der Kommission: wichtigste Entwicklungen in den letzten Jahren

### 2010/2011

- Kommission beginnt, **überarbeitete Vergaberichtlinien** zu konzipieren
- GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung erstellt ein Arbeitsdokument, in dem Fehler bei der Vergabe öffentlicher Aufträge in den Mitgliedstaaten im Bereich des EFRE und des Kohäsionsfonds analysiert werden
- **Finanzielle Berichtigungen und Zahlungsunterbrechungen** durch die Kommission im Bereich Kohäsionspolitik werden fortgesetzt
- Verordnungsvorschlag der Kommission für den Zeitraum 2014-2020 enthält Ex-ante-Konditionalität im Zusammenhang mit der öffentlichen Auftragsvergabe

### 2012/2013

- **Ex-ante-Konditionalität** für die öffentliche Auftragsvergabe wurde in angenommene ESIF-Verordnung 2014-2020 einbezogen
- GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung setzt internes Team ein, um die Verwaltungskapazitäten der Mitgliedstaaten zu unterstützen
- GD Binnenmarkt und Dienstleistungen initiiert **maßnahmenorientierten Ansatz** für öffentliche Auftragsvergabesysteme in den Mitgliedstaaten, um Vertragsverletzungsverfahren zu ergänzen
- Interne Arbeitsgruppe der Kommission **entwickelt 12-Punkte-Plan** mit einer Reihe von Maßnahmen
- **Finanzielle Berichtigungen und Zahlungsunterbrechungen** durch die Kommission im Bereich Kohäsionspolitik werden fortgesetzt
- Beschluss der Kommission über Leitlinien für Finanzkorrekturen, die die Kommission bei Verstößen gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge auf von der EU im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung finanzierte Ausgaben anwendet

### 2014

- **ESIF-Verordnung 2014-2020 mit Ex-ante-Konditionalität** im Hinblick auf öffentliche Auftragsvergabe tritt in Kraft, Frist Ende 2016
- **Neue Vergaberichtlinien angenommen**, die bis zum 18. April 2016 in nationales Recht umgesetzt werden müssen
- Direktoren der GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung billigen internen Aktionsplan, den interne Arbeitsgruppe aufgestellt hat
- **Kommission veröffentlicht Leitlinien** zur Vermeidung von Fehlern bei der öffentlichen Auftragsvergabe
- GD Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU konzentriert Ressourcen **auf kleine Anzahl von Mitgliedstaaten, um sie bei der Verbesserung der Verwaltung der öffentlichen Auftragsvergabe zu unterstützen**
- **Finanzielle Berichtigungen und Zahlungsunterbrechungen** durch die Kommission im Bereich Kohäsionspolitik werden fortgesetzt
- Von der Kommission entwickeltes **IT-Instrument zur Extraktion von Daten ARACHNE wird in Betrieb genommen**

## Bemerkungen

### 53

Im Jahr 2010 führte die Kommission als Vorbereitung auf den Vorschlag neuer Vergaberichtlinien eine umfassende Bewertung der Folgen und Wirksamkeit der öffentlichen Auftragsvergabe in der EU<sup>27</sup> und eine öffentliche Konsultation durch<sup>28</sup>. Der Hof veröffentlichte eine Stellungnahme als Beitrag zur Debatte über die Überarbeitung der Richtlinien<sup>29</sup> (siehe auch Ziffer 67).

### 54

Konkret für den Bereich der Kohäsionspolitik war die Kommission im Jahr 2011 wie folgt tätig:

- a) Unterbreitung ihres Vorschlags für eine Verordnung über die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESIF) 2014-2020, der unter anderem eine Ex-ante-Konditionalität im Hinblick auf die Vergabevorschriften der Mitgliedstaaten enthielt (siehe Ziffer 62)<sup>30</sup>;
- b) Fertigstellung eines Arbeitsdokuments, in dem die Fehler bei der öffentlichen Auftragsvergabe analysiert und einige Maßnahmen festgelegt wurden, die durchgeführt werden könnten (siehe Ziffer 45); dieses Dokument enthielt keinen Aktionsplan;
- c) umfassendere Nutzung finanzieller Berichtigungen und Zahlungsunterbrechungen;
- d) Veranstaltung von Fortbildungsseminaren in vier Mitgliedstaaten.

### Aktionsplan zur öffentlichen Auftragsvergabe wurde 2013 von der Kommission eingeführt

### 55

Anfang 2013 setzte die GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung ein spezielles internes Referat unter der Bezeichnung „Kompetenzzentrum – Stärkung von Verwaltungskapazitäten“ ein, dessen Ziel es war, die Ausschöpfung der Mittel aus den EU-Strukturfonds durch die Verbesserung der Verwaltungskapazitäten in den Mitgliedstaaten zu erhöhen. Zum Aufgabenbereich dieses Referats gehörte es, sich mit Problemen hinsichtlich der Kapazitäten für eine wirksame Durchführung von öffentlichen Auftragsvergabeverfahren auseinanderzusetzen.

### 56

Etwa zur gleichen Zeit richtete die Kommission eine interne technische Arbeitsgruppe zur Verbesserung der mit der Verwaltung der ESI-Fonds verbundenen öffentlichen Auftragsvergabe ein, die erstmals im September 2013 zusammentraf<sup>31</sup>. Im Januar 2014 billigten die Führungskräfte der GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung in einer ihrer ordentlichen Sitzungen einen von der Gruppe ausgearbeiteten Aktionsplan einschließlich einer Liste mit 12 nichtlegislativen, von der Kommission durchzuführenden Maßnahmen, mit dem die Verwaltungskapazitäten in den Mitgliedstaaten gestärkt werden sollten. Der Plan umfasste die Maßnahmen, die von der Kommission bereits durchgeführt wurden, sowie Ideen für neue Maßnahmen, die die Kommission lancieren könnte. In **Tabelle 2** sind die Maßnahmen und ihr jeweiliger Stand bis Ende 2014 aufgeführt.

27 Untersucht wurden hauptsächlich Kosten und Wirksamkeit der Auftragsvergabeverfahren, Fragen der grenzübergreifenden Auftragsvergabe, Zugang von KMU zu Vergabemärkten und strategischer Nutzen der öffentlichen Auftragsvergabe in Europa.

28 Gestützt auf KOM(2011) 15 endgültig vom 27. Januar 2011 „Grünbuch über die Modernisierung der europäischen Politik im Bereich des öffentlichen Auftragswesens – Wege zu einem effizienteren europäischen Markt für öffentliche Aufträge“.

29 Stellungnahme Nr. 4/2011.

30 KOM(2011) 615 endgültig vom 6. Oktober 2011 „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds, für die der Gemeinsame Strategische Rahmen gilt, sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006“. Eine Verordnung auf der Grundlage dieses Vorschlags wurde 2013 vom Parlament und vom Rat angenommen (Verordnung (EU) Nr. 1303/2013).

31 An der technischen Arbeitsgruppe beteiligten sich Beamte aus den drei wichtigsten Generaldirektionen (GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung, GD Beschäftigung, Soziales und Integration, GD Binnenmarkt und Dienstleistungen) sowie die EIB, die GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung und die GD Maritime Angelegenheiten und Fischerei unter Vorsitz eines Beamten der GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung, normalerweise des Referatsleiters, der für das Team des Kompetenzzentrums zuständig ist. Die Arbeitsgruppe trifft weiterhin zusammen, zum Zeitpunkt des Berichts hatten insgesamt 10 Sitzungen stattgefunden.

Tabelle 2

**Interner Aktionsplan der Kommission zur öffentlichen Auftragsvergabe, der von den Führungskräften der GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung im Januar 2014 gebilligt wurde**

Maßnahmen	Beschreibung	Stand Ende 2014	
Kurzfristig	1	Bestandsaufnahme/Analyse der derzeitigen Leistung der Mitgliedstaaten beim Aufbau von Kapazitäten, einschließlich Bewertung dessen, was gut funktioniert hat, gute Beispiele	Auftragsvergabe für Sachverständigen eingeleitet
	2	Zusammenstellung und Analyse von Belegen und Indikatoren zur Leistung des öffentlichen Auftragswesens als Input für Verhandlungen über Ex-ante-Konditionalität	Informationen bei Verhandlungen über Ex-ante-Konditionalität zusammengetragen, Bewertungsraster erstellt, das Einhaltung der Ex-ante-Konditionalität durch Mitgliedstaaten zeigt
	3	Erstellung und Verbreitung des praktischen Leitfadens zur Vermeidung häufiger Fehler („How to avoid common errors“)	Leitfaden entworfen
	4	Länderspezifische Aktionspläne für Mitgliedstaaten mit festgestellten Mängeln	GD GROW Arbeit mit vier Mitgliedstaaten
	5	Schulung/Anleitung zur Vorbereitung und Weiterverfolgung von Aktionsplänen	Mit Maßnahme 1 zu verbinden
Mittelfristig	6	Vorbereitung auf die neuen Vergaberichtlinien durch Schulung der Verwaltungsbehörden, einschließlich 10 Workshops zur Korruptionsbekämpfung	Ad-hoc-Präsentationen der GD Binnenmarkt und Dienstleistungen in Mitgliedstaaten
	7	Transparenzinitiative gegen Korruption	Vertrag über eine erste Pilotphase wird unterzeichnet
	8	Bewertung der derzeitigen Verfahrensweisen und des Bedarfs an beruflicher Bildung und Qualifikationen im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe für Fondsverwalter	Interne Vorbereitung läuft
	9	Gezielte Unterstützung für bestimmte Mitgliedstaaten durch „Learning by doing“, Partnerschaften oder sonstige Unterstützung durch Sachverständige	In der Pilotphase, angelaufen
	10	Studie zur Frage, wie öffentliche Auftragsvergabe als strategisches Instrument eingesetzt werden kann, z. B. elektronische Beschaffung	Noch nicht eingeleitet
Langfristig	11	Qualitätsmanagementsysteme für öffentliche Auftragsvergabe (Überprüfung der Erfahrungen und Bewertung der Möglichkeiten einer Entwicklung EU-weiter Standards für ESIF)	Noch nicht eingeleitet
	12	„Guide-to-guidance“ (Bewertung, warum bestimmte Anleitungen die Leistung nicht verbessern)	Noch nicht eingeleitet

Quelle: Europäische Kommission, Europäischer Rechnungshof.

### 57

Der Aktionsplan war ein erster Versuch, die nichtlegislativen Maßnahmen in kohärenter Weise zusammenzuführen. Acht der 12 Maßnahmen des Plans waren bis Ende 2014 noch nicht vollständig umgesetzt, da sie sich entweder in der Vorbereitungsphase befanden oder noch gar nicht eingeleitet worden waren. Drei der Maßnahmen waren vollständig umgesetzt worden:

- a) Zusammenstellung und Analyse von Belegen und Indikatoren zur Leistung des öffentlichen Auftragswesens als Input für Verhandlungen über Ex-ante-Konditionalität (Maßnahme 2);
- b) Leitfaden zur Vermeidung häufiger Fehler bei aus den ESIF finanzierten Projekten (Maßnahme 3), der umfassendes Material für die in diesem Bereich Tätigen enthält;
- c) Schulung zur Korruptionsbekämpfung für Verwaltungsbehörden in zehn Mitgliedstaaten als Teil der Vorbereitung auf die neuen Vergaberichtlinien (Maßnahme 6).

### 58

Die Einsetzung der Arbeitsgruppe und der Aktionsplan lassen eine bessere Abstimmung innerhalb der Kommission vermuten. Allerdings wurde

- a) der Aktionsplan lediglich von einer Generaldirektion der Kommission (GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung) und nicht von anderen Generaldirektionen gebilligt, die der Arbeitsgruppe angehörten; er wurde von der Kommission nicht veröffentlicht, weswegen Transparenz, Eigenverantwortung und Rechenschaftspflicht diesbezüglich eingeschränkt waren;
- b) die Arbeitsgruppe auf einer Fachpersonalebene innerhalb der Kommission eingerichtet.

### 59

Da viele der Maßnahmen noch nicht vollständig umgesetzt sind, kann die Wirkung des Aktionsplans in diesem Stadium nicht bewertet werden.

### 60

Daraus lässt sich schließen, dass einige nichtlegislative Probleme festgestellt und in dieser Hinsicht potenzielle Fortschritte erzielt wurden. Dies ist aber auch ein Hinweis darauf, dass die Kommission bei dieser Frage noch keine koordinierte Führungsrolle auf hoher Ebene übernommen hat.

**Bei richtiger Anwendung können die neuen Rechtsvorschriften dazu beitragen, das Problem der Fehler bei der öffentlichen Auftragsvergabe zu beheben**

**Die ESIF-Verordnung 2014-2020 und die Ex-ante-Konditionalität**

**61**

Mit dem neuen Rechtsrahmen für die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds 2014-2020 werden Ex-ante-Konditionalitäten eingeführt. Dabei handelt es sich um Bedingungen auf der Grundlage vorab festgelegter Kriterien, die als notwendige Voraussetzungen für eine

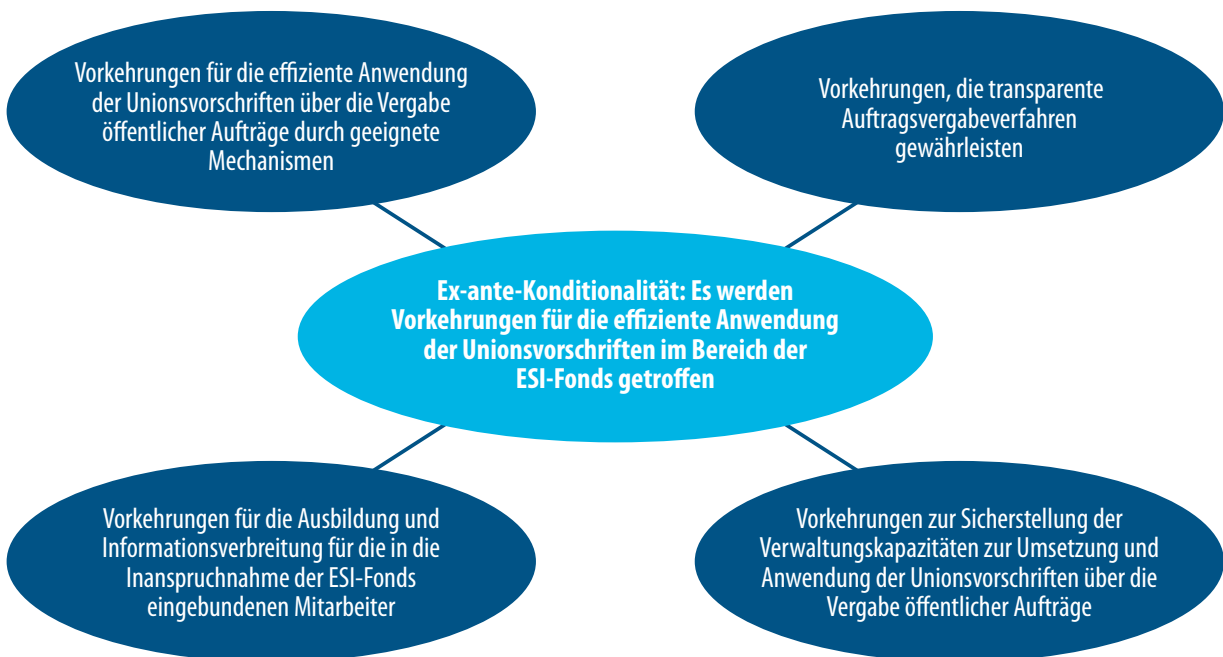
wirksame und wirtschaftliche Nutzung der im Rahmen der Partnerschaftsvereinbarungen vorgesehenen Unterstützung der Union betrachtet werden. Das öffentliche Auftragsvergabesystem eines Mitgliedstaats ist ein Bereich, für den diese Bedingungen gelten (siehe **Abbildung 9**). Die Mitgliedstaaten waren aufgefordert, eine Selbstbewertung durchzuführen, wie und ob sie die Bedingungen erfüllen<sup>32</sup>, und eine Zusammenfassung in die Partnerschaftsvereinbarungen aufzunehmen, die sie 2014 vorlegten. Ist die Kommission der Ansicht, dass ein Mitgliedstaat bis zum 31. Dezember 2016 die festgelegten Bedingungen nicht erfüllt, kann sie die Zahlungen an den Mitgliedstaat aussetzen<sup>33</sup>.

32 Artikel 2 Absatz 33, Artikel 19 und Anhang XI der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 320).

33 Artikel 19 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013.

Abbildung 9

**Kriterien der Ex-ante-Konditionalität im Hinblick auf die öffentliche Auftragsvergabe**



Quelle: Anhang XI der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013.

### 62

Der Kommission zufolge können durch die Einführung der Ex-ante-Konditionalität Fehler vermieden und die öffentliche Auftragsvergabe verbessert werden, da sie einen Anreiz für die Mitgliedstaaten darstellt, einen zuverlässigen Rechts- und Verwaltungsrahmen für die öffentliche Auftragsvergabe zu schaffen. Die Wirksamkeit dieses potenziell leistungsfähigen Instruments hängt jedoch davon ab, ob die Mitgliedstaaten die Bedingungen bis Ende 2016 erfüllen und, falls dies nicht der Fall ist, ob die Kommission die Nichteinhaltung der Vorschriften feststellt und bewertet und die Zahlungen dementsprechend aussetzt.

### 63

Bei der Prüfung der Frage einer Aussetzung der Zahlungen an die Mitgliedstaaten stößt die Kommission in den Mitgliedstaaten möglicherweise auf ein Spannungsfeld zweier gegensätzlicher Ziele: einerseits die Verbesserung der öffentlichen Auftragsvergabesysteme, andererseits die Förderung der Ausschöpfung der EU-Mittel durch die Mitgliedstaaten<sup>34</sup>.

### 64

Anfang 2015 hatten 12<sup>35</sup> der 28 Mitgliedstaaten die Bedingungen für die öffentliche Auftragsvergabe noch nicht erfüllt. Dazu gehören zwei der vier im Rahmen dieser Prüfung besuchten Mitgliedstaaten – Italien und die Tschechische Republik –, die beide Aktionspläne erstellt haben.

### 65

Durch die Einführung der Ex-ante-Konditionalität in Bezug auf die öffentliche Auftragsvergabe wurden die Bemühungen der GD GROW unterstützt, mit Mitgliedstaaten, in denen die öffentliche Auftragsvergabe besondere Probleme bereitet, zusammenzuarbeiten. Die Mitgliedstaaten haben nämlich erkannt, dass sie die Ex-ante-Konditionalität erfüllen müssen, und zeigen sich offen für die Unterstützung der GD GROW. Die GD GROW hat Mitgliedstaaten ausgewählt – zum Zeitpunkt der Prüfung waren es vier<sup>36</sup> –, indem sie einen risikobasierten, gezielten Ansatz verfolgte, der auf einer Reihe von Kriterien fußte, und indem sie den personellen Ressourcen der Kommission Rechnung trug (siehe **Kasten 10**). Die Kommission hat darauf hingewiesen, sie werde im Falle von Mitgliedstaaten, die die Ex-ante-Konditionalität nicht erfüllt haben, bis Ende 2016 vorrangig darauf setzen, dass die vereinbarten Aktionspläne wirksam umgesetzt werden, statt auf Korrekturmaßnahmen oder etwaige Vertragsverletzungsverfahren zurückzugreifen.

### 66

Die GD GROW bietet sodann Unterstützung durch eine Reihe von Maßnahmen, beispielsweise Arbeitsgruppen, um eine umfassende Strategie für die öffentliche Auftragsvergabe zu entwickeln. Angesichts des oben genannten potenziellen Spannungsfelds (siehe Ziffer 63) ist es wichtig, dass solche von den verschiedenen Abteilungen der Kommission getroffenen Maßnahmen koordiniert werden.

- 34 Auf dieses Spannungsfeld hat der Hof bereits zu einem früheren Zeitpunkt hingewiesen. Siehe Ziffer 5.23 des Jahresberichts des Hofes zum Haushaltsjahr 2011 (ABl. C 344 vom 12.11.2012) und „EU-Gelder optimal verwenden: Eine Landscape-Analyse zu den Risiken für das EU-Finanzmanagement“, S. 54, Ziffer 5 Buchstabe a), veröffentlicht am 25. November 2014 (<http://eca.europa.eu>).
- 35 Bulgarien, Tschechische Republik, Griechenland, Kroatien, Italien, Lettland, Ungarn, Malta, Polen, Rumänien, Slowenien und Slowakei.
- 36 Bulgarien, Griechenland, Italien und Rumänien.

### Kriterien der GD GROW für die Auswahl der Mitgliedstaaten

- hohe Fehlerquote bei der öffentlichen Auftragsvergabe im Hinblick auf Ausgaben der EU-Fonds,
- Nichterfüllung der Ex-ante-Konditionalität für die öffentliche Auftragsvergabe,
- systembedingte Mängel bei der öffentlichen Auftragsvergabe,
- bei der Kommission eingegangene Beschwerden über angebliche Verstöße gegen das EU-Recht,
- Vertragsverletzungsverfahren oder Vorverfahren,
- Quote der Rechtsstreitigkeiten,
- Bereitschaft der Mitgliedstaaten, eine Partnerschaft mit der Kommission einzugehen.

### Die neuen Vergaberichtlinien müssen bis April 2016 umgesetzt sein

#### 67

Das neue Legislativpaket wurde am 28. März 2014 veröffentlicht und umfasst drei Richtlinien: Die Richtlinien 2014/24/EU<sup>37</sup> und 2014/25/EU<sup>38</sup>, mit denen die vorherigen Richtlinien aufgehoben oder geändert werden, sowie die Richtlinie 2014/23/EU<sup>39</sup>, mit der umfassende Regeln für Konzessionen eingeführt werden. Frist für die Umsetzung durch die Mitgliedstaaten ist bis auf wenige Ausnahmen der 18. April 2016. Die Richtlinien sind jedoch für die Auslegung von Bestimmungen bereits jetzt relevant.

#### 68

Ziel der neuen Vergaberichtlinien ist es, das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts zu gewährleisten, die Effizienz der öffentlichen Ausgaben zu steigern, die Teilnahme kleiner und mittlerer Unternehmen zu erleichtern und eine bessere Unterstützung gemeinsamer gesellschaftlicher Ziele durch die öffentliche Auftragsvergabe zu ermöglichen.

- 37 Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG (ABl. L 94 vom 28.3.2014, S. 65).
- 38 Richtlinie 2014/25/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 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 (ABl. L 94 vom 28.3.2014, S. 243).
- 39 Richtlinie 2014/23/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die Konzessionsvergabe (ABl. L 94 vom 28.3.2014, S. 1).



## 69

Die Kommission hat darauf hingewiesen, dass insbesondere die neuen Berichts- und Überwachungspflichten der Mitgliedstaaten gegenüber der Kommission dazu beitragen sollten, Fehler zu vermeiden, die durch die falsche Anwendung der Vorschriften über die öffentliche Auftragsvergabe entstehen<sup>40</sup>. Durch die Kodifizierung der geltenden Rechtsprechung bieten die neuen Vergaberichtlinien mehr Rechtssicherheit und sorgen dafür, dass die öffentliche Auftragsvergabe für die in diesem Bereich Tätigen besser zugänglich ist. Sie

können daher zur Vermeidung bestimmter Fehler beitragen, beispielsweise im Hinblick auf die Nutzung von Erfahrung und Qualifikation der Mitarbeiter als Vergabekriterien sowie im Hinblick auf die Definition von Interessenkonflikten. Die Änderungen des Rechtsrahmens können in einigen Fällen jedoch auch zu neuen Arten von Fehlern führen. Eine Analyse ausgewählter Änderungen bei öffentlichen Bau- und Dienstleistungsaufträgen und ihres Potenzials, das Problem von Fehlern bei der öffentlichen Auftragsvergabe im Bereich der Kohäsionspolitik zu beheben, ist **Kasten 11** zu entnehmen<sup>41</sup>.

40 Pressemitteilung der Europäischen Kommission ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-14-20\\_fr.htm?locale=fr](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-20_fr.htm?locale=fr)).

41 Stellungnahme Nr. 4/2011 des Hofes.

## Kasten 11

### Analyse ausgewählter Änderungen, die in die neue Vergaberichtlinie für öffentliche Bau- und Dienstleistungen aufgenommen wurden

**Einführung des neuen Verfahrens „Innovationspartnerschaft“** zusätzlich zu dem bestehenden Verhandlungsverfahren (siehe **Kasten 1**). Der neue, für die öffentlichen Auftraggeber flexiblere Ansatz könnte zu weniger Verfahrensfehlern bei Fällen führen, in denen das offene und das nichtoffene Verfahren nicht geeignet waren. Die Umsetzung und Prüfung von Transparenz, Nichtdiskriminierung und Gleichbehandlung könnten jedoch schwieriger werden.

**Möglichkeit der Verwendung sozialer und ökologischer Aspekte als Vergabekriterien.** Die Behörden in den Mitgliedstaaten, die für diese Prüfung besucht wurden, zeigten sich besorgt, dass die neuen Rechtsvorschriften durch die Möglichkeit, Vergabekriterien und Bedingungen für die Auftragsausführung vorzusehen, die mit sozialen und ökologischen Aspekten verknüpft sind, neue komplizierte Sachverhalte schaffen könnten. Eine auf diesen Aspekten basierende Auftragsvergabe könnte sich für die öffentlichen Auftraggeber als schwierig erweisen, wenn es um die Sicherstellung eines transparenten und nichtdiskriminierenden Verfahrens geht. Es könnte einige Zeit dauern, Erfahrungen mit der Festlegung rechtmäßiger und geeigneter Vergabekriterien und Bedingungen für die Auftragsausführung innerhalb der Systeme in den Mitgliedstaaten zu sammeln.

**Neues Rechtsinstrumentarium bei Änderung der Aufträge.** Es wurden flexiblere Regelungen vorgesehen, die unter bestimmten Umständen eine Änderung von Aufträgen ohne Durchführung eines neuen Vergabeverfahrens ermöglichen. Es werden voraussichtlich weniger Fehler im Zusammenhang mit einer Auftragsänderung auftreten. Durch diese Änderungen werden jedoch keine Fehler behoben, die durch eine unzureichende Projektvorbereitung verursacht werden und spätere Änderungen notwendig machen.

**Genaue Festlegung des Höchstwerts für Referenzarbeiten.** Durch die Festlegung, dass der jährliche Mindestumsatz, mit Ausnahme hinreichend begründeter Fälle, nicht mehr als doppelt so hoch wie der geschätzte Auftragswert sein darf, begehen die öffentlichen Auftraggeber möglicherweise weniger Fehler in Form von rechtswidrigen Auswahlkriterien.

**Einführung einer neuen Regelung für bestimmte Dienstleistungen wie Dienstleistungen im Gesundheits-, Bildungs- und Sozialbereich,** wenn der Auftragswert über 750 000 Euro liegt. Den Mitgliedstaaten steht es frei, die nationalen Vorschriften im Rahmen dieser Regelung festzulegen, sofern sie die allgemeinen Vertragsgrundsätze der EU und die Bestimmungen der Richtlinie, insbesondere hinsichtlich der Transparenz, erfüllen. Abhängig von der Art und der Komplexität der von den Mitgliedstaaten festgelegten Vorschriften könnten Fehler bei Ausbildungs- und Bildungsdienstleistungen, die aus dem ESF kofinanziert werden, zunehmen.



## Bemerkungen

### 70

Lediglich 40 % der Prüfbehörden, die an der Umfrage teilnahmen, waren der Ansicht, die neuen Richtlinien könnten zur Vermeidung von Fehlern beitragen, insbesondere im Hinblick auf die Auswahl des öffentlichen Auftragsvergabeverfahrens, die Veröffentlichung der Ausschreibung, die Festlegung der Auswahlkriterien oder die Bewertung der Gebote (siehe Fehleranalyse in Ziffer 22).

### 71

Die GD GROW hat bereits Beratung zur Umsetzung der neuen Richtlinien in nationales Recht angeboten. Dies ist hauptsächlich durch die Teilnahme an Treffen, aber auch durch spezielle thematische Veranstaltungen für nationale Sachverständige geschehen.

### 72

Insgesamt werden die Auswirkungen dieser Bestandteile des neuen Legislativpakets auf die Verringerung von Unregelmäßigkeiten davon abhängen, wie die Bestimmungen in den Mitgliedstaaten umgesetzt werden.

## Neue Berichtspflichten

### 73

Die neuen Richtlinien sehen neue Überwachungs- und Berichtspflichten vor. Dazu gehören folgende Pflichten<sup>42</sup>:

- a) Die Mitgliedstaaten müssen der Kommission erstmals im April 2017 und danach alle drei Jahre<sup>43</sup> einen Überwachungsbericht übermitteln, der Folgendes enthält:
  - i) Informationen über die häufigsten Ursachen einer falschen Anwendung oder Rechtsunsicherheit;
  - ii) Vorbeugung, Aufdeckung und angemessene Berichterstattung über Fälle von Betrug, Bestechung, Interessenkonflikten und sonstigen schwerwiegenden Unregelmäßigkeiten im Bereich des öffentlichen Auftragswesens.
- b) Die Kommission veröffentlicht auf der Grundlage der Berichte der Mitgliedstaaten regelmäßig einen Bericht über die Umsetzung der nationalen Beschaffungsmaßnahmen und diesbezügliche bewährte Verfahren im Binnenmarkt.

### 74

Sofern diese neuen Berichts- und Überwachungspflichten der Mitgliedstaaten ordnungsgemäß erfüllt werden, könnten sie der Kommission weitaus bessere Informationen dazu liefern, wie die Bestimmungen der EU über die öffentliche Auftragsvergabe in der Praxis angewendet werden.

42 Artikel 83 bis 85 der Richtlinie 2014/24/EU.

43 Der erste dieser Berichte muss im April 2017 vorgelegt werden.

## Die Mitgliedstaaten konzentrieren sich auf Primärkontrollen und haben erst kürzlich begonnen, vorbeugende Maßnahmen zu ergreifen

## Von den Mitgliedstaaten und/oder der Kommission ergriffene Korrekturmaßnahmen

### 75

Fehler bei der öffentlichen Auftragsvergabe, die auf der Ebene der Begünstigten auftreten, könnten und sollten von den Behörden der Mitgliedstaaten aufgedeckt und berichtigt werden, bevor diese bei der Kommission Zahlungsanträge einreichen. Dies sind die sogenannten „Primärkontrollen“, die folgende Elemente umfassen:

- a) Überprüfungen der Zahlungsanträge der Begünstigten durch die Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten;
- b) Kontrollen der Bescheinigungsbehörden der Mitgliedstaaten, die sich auch auf die von den Verwaltungsbehörden übermittelten Informationen beziehen.

### 76

Wie der Hof<sup>44</sup> und die Kommission bei ihren eigenen Prüfungen bereits festgestellt haben, sind die Primärkontrollen in den Mitgliedstaaten immer noch nicht ausreichend wirksam. Dies führt dazu, dass der Kommission von den Mitgliedstaaten Ausgaben für Projekte zur Erstattung aus dem EU-Haushalt vorgelegt werden, die mit Fehlern bei der öffentlichen Auftragsvergabe behaftet sind.

### 77

Deckt die Kommission Fehler bei der öffentlichen Auftragsvergabe auf, nachdem ihr bereits ein Zahlungsantrag vorgelegt wurde, kann sie

- a) finanzielle Berichtigungen im Hinblick auf die einzelnen betroffenen Projekte auferlegen oder
- b) eine pauschale Berichtigung auf Ebene des OP (oder einer oder mehrerer Prioritätsachsen) auferlegen, wenn es ihres Erachtens nicht möglich ist, alle beteiligten Aufträge zu kontrollieren.

### 78

Um einen einheitlichen Ansatz bei diesen finanziellen Berichtigungen sicherzustellen, hat die Kommission Leitlinien aufgestellt, mit denen die Höhe der anzuwendenden finanziellen Berichtigungen in Fällen der Nichteinhaltung von Vorschriften über die öffentliche Auftragsvergabe festgelegt wird<sup>45</sup>. Seit 2013 ist dies als Beschluss der Kommission kodifiziert und daher bindend für alle Kommissionsdienststellen, die für die geteilte Mittelverwaltung zuständig sind.

### 79

Betrachtet die Kommission die Verwaltungs- und Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten als unzureichend, unterbricht sie die Zahlungsfristen, um dafür zu sorgen, dass die Mitgliedstaaten die erforderlichen Abhilfemaßnahmen zur Verbesserung der Systeme ergreifen. Während dieser Aussetzungen finden keine Zahlungen aus dem EU-Haushalt an das OP statt. Verwaltungs- und Kontrollsysteme für die öffentliche Auftragsvergabe können in den Anwendungsbereich dieser Regelung fallen (siehe Beispiele in **Kasten 12** und **Kasten 13**).

- 44 Jahresbericht des Hofes über die Ausführung des Haushaltsplans zu den Haushaltsjahren 2012 und 2013.
- 45 COCOF 07/0037/03, „Leitlinien für die Festsetzung der Finanzkorrekturen, die bei Verstößen gegen die Vorschriften für die öffentliche Auftragsvergabe auf durch die Strukturfonds und den Kohäsionsfonds kofinanzierte Ausgaben anzuwenden sind“, 29.11.2007; Beschluss der Kommission C(2013) 9527 final vom 19.12.2013 zur Festlegung und Genehmigung der Leitlinien für die Festsetzung von Finanzkorrekturen, die die Kommission bei Verstößen gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge auf von der EU im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung finanzierte Ausgaben anwendet.

## Kasten 12

**Beispiel für eine Zahlungsunterbrechung**

Bei einer Prüfung durch die Prüfbehörde in **Spanien** im Jahr 2011 wurde festgestellt, dass die Auftragsvergabeverfahren beim Betreiber von Flughäfen und Hubschrauberlandeplätzen die Vorschriften über die öffentliche Auftragsvergabe nicht erfüllten. Die Kommission unterbrach daher die Zahlungen für von dieser Stelle durchgeführte Projekte. 2014 bescheinigte die Prüfbehörde in Spanien nach einer Prüfung der wirksamen Umsetzung der verbesserten Verfahren, dass sich die Verfahren der öffentlichen Auftragsvergabe bei dieser Stelle verbessert hätten und wirksam zur Anwendung kämen. Daraufhin beendete die Kommission die Unterbrechung. Eine pauschale finanzielle Berichtigung wurde für alle von dieser Stelle getätigten Ausgaben angewendet, bei denen angenommen wurde, dass sie durch die Probleme im Laufe der Zeit beeinträchtigt worden waren.

## Kasten 13

**Beispiel für einen Aktionsplan**

In der **Tschechischen Republik** wurden aufgrund schwerwiegender Unzulänglichkeiten der Verwaltungs- und Kontrollsysteme ein von der Kommission verlangter Aktionsplan aufgestellt und Verbesserungen vorgenommen. Beispielsweise wurden die Systeme aktualisiert, damit Ausgaben, die von der Prüfbehörde, der Kommission oder dem Hof aufgrund von Fehlern bei der öffentlichen Auftragsvergabe als vorschriftswidrig betrachtet wurden, der Kommission automatisch nicht zur Zahlung vorgelegt werden.

**80**

Finanzielle Berichtigungen haben, sofern sie nicht durch Beschluss der Kommission auferlegt werden, in der Zeit bis zum Abschluss des Programmplanungszeitraums 2007-2013 im Jahr 2017 möglicherweise eine begrenzt abschreckende Wirkung. Dies hängt damit zusammen, dass die Mitgliedstaaten gemäß den Verordnungen berechtigt sind, Ausgaben, für die finanzielle Berichtigungen auferlegt wurden, durch andere förderfähige Ausgaben zu ersetzen. Daher wurden die Gesamtmittel, die die Mitgliedstaaten erhielten, de facto nur selten gekürzt. Im Zeitraum 2014-2020 wurden die Bestimmungen geändert: Den Mitgliedstaaten könnten Mittel gestrichen werden, wenn Ausgaben, die von den Verwaltungs-, Bescheinigungs- oder Prüfbehörden als rechtmäßig und ordnungsgemäß gemeldet wurden, später als fehlerbehaftet betrachtet werden<sup>46</sup>.

**Die Mitgliedstaaten haben begonnen, vorbeugende Maßnahmen zu ergreifen, jedoch erst in jüngster Zeit****81**

In den vier im Rahmen dieser Prüfung besuchten Mitgliedstaaten wurden die meisten vorbeugenden Maßnahmen erst gegen Ende des Programmplanungszeitraums 2007-2013 umgesetzt, zumeist in den Jahren 2013 und 2014.

46 Siehe Artikel 143 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013.

## Bemerkungen

### 82

In drei der Mitgliedstaaten – Vereinigtes Königreich, Italien und Tschechische Republik – wurden kürzlich behördenübergreifende Arbeitsgruppen zur Frage der öffentlichen Auftragsvergabe im Bereich der Kohäsionspolitik eingesetzt. An diesen Arbeitsgruppen nehmen Verwaltungsbehörden, Prüfbehörden, Durchführungsstellen, Rechtsabteilungen oder

sonstige Stellen teil, die mit der öffentlichen Auftragsvergabe zu tun haben. Sie sind hilfreich für den Austausch von Erfahrungen, die Bemühungen um Kohärenz im Zusammenhang mit der öffentlichen Auftragsvergabe und die Festlegung geeigneter Maßnahmen. **Kasten 14** enthält Einzelheiten zu einem Netz, das im Vereinigten Königreich eingerichtet wurde.

#### Kasten 14

### Beispiel für eine behördenübergreifende Arbeitsgruppe zum Thema öffentliche Auftragsvergabe in einem Mitgliedstaat

Im **Vereinigten Königreich** richtete die EFRE-Verwaltungsbehörde für England im Jahr 2013 ein internes Netz ein, das aufgetretene Unregelmäßigkeiten bei der öffentlichen Auftragsvergabe prüft und Anfragen im Zusammenhang mit der öffentlichen Auftragsvergabe behandelt. Zu dem Netz gehören Juristen der Verwaltungsbehörde, für die Programmdurchführung zuständige Beamte, eine zwischengeschaltete Stelle und die Prüfbehörde in beratender Funktion.

Das Netz hat folgende Aufgaben:

- Überprüfung und Neuausgabe der nationalen Vorschriften über die öffentliche Auftragsvergabe und damit zusammenhängende Anleitungen,
- regelmäßige Videokonferenzen zur Erörterung von Fallstudien, Anleitungen usw.,
- Überprüfungen von Systemen und Projektprüfungen sowie sonstige Kontrollen im Zusammenhang mit der öffentlichen Auftragsvergabe.

### IT-Instrumente könnten dazu beitragen, Probleme bei der öffentlichen Auftragsvergabe zu beheben, müssen jedoch voll angewendet werden

### 83

Das transformatorische Potenzial der Informationstechnologie kann dazu beitragen, Fehler bei der öffentlichen Auftragsvergabe zu vermeiden und aufzudecken. Die Kommission und die Mitgliedstaaten entwickeln IT-Lösungen, so zum Beispiel:

- a) elektronische Beschaffung,
- b) Erhebung von Daten und Einrichtung von Datenbanken zur Vereinfachung der Fehleranalyse,
- c) Instrumente zur Extraktion von Daten, um Betrug und Unregelmäßigkeiten festzustellen.

## Elektronische Beschaffung

### 84

Elektronische Beschaffung bezeichnet in diesem Kontext die Nutzung elektronischer Hilfsmittel durch Organisationen des öffentlichen Sektors bei der Kommunikation und der Geschäftsabwicklung im Rahmen der Beschaffung von Waren und Dienstleistungen oder der Ausschreibung öffentlicher Arbeiten<sup>47</sup>. Elektronische Beschaffung umfasst die Einführung elektronischer Prozesse zur Unterstützung der verschiedenen Phasen des Beschaffungsprozesses – Veröffentlichung der Ausschreibung, Bereitstellung der Ausschreibungsunterlagen, Einreichung von Angeboten, Bewertung, Zuschlag<sup>48</sup>, Bestellung, Fakturierung und Bezahlung<sup>49</sup>. Schätzungen der Kommission aus dem Jahr 2014 zufolge werden durchschnittlich etwa 10 % der öffentlichen Auftragsvergabe in der EU elektronisch abgewickelt<sup>50</sup>.

### 85

Elektronische Beschaffung hat das Potenzial,

- a) den Wettbewerb und das Kosten-Nutzen-Verhältnis durch einen breiteren Zugang zu Ausschreibungen im Binnenmarkt – auch für KMU – zu fördern;

- b) die Wirksamkeit der Verwaltung der öffentlichen Auftragsvergabe durch die Ausweitung des Zugangs zu Ausschreibungen und die Automatisierung wichtiger Verfahren zu verbessern, was sowohl für die Bieter als auch für die öffentlichen Auftraggeber Kosteneinsparungen mit sich bringen könnte;
- c) zur Aufdeckung und Verhütung von Unregelmäßigkeiten, Korruption und Betrug beizutragen<sup>51</sup>.

### 86

**Kasten 15** enthält Informationen über die Umsetzung der elektronischen Beschaffung in den im Zuge der Prüfung besuchten Mitgliedstaaten.

### 87

Die Kommission hat mehrere Pilotprojekte zur elektronischen Beschaffung unterstützt und eine Maßnahme zur Erhöhung des Einsatzes der elektronischen Beschaffung in ihren Aktionsplan 2013 aufgenommen (siehe **Tabelle 2**). Zum Zeitpunkt der Prüfung war sie jedoch noch nicht umgesetzt worden.

- 47 KOM(2010) 571 endgültig vom 18. Oktober 2010 „Grünbuch zum Ausbau der e-Beschaffung in der EU“.
- 48 Für die Zwecke der neuen Vergaberichtlinien sollten „weder Bestandteile des Verfahrens der öffentlichen Auftragsvergabe, die auf die Vergabe des Auftrags folgen, noch die interne Kommunikation des öffentlichen Auftraggebers unter die Verpflichtung zur Verwendung elektronischer Kommunikationsmittel fallen.“
- 49 Gemäß den Richtlinien 2014/24/EU und 2014/25/EU müssen die Mitgliedstaaten gewährleisten, dass die gesamte Kommunikation und der gesamte Informationsaustausch nach diesen Richtlinien unter Anwendung elektronischer Kommunikationsmittel erfolgen. Dazu gehören die Veröffentlichung von Bekanntmachungen, die Verfügbarkeit der Auftragsunterlagen und die elektronische Übermittlung. Diese Bestimmungen treten zwischen 2016 und 2018 in Kraft.
- 50 SWD(2014) 262 final vom 1. August 2014, *Annual Public Procurement Implementation Review 2013* (Umsetzungsbericht zum öffentlichen Auftragswesen 2013).
- 51 Siehe z. B. *Identifying and reducing corruption in public procurement in the EU* (Feststellung und Verringerung von Korruption bei der öffentlichen Auftragsvergabe in der EU), im Auftrag der Europäischen Kommission von PwC und Ecorys mit Unterstützung der Universität Utrecht erstellte Studie, 30. Juni 2013 ([http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/documents/anti-fraud-policy/research-and-studies/identifying\\_reducing\\_corruption\\_in\\_public\\_procurement\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/anti-fraud-policy/research-and-studies/identifying_reducing_corruption_in_public_procurement_en.pdf)).

### Beispiele für die Umsetzung der elektronischen Beschaffung

- o In **Italien** umfasst das System einen virtuellen Katalog mit Produkten, die von den angemeldeten Unternehmen eingetragen werden.
- o In der **Tschechischen Republik** wird eine Stückkosten-Datenbank als Richtwert für Bieter entwickelt, um Transparenz und faire Preisgestaltung zu verbessern.
- o In **Spanien** können Angebote unter bestimmten Umständen elektronisch eingereicht werden.

## 88

Zypern wurde im Zuge der Prüfung ebenfalls besucht, um das dort bestehende System der elektronischen Beschaffung zu prüfen (siehe **Kasten 16**).

## Kasten 16

## Elektronische Beschaffung in Zypern

Die elektronische Beschaffung wurde in **Zypern** 2010 eingeführt und besteht in einem webbasierten Instrument, das in der öffentlichen Verwaltung zunehmend genutzt wird. Bis Ende 2014 hatten sich 501 von etwa 700 öffentlichen Auftraggebern für die Nutzung der elektronischen Beschaffung angemeldet. Die Nutzung einiger Einrichtungen ist für öffentliche Auftraggeber und Wirtschaftsteilnehmer weiterhin optional. Die meisten Auftraggeber verwenden das System für die Bekanntmachung von Ausschreibungen. Von den Ende 2014 angemeldeten sind 21 % ausländische Unternehmen. 2014 wurde ein zweisprachiger Helpdesk für alle Nutzer des Systems eingerichtet. Die Strategie der zyprischen Behörden für die elektronische Beschaffung sieht eine vollständige Umsetzung bis 30. Juni 2016 vor. Schulungen werden ab März 2015 angeboten.

### IT wird erst seit Kurzem für Datenbanken zu Fehlern bei der öffentlichen Auftragsvergabe eingesetzt

## 89

Wie bereits erläutert, müssen umfangreiche Daten in einer Form vorliegen, die ihre Analyse ermöglicht, um sich ein umfassendes Bild von den Entwicklungen bei Problemen mit der öffentlichen Auftragsvergabe machen zu können. Die Nutzung bestehender oder neuer Datenbanken zur Analyse von Fehlern bei der öffentlichen Auftragsvergabe durch die Mitgliedstaaten ist eine jüngere Entwicklung (siehe Ziffer 41); die Kommission muss noch eine Datenbank der Unregelmäßigkeiten, einschließlich solcher, die bei der öffentlichen Auftragsvergabe auftreten, konzipieren.

### Instrumente zur Extraktion von Daten – das Beispiel des Instruments ARACHNE zur Warnung vor Betrug

## 90

Im Jahr 2009 begann die Kommission mit der Entwicklung eines IT-gestützten Instruments zur Warnung vor Betrug unter dem Namen ARACHNE. Es wurde 2013 in Betrieb genommen. Das Instrument ist Eigentum der Kommission, die es auch pflegt.

## 91

Sein Zweck ist die „Erfassung“ wichtiger Daten über Projekte, die im Rahmen des EFRE, KF und ESF finanziert werden, beispielsweise über Unternehmen und Projekte, um Beziehungen und Verbindungen zwischen verschiedenen Wirtschaftsakteuren, die an diesen Projekten teilnehmen, analysieren zu können. Das webbasierte Instrument ermöglicht auch Verknüpfungen zu anderen externen öffentlichen Datenbanken. Nutzer des Instruments erhalten Indikatoren für potenzielle Betrugsrisiken im Hinblick auf bestimmte Unternehmungen.

## Bemerkungen

## 92

Die Kommission fordert die Verwaltungs- und Prüfbehörden in allen 28 Mitgliedstaaten auf, ihre Daten einzugeben und das Instrument kostenfrei zu nutzen.

## 93

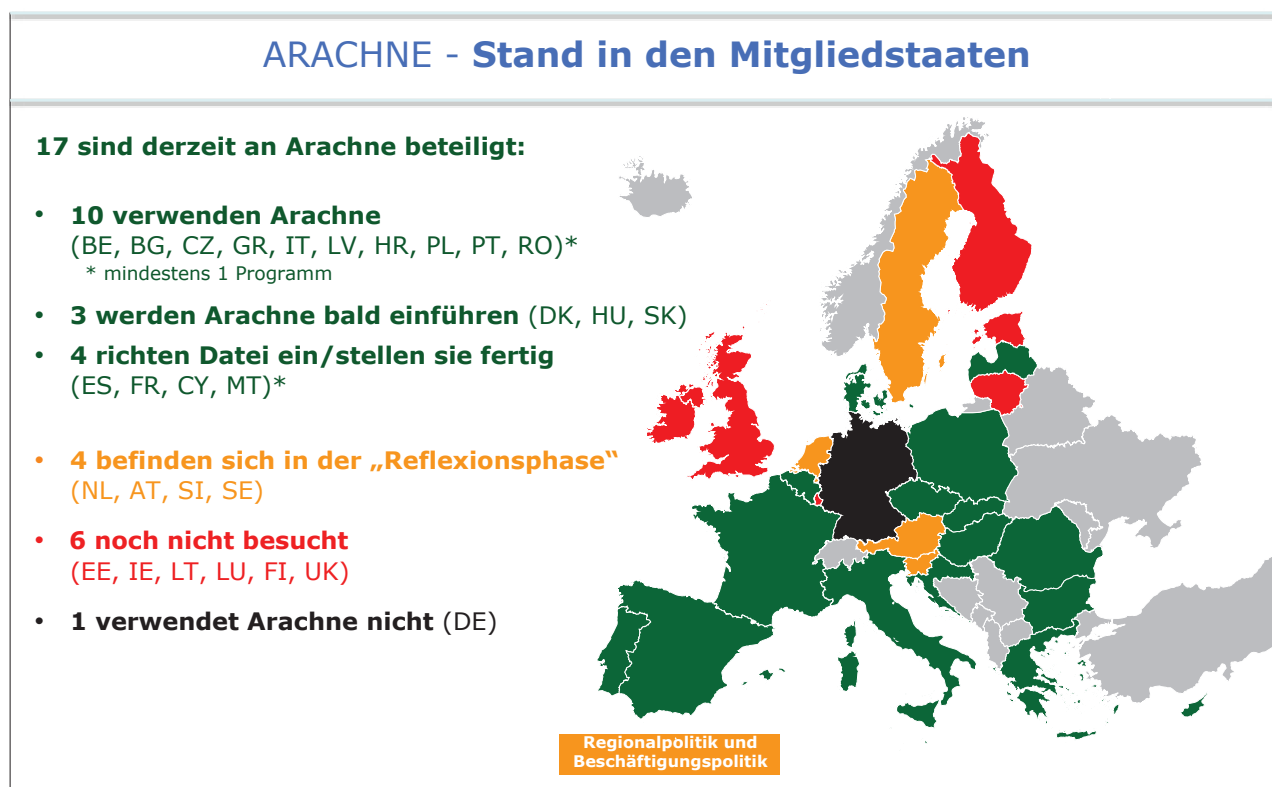
Im Februar 2015 verwendeten 17 der 28 Mitgliedstaaten das Instrument oder hatten ihre Absicht bekundet, es zu verwenden (siehe auch **Abbildung 10**).

## 94

Ein solches System kann jedoch nur ordnungsgemäß funktionieren, wenn eine ausreichend große Zahl von mitgliedstaatlichen Behörden umfangreiche und zuverlässige Daten einspeist. Bis Ende 2014 hatten 14 Mitgliedstaaten derartige Daten für mindestens ein OP bereitgestellt. Damit das Instrument wirksam als EU-weites System zur Warnung vor Betrug eingesetzt werden kann, müssten auch die anderen Mitgliedstaaten Daten zur Verfügung stellen.

Abbildung 10

## ARACHNE: Stand der Umsetzung in den Mitgliedstaaten, Februar 2015



Quelle: Europäische Kommission.



## 95

Die Vergabepolitik der EU ist ein wichtiges Instrument, um den Binnenmarkt zu verwirklichen und ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum entsprechend der Strategie Europa 2020 zu erreichen und gleichzeitig eine möglichst wirtschaftliche Verwendung öffentlicher Mittel sicherzustellen.

## 96

Im Zeitraum 2009-2013 hatten Fehler im Zusammenhang mit der öffentlichen Auftragsvergabe einen wesentlichen Anteil an der vom Hof geschätzten Gesamtfehlerquote in diesem Politikbereich, insbesondere an den Fehlerquoten für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und den Kohäsionsfonds. Schwerwiegende Fehler führten dazu, dass ein fairer Wettbewerb nicht ausreicht oder gar nicht zustande kam und/oder Aufträge an andere als die besten Bieter vergeben wurden.

## 97

Es gibt mehrere Ursachen für Fehler. Ein Problem wird in der Komplexität des Rechts- und Verwaltungsrahmens gesehen, darunter die große Menge an Rechtsvorschriften und/oder Leitlinien, sowie die Schwierigkeit ihrer Anwendung in der Praxis. Fehlende Verwaltungskapazitäten, sowohl im Hinblick auf die Kenntnis der Vorschriften als auch das Fachwissen über die konkreten Arbeiten oder Dienstleistungen, die beschafft werden, führen zu Fehlern. Weitere Probleme sind unzureichende Projektplanung durch die öffentlichen Auftraggeber und Schreibfehler.

## 98

In diesem Bericht wurde bewertet, ob die Kommission und die Mitgliedstaaten geeignete und wirksame Maßnahmen ergreifen, um das Problem der Fehler bei der öffentlichen Auftragsvergabe im Bereich der Kohäsionspolitik zu beheben. Der Hof stellte fest, dass die Kommission und die Mitgliedstaaten begonnen haben, das Problem anzugehen, bei der Analyse des Problems und der Umsetzung von Maßnahmen jedoch noch viel zu tun bleibt.

### **Eine systematische Analyse der Fehler bei der öffentlichen Auftragsvergabe wird von Kommission und Mitgliedstaaten nur in sehr geringem Umfang durchgeführt**

## 99

Eine umfangreiche Analyse auf Ebene der Mitgliedstaaten und der Kommission wird durch fehlende kohärente Daten verhindert. Es gibt jedoch in den vier bei dieser Prüfung besuchten Mitgliedstaaten Anzeichen dafür, dass Daten zu Fehlern bei der öffentlichen Auftragsvergabe nun systematisch erhoben werden oder ihre Erhebung geplant ist (siehe Ziffer 41). Die Analyse der Fehler findet jedoch bisher nur in begrenztem Umfang statt (siehe Ziffern 35-39). Die Kommission hat noch keine zuverlässige umfassende Datenbank für alle Unregelmäßigkeiten, unter anderem solche, die bei der öffentlichen Auftragsvergabe auftreten, entwickelt. Sie hat eine Analyse von Fehlern bei der öffentlichen Auftragsvergabe im Rahmen des EFRE und des KF durchgeführt, nämlich im Jahr 2011 (siehe Ziffer 45).



### Empfehlung 1

- a) Die Kommission sollte eine Datenbank zu Unregelmäßigkeiten konzipieren, die als Grundlage für eine aussagekräftige Analyse der Fehler bei der öffentlichen Auftragsvergabe dienen kann. Sie sollte Häufigkeit, Schweregrad und Ursachen der Fehler bei der öffentlichen Auftragsvergabe im Bereich der Kohäsionspolitik umfassend untersuchen und sich dabei auf geeignete Daten stützen, die sowohl aus ihren eigenen Datenbanken stammen als auch von den Mitgliedstaaten vorgelegt werden. Die Kommission sollte ihre Analyse als Teil des Berichts über die öffentliche Auftragsvergabe veröffentlichen, der in den neuen Richtlinien vorgesehen ist.
- b) Die zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten sollten ihre eigenen Datenbanken über Unregelmäßigkeiten im Bereich der Kohäsionspolitik, einschließlich Unregelmäßigkeiten bei der öffentlichen Auftragsvergabe, entwickeln und analysieren. Sie sollten mit der Kommission zusammenarbeiten, um solche Daten in einer Form und zu einem Zeitpunkt vorzulegen, die die Arbeit der Kommission erleichtern.

zur öffentlichen Auftragsvergabe wurde 2014 eingeführt und muss von den Mitgliedstaaten bis April 2016 umgesetzt werden (siehe Ziffern 67-74). Darin sind auch neue Berichtspflichten für Kommission und Mitgliedstaaten vorgesehen. Insgesamt werden die Auswirkungen des neuen Legislativpakets auf die Verringerung von Unregelmäßigkeiten davon abhängen, wie es in den Mitgliedstaaten umgesetzt wird. Mit dem neuen Rechtsrahmen für die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds 2014-2020 werden Ex-ante-Konditionalitäten für die öffentlichen Auftragsvergabesysteme in den Mitgliedstaaten eingeführt. Diese Vorbedingungen können zur Behebung der Probleme beitragen (siehe Ziffern 61-65). Die Mitgliedstaaten waren aufgefordert, eine Selbstbewertung durchzuführen, wie und ob sie die Bedingungen erfüllen, und eine Zusammenfassung in die Partnerschaftsvereinbarungen aufzunehmen, die sie 2014 vorlegten. Eine beträchtliche Anzahl an Mitgliedstaaten hatte diese Bedingungen Anfang 2015 noch nicht erfüllt (siehe Ziffern 61-65).

### Empfehlung 2

Bei Nichterfüllung der Ex-ante-Konditionalität zur öffentlichen Auftragsvergabe bis Ende 2016 sollte die Kommission ihre Befugnisse konsequent nutzen, um Zahlungen an die betreffenden Mitgliedstaaten so lange auszusetzen, bis diese die Mängel behoben haben.

**Die Kommission und die Mitgliedstaaten haben begonnen, Maßnahmen zur Lösung des Problems umzusetzen, es bleibt jedoch noch viel zu tun**

## 100

Trotz einer fehlenden umfassenden Analyse des Problems haben die Kommission und die Mitgliedstaaten begonnen, Maßnahmen zu seiner Behebung umzusetzen. Mit den von der Kommission seit 2010 getroffenen legislativen und nicht-legislativen Maßnahmen wurden erste Schritte zur Lösung des Gesamtproblems eingeleitet. Ein neues Legislativpaket

## Schlussfolgerungen und Empfehlungen

### 101

Im Jahr 2013 richtete die Kommission eine interne technische Arbeitsgruppe ein und stellte einen internen Aktionsplan auf. Dies deutet auf eine bessere Abstimmung innerhalb der Kommission hin. Die meisten Maßnahmen sind noch nicht vollständig umgesetzt. Zudem wurde der Aktionsplan lediglich von einem Teil der Kommissionsdienststellen gebilligt und nicht veröffentlicht (siehe Ziffern 56-60).

### Empfehlung 3

Die Kommission sollte ihren internen Aktionsplan zur öffentlichen Auftragsvergabe aktualisieren und veröffentlichen. Sie sollte jährlich über die Fortschritte berichten. Zu diesem Zweck sollte die Kommission die Abstimmung zwischen ihren mit Fragen der öffentlichen Auftragsvergabe befassten Abteilungen verbessern.

### 102

Fehler bei der öffentlichen Auftragsvergabe sind weiterhin eine beträchtliche Fehlerquelle, und bei der Analyse des Problems und der Umsetzung von Maßnahmen bleibt noch viel zu tun. Es ist nun notwendig, dass Maßnahmen wirksam umgesetzt werden. Allerdings ist die interne technische Arbeitsgruppe zwar eine positive Entwicklung, doch wurde sie auf einer niedrigen Ebene innerhalb der Kommissionsdienststellen eingerichtet, und die Kommission hat keine koordinierte Führungsrolle auf hoher Ebene übernommen (siehe Ziffern 55-60).

### Empfehlung 4

Die Kommission sollte eine hochrangige Gruppe einsetzen, die bei der Lösung des Problems der Fehler bei der öffentlichen Auftragsvergabe eine führende Rolle übernimmt, um das Risiko zu vermeiden, dass die Maßnahmen nicht konsequent in allen Kommissionsdienststellen umgesetzt werden. Die Gruppe sollte sich für Verbesserungen bei der öffentlichen Auftragsvergabe und gegebenenfalls auch für eine Vereinfachung auf diesem Gebiet einsetzen.

### 103

Fehler bei der öffentlichen Auftragsvergabe, die auf der Ebene der Begünstigten auftreten, könnten und sollten von den Behörden der Mitgliedstaaten aufgedeckt und berichtigt werden, bevor diese bei der Kommission Zahlungsanträge einreichen. Wie der Hof und die Kommission bei ihren eigenen Prüfungen bereits festgestellt haben, sind die Primärkontrollen in den Mitgliedstaaten immer noch nicht ausreichend wirksam. Dies führt dazu, dass der Kommission von den Mitgliedstaaten Ausgaben für Projekte zur Erstattung aus dem EU-Haushalt vorgelegt werden, die mit Fehlern bei der öffentlichen Auftragsvergabe behaftet sind (siehe Ziffer 76).

### 104

Im Programmplanungszeitraum 2007-2013 setzte die Kommission finanzielle Berichtigungen in größerem Umfang ein als zuvor. Finanzielle Berichtigungen haben jedoch, sofern sie nicht durch Beschluss der Kommission auferlegt werden, in der Zeit bis zum Abschluss des Programmplanungszeitraums 2007-2013 im Jahr 2017 möglicherweise eine begrenzt abschreckende Wirkung. Dies hängt damit zusammen, dass die

## Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Mitgliedstaaten gemäß den Verordnungen berechtigt sind, Ausgaben, für die finanzielle Berichtigungen auferlegt wurden, durch andere förderfähige Ausgaben zu ersetzen. Daher wurden die Gesamtmittel, die die Mitgliedstaaten erhielten, de facto nur selten gekürzt. Für den Ausgabenzeitraum 2014-2020 wurden die Bestimmungen geändert: Den Mitgliedstaaten könnten Nettofinanzkorrekturen auferlegt werden, wenn Ausgaben, die von den Verwaltungs-, Bescheinigungs- oder Prüfbehörden als rechtmäßig und ordnungsgemäß gemeldet wurden, später als fehlerbehaftet betrachtet werden (siehe Ziffern 75-80).

### Empfehlung 5

Die Kommission sollte finanzielle Berichtigungen auferlegen, wenn sie feststellt, dass die Primärkontrollen der Mitgliedstaaten nicht ausreichend wirksam sind. Falls erforderlich, sollte sie bei Verstößen gegen die Vergaberichtlinien Vertragsverletzungsverfahren einleiten.

### 105

Neben einer Datenbank der Kommission, die die Analyse der Fehler bei der öffentlichen Auftragsvergabe erleichtern soll (siehe Empfehlung 1), könnten IT-Instrumente wie elektronische Beschaffung und Extraktion von Daten den Nutzen der öffentlichen Auftragsvergabe verstärken und zur Lösung der Probleme beitragen. Zum Zeitpunkt der Prüfung wendeten die einzelnen Mitgliedstaaten diese Instrumente unterschiedlich stark an, weshalb ihr potenzieller Nutzen nicht voll zum Tragen kommen konnte (siehe Ziffern 83-94).

### Empfehlung 6

- a) Die Kommission sollte die Möglichkeiten, die die Entwicklungen in der Informationstechnologie bieten, stärker nutzen und dabei auch die elektronische Beschaffung und die Instrumente zur Extraktion von Daten sowie bewährte Verfahren fördern.
- b) Die Mitgliedstaaten sollten die Möglichkeiten, die die elektronische Beschaffung und Instrumente zur Extraktion von Daten bieten, stärker nutzen.

Dieser Bericht wurde vom Rechnungshof in seiner Sitzung vom 16. Juli 2015 in Luxemburg angenommen.

*Für den Rechnungshof*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
Präsident

## Aufgaben der Kommission und der Mitgliedstaaten bei öffentlicher Auftragsvergabe und Kohäsionspolitik

### In der Europäischen Kommission:

- a) Die **GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung** überwacht die Umsetzung des EFRE und des KF, einschließlich der Verhandlung über die operationellen Programme (OP) und der Genehmigung dieser Programme. Sie überwacht und prüft die Durchführung der OP, darunter die Einhaltung der Vorschriften über die öffentliche Auftragsvergabe. Die GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung und die GD Beschäftigung, Soziales und Integration geben zudem Leitlinien heraus, von denen einige gemeinsam mit den Mitgliedstaaten entwickelt werden. Beispielsweise arbeiten sie Leitlinien zu finanziellen Berichtigungen im Falle der Nichteinhaltung der Vorschriften über die öffentliche Auftragsvergabe aus<sup>1</sup>.
- b) Die **GD Beschäftigung, Soziales und Integration** beaufsichtigt die Umsetzung des ESF in ähnlicher Form wie dies die GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung beim EFRE und KF tut (siehe oben).
- c) Die **GD Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU** (früher GD Binnenmarkt und Dienstleistungen) ist für die Entwicklung der Vorschriften über die öffentliche Auftragsvergabe und die Überwachung ihrer Umsetzung zuständig. Sie überwacht und unterstützt die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung und ergreift gegebenenfalls Durchsetzungsmaßnahmen.
- d) Die **GD Haushalt** ist für die Verwaltung des haushaltsrechtlichen Rahmens zuständig, legt Vorschläge vor und setzt den Rechtsrahmen für die Aufstellung, Ausführung und Kontrolle des Haushalts der EU um.

### In den Mitgliedstaaten:

- a) Die **Verwaltungsbehörden** sind für die Verwaltung und Umsetzung der operationellen Programme zuständig. Sie können die Programmdurchführung an Durchführungsstellen delegieren. Die Verwaltungsbehörde oder ihre Durchführungsstellen prüfen die öffentlichen Auftragsgabeverfahren im Rahmen ihrer Verwaltungskontrollen.
- b) Die **Bescheinigungsbehörden** nehmen Endkontrollen der Zahlungsanträge vor, bevor diese der Kommission vorgelegt werden.
- c) Die **Prüfbehörden** führen ex post Systemprüfungen und Prüfungen von Stichproben einzelner Projekte durch, bevor sie der Kommission Berichte vorlegen. Die Prüfungen umfassen Fragen im Zusammenhang mit den Verwaltungssystemen für die öffentliche Auftragsvergabe und einzelne Kontrollen von Projekten im Hinblick auf die Einhaltung der Rechtsvorschriften.

1 COCOF-Leitlinien (Ausschuss für die Koordinierung der Fonds) (COCOF 07/0037/03 Leitlinien für die Festsetzung der Finanzkorrekturen, die bei Verstößen gegen die Vorschriften für die öffentliche Auftragsvergabe auf durch die Strukturfonds und den Kohäsionsfonds kofinanzierte Ausgaben anzuwenden sind, 29.11.2007). Beschluss der Kommission C(2013) 9527 final vom 19.12.2013 zur Festlegung und Genehmigung der Leitlinien für die Festsetzung von Finanzkorrekturen, die die Kommission bei Verstößen gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge auf von der EU im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung finanzierte Ausgaben anwendet.

Analyse der vom Hof aufgedeckten Fehler nach Fonds, 2009-2013

	Geprüfte Vorgänge	Projekte, in deren Rahmen öffentliche Auftragsvergabeverfahren geprüft wurden	Projekte mit mindestens einem Fehler bei der öffentlichen Auftragsvergabe	Fehler insgesamt		Schwerwiegend	Erheblich	Geringfügig
				Anzahl	%			
EFRE	657	378	170	382	60	117	185	80
Kohäsionsfonds	156	145	68	125	21	26	74	25
ESF	607	171	42	80	19	25	29	26
<b>Insgesamt</b>	<b>1420</b>	<b>694</b>	<b>280</b>	<b>587</b>	<b>100 %</b>	<b>168</b>	<b>288</b>	<b>131</b>

**Beschreibung und Fehleranalyse in den einzelnen Phasen der Vergabeverfahren**

	Beschreibung des Fehlers	Anzahl der vom Hof aufgedeckten Fehler, 2009-2013			
		Schwerwiegend	Erheblich	Geringfügig	Insgesamt
<b>Vorausschreibung</b>	Künstliche Aufteilung von Arbeiten oder Dienstleistungen in kleinere Aufträge, um Schwellenwerte zu umgehen	23	3	0	26
	Direkte Auftragsvergabe ohne Begründung	21	2	0	23
	Verwendung eines unangemessenen Ausschreibungsverfahrens	27	10	1	38
	<b>Vorausschreibungsphase: Zwischensumme</b>	<b>71</b>	<b>15</b>	<b>1</b>	<b>87</b>
<b>Ausschreibung</b>	Probleme hinsichtlich der Veröffentlichungs- und Transparenzpflichten und der Leistungsbeschreibung	11	64	111	186
	Spezifikation rechtswidriger Auswahl- und Vergabekriterien und falsche Anwendung von Auswahl- und Vergabekriterien	33	128	6	167
	Verfahrenstechnische Mängel, einschließlich des Mangels an geeigneten Unterlagen	22	39	12	73
	<b>Ausschreibungsphase: Zwischensumme</b>	<b>66</b>	<b>230</b>	<b>130</b>	<b>426</b>
<b>Auftragsverwaltung</b>	Änderung oder Ausweitung des Umfangs der Aufträge ohne Verwendung von Vergabeverfahren	31	42	1	74
	<b>INSGESAMT</b>	<b>168</b>	<b>288</b>	<b>131</b>	<b>587</b>
		<b>29 %</b>	<b>49 %</b>	<b>22 %</b>	<b>100 %</b>

### Von der Kommission eingeleitete Vertragsverletzungsverfahren im Zusammenhang mit öffentlicher Auftragsvergabe, 2009-2013

	2009	2010	2011	2012	2013	Insgesamt	An den Europäischen Gerichtshof verwiesen <sup>1</sup>
Belgien	1					1	
Bulgarien	2					2	
Tschechische Republik							
Dänemark							
Deutschland	4	1	1		1	7	1
Estland							
Irland							
Griechenland	8	6	4			18	3
Spanien	2			1		3	
Frankreich							
Italien	1	1	5	2		9	
Zypern	1					1	
Lettland		1		1		2	
Litauen							
Luxemburg							
Ungarn	2	2			1	5	2
Malta	2		1			3	
Niederlande	1	3				4	1
Österreich			1	1		2	
Polen			2	1		3	1
Portugal	1	1				2	
Rumänien	2	1		1		4	
Slowenien		1				1	
Slowakei	1					1	
Finnland							
Schweden	1				1	2	
Vereinigtes Königreich	3	1				4	
<b>Insgesamt</b>	<b>32</b>	<b>18</b>	<b>14</b>	<b>7</b>	<b>3</b>	<b>74</b>	<b>8</b>

<sup>1</sup> Urteile in den deutschen und niederländischen Rechtssachen ergingen 2012. Die beiden ungarischen und zwei der spanischen Rechtssachen wurden beim Europäischen Gerichtshof zurückgezogen. Eine der griechischen Rechtssachen und die polnische Rechtssache sind anhängig.

## Zusammenfassung

### V

Die Kommission befasst sich bereits seit Langem mit dem Problem der Fehler bei der öffentlichen Auftragsvergabe im Bereich der Kohäsionspolitik, doch nun bemüht sie sich im Rahmen des Aktionsplans für die öffentliche Auftragsvergabe koordinierter um eine Lösung (siehe Bemerkung des Rechnungshofs in Ziffer 56).

Fehler bei der öffentlichen Auftragsvergabe waren bereits Thema früherer Programmplanungszeiträume. Die ersten Leitlinien für Finanzkorrekturen, die auf Prüfungsfeststellungen beruhten, wurden im Jahr 2007 veröffentlicht. Die Kommission ist außerdem dabei, Fehler bei der öffentlichen Auftragsvergabe im Bereich der Kohäsionspolitik umfassend zu analysieren. Diese Analyse wird jedes Jahr anhand einer gründlichen Bewertung der jährlichen, von den nationalen Prüfbehörden vorgelegten Kontrollberichte und anhand eigener Prüfungsfeststellungen durchgeführt (die Hälfte der Prüfungsfeststellungen im Zusammenhang mit der Prüfkation „Bridging the assurance gap“ (Überbrückung der Vertrauenslücke) stehen mit der öffentlichen Auftragsvergabe in Verbindung). Die jährlichen Tätigkeitsberichte der betreffenden Generaldirektionen enthalten Informationen zu dieser Bewertung.

### Gemeinsame Antwort der Kommission auf Ziffer VI und Ziffer VII

Die Kommission hat bereits vor dem Jahr 2010 Maßnahmen zur Behebung von Problemen bei der öffentlichen Auftragsvergabe eingeführt. Aktionspläne zur Nachverfolgung der im Rahmen der Prüfungen der Kommission gewonnenen Erkenntnisse in Bezug auf die öffentliche Auftragsvergabe wurden schon ab dem Jahr 2006 in verschiedenen Mitgliedstaaten entwickelt. Neben der zu Fehlern bei der öffentlichen Auftragsvergabe durchgeführten horizontalen Analyse, deren Ergebnisse im Mai 2011 dem Beratenden Ausschuss für das öffentliche Auftragswesen<sup>1</sup> vorgelegt wurden, veröffentlichte die Kommission außerdem im Oktober 2011 die Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen „Fehleranalyse in der Kohäsionspolitik in den Jahren 2006-2009 – Maßnahmen der Kommission und weiteres Vorgehen“<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Working Document prepared by DG Regional Policy on the main audit findings regarding application of public procurement rules in Member States found in projects co-financed by ERDF and the Cohesion Fund under cohesion policy (Arbeitsdokument der GD Regionalpolitik zu den wichtigsten Prüfungsfeststellungen im Hinblick auf die Anwendung der Vorschriften für die öffentliche Auftragsvergabe in den Mitgliedstaaten bei Projekten, die aus dem EFRE und dem Kohäsionsfonds im Rahmen der Kohäsionspolitik kofinanziert werden) (CC/2011/08 EN), nicht öffentlich zugänglich.

Die von der Kommission durchgeführte Analyse bezüglich Fehlern bei der öffentlichen Auftragsvergabe spiegelt sich auch im Beschluss der Kommission C(2013) 9527 final vom 19.12.2013 zur Festlegung und Genehmigung der Leitlinien für die Festsetzung von Finanzkorrekturen, die die Kommission bei Verstößen gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge auf von der EU im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung finanzierte Ausgaben anwendet, wider. Bei diesen Leitlinien handelt es sich um eine Aktualisierung der bereits seit November 2007 vorliegenden Leitlinien<sup>3</sup>.

Für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 verfolgt die Kommission bei der Unterstützung der Mitgliedstaaten einen proaktiven Ansatz, der auf Leitlinien, Überwachung und Unterstützung (z. B. über technische Hilfe) beruht, damit diese ihre nationalen Aktionspläne für nicht erfüllte Ex-ante-Konditionalitäten bis Ende 2016 umsetzen können. Mit diesem vorbeugenden Ansatz beabsichtigt die Kommission, das Risiko einer möglichen Aussetzung der Zahlungen an operationelle Programme (OP) nach dem Jahr 2016 zu senken. Sie wird auf die Möglichkeit einer solchen Aussetzung jedoch nicht verzichten, wenn die Zielvorgaben und Etappenziele eines Aktionsplans eindeutig nicht erreicht werden.

### VIII (a) (i)

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

Die Kommission wird die Möglichkeit prüfen, die Funktionen ihres Systems für die Meldung von Unregelmäßigkeiten (Irregularity Management System, IMS) zu verbessern, um die funktionalen Anforderungen des Rechnungshofs zu erfüllen. Derzeit wird die Möglichkeit geprüft, ob das IMS interoperabel mit der zentralen Ausschlussdatenbank/dem Rechnungsführungssystem ABAC und anderen Datenbanken der Kommission verwendet werden kann.

<sup>2</sup> Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen „Fehleranalyse in der Kohäsionspolitik in den Jahren 2006-2009 – Maßnahmen der Kommission und weiteres Vorgehen“ (SEK(2011) 1179 vom 5. Oktober 2011).

<sup>3</sup> COCOF 07/0037/03-DE vom 29.11.2007, anwendbar auf den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Sozialfonds; EFFC/24/2008 vom 1.4.2008, anwendbar auf den Europäischen Fischereifonds; „SOLID/2011/31 REV“ vom 11.1.2012, d. h. die Leitlinien für Finanzkorrekturen bei Unregelmäßigkeiten bei der Anwendung der EU-Verordnungen für die Vergabe öffentlicher Aufträge auf Verträge, die aus den vier Fonds des Generellen Programms „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“ im Programmplanungszeitraum 2007-2013 kofinanziert werden.



Darüber hinaus haben die Dienststellen der Kommission im Hinblick auf im Rahmen eigener Prüfungen ermittelte Fehler mit der Verwendung des gemeinsamen IT-Prüfinstruments MAPAR (Management of Audit Processes, Activities and Resources; Management von Prüfprozessen, Tätigkeiten und Ressourcen) für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), den Kohäsionsfonds (KF) und den Europäischen Sozialfonds (ESF) begonnen.

Schließlich sieht die Kommission weitere Schritte vor, um die Analyse von Daten aus dem Bereich der Auftragsvergabe zu verbessern. Insbesondere sollen die Erfassung solcher Daten und die Entwicklung eines Instruments für die Datenanalyse zur frühzeitigen Erkennung aktueller und künftiger Anomalien bei der Auftragsvergabe sowie ein besseres Verständnis ihrer Ursachen (über das Gebiet der Kohäsion hinausgehend) gefördert werden.

## VIII (a) (ii)

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu und bemerkt dazu, dass sie an die Mitgliedstaaten gerichtet ist.

Mit dem IMS steht den Mitgliedstaaten bereits eine Datenbank zur Verfügung, die nicht nur dazu verwendet werden kann, den Berichtspflichten in Bezug auf Unregelmäßigkeiten wie in den verschiedenen sektorspezifischen Vorschriften festgelegt nachzukommen, sondern auch für die Durchführung von Analysen zu nationalen Zwecken.

## VIII (b)

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu. Die Generaldirektoren der vier für den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESIF) zuständigen Generaldirektionen treffen sich bereits regelmäßig im Rahmen des sogenannten Ausschusses für die Aussetzung von Ex-ante-Konditionalitäten, dem auch die GD Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU (GD GROW)<sup>4</sup> angehört. Ein sowohl vorbeugender (Umsetzung nationaler Aktionspläne im Falle der Nichterfüllung von Ex-ante-Konditionalitäten) als auch korrektiver (Aussetzung von Zahlungen) Ansatz wird weiterhin strikt und kohärent verfolgt.

## VIII (c)

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu und ist bereits seit Sommer 2014 mithilfe der verbesserten abteilungsübergreifenden Koordinierung auf Ebene der Direktoren mit ihrer Umsetzung befasst.

Die Kommission möchte den Aktionsplan zur öffentlichen Auftragsvergabe in allen Kommissionsdienststellen verstärkt verbreiten. Darüber hinaus ist eine Billigung auf höherer Ebene vorgesehen.

## VIII (d)

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu, die bereits teilweise umgesetzt wurde, und unterstützt Initiativen, die zu Verbesserungen bei der öffentlichen Auftragsvergabe führen.

Es ist ein regelmäßiger Austausch zwischen den für den ESIF und den Binnenmarkt zuständigen Kommissionsmitgliedern vorgesehen, dessen Form noch zu bestimmen ist. Diese Gruppe könnte außerdem erfahrene externe Interessenträger einbeziehen, wenn dies für sinnvoll erachtet wird. Die Kommission befürwortet außerdem den Vorschlag, eine Führungsrolle auf hoher Ebene zu übernehmen, und bemerkt, dass sich die Direktoren der GD Regionalpolitik und Stadtentwicklung (GD REGIO) und der GD GROW seit Juli 2014 regelmäßig treffen. Erfahrene externe Interessenträger sind auf dieser Ebene bereits hinzugezogen worden.

## VIII (e)

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu und ist der Auffassung, dass sie die empfohlene Maßnahme bereits umsetzt. Siehe auch die vorstehende Antwort der Kommission auf Ziffer VIII Buchstabe b.

Die Kommission wird auch weiterhin finanzielle Berichtigungen auferlegen, wenn die Primärkontrollen der Mitgliedstaaten ihres Erachtens nicht ausreichend wirksam sind. Wenn schwerwiegende Unzulänglichkeiten festgestellt werden, werden vorbeugende und korrektive Maßnahmen wie Aktionspläne, Zahlungsunterbrechungen und finanzielle Berichtigungen ergriffen, um die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit vergangener und künftiger Ausgaben sicherzustellen, die der Kommission gemeldet wurden. Die Zahlungen werden erst wieder aufgenommen, wenn die Systeme verbessert wurden. Nach der Umsetzung der Abhilfemaßnahmen erfolgt außerdem eine strenge Überwachung, um zu gewährleisten, dass die sich Verwaltungs- und Kontrollsysteme von Programmen nicht wieder verschlechtern.

<sup>4</sup> Der Ausschuss koordiniert und erarbeitet Empfehlungen für Aussetzungsbeschlüsse, darunter auch Entwürfe für Aussetzungsbeschlüsse, um Artikel 19 Absatz 5 und Artikel 142 Absatz 1 Buchstabe e der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 (Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds) sowie Artikel 41 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 („horizontale Verordnung“ zum Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik) umzusetzen. Darüber hinaus unterstützt er die Generaldirektoren der vier ESIF-Generaldirektionen in dieser Hinsicht beratend.

Bei anhaltenden Verstößen gegen die Bestimmungen der Vergaberichtlinien wird die Kommission weiterhin nach Bedarf Vertragsverletzungsverfahren einleiten.

## VIII (f)

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

Da insbesondere die elektronische Beschaffung die Transparenz verbessert, grenzüberschreitende Ausschreibungen sowie den Zugang für KMU erleichtert und Verwaltungsverfahren strafft, sehen die Richtlinien aus dem Jahr 2014 eine Reihe von Verpflichtungen für die elektronische Beschaffung vor. Die ordnungsgemäße und schnelle Umsetzung dieser Bestimmungen ist für die Kommission ein vorrangiges Thema.

In Bezug auf Instrumente zur Extraktion von Daten hat die Kommission die vorgeschlagenen Maßnahmen ergriffen. Sie fördert beispielsweise die Nutzung von ARACHNE, einem von der Kommission entwickelten vorbeugenden Bewertungsinstrument für das Betrugsrisiko, durch die zuständigen nationalen Behörden. Dieses Instrument sorgt für erhebliche Verbesserungen im Bereich der Vorbeugung und Erkennung verschiedener Risiken, beispielsweise in Verbindung mit öffentlichen Auftragsvergabeverfahren, Interessenkonflikten oder einer Konzentration von Zuschüssen für bestimmte Wirtschaftsteilnehmer. Es kann außerdem bei der Erkennung von Warnzeichen in Betrugsverdachtsfällen nützlich sein. Die Kommission befürwortet jedoch auch den Einsatz anderer bekannter und vergleichbarer Instrumente zur Extraktion von Daten.

## VIII (g)

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu und bemerkt dazu, dass sie an die Mitgliedstaaten gerichtet ist.

## Einleitung

### 10

Die Kommission betont, dass im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung die Durchführung des Rechtsrahmens für die öffentliche Auftragsvergabe in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten fällt. Diese sind ebenfalls verantwortlich für die Art und Weise, in der die Vergaberichtlinien in nationales Recht umgesetzt werden.

## Bemerkungen

### 24

Die Kommission verweist auf ihre Antworten im vom Hof genannten Sonderbericht.

### 25

Jedes System für die öffentliche Auftragsvergabe erfordert ein gewisses Maß an Komplexität, um den Ermessensspielraum der öffentlichen Auftraggeber auf ein Mindestmaß zu begrenzen und die Grundsätze der Gleichbehandlung, der Nichtdiskriminierung und der Transparenz aufrechtzuerhalten.

Die Kommission hebt außerdem Fälle hervor, in denen das nationale Recht über die in den Richtlinien festgelegten Verpflichtungen hinausgeht.

## Gemeinsame Antwort der Kommission auf Ziffer 26 und Ziffer 27

Die Kommission hat eine Reihe von Maßnahmen erarbeitet, um den unzureichenden Verwaltungskapazitäten entgegenzuwirken. Zwei beispielhafte Maßnahmen des Aktionsplans für die öffentliche Auftragsvergabe (in Ziffer 56 des Berichts genannt) sind konkret auf dieses Problem abgestimmt. Im Jahr 2015 hat die Kommission einen Leitfaden zur Vermeidung der häufigsten Fehler bei der öffentlichen Auftragsvergabe fertiggestellt, in dem besonders auf die Notwendigkeit einer guten Planung hingewiesen wird. Darüber hinaus hat sie 2015 eine EU-übergreifende Studie zur Bestandsaufnahme in Bezug auf Verwaltungskapazitäten, -systeme und -praktiken durchgeführt, um die Konformität und Qualität der öffentlichen Auftragsvergabe in Verbindung mit den ESI-Fonds sicherzustellen. Diese Studie liefert Empfehlungen zur Verbesserung der Verwaltungskapazitäten in den einzelnen Mitgliedstaaten.

### 29 (a)

Die Kommission weist darauf hin, dass es in der Tschechischen Republik eine Arbeitsgruppe auf nationaler Ebene gibt, die aus Vertretern des Amtes für öffentliche Auftragsvergabe, des Ministeriums für regionale Entwicklung (im Rahmen seiner Koordinierungsaufgabe) und anderer relevanter Stellen besteht und deren Arbeit darauf abzielt, die Auslegung der Vorschriften für die öffentliche Auftragsvergabe zu harmonisieren.

## 32

Unregelmäßigkeiten, die die Mitgliedstaaten der Kommission über das Meldesystem für die Meldung von Unregelmäßigkeiten (Irregularity Management System, IMS) gemeldet haben, werden nicht nur für die Erstellung des Jahresberichts „Schutz der finanziellen Interessen der EU – Betrugsbekämpfung“ verwendet, sondern auch für den Abschluss des Programmplanungszeitraums 2000-2006 sowie im Rahmen der jährlichen Koordinierungssitzungen mit Prüfbehörden analysiert.

Die Prüfer der Kommission und das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) nutzen die gemeldeten Daten außerdem zu Risikoanalysezwecken; Erstere z. B. bei der Vorbereitung von Dienstreisen. Darüber hinaus werden sie den Prüfern des Rechnungshofs auf Aufforderung zur Verfügung gestellt.

## 33

Das OLAF wird im Auftrag der Kommission mithilfe des IMS über die von den Mitgliedstaaten gemeldeten Unregelmäßigkeiten informiert. Die Kommission betont, dass die Einstufung einer gemeldeten Unregelmäßigkeit nicht statisch und unumstößlich ist. Der Zeitpunkt, zu dem die Mitgliedstaaten Fälle einstufen, kann je nach nationalen Rechtsvorschriften und Praktiken sowie nationaler Politik variieren. In bestimmten Fällen wurde eine gewisse Zurückhaltung dabei beobachtet, einen Fall zu früh als Betrugsfall einzustufen. Dies ist auf mögliche Folgen wie beispielsweise eine durch die nationalen Rechtsvorschriften vorgesehene Haftung zurückzuführen.

Es ist daher möglich, dass sich der Status einer bestimmten Unregelmäßigkeit, die anfänglich nicht als Fall von Betrugsverdacht eingestuft wurde, aufgrund neuer Erkenntnisse zu dem Fall sowie der Entwicklung im zugehörigen Verfahren ändert. Entsprechend kann ein anfänglich als Betrugsverdacht eingestuft Fall zu einer Unregelmäßigkeit herabgestuft werden, beispielsweise infolge von Gerichtsbeschlüssen oder Entscheidungen von Untersuchungsstellen und -behörden.

## 35

Siehe die gemeinsame Antwort der Kommission auf Ziffer 26 und Ziffer 27.

## 38 (b)

Probleme bei der öffentlichen Auftragsvergabe haben in Italien in der Tat hohe Priorität, da in diesem Zusammenhang die meisten finanziellen Berichtigungen im Rahmen des EFRE vorgenommen wurden.

Zur Beseitigung der damit zusammenhängenden Mängel sollte zunächst eine Bestandsaufnahme und Analyse von Fehlern bei der öffentlichen Auftragsvergabe erfolgen.

## 39

Ausgehend von ihrer Analyse aus dem Jahr 2011<sup>5</sup> hat die Kommission in ihrem Bemühen, diese Risiken zu mindern und die Mitgliedstaaten zu unterstützen, gezielte Maßnahmen ergriffen. Konkret wurden den Verwaltungsbehörden zusätzliche Orientierungshilfen und Schulungen in Bezug auf die ermittelten Risiken zur Verfügung gestellt. Darüber hinaus wurden die Maßnahmen zur rechtzeitigen Einführung von finanziellen Berichtigungen, Zahlungsunterbrechungen und Aussetzungsverfahren sowie zu Prüfungen der am stärksten risikobehafteten Bereiche fortgesetzt. Diese Maßnahmen wurden im Aktionsplan für die öffentliche Auftragsvergabe aus dem Jahr 2013 zusammengefasst, der von den ESIF-Generaldirektionen, der GD GROW und der Europäischen Investitionsbank (EIB) mit dem Ziel erarbeitet wurde, die Umsetzung der Vorschriften für die öffentliche Auftragsvergabe zu verbessern.

## 44 (a)

Die Informationen in den jährlichen Kontrollberichten sind zur Prüfung der Zuverlässigkeit der einzelnen operationellen Programme vorgesehen und nicht zur Analyse von Fehlern bei der öffentlichen Auftragsvergabe.

Siehe auch die Antwort der Kommission auf Ziffer 39.

## 44 (c)

Probleme bei der öffentlichen Auftragsvergabe werden im Rahmen der bilateralen Treffen mit den Prüfbehörden erörtert, wenn sie für die betreffenden Mitgliedstaaten/Programme von Bedeutung sind.

<sup>5</sup> Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen „Fehleranalyse in der Kohäsionspolitik in den Jahren 2006-2009 – Maßnahmen der Kommission und weiteres Vorgehen“ (SEK(2011) 1179 vom 5. Oktober 2011); Working Document prepared by DG Regional Policy on the main audit findings regarding application of public procurement rules in Member States found in projects co-financed by ERDF and the Cohesion Fund under cohesion policy (Arbeitsdokument der GD Regionalpolitik zu den wichtigsten Prüfungsfeststellungen im Hinblick auf die Anwendung der Vorschriften für die öffentliche Auftragsvergabe in den Mitgliedstaaten bei Projekten, die aus dem EFRE und dem Kohäsionsfonds im Rahmen der Kohäsionspolitik kofinanziert werden) (CC/2011/08 EN), nicht öffentlich zugänglich.

## 46

Die Dienststellen der Kommission haben das IT-Instrument MAPAR (Management of Audit Processes, Activities and Resources; Management von Prüfprozessen, Tätigkeiten und Ressourcen) entwickelt, das mittlerweile verwendet wird. Mit diesem gemeinsamen Instrument für den EFRE, den KF und den ESF lassen sich Erkenntnisse nach Fehlertyp und Kategorie (z. B. öffentliche Auftragsvergabe) bzw. Unterkategorie (fehlende Anreizwirkung, Regelung nicht angemeldet usw.) einstufen.

Die GD REGIO und die GD EMPL werden MAPAR zur horizontalen Überwachung aller Prüfungsfeststellungen nutzen und zum Zwecke einer verbesserten wirtschaftlichen Verwaltung der Fonds regelmäßig eine Risikobewertungstabelle aktualisieren. Dies gilt ebenfalls für etwaige Probleme, die von der Kommission bei Prüfungen zur öffentlichen Auftragsvergabe ermittelt wurden.

Darüber hinaus wird die IMS-Datenbank von den Mitgliedstaaten zur Meldung der ermittelten Unregelmäßigkeiten, auch in Verbindung mit der öffentlichen Auftragsvergabe, eingesetzt. Alle betroffenen Dienststellen der Kommission können auf diese Datenbank zugreifen.

## 47

Im Jahr 2012 hat die GD EMPL im Rahmen einer thematischen Prüfung betreffend Verwaltungsprüfungen spezifische Fälle von Verstößen gegen Vorschriften für die öffentliche Auftragsvergabe festgestellt, die mithilfe der nationalen Kontrollen nicht aufgedeckt wurden. Der Bericht und die zugehörige Schlussfolgerung wurden mit den nationalen Behörden zu verschiedenen Gelegenheiten erörtert.

Siehe auch die Antwort der Kommission auf Ziffer 46.

## 48

Das IMS wurde für die Meldung von Unregelmäßigkeiten (mit und ohne Betrugsverdacht, einschließlich Unregelmäßigkeiten in Verbindung mit der öffentlichen Auftragsvergabe) durch die Mitgliedstaaten an die Kommission entwickelt.

In Verbindung mit Unregelmäßigkeiten bei der öffentlichen Auftragsvergabe stehen im IMS neben Auswahlfeldern auch Freitextfelder zur Angabe weiterer Informationen zur Verfügung. Die Nutzbarkeit der Daten ist jedoch von der Qualität und dem Detailgrad der durch die nationalen Behörden übermittelten Informationen abhängig.

Das System wurde nicht entwickelt, um die vom Rechnungshof genannten Informationen allein mithilfe von Auswahlfeldern zur Verfügung zu stellen.

Siehe Antwort der Kommission auf Ziffer 32 und Ziffer 46.

## 49

Die Kommission befasst sich bereits seit Langem mit diesem Problem, bemüht sich jedoch nun im Rahmen des Aktionsplans für die öffentliche Auftragsvergabe koordinierter um eine Lösung.

Die Kommission verweist erneut auf die unter Ziffer 39 genannten Unterlagen (Leitfaden zur Vermeidung von Fehlern und Studie zur Bestandsaufnahme in Bezug auf Verwaltungskapazitäten).

## 51

Die von der Kommission durchgeführte Analyse bezüglich Fehlern bei der öffentlichen Auftragsvergabe spiegelt sich im Beschluss der Kommission C(2013) 9527 final vom 19.12.2013 zur Festlegung und Genehmigung der Leitlinien für die Festsetzung von Finanzkorrekturen, die die Kommission bei Verstößen gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge auf von der EU im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung finanzierte Ausgaben anwendet, wider. Bei diesen Leitlinien handelt es sich um eine Aktualisierung der bereits seit November 2007 vorliegenden Leitlinien.

## 57

Bis Ende Juni 2015 war die Umsetzung des Aktionsplans für die öffentliche Auftragsvergabe weiter fortgeschritten. Von den zwölf enthaltenen Maßnahmen sind drei bereits abgeschlossen (siehe Angaben des Rechnungshofs unter den nachstehenden Buchstaben a bis c), und sieben befinden sich in der Umsetzung. Die Arbeiten an zwei langfristig geplanten Maßnahmen sind noch nicht aufgenommen worden.

Noch nicht aufgenommen wurde die Arbeit an den langfristigen Maßnahmen Nummer 11 (Qualitätsmanagementsysteme für öffentliche Auftragsvergabe) und 12 („Guide-to-guidance“), siehe **Tabelle 2**.

## 58 (a)

Die Kommission möchte den Aktionsplan zur öffentlichen Auftragsvergabe auf einer breiter angelegten und möglichst auf einer höheren Interessenträgerebene als bisher verbreiten.

## 58 (b)

Die Arbeitsgruppe wurde als Untergruppe der dienststellenübergreifenden Gruppe zur Verstärkung der Kapazität der Fonds in den schwächeren Mitgliedstaaten eingerichtet, die auf Ebene der Generaldirektoren besteht. Diese dienststellenübergreifende Gruppe untersteht dem Generalsekretariat.

Die Kommission vertritt den Standpunkt, dass, sofern möglich, ein fachliches Problem unter Aufsicht der Führungskräfte entsprechend nachverfolgt werden sollte, die aktiv an der Arbeitsgruppe für die öffentliche Auftragsvergabe beteiligt sind.

Die Direktoren der GD REGIO und der GD GROW treffen sich seit Juli 2014 regelmäßig und haben die Möglichkeit regelmäßiger Treffen auf sehr hoher Ebene (Generaldirektoren und Kommissionsmitglieder) erörtert.

## 60

In den letzten Jahren haben alle Kommissionsmitglieder auf Probleme bei der öffentlichen Auftragsvergabe verwiesen und die Mitgliedstaaten zu einer Verbesserung ihrer Systeme aufgerufen. Die für Regionalpolitik zuständigen Kommissionsmitglieder haben diese Meinung während der vergangenen sechs Jahre bei den Entlastungsanhörungen ebenfalls vertreten. Darüber hinaus hat jede Generaldirektion in ihrem jeweiligen jährlichen Tätigkeitsbericht über die zur Lösung von Problemen bei der öffentlichen Auftragsvergabe ergriffenen Maßnahmen berichtet und ebenfalls die Mitgliedstaaten zu einer Verbesserung ihrer Systeme aufgerufen.

Die Kommission ist der Auffassung, dass alle Tätigkeiten im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe von der obersten Führungsebene der betreffenden Kommissionsdienststellen (ESIF-Generaldirektionen und GD GROW) eingeleitet und genau überwacht werden.

## 61

Im Zusammenhang mit den Ex-ante-Konditionalitäten und den im Jahr 2014 geschlossenen Partnerschaftsvereinbarungen wurden zwölf Aktionspläne<sup>6</sup> für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 entwickelt, die bis 2016 bewertet werden.

Die Kommission verfolgt bei der Unterstützung der Mitgliedstaaten einen proaktiven Ansatz, der auf Leitlinien, Überwachung und Unterstützung (z. B. über technische Hilfe) beruht, damit diese ihre nationalen Aktionspläne für nicht erfüllte Ex-ante-Konditionalitäten bis Ende 2016 umsetzen können. Mit diesem vorbeugenden Ansatz beabsichtigt die Kommission, das Risiko einer möglichen Aussetzung der Zahlungen an OP nach dem Jahr 2016 zu senken. Sie wird auf die Möglichkeit einer solchen Aussetzung jedoch nicht verzichten, wenn die Zielvorgaben und Etappenziele eines Aktionsplans eindeutig nicht erreicht werden.

## 63

Die Kommission verweist auf die Antwort auf Ziffer 60 und Ziffer 61 und betont, dass die ordnungsgemäße Umsetzung des anwendbaren allgemeinen und/oder spezifischen Rechts- und Programmplanungsrahmens Vorrang vor der Ausschöpfung hat.

## 71

Die GD GROW hat außerdem spezifische Fragen der nationalen Behörden beantwortet und das IT-Instrument WIKI entwickelt, in das Fragen und Antworten hochgeladen werden, um sie allen nationalen Behörden zugänglich zu machen.

## 74

Die Kommission hat vor, den Mitgliedstaaten Leitlinien für die Erstellung der Überwachungsberichte zur Verfügung zu stellen, die dem Informationsbedarf der Kommission gerecht werden.

## 76

Die mangelnde Wirksamkeit der Verwaltungsprüfungen bei Primärkontrollen gibt der Kommission Anlass zu schwerwiegenden Bedenken (siehe Jährlicher Tätigkeitsbericht 2014 der GD REGIO, Seite 50).

<sup>6</sup> Für BG, CZ, EL, IT, MT, LV, PL, HU, HR, SI, SK und RO.



In den Jahren 2014 und 2015 wurde mit den Mitgliedstaaten ein Leitfaden für Verwaltungsprüfungen erörtert, der im Juli 2015 veröffentlicht wird. Dieser Leitfaden enthält einen Abschnitt zu Verwaltungsprüfungen für den Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe. Er ist nicht Bestandteil des Aktionsplans zur öffentlichen Auftragsvergabe, da darin Verwaltungsprüfungen aller Art behandelt werden.

## 80

Den Bestimmungen der Verordnung für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 zufolge ist die Ersetzung unregelmäßiger Ausgaben durch förderfähige Ausgaben möglich, wenn diese neuen Ausgaben Prüfungen durch Verwaltungs- und Prüfbehörden unterzogen wurden. Dennoch können derartige finanzielle Berichtigungen für die Mitgliedstaaten bei Abschluss des Programmplanungszeitraums zu Mittelverlusten führen, wenn die Ersetzung der Ausgaben aufgrund eines fehlenden Zahlungsantrags nicht mehr möglich ist.

Für den Zeitraum 2014-2020 und gemäß Artikel 145 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 entspricht die finanzielle Berichtigung auch dann einer Reduzierung der Nettounterstützung, wenn ein gravierender Mangel beim einwandfreien Funktionieren der Systeme nicht vor dem Datum der Aufdeckung durch die Kommission oder den Rechnungshof durch die Prüfbehörde festgestellt und gemeldet wurde.

## 87

Im Zusammenhang mit ihrer Mitteilung „Durchgängig elektronische Vergabe öffentlicher Aufträge zur Modernisierung der öffentlichen Verwaltung“ (COM(2013) 453 final) hat die Kommission eine Reihe von Folgemaßnahmen eingeleitet, um die Nutzung der elektronischen Beschaffung zu fördern:

- Auf politischer Ebene sind die Zielsetzungen für die Nutzung der elektronischen Beschaffung, die Bestandteil des umfassenden Politikpakets mit dem Ziel der Vollendung des digitalen Binnenmarkts sind (COM(2015) 192 final).
- Die Kommission hat die Arbeiten am geplanten Stakeholder-Forum für elektronische Beschaffung (EXEP) aufgenommen, dessen Aufgabe der Austausch von Informationen zu, die Verbreitung von und die Verdeutlichung von bewährten Verfahren in den Bereichen Governance, Regulierung und Interoperabilität ist.

- Die Kommission unterstützt das Pilotprojekt e-SENS für die e-Vergabe, das grenzüberschreitende Interoperabilität ermöglicht. Dabei wird Wirtschaftsteilnehmern eine einzige Software für die Kommunikation mit mehreren Lösungen für die e-Vergabe in ganz Europa zur Verfügung gestellt. Darüber hinaus hat die Kommission mit der Nutzung der Fazilität „Connecting Europe“ (CEF) begonnen, um weitere Aspekte der Digitalisierung der öffentlichen Auftragsvergabe abzudecken, darunter elektronische Rechnungsstellung und Vereinfachung.
- Die Mitgliedstaaten erhalten Mittel der EU aus dem EFRE/KF oder ESF, um die Verwaltungskapazitäten und die entsprechende Infrastruktur (einschließlich Entwicklung einer Plattform für die elektronische Beschaffung) einzurichten, die für eine vollständige Umstellung auf die elektronische Beschaffung benötigt werden.

## 89

Siehe Antworten der Kommission auf Ziffer 26, Ziffer 27 und Ziffer 46.

## 91

ARACHNE wurde entwickelt, um die Mitgliedstaaten bei Verwaltungsprüfungen zu unterstützen. Darüber hinaus dient es als Instrument zur Warnung vor Betrug. Es umfasst eine Reihe von Risikoindikatoren in Verbindung mit der elektronischen Beschaffung, z. B. Zeitraum zwischen der Veröffentlichung der Ausschreibung und Datum der Vertragsunterzeichnung; Anzahl der ausgeschlossenen Angebote/Anzahl der eingegangenen Angebote; Anzahl der zulässigen Bieter; mittels nicht offenem Verfahren, Verhandlungsverfahren oder per Direktvergabe/Gesamtprojektkosten vergebene Verträge; Anzahl der Vertragszusätze im Vergleich zum Sektordurchschnitt; in der Vergangenheit auf den Begünstigten angewendete finanzielle Berichtigungen des Vergabeverfahrens.

Außerdem ermittelt ARACHNE die Beteiligung von Begünstigten, Auftragnehmern und Unterauftragnehmern an verschiedenen Programmen und Projekten sowie Verbindungen zwischen den Akteuren, die an der Umsetzung eines Projekts beteiligt sind.

## 94

Es ist zu beachten, dass die Mitgliedstaaten gemäß den Bestimmungen für den Zeitraum 2007-2013 nicht verpflichtet waren, beispielsweise Betrugsbekämpfungsstrategien einzuführen. Für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 haben die Benutzer in erster Linie dem Einsatz von ARACHNE zugestimmt, um das System zu testen. Daher haben zahlreiche Mitgliedstaaten nur für einen Teil der operationellen Programme in ihrem Zuständigkeitsbereich Daten übermittelt. Bis Mitte 2015 haben weitere vier Mitgliedstaaten Daten zu mindestens einem OP übermittelt.

Die Kommission geht für den Zeitraum 2014-2020 von einer weiteren Zunahme der Benutzerzahl aus. Für diesen Zeitraum kann ARACHNE als wirksames Element zur Minderung des Betrugsrisikos dienen.

## Schlussfolgerungen und Empfehlungen

### 97

Siehe die gemeinsame Antwort der Kommission auf Ziffer 26 und Ziffer 27.

### 98

Fehler bei der öffentlichen Auftragsvergabe waren bereits während früherer Programmplanungszeiträume ein Thema für die Kommission. Die ersten Leitlinien für Finanzkorrekturen, die auf Prüfungsfeststellungen beruhen, wurden im Jahr 2007 veröffentlicht.

Die Kommission befasst sich nun im Rahmen des Aktionsplans für die öffentliche Auftragsvergabe koordinierter und umfassender mit diesem Problem.

### 99

Die Kommission hat in einzelnen Mitgliedstaaten geeignete Maßnahmen und Pläne für Abhilfemaßnahmen eingeführt, wenn im Rahmen von Prüfungen Probleme ermittelt wurden. Ihre Analyseergebnisse flossen im Jahr 2013 in die Aktualisierung der Leitlinien für die Festsetzung von Finanzkorrekturen ein, die die Kommission bei Verstößen gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge anwendet.

Was die Entwicklung einer zuverlässigen umfassenden Datenbank für alle Unregelmäßigkeiten angeht, verweist die Kommission auf die Antworten auf Ziffer 32, Ziffer 46 und Ziffer 48 sowie auf die in der gemeinsamen Antwort der Kommission auf Ziffer 26 und Ziffer 27 genannten Dokumente.

### Empfehlung 1 (a)

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

Die Kommission wird die Möglichkeit prüfen, die Funktionen ihres Systems für die Meldung von Unregelmäßigkeiten (Irregularity Management System, IMS) zu verbessern, um die funktionalen Anforderungen des Rechnungshofs zu erfüllen. Derzeit wird die Möglichkeit geprüft, ob das IMS interoperabel mit der zentralen Ausschlussdatenbank/dem Rechnungsführungssystem ABAC und anderen Datenbanken der Kommission verwendet werden kann.

Darüber hinaus haben die Dienststellen der Kommission im Hinblick auf im Rahmen eigener Prüfungen ermittelte Fehler mit der Verwendung des gemeinsamen IT-Prüfinstrumentes MAPAR (Management of Audit Processes, Activities and Resources; Management von Prüfprozessen, Tätigkeiten und Ressourcen) für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), den Kohäsionsfonds (KF) und den Europäischen Sozialfonds (ESF) begonnen.

Schließlich sieht die Kommission weitere Schritte vor, um die Analyse von Daten aus dem Bereich der Auftragsvergabe zu verbessern. Insbesondere sollen die Erfassung solcher Daten und die Entwicklung eines Instruments für die Datenanalyse zur frühzeitigen Erkennung aktueller und künftiger Anomalien bei der Auftragsvergabe sowie ein besseres Verständnis ihrer Ursachen (über das Gebiet der Kohäsion hinausgehend) gefördert werden.

### Empfehlung 1 (b)

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu und bemerkt dazu, dass sie an die Mitgliedstaaten gerichtet ist.

Mit dem IMS steht den Mitgliedstaaten bereits eine Datenbank zur Verfügung, die nicht nur dazu verwendet werden kann, den Berichtspflichten in Bezug auf Unregelmäßigkeiten wie in den verschiedenen sektorspezifischen Vorschriften festgelegt nachzukommen, sondern auch für die Durchführung von Analysen zu nationalen Zwecken.

## 100

Die Kommission hat bereits vor dem Jahr 2010 Maßnahmen zur Behebung von Problemen bei der öffentlichen Auftragsvergabe eingeführt. Aktionspläne zur Nachverfolgung der Erkenntnisse in Bezug auf die öffentliche Auftragsvergabe wurden schon ab dem Jahr 2006 in verschiedenen Mitgliedstaaten entwickelt. Neben der zu Fehlern bei der öffentlichen Auftragsvergabe durchgeführten horizontalen Analyse, deren Ergebnisse im Mai 2011 dem Beratenden Ausschuss für das öffentliche Auftragswesen vorgelegt wurden, veröffentlichte die Kommission außerdem im Oktober 2011 die Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen „Fehleranalyse in der Kohäsionspolitik in den Jahren 2006-2009 – Maßnahmen der Kommission und weiteres Vorgehen“.

Die von der Kommission durchgeführte Analyse bezüglich Fehlern bei der öffentlichen Auftragsvergabe spiegelt sich auch im Beschluss der Kommission C(2013) 9527 final vom 19.12.2013 zur Festlegung und Genehmigung der Leitlinien für die Festsetzung von Finanzkorrekturen, die die Kommission bei Verstößen gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge auf von der EU im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung finanzierte Ausgaben anwendet, wider. Bei diesen Leitlinien handelt es sich um eine Aktualisierung der bereits seit November 2007 vorliegenden Leitlinien.

Für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 verfolgt die Kommission bei der Unterstützung der Mitgliedstaaten einen proaktiven Ansatz, der auf Leitlinien, Überwachung und Unterstützung (z. B. über technische Hilfe) beruht, damit diese ihre nationalen Aktionspläne für nicht erfüllte Ex-ante-Konditionalitäten bis Ende 2016 umsetzen können. Mit diesem vorbeugenden Ansatz beabsichtigt die Kommission, das Risiko einer möglichen Aussetzung der Zahlungen an OP nach dem Jahr 2016 zu senken. Sie wird auf die Möglichkeit einer solchen Aussetzung jedoch nicht verzichten, wenn die Zielvorgaben und Etappenziele eines Aktionsplans eindeutig nicht erreicht werden.

### Empfehlung 2

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu. Die Generaldirektoren der vier für den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds zuständigen Generaldirektionen treffen sich bereits regelmäßig im Rahmen des sogenannten Ausschusses für die Aussetzung von Ex-ante-Konditionalitäten, dem auch die GD GROW<sup>7</sup> angehört. Ein sowohl vorbeugender (Umsetzung nationaler Aktionspläne im Falle der Nichterfüllung von Ex-ante-Konditionalitäten) als auch korrektiver (Aussetzung von Zahlungen) Ansatz wird weiterhin strikt und kohärent verfolgt.

## 101

Die Maßnahmen des Aktionsplans für die öffentliche Auftragsvergabe wurden ausführlich von Vertretern aller ESIF-Generaldirektionen, der GD GROW und der EIB erörtert, überarbeitet und gemeinsam beschlossen. Sie wurden im Rahmen der Zusammenarbeit innerhalb der Arbeitsgruppe zur Verbesserung der öffentlichen Auftragsvergabe erarbeitet. Diese Arbeitsgruppe wurde als Untergruppe der dienststellenübergreifenden Gruppe zur Verstärkung der Kapazität der Fonds in den Mitgliedstaaten eingerichtet, die auf Ebene der Generaldirektoren besteht. Diese dienststellenübergreifende Gruppe untersteht dem Generalsekretariat.

Bei der Umsetzung des Aktionsplans für die öffentliche Auftragsvergabe wurden bereits Fortschritte erzielt (siehe Antwort der Kommission auf Ziffer 57). Die Kommission möchte den Aktionsplan zur öffentlichen Auftragsvergabe außerdem auf einer breiter angelegten und möglichst auf einer höheren Ebene als bisher verbreiten.

### Empfehlung 3

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu und ist bereits seit Sommer 2014 mithilfe der verbesserten abteilungsübergreifenden Koordinierung auf Ebene der Direktoren mit ihrer Umsetzung befasst.

Die Kommission möchte den Aktionsplan zur öffentlichen Auftragsvergabe außerdem in allen Kommissionsdienststellen verstärkt verbreiten. Darüber hinaus ist entsprechend der Antwort der Kommission auf Empfehlung 2 eine Verbreitung auf höherer Ebene vorgesehen.

## 102

Siehe Antworten der Kommission auf Ziffer 100 und Ziffer 101.

<sup>7</sup> Der Ausschuss koordiniert und erarbeitet Empfehlungen für Aussetzungsbeschlüsse, darunter auch Entwürfe für Aussetzungsbeschlüsse, um Artikel 19 Absatz 5 und Artikel 142 Absatz 1 Buchstabe e der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie Artikel 41 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 („horizontale Verordnung“ zum Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik) umzusetzen. Darüber hinaus unterstützt er Generaldirektoren der vier ESIF-Generaldirektionen in dieser Hinsicht beratend.



## Empfehlung 4

Die Kommission stimmt dieser Empfehlung zu, die bereits teilweise umgesetzt wurde, und unterstützt Initiativen, die zu Verbesserungen bei der öffentlichen Auftragsvergabe führen.

Es ist ein regelmäßiger Austausch zwischen den für den ESIF und den Binnenmarkt zuständigen Kommissionsmitgliedern vorgesehen, dessen Form noch zu bestimmen ist. Diese Gruppe könnte außerdem externe Interessenträger einbeziehen, wenn dies für sinnvoll erachtet wird. Die Kommission befürwortet außerdem den Vorschlag, eine Führungsrolle auf hoher Ebene zu übernehmen, und bemerkt, dass sich die Direktoren der GD REGIO und der GD GROW seit Juli 2014 regelmäßig treffen. Erfahrene externe Interessenträger sind auf dieser Ebene bereits hinzugezogen worden.

## 103

Die mangelnde Wirksamkeit der Verwaltungsprüfungen bei Primärkontrollen gibt der Kommission Anlass zu schwerwiegenden Bedenken. Im Rahmen ihrer Aufsichtspflicht führt die Kommission seit 2010 gezielte Prüfungen für Verwaltungsprüfungen von Hochrisikoprogrammen durch, bei denen sie festgestellt hat, dass ein erhebliches Maß an Fehlern, die auf solche Risiken zurückzuführen sind, von der für das Programm zuständigen Prüfbehörde unentdeckt bleiben oder nicht rechtzeitig entdeckt werden könnte. Derartige Prüfungen ziehen ggf. Aktionspläne zur Behebung der ermittelten Mängel nach sich. Die Prüfungen tragen außerdem zu Verbesserungen der Verwaltungs- und Kontrollsysteme von unter Vorbehalt gestellten Programmen bei und sorgen so dafür, dass die der Kommission gemeldeten getätigten und kommenden Ausgaben rechtmäßig und ordnungsgemäß sind.

In den Jahren 2014 und 2015 wurde mit den Mitgliedstaaten ein Leitfaden für Verwaltungsprüfungen erörtert, der im Juli 2015 veröffentlicht wird. Dieser Leitfaden enthält einen Abschnitt zu Verwaltungsprüfungen für den Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe. Er ist nicht Bestandteil des Aktionsplans zur öffentlichen Auftragsvergabe, da darin Verwaltungsprüfungen aller Art behandelt werden.

## 104

Den Bestimmungen der Verordnung für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 zufolge ist die Ersetzung unregelmäßiger Ausgaben durch förderfähige Ausgaben möglich, wenn diese neuen Ausgaben Prüfungen durch Verwaltungs- und Prüfbehörden unterzogen wurden. Dennoch können derartige finanzielle Berichtigungen für die Mitgliedstaaten bei Abschluss des Programmplanungszeitraums zu Mittelverlusten führen, wenn die Ersetzung der Ausgaben aufgrund eines fehlenden Zahlungsantrags nicht mehr möglich ist.

Für den Zeitraum 2014-2020 und gemäß Artikel 145 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 entspricht die finanzielle Berichtigung auch dann einer Reduzierung der Nettounterstützung, wenn ein gravierender Mangel beim einwandfreien Funktionieren der Systeme nicht vor dem Datum der Aufdeckung durch die Kommission oder den ECA durch die Prüfbehörde festgestellt und gemeldet wurde.

## Empfehlung 5

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu und ist der Auffassung, dass sie die empfohlenen Maßnahmen bereits umsetzt. Siehe auch die Antwort der Kommission zu Empfehlung 2.

Die Kommission wird auch weiterhin finanzielle Berichtigungen auferlegen, wenn die Primärkontrollen der Mitgliedstaaten ihres Erachtens nicht ausreichend wirksam sind. Wenn schwerwiegende Unzulänglichkeiten festgestellt werden, werden vorbeugende und korrektive Maßnahmen wie Aktionspläne, Zahlungsunterbrechungen und finanzielle Berichtigungen ergriffen, um die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit vergangener und künftiger Ausgaben sicherzustellen, die der Kommission gemeldet wurden. Die Zahlungen werden erst wieder aufgenommen, wenn die Systeme verbessert wurden. Nach der Umsetzung der Abhilfemaßnahmen erfolgt außerdem eine strenge Überwachung, um zu gewährleisten, dass die sich Verwaltungs- und Kontrollsysteme von Programmen nicht wieder verschlechtern.

Bei anhaltenden Verstößen gegen die Bestimmungen der Vergaberichtlinien wird die Kommission weiterhin nach Bedarf Vertragsverletzungsverfahren einleiten.

**105**

Die Kommission unterstützt die elektronische Beschaffung, d. h. das Pilotprojekt e-SENS für die e-Vergabe, das grenzüberschreitende Interoperabilität ermöglicht.

Im Programmplanungszeitraum 2007-2013 bestand für die Mitgliedstaaten keine Verpflichtung zur Umsetzung von Betrugsbekämpfungsstrategien mittels Instrumenten zur Extraktion von Daten wie ARACHNE (siehe Antwort der Kommission auf Ziffer 94). Die Kommission geht für den Zeitraum 2014-2020 von einer weiteren Zunahme der Benutzerzahl aus. Für diesen Zeitraum kann ARACHNE als wirksames Element zur Minderung des Betrugsrisikos dienen.

**Empfehlung 6 (a)**

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu. Da insbesondere die elektronische Beschaffung die Transparenz verbessert, grenzüberschreitende Ausschreibungen sowie den Zugang für KMU erleichtert und Verwaltungsverfahren strafft, sehen die Richtlinien aus dem Jahr 2014 eine Reihe von Verpflichtungen für die elektronische Beschaffung vor. Die ordnungsgemäße und schnelle Umsetzung dieser Richtlinien ist für die Kommission von vorrangiger Bedeutung.

In Bezug auf Instrumente zur Extraktion von Daten hat die Kommission die vorgeschlagenen Maßnahmen ergriffen. Sie fördert beispielsweise die Nutzung von ARACHNE, einem von der Kommission entwickelten vorbeugenden Bewertungsinstrument für das Betrugsrisiko, durch die zuständigen nationalen Behörden. Dieses Instrument sorgt für erhebliche Verbesserungen bei den Verwaltungsprüfungen, aber auch im Bereich der Vorbeugung und Erkennung verschiedener Risiken, beispielsweise in Verbindung mit öffentlichen Auftragsvergabeverfahren, Interessenkonflikten oder einer Konzentration von Zuschüssen für bestimmte Wirtschaftsteilnehmer. Es kann außerdem bei der Erkennung von Warnzeichen in Betrugsverdachtsfällen nützlich sein. Die Kommission befürwortet jedoch auch den Einsatz anderer bekannter und vergleichbarer Instrumente zur Extraktion von Daten.

**Empfehlung 6 (b)**

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu und bemerkt dazu, dass sie an die Mitgliedstaaten gerichtet ist.

## WO ERHALTE ICH EU-VERÖFFENTLICHUNGEN?

### **Kostenlose Veröffentlichungen:**

- Einzelexemplar:  
über EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- mehrere Exemplare/Poster/Karten:  
bei den Vertretungen der Europäischen Union ([http://ec.europa.eu/represent\\_de.htm](http://ec.europa.eu/represent_de.htm)),  
bei den Delegationen in Ländern außerhalb der Europäischen Union  
([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_de.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_de.htm)),  
über den Dienst Europe Direct ([http://europa.eu/europedirect/index\\_de.htm](http://europa.eu/europedirect/index_de.htm))  
oder unter der gebührenfreien Rufnummer 00 800 6 7 8 9 10 11 (\*).

(\*) Sie erhalten die bereitgestellten Informationen kostenlos, und in den meisten Fällen entstehen auch keine Gesprächsgebühren (außer bei bestimmten Telefonanbietern sowie für Gespräche aus Telefonzellen oder Hotels).

### **Kostenpflichtige Veröffentlichungen:**

- über EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Die Nichteinhaltung der Vorschriften über die öffentliche Auftragsvergabe ist eine ständige und erhebliche Fehlerquelle im Bereich der Kohäsionsausgaben der EU. Schwerwiegende Fehler führten dazu, dass ein fairer Wettbewerb nicht ausreichend oder gar nicht zustande kam und/oder Aufträge an andere als die besten Bieter vergeben wurden. Wir stellten fest, dass die Kommission und die Mitgliedstaaten begonnen haben, das Problem anzugehen, allerdings noch viel zu tun bleibt und die Bemühungen intensiviert werden müssen.



EUROPÄISCHER  
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen