



Brüssel, den 12. Februar 2016
(OR. en)

6014/16

FIN 86
FSTR 7
FC 4
REGIO 7
MAP 8

BERATUNGSERGEBNISSE

Absender: Generalsekretariat des Rates

vom 12. Februar 2016

Empfänger: Delegationen

Betr.: Sonderbericht Nr. 10/2015 des Europäischen Rechnungshofs: "Die Bemühungen um eine Lösung der Probleme im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe bei Kohäsionsausgaben der EU sollten verstärkt werden"
- Schlussfolgerungen des Rates (12. Februar 2016)

Die Delegationen erhalten anbei die Schlussfolgerungen des Rates zum Sonderbericht Nr. 10/2015 des Europäischen Rechnungshofs "Die Bemühungen um eine Lösung der Probleme im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe bei Kohäsionsausgaben der EU sollten verstärkt werden", die der Rat auf seine 3445. Tagung vom 12. Februar 2016 angenommen hat.

**Schlussfolgerungen des Rates zum Sonderbericht Nr. 10/2015
des Europäischen Rechnungshofs
"Die Bemühungen um eine Lösung der Probleme im Bereich der öffentlichen
Auftragsvergabe bei Kohäsionsausgaben der EU sollten verstärkt werden"**

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION –

- (1) BEGRÜSST den Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofs (im Folgenden "Rechnungshof") und NIMMT die darin enthaltenen Bemerkungen ZUR KENNTNIS;
- (2) ERKENNT AN, dass Vorschriften der EU über die Vergabe öffentlicher Aufträge von entscheidender Bedeutung für das Funktionieren des Binnenmarkts sind, da sie zur Effizienz der öffentlichen Ausgaben und zur Erzielung eines angemessenen Kosten-Nutzen-Verhältnisses beitragen;
- (3) HEBT HERVOR, dass Vorschriften über die Vergabe öffentlicher Aufträge erhebliche Auswirkungen auf die Ergebnisse der Kohäsionspolitik haben, insbesondere bei Investitionen in Infrastruktur und Ausrüstung;
- (4) STELLT FEST, dass die Prüfung sich auf den Zeitraum von 2009 bis 2013 konzentrierte und den Maßnahmen Rechnung getragen wurde, die die Kommission und die Mitgliedstaaten bis 2014 ergriffen haben, um das Problem der Nichteinhaltung der Vorschriften über die Vergabe öffentlicher Aufträge zu beheben, wohingegen die neuen Rechtsrahmen der EU für die europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) und für die Vergabe öffentlicher Aufträge auf wesentliche Verbesserungen für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 hoffen lassen;
- (5) STELLT des Weiteren FEST, dass sich die Prüfungsergebnisse insbesondere auf eine Umfrage bei 115 nationalen, für die operationellen Programme der Struktur- und Kohäsionsfonds zuständigen Prüfbehörden in 27 Mitgliedstaaten (ohne Kroatien), von denen 69 geantwortet haben, auf Besuche in vier Mitgliedstaaten (Tschechische Republik, Spanien, Italien und Vereinigtes Königreich), auf einen Besuch in Zypern mit Schwerpunkt auf dem Einsatz der elektronischen Beschaffung sowie auf eine kurze Umfrage bei den 28 Obersten Rechnungskontrollbehörden, von denen 18 geantwortet haben, stützen;

Feststellungen des Rechnungshofs

- (6) NIMMT KENNTNIS von der Feststellung, dass bei etwa 40 % der 700 Projekte, die vom Rechnungshof im Bereich der Kohäsionspolitik geprüft wurden, Fehler im Zusammenhang mit der öffentlichen Auftragsvergabe aufgedeckt wurden; bei durchschnittlich 29 % davon handelte es sich um schwerwiegende Fehler;
- (7) STIMMT der Feststellung ZU, dass ein großer Teil dieser vom Rechnungshof festgestellten Fehler wohl mit der Komplexität der Vorschriften der EU über die Vergabe öffentlicher Aufträge, einer großen Menge an Rechtsvorschriften und/oder Leitlinien und Unterschieden bei ihrer Auslegung zu erklären ist;
- (8) HEBT HERVOR, dass es sich nur bei einem marginalen Anteil an Verstößen gegen die Vorschriften über die Vergabe öffentlicher Aufträge um Betrugsfälle handelte, was von den zuständigen Prüfbehörden berücksichtigt werden sollte; UNTERSTÜTZT nichtsdestotrotz eine Haltung der Nulltoleranz bei Betrug und VERTRITT DIE AUFFASSUNG, dass die zuständigen Behörden entschlossen gegen jede Form von Betrug vorgehen sollten;
- (9) BESTÄTIGT, dass der Anteil an schwerwiegenden Fehlern in folgenden Fällen besonders hoch ist:
 - a) beim Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), bei dem projektbedingt häufig eine öffentliche Auftragsvergabe erforderlich ist,
 - b) in der Vorausschreibungsphase;
- (10) STELLT die vom Rechnungshof verwendete Terminologie bei der Beurteilung des Schweregrads der Fehler bei der öffentlichen Auftragsvergabe IN FRAGE;
- (11) NIMMT KENNTNIS von der Feststellung, dass die meisten Fehler in der Vorausschreibungsphase fehlerhafte direkte Vergabeverfahren oder die künstliche Aufteilung von Aufträgen in kleinere Ausschreibungen, um das Überschreiten der Schwellenwerte zu vermeiden, betrafen, wohingegen die meisten Fehler in der Ausschreibungsphase die Spezifikation und die Anwendung der Auswahl- und Vergabekriterien bzw. in der Phase der Auftragsverwaltung Änderungen oder Ausweitungen des Umfangs der Aufträge ohne Verwendung einer öffentlichen Auftragsvergabe betrafen;

- (12) BEDAUERT die Feststellung, dass aufgrund des Fehlens ausreichend detaillierter, verlässi-cher und kohärenter Daten zu Art und Ausmaß der Fehler bei der öffentlichen Auftrags-
vergabe eine umfassende Analyse der Ursachen dieser Fehler weder durch die Behörden der
Mitgliedstaaten noch durch den Rechnungshof möglich war;
- (13) BEGRÜSST die Feststellung, dass die Mitgliedstaaten das Problem nun durch vielfältige
Maßnahmen angehen und dass einige Mitgliedstaaten insbesondere mit einer systematischen
Erfassung der Daten begonnen haben;
- (14) HEBT die Feststellung HERVOR, dass die meisten vorbeugenden Maßnahmen der geprüften
Mitgliedstaaten gegen Ende des Programmplanungszeitraums 2007-2013 umgesetzt wurden
und daher nicht vollständig in die Bemerkungen des Rechnungshofs einfließen konnten;
- (15) UNTERSTREICHT, dass in den Richtlinien der EU für die öffentliche Auftragsvergabe
Mindestschwellenwerte vorgesehen sind, unterhalb deren Aufträge nationalen Bestimmungen
unterliegen, die jedoch mit den Grundsätzen des Vertrags vereinbar sein müssen;
- (16) NIMMT KENNTNIS von der Feststellung, dass lediglich 40 % der 69 Prüfbehörden, die an
der Umfrage teilnahmen, der Ansicht waren, die neuen Richtlinien zur öffentlichen Auftrags-
vergabe könnten zur Vermeidung von Fehlern beitragen;
- (17) BEGRÜSST die Einschätzung des Rechnungshofs, dass die überarbeiteten EU-Richtlinien zur
öffentlichen Auftragsvergabe, die von den Mitgliedstaaten bis zum 18. April 2016 umgesetzt
werden müssen, mehr Rechtssicherheit bieten, dafür sorgen, dass die öffentliche Auftrags-
vergabe für die in diesem Bereich Tätigen besser zugänglich ist, und eine bessere Über-
wachung von Unregelmäßigkeiten ermöglichen; andererseits können einige neue
Vorschriften, wie z.B. die Einführung einer neuen Regelung für bestimmte Dienstleistungen
etwa im Gesundheits-, Bildungs- und Sozialbereich, neue Komplexitätselemente beinhalten;
- (18) IST BESORGT über die Feststellung, dass das Ausmaß, in dem die Vorschriften der EU über
die Vergabe öffentlicher Aufträge angewandt werden, von einem Mitgliedstaat zum anderen
stark abweicht, bei einem durchschnittlichen Gesamtwert von Ausschreibungen, die unter die
EU-Richtlinien fallen, von 3,1 % des BIP der EU im Jahr 2012, wobei jedoch dieser Wert in
einigen Mitgliedstaaten erheblich niedriger liegt, und IST DER AUFFASSUNG, dass dieser
Aspekt weiter geprüft werden sollte;

- (19) NIMMT darüber hinaus die Feststellung ZUR KENNTNIS, dass sich ungefähr 38 % der dem OLAF von den Mitgliedstaaten gemeldeten Unregelmäßigkeiten auf die öffentliche Auftragsvergabe beziehen, wobei allerdings einige Mitgliedstaaten dem OLAF überhaupt keine Unregelmäßigkeiten bei der öffentlichen Auftragsvergabe melden, was ebenfalls weiter geprüft werden sollte;

Empfehlungen des Rechnungshofs

- (20) RUFT die Kommission angesichts der Empfehlungen des Rechnungshofs zu Folgendem AUF:
- a) Entwicklung einer Datenbank zu Unregelmäßigkeiten, durch die Daten für eine aussagekräftige Analyse der Fehler bei der öffentlichen Auftragsvergabe bereitgestellt werden können, sowie umfassende Analyse von Häufigkeit, Schweregrad und Ursachen der Fehler bei der öffentlichen Auftragsvergabe im Bereich der Kohäsionspolitik,
 - b) Nutzung ihrer Befugnisse, Zahlungen an Mitgliedstaaten, die die Ex-ante-Konditionen zur öffentlichen Auftragsvergabe bis Ende 2016 nicht erfüllen, so lange auszusetzen, bis diese die Mängel behoben haben,
 - c) Aktualisierung und Veröffentlichung ihres internen Aktionsplan zur öffentlichen Auftragsvergabe,
 - d) bessere Abstimmung zwischen ihren mit Fragen der öffentlichen Auftragsvergabe befassten Abteilungen,
 - e) Einsetzung einer internen Gruppe auf politischer Ebene, die bei der Lösung des Problems der Fehler bei der öffentlichen Auftragsvergabe eine führende Rolle übernimmt,
 - f) Auferlegung finanzieller Berichtigungen, wenn sie feststellt, dass die Primärkontrollen der Mitgliedstaaten nicht ausreichend wirksam sind, und, falls erforderlich, Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren,
 - g) stärkere Nutzung der Möglichkeiten, die die elektronische Beschaffung, Instrumente zur Extraktion von Daten und bewährte Verfahren bieten;
- (21) BEKRÄFTIGT, dass Präventivmaßnahmen der Kommission und der Mitgliedstaaten (Aufbau von Kapazitäten, Frühwarnsystem, Austausch von Informationen über Auslegungen und wiederholt auftretende Fehler usw.) einen sehr wichtigen Bestandteil der Vereinfachung darstellen;

- (22) BETONT, dass die Kommission, Rechnungsprüfer auf europäischer und nationaler Ebene sowie Verwaltungsbehörden und andere Koordinierungsstellen gut aufgestellt sind, um einen Beitrag zu den Bemühungen um Vereinfachung und zur besseren Umsetzung der Kohäsionspolitik zu leisten, indem sie überflüssige Prozesse und Verfahren ermitteln, die sich aus der Rechtsetzung ergeben können, und auf der Grundlage bewährter Verfahren wirksamere Lösungen vorschlagen;
- (23) RUFT die entsprechenden Behörden in den Mitgliedstaaten angesichts der Empfehlungen des Rechnungshofs dazu AUF,
- a) ihre eigenen Unregelmäßigkeiten im Bereich der Kohäsionspolitik zu analysieren, um herauszufinden, wo und wie Fehler bei der öffentlichen Auftragsvergabe auftreten,
 - b) zu prüfen, wie die Möglichkeiten, die die elektronische Beschaffung und Instrumente zur Extraktion von Daten bieten, stärker genutzt werden können, um solche Fehler zu verringern;

Politikmaßnahmen

- (24) UNTERSTÜTZT die Forderung des Rechnungshofs nach einer weiteren Vereinfachung der Vorschriften über die Vergabe öffentlicher Aufträge und nach einer Stärkung der Verwaltungskapazitäten sowohl bei den öffentlichen Auftraggebern als auch bei den Kontrollbehörden, und STELLT FEST, dass sich die Initiative der Kommission für bessere Rechtsetzung unter anderem auf den Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe erstreckt;
- (25) FORDERT die Kommission AUF, nach dem Grundsatz der Einmaligkeit sicherzustellen, dass die Ausgestaltung der Melde- und Informationssysteme die wirksame Nutzung der schon vorhandenen Daten der Mitgliedstaaten über die öffentliche Auftragsvergabe ermöglicht – sofern die Qualität und Vollständigkeit dieser Daten dies erlauben –, und für eine einheitliche und zuverlässige Darstellung der Situation in den einzelnen Mitgliedstaaten zu sorgen;
- (26) EMFPIEHLT der Kommission, in den Fällen, in denen bestimmte Fehler bei der öffentlichen Auftragsvergabe in den meisten Mitgliedstaaten wiederholt auftreten, zu prüfen, inwieweit die Fehlerquelle auf mangelnde Klarheit der entsprechenden Vorschriften der EU zurückgeführt werden kann, und den Rat über ihre Einschätzung zu unterrichten;

- (27) WEIST gleichzeitig DARAUF HIN, dass mit dem neuen Rechtsrahmen der EU für die ESI-Fonds 2014-2020 Ex-ante-Konditionalitäten eingeführt werden, die von unmittelbarer Bedeutung für die Verringerung von Fehlern bei der öffentlichen Auftragsvergabe sind und dadurch zu einer besseren Umsetzung der Kohäsionspolitik führen werden, BEKRÄFTIGT sein Eintreten für die strenge Umsetzung dieser Ex-ante-Konditionalitäten, FORDERT die Kommission AUF, aktiv die Fortschritte zu überwachen und die Mitgliedstaaten in ihrem Prozess zur Erfüllung ihrer entsprechenden Verpflichtungen bis Ende 2016 zu unterstützen, und ERSUCHT daher den Rechnungshof, seine Bewertung bis Mitte des Jahres 2019 unter Berücksichtigung dieser Veränderungen zu aktualisieren;
- (28) BETONT, dass Präventivmaßnahmen verstärkt werden sollten, um mehrdeutige Auslegungen der neuen Vorschriften und Verfahren zu vermeiden, und FORDERT die Kommission AUF, eine aktivere Rolle in diesem Bereich zu übernehmen, eine umfassende Abstimmung zwischen ihren Dienststellen über alle Phasen der Mittelverwaltung hinweg sicherzustellen sowie für Transparenz im Hinblick auf die Methode zur Auswahl der zu prüfenden Mitgliedstaaten, auf die getroffenen Maßnahmen im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe und auf deren Ergebnisse zu sorgen;
- (29) VERWEIST auf die Schlussfolgerungen des Rates zur Vereinfachung: Prioritäten und Erwartungen der Mitgliedstaaten in Bezug auf die europäischen Struktur- und Investitionsfonds¹; und
- (30) ERSUCHT in diesem Zusammenhang die hochrangige Gruppe unabhängiger Sachverständiger zur Überwachung der Vereinfachung für die Begünstigten der europäischen Struktur- und Investitionsfonds, Unterstützung bei der Bekämpfung von Fehlern bei der öffentlichen Auftragsvergabe zu leisten, die durch übermäßig komplexe Rechtsvorschriften und/oder Leitlinien entstehen.

¹ Dok. 14266/15.