



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 6. Oktober 2017
(OR. en)

12977/17

MAP 25
MI 683

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	4. Oktober 2017
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2017) 573 final
Betr.:	MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN Investitionen unterstützen durch eine freiwillige Ex-ante-Bewertung der Vergabeaspekte von Infrastrukturgroßprojekten

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2017) 573 final.

Anl.: COM(2017) 573 final



Straßburg, den 3.10.2017
COM(2017) 573 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Investitionen unterstützen durch eine freiwillige Ex-ante-Bewertung der
Vergabeaspekte von Infrastrukturgroßprojekten**

1. EINFÜHRUNG

Arbeitsplätze, Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit stehen für die EU an erster Stelle. Deshalb müssen auf lokaler, regionaler, nationaler und europäischer Ebene Anreize für Investitionen geschaffen werden. Diese Mitteilung soll Behörden dabei Hilfestellung leisten, Großprojekte im Bereich der Auftragsvergabe, ob von der EU finanziert oder nicht, so effizient wie möglich zu bewältigen und somit das Geld der Steuerzahler optimal einzusetzen, hochwertige Infrastruktur zu errichten und so viel Beschäftigung und Wachstum wie möglich zu schaffen. Hierzu wird die Kommission die Behörden bei ihrer Anwendung der EU-Vorschriften zur öffentlichen Auftragsvergabe mithilfe eines auf drei Säulen beruhenden Mechanismus unterstützen.

Die Europäische Kommission hat seit ihrem Amtsantritt im November 2014 das Thema Investitionen in den Vordergrund gerückt. Sie hat die Investitionsoffensive für Europa eingeführt, die unter anderem den Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSI) umfasst. Mit diesem Fonds soll bis Mitte 2018 ein Betrag von 315 Mrd. EUR mobilisiert werden, indem mithilfe öffentlicher Garantien private Investitionen in Großprojekte angezogen und abgesichert werden. Der Erfolg der Investitionsoffensive beruht vor allem darauf, dass Investitionshindernisse beseitigt werden, die Regulierung berechenbarer gestaltet wird und technische Unterstützung für Investitionsvorhaben bereitgestellt wird.

Angesichts der ersten Erfolge, die die Investitionsoffensive schnell zeitigte, beschloss die Europäische Kommission 2016, sie zu verlängern, ihre Schlagkraft zu erhöhen und sie zu verstärken, indem die technische Unterstützung ausgebaut wurde und Investitionshindernisse im Binnenmarkt beseitigt wurden.¹ Der Vorschlag für den EFSI 2.0² wird der EU-Wirtschaft erheblichen Auftrieb verleihen. Zum einen soll die Höhe der insgesamt im Zusammenhang mit dem EFSI getätigten Investitionen bis Ende 2020 auf mindestens 500 Mrd. EUR steigen. Zum anderen soll aber auch die geografische Reichweite des Fonds erhöht werden, und er soll in weniger entwickelten Regionen und in Übergangsregionen besser zur Geltung kommen. Für die Entstehung von Arbeitsplätzen und für Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit in Europa ist dies von entscheidender Bedeutung.

Gleichzeitig unterstützt die Fazilität „Connecting Europe“ die Verknüpfung der Verkehrs-, Energieversorgungs- und Telekommunikationsnetze der EU durch die Finanzierung von Projekten im Bereich der Transeuropäischen Netze. Die Investitionen der Fazilität seit 2014 belaufen sich bislang auf 25 Mrd. EUR, insgesamt wurden somit in der EU etwa 50 Mrd. EUR in die Infrastruktur investiert.

Genauso unverzichtbar wie Anreize für private Investitionen ist auch eine Vergabe öffentlicher Aufträge, die so effektiv und effizient wie möglich abläuft. Die Vergabe öffentlicher Aufträge macht etwa 14 % des BIP der EU aus; Behörden wenden jedes Jahr mehr als 2 Bio. EUR der europäischen Steuermittel hierfür auf. Doch das Potenzial der öffentlichen Aufträge für die Schaffung von Wachstum und Beschäftigung wird nicht in vollem Umfang genutzt.

Die Vergabeverfahren stellen sicher, dass der Projektträger verschiedene Angebote vergleichen und das Angebot mit dem besten Preis-Leistungs-Verhältnis auswählen kann. Sie schaffen auch Vertrauen bei den Unternehmen, da die Bieter unter gleichen

¹ COM(2016) 581.

² COM(2016) 597; 2016/0276 (COD).

Voraussetzungen ihre Gebote abgeben können und bei der Vergabe fair behandelt werden. Häufig werden Aufträge jedoch immer noch ohne die Qualifizierung, das Fachwissen oder die umfassenden Verfahrenskennnisse vergeben, die hierfür erforderlich sind.³

Viele große Infrastrukturvorhaben werden nicht planungsgemäß durchgeführt. Die Höhe der vorgesehenen Mittel wird oft nicht eingehalten, und die Ausgaben liegen am Ende darüber. Planung und Umsetzung nehmen häufig erheblich mehr Zeit in Anspruch als anfänglich geplant.⁴

Dafür gibt es viele Gründe: fehlende Sicherheit bezüglich des Umfangs und der Mittel der Finanzierung, unvollständige oder oberflächliche Bedarfsprüfung sowie Veränderungen der wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen. Die komplexen und langwierigen Verfahren der öffentlichen Auftragsvergabe spielen neben Verfahrensmängeln und Schwächen im öffentlichen Auftragswesen bestimmter Mitgliedstaaten⁵ ebenfalls eine Rolle.

Bei umfangreichen grenzüberschreitenden Projekten, mit denen Infrastrukturlücken zwischen den Mitgliedstaaten geschlossen werden sollen, können durch mögliche Unterschiede zwischen den nationalen Rechtsrahmen zusätzliche Schwierigkeiten entstehen. Die meisten Vorschriften zur Vergabe öffentlicher Aufträge wurden zwar auf EU-Ebene harmonisiert, doch die einschlägigen Richtlinien lassen auf nationaler Ebene Spielraum für eine flexible Anwendung.

Diese Situation muss sich ändern. In dieser Mitteilung werden einige wesentliche Schritte vorgeschlagen, die zu solchen Veränderungen beitragen. Wie in der Binnenmarktstrategie⁶ und der Mitteilung „Europa investiert wieder“⁷ angekündigt, führt die Kommission für Infrastrukturgroßprojekte einen aus drei Teilen bestehenden Mechanismus ein, der Behörden zur Klarheit und Orientierung dienen und ihnen beim Austausch und der Übernahme bewährter Verfahrensweisen helfen soll. Dadurch wird die Effektivität der Ausgaben auf nationaler Ebene gesteigert, und dies ist unerlässlich, um das gesamte Investitionspotenzial in Europa zu aktivieren.

Diese Initiative ist eine der Säulen der Strategie, mit der die Kommission die Vergabe öffentlicher Aufträge effektiver und planvoller gestalten will, um somit Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung und Wachstum zu fördern.

Der Ex-ante-Mechanismus ist denn auch Bestandteil eines Pakets im Bereich Auftragsvergabe. Dazu gehören außerdem eine Mitteilung zur Strategie für die Vergabe öffentlicher Aufträge „Eine funktionierende öffentliche Auftragsvergabe in und für Europa“ und eine Empfehlung der Kommission zur Professionalisierung der öffentlichen Auftragsvergabe „Errichtung einer Architektur für die Professionalisierung der öffentlichen Auftragsvergabe“. Parallel dazu wird eine Konsultation über den Entwurf eines Leitfadens für eine innovationsfördernde öffentliche Auftragsvergabe gestartet, um

³ Mitteilung „Den Binnenmarkt weiter ausbauen: mehr Chancen für die Menschen und die Unternehmen“, COM(2015) 550, Abschnitt 3.2.

⁴ Nach Bent Flyvbjergs Studie „What You Should Know About Megaprojects, and Why: An Overview“ von 2014 werden bei neun von zehn dieser Vorhaben die Mittel oder die vorgesehene Zeit überschritten.

⁵ Für bestimmte Mitgliedstaaten werden diese Schwächen in den Länderberichten des Europäischen Semesters 2017 herausgestellt (https://ec.europa.eu/info/publications/2017-european-semester-country-reports_de).

⁶ COM(2015) 550.

⁷ COM(2016) 359.

neuen und nachhaltigeren Lösungen für unsere Gesellschaft den Durchbruch zu erleichtern.

Fehlende Sorgfalt bei der Vergabeplanung gefährdet öffentliche Investitionen

Eine Großstadt brauchte dringend ein neues Nichtwohngebäude. Ein privater Bauträger bot an, das notwendige Gebäude zu errichten. Die Behörden und der Bauträger schlossen bereits vor Beginn der Arbeiten ohne Ausschreibung einen Mietvertrag ab, der die detaillierten Anforderungen der Behörden für das Gebäude enthielt.

Im Anschluss an eine Bürgerbeschwerde kam die Kommission zu dem Schluss, dass für das Vorhaben die EU-Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge gelten und es daher hätte ausgeschrieben werden müssen. Die Behörden der Stadt mussten den Mietvertrag kündigen oder mit Strafmaßnahmen der EU rechnen. Gleichzeitig drohten ihnen Schadenersatzforderungen des privaten Bauträgers wegen der Kündigung des Mietvertrags.

Mit dem hier vorgeschlagenen Mechanismus hätten die Behörden die rechtlichen Probleme vermeiden und ein wirtschaftlich solides Projekt durchführen können.

2. DER FREIWILLIGE EX-ANTE-MECHANISMUS

Nationale Behörden und öffentliche Auftraggeber/Vergabestellen können diesen Mechanismus auf freiwilliger Basis nutzen, um Fragen an die Kommission zu richten⁸⁹ und eine Beurteilung¹⁰ der Vereinbarkeit eines Vorhabens¹¹ mit dem Rechtsrahmen der EU zu erhalten, bevor sie wichtige Schritte tätigen (z. B. eine Ausschreibung für die wichtigsten Arbeiten im Rahmen eines Vorhabens, die Unterzeichnung einer internationalen Vereinbarung oder die Entscheidung, das Verhandlungsverfahren ohne vorherigen Aufruf zum Wettbewerb anzuwenden).

Nationale Behörden und öffentliche Auftraggeber/Vergabestellen, die Aufträge für Großprojekte und insbesondere grenzüberschreitende Vorhaben vergeben, können diesen Mechanismus nutzen, wann immer sie es für erforderlich oder hilfreich halten. Dadurch verringert sich die Gefahr, dass Schwierigkeiten bei den Verfahren der Vergabe öffentlicher Aufträge zu Verzögerungen oder Mittelüberschreitungen führen.

⁸ Eine solche Anfrage können nur die Behörden stellen, die an dem Vorhaben beteiligt sind. Sie müssen spezifische Angaben machen und nur sie können erläutern, welche Fragen für sie von Belang sind. Je nach den Besonderheiten des jeweiligen Vorhabens und je nach Mitgliedstaat kann es sich hierbei um das für den Bereich, in dem das Vorhaben vorbereitet wird, zuständige Ministerium (auf nationaler oder regionaler Ebene), die nationalen Vergabebehörden oder die öffentlichen Auftraggeber/Vergabestellen handeln.

⁹ Die Fragen und Mitteilungen können in allen Amtssprachen der EU übermittelt werden.

¹⁰ Die Standpunkte der Kommissionsdienststellen in dieser Beurteilung sind weder für diejenigen, die den Mechanismus in Anspruch nehmen, noch für die Kommission rechtlich bindend und lassen die Auslegung der betreffenden Vorschriften durch den Gerichtshof der Europäischen Union unberührt.

¹¹ Ein Vorhaben umfasst sämtliche Bauleistungen, Lieferungen und Dienstleistungen, die für Bau und Betrieb großer Infrastrukturen notwendig sind, wobei die einzelnen Aufträge von einem oder mehreren öffentlichen Auftraggebern vergeben werden können. Es kann beispielsweise die Entwicklung einer linearen Verkehrsinfrastruktur einschließen – wie an eine Autobahn angrenzende Abschnitte zur Verbindung zweier Knotenpunkte – oder ein einziges Projekt im Bereich der Energieinfrastruktur beinhalten wie etwa den Bau eines Kraftwerks und seine Anbindung an das nationale Stromnetz.

Vor dem Hintergrund des europäischen Rahmens für die Vergabe öffentlicher Aufträge, der 2014 angenommen wurde¹², wird dieser Mechanismus zur Entwicklung bewährter Verfahrensweisen beitragen. Besonders wichtig könnte dies bei Konzessionen sein, für die jetzt erstmals vollständig harmonisierte EU-Regelungen gelten.

Der Mechanismus ist für alle Arten von Infrastrukturprojekten gedacht, insbesondere in den Bereichen Verkehr und Energie, IKT und Nichtwohnungsbau.¹³ Er steht im Allgemeinen oberhalb bestimmter Schwellenwerte zur Verfügung.¹⁴ Die Mitgliedstaaten können auch bei der Kommission die Nutzung des Mechanismus für Infrastrukturvorhaben mit einem geringeren Wert beantragen, wenn sie diesen eine besondere Bedeutung für sich selbst und/oder für die EU als Ganzes beimessen¹⁵ – z. B. Vorhaben von gemeinsamem Interesse im Bereich der Transeuropäischen Netze.

Mit dem Mechanismus werden die aufgeworfenen Fragen im Lichte des europäischen Rahmens für die Vergabe öffentlicher Aufträge untersucht. Er wird die bestehenden nationalen Mechanismen für Ex-Ante-Prüfungen oder -Unterstützung ergänzen, aber nicht ersetzen. Die Behörden der Mitgliedstaaten sind für die einzelstaatlichen Aspekte der Vergabe öffentlicher Aufträge zuständig, und bei jedem Vorhaben sind nationale Vorschriften und auch, falls anwendbar, das Unionsrecht zu beachten. Bei allen Streitigkeiten sind die Gerichte oder Rechtsbehelfsstellen der Mitgliedstaaten befugt zu entscheiden.

Bevor die Kommission den Mechanismus einrichtete, führte sie breit angelegte Konsultationen mit nationalen Behörden, Sachverständigen für die Vergabe öffentlicher Aufträge, Wirtschaftsverbänden, Projektträgern und anderen Interessenträgern über dessen Nutzen und die verschiedenen Parameter durch. Im Allgemeinen unterstützten die Interessenträger den Vorschlag und zeigten die Bereitschaft, die verschiedenen Instrumente zu nutzen. Viele von ihnen regten an, seinen Umfang auszuweiten und die Schwellenwerte zu senken. Eine Zusammenfassung der Ergebnisse der öffentlichen Konsultation wurde veröffentlicht.¹⁶

Die Unterstützung durch diesen Mechanismus ergänzt bestehende Angebote wie Europäische Plattform für Investitionsberatung (EIAH), die Gemeinsame Hilfe bei der Unterstützung von Projekten in europäischen Regionen (JASPERS) und das Europäische PPP-Kompetenzzentrum (EPEC). Diese anderen Mechanismen betreffen lediglich Vorhaben, die von der Europäischen Kommission oder der Europäischen Investitionsbank finanziell unterstützt werden oder für eine solche Unterstützung infrage kommen; die Aspekte und Verfahren der Auftragsvergabe werden dabei nicht umfassend einbezogen. Die wichtigste Funktion von JASPERS beispielsweise ist, Hilfestellung zu leisten, bevor für ein Vorhaben ein Antrag auf EU-Finanzierung gestellt wird. Das EPEC

¹² Die Reform von 2014 umfasste die Richtlinie 2014/24/EU über die öffentliche Auftragsvergabe, die Richtlinie 2014/25/EU über die Vergabe von Aufträgen durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste und die Richtlinie 2014/23/EU über die Konzessionsvergabe. Die Frist für die Umsetzung lief am 16. April 2016 ab.

¹³ Für umfassende Rahmenvereinbarungen, die mehrere kleinere Vorhaben einschließen, steht dieser Mechanismus hingegen nicht zur Verfügung.

¹⁴ Die vorgeschlagenen Schwellenwerte beruhen auf einer Analyse der Infrastrukturprojekte, die im Zeitraum von 2010 bis 2015 in der Datenbank Tender Electronic Daily (TED) veröffentlicht wurden. Sie sollen bewirken, dass der Mechanismus sich auf die wichtigsten Infrastruktur-Investitionsvorhaben in und für die EU konzentriert.

¹⁵ Nach Eingang einer Anfrage prüfen die Kommissionsdienststellen, ob der Mechanismus dafür infrage kommt, und unterrichten den betreffenden Mitgliedstaat über die entsprechenden Bedingungen.

¹⁶ http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=9021

unterstützt Behörden nur, wenn sie ihre Vorhaben mithilfe öffentlich-privater Partnerschaften verwirklichen wollen, mit dem Schwerpunkt auf Mittelbeschaffung und Finanzierung. Es hilft nicht dabei, den am besten geeigneten Weg der Auftragsvergabe zu finden, und für auf andere Weise gestaltete Vorhaben stellt es keine Fachkenntnis zur Verfügung. Der freiwillige Ex-ante-Mechanismus leistet während der gesamten Umsetzung eines Vorhaben konkrete und gezielte Unterstützung zu allen Fragen der Vergabe öffentlicher Aufträge. Er bietet umfassende Hilfestellung, die das Instrumentarium, das den Mitgliedstaaten zur Verfügung steht, vervollständigt.

Durch die Kombination der Instrumente, die alle ihre spezielle Funktion haben, können die Behörden der Mitgliedstaaten und die Projektträger in erheblichem Maße von der vorhandenen Fachkenntnis für Infrastruktur-Großprojekte profitieren.

EFSI-geförderte Vorhaben oder sonstige Instrumente der EU wie die Fazilität „Connecting Europe“ werden diesen Mechanismus neben der Unterstützung durch die Europäische Plattform für Investitionsberatung nutzen können. Bei vielen von ihnen handelt es sich um Infrastrukturprojekte, z. B. im Bereich der erneuerbaren Energie (u. a. Windparks) und zur Modernisierung der Verkehrsnetze. Auch die soziale Infrastruktur wurde mithilfe des EFSI verbessert. Eine gelungene Vergabe öffentlicher Aufträge kann für den Erfolg dieser Projekte entscheidend sein.

Im Zusammenhang mit der Investitionsoffensive für Europa kündigte die Kommission die Einrichtung eines Investitionspolitik-Teams an¹⁷, in dem alle zuständigen Dienststellen der Kommission vereint sind, damit sie schnell und wirksam Infrastruktur-Großprojekte beurteilen können. Hier wurden die ersten Schritte bereits getan. Der Ex-ante-Mechanismus wird in diesem Rahmen einen Beitrag leisten, sich in diese übergreifende Funktion integrieren und sie unterstützen, sobald er vollständig einsatzbereit ist. Außerdem laufen eine Folgenabschätzung¹⁸ und eine öffentliche Konsultation¹⁹, um festzustellen, welche weiteren Maßnahmen hilfreich sein könnten, um Projektträger bei der Umsetzung grenzüberschreitender Vorhaben und anderer TEN-V-Projekte zu unterstützen.

3. AUFBAU DES FREIWILLIGEN EX-ANTE-MECHANISMUS

Der Mechanismus besteht aus drei Komponenten:

- i. **einem Helpdesk,**
- ii. **einem Mitteilungsmechanismus** und
- iii. **einem Mechanismus zum Informationsaustausch.**

Diese Komponenten können für jedes Vorhaben unabhängig voneinander genutzt werden.

3.1. Helpdesk

Den nationalen Behörden und öffentlichen Auftraggebern/Vergabestellen wird ein Helpdesk zur Verfügung stehen, um Orientierungshilfe zu geben, Fragen zu beantworten und bei der Vorbereitung von Entscheidungen über die Vergabe öffentlicher Aufträge

¹⁷ COM(2016) 359; COM(2016) 581; COM(2016) 764.

¹⁸ http://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2017-3272163_de

¹⁹ https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/consultations/2017-ten-t-implementation_en

bestimmte Aspekte frühzeitig zu klären. Der Helpdesk kann bei Vorhaben mit einem geschätzten Gesamtvolumen von mindestens 250 Mio. EUR genutzt werden.²⁰

Bei grenzüberschreitenden Projekten kann er eine wichtige Rolle dabei spielen, sich über die Auswirkungen verschiedener möglicher Lösungen Klarheit zu verschaffen.

Nationale Behörden können den Helpdesk zu spezifischen Fragen konsultieren, die sich bei der Ausarbeitung eines Plans zur Auftragsvergabe für ein Vorhaben ergeben. Diese Fragen könnten z. B. Folgendes betreffen:

- den für das Vorhaben anzuwendenden EU-Rechtsrahmen: die Standardrichtlinien für die öffentliche Auftragsvergabe bzw. die Vergabe von Aufträgen im Versorgungsbereich, die Konzessionsrichtlinie usw.;
- die Voraussetzungen für die Nichtanwendbarkeit der Richtlinien;
- die anzuwendenden Vergabeverfahren und ihre Besonderheiten;
- die Auswahl- und Zuschlagskriterien;
- Die Einbeziehung ökologischer, sozialer und innovationspolitischer Erwägungen;
- die Anwendung der gemeinsamen Auftragsvergabe gemäß Artikel 39 der Richtlinie 2014/24/EU.

Falls erforderlich, kann der Helpdesk das gesamte Projekt mit seiner Beratung begleiten, z. B. bei Fragen zum Vergabeverfahren oder zur Möglichkeit der Änderung bestehender Verträge. Eine eingehende Beurteilung des umfassenden Vergabepfandes oder konkreter Aspekte davon muss jedoch nach dem Mitteilungsmechanismus durchgeführt werden, dessen Bedingungen dann gelten.

Alle Fragen müssen über das hierfür eingerichtete elektronische System übermittelt werden: <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/pp-large-projects/>. Über dieses System werden der gesamte Informationsaustausch, alle Fragen im Anschluss und die Antworten der Kommission abgewickelt. Die Nutzer können auf diesem Wege zusätzliche Fragen stellen oder der Kommission das Vorhaben zu einem späteren Zeitpunkt mitteilen. Auf diese Weise kann die Kommission die Entwicklung des Vorhabens verfolgen.

Die Kommission bemüht sich, Fragen innerhalb eines Monats zu beantworten.²¹ Wenn nötig, kann sie zusätzliche Informationen anfordern, die für die Analyse relevant sind. In diesem Fall wird die Antwortfrist verlängert.

Wenn eine Anfrage abschließend bearbeitet ist, wird der Verlauf der Fragen und Antworten auf der Website des Ex-ante-Mechanismus veröffentlicht.²² Sämtliche vertraulichen Informationen und sensiblen Geschäftsinformationen werden in

²⁰ Die Mitgliedstaaten können bei der Kommission die Nutzung des Mechanismus für Infrastrukturvorhaben mit einem geringeren Wert beantragen, wenn sie diesen eine besondere Bedeutung für sich selbst und/oder für die EU als Ganzes beimessen – z. B. Vorhaben von gemeinsamem Interesse im Bereich der Transeuropäischen Netze. Nach Eingang einer Anfrage prüft die Kommission, ob der Mechanismus dafür infrage kommt, und unterrichtet den betreffenden Mitgliedstaat über die entsprechenden Bedingungen.

²¹ Siehe Fußnote 10.

²² Siehe Fußnote 10.

Zusammenarbeit mit dem jeweiligen öffentlichen Auftraggeber entfernt.²³ Die öffentlichen Auftraggeber werden so aus zahlreichen Fällen, die der Kommission vorgelegt werden, lernen können. Dies kommt ihnen auch bei Vorhaben zugute, die für die Unterstützung im Rahmen des Mechanismus nicht direkt infrage kommen.

Geplanter Bau einer Eisenbahnstrecke – Unterstützung durch den Helpdesk

Ein öffentlicher Auftraggeber sucht nach der besten Lösung für die Vergabe des Baus einer neuen Eisenbahnstrecke von 150 km Länge. Er könnte sich an den Helpdesk wenden – auch mehrmals – um beispielsweise folgende Fragen zu stellen:

- *Wie sollte die öffentlich-private Partnerschaft für den Bau und Betrieb der Strecke gestaltet werden? Sind bei der vorgesehenen Risikoverteilung die Vergabefahren für den Versorgungsbereich anzuwenden, oder fällt das Vorhaben unter die Konzessionsrichtlinie?*
- *Falls das betreffende Land den Abschluss einer internationalen Vereinbarung für die Durchführung des Vorhabens in Betracht zieht: Wären die Vergabeverfahren aufgrund dieser Vereinbarung vom Geltungsbereich der Richtlinien ausgenommen?*
- *Wie könnte ein wettbewerbliches Verfahren mit Verhandlungen aufgebaut sein und verwaltet werden? Wie könnte die Zahl qualifizierter Bewerber, die zur Teilnahme am Verfahren aufgefordert werden, begrenzt werden usw.?*
- *Wie könnten die Ziele der umweltgerechten, sozialen und innovativen Auftragsvergabe am besten in das Vorhaben einbezogen werden?*

Bei einer grenzüberschreitenden Eisenbahnstrecke könnte der Helpdesk auch kontaktiert werden, um

- *Klarheit darüber zu erhalten, welche Vereinbarung zwischen öffentlichen Auftraggebern aus zwei verschiedenen Ländern für eine gemeinsame Auftragsvergabe notwendig ist;*
- *zu klären, welche Vergabebestimmungen anzuwenden sind, wenn zwei Mitgliedstaaten für die Durchführung eines Projekts eine gemeinsame Einrichtung schaffen wollen.*

Wenn ein Vertrag nach der Unterzeichnung geändert werden muss, könnte eine Behörde Fragen zu den Bedingungen für Vertragsänderungen stellen. Dies könnte ihr bei der Entscheidung helfen, ob eine Änderung ohne ein neues transparentes Vergabeverfahren möglich ist.

3.2. Mitteilungsmechanismus

Sobald die Entscheidung gefallen ist, auf welche Weise das Vorhaben im Hinblick auf die Auftragsvergabe durchgeführt wird, und die nationalen Behörden und/oder

²³ Die Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission gilt für sämtliche Dokumente, die die Kommission ausgearbeitet oder erhalten hat und die sich in ihrem Besitz befinden.

öffentliche Auftraggeber/Vergabestellen die erforderlichen Ausschreibungsunterlagen ausgearbeitet haben²⁴, haben sie die Möglichkeit, der Kommission den Vergabeplan von Infrastrukturprojekten, deren geschätzter Gesamtwert 500 Mio. EUR überschreitet, mitzuteilen²⁵. Die Kommissionsdienststellen geben dann eine Beurteilung²⁶ ab, in der sie dazu Stellung nehmen, ob der Vergabeplan mit dem Vergaberecht der EU vereinbar ist, unbeschadet jeder späteren rechtlichen Auslegung oder Einschätzung.

Während der Helpdesk für spezifische Fragen zur Verfügung steht, zielt der Mitteilungsmechanismus auf den umfassenden Vergabeplan ab. Im Vergabeplan ist festgelegt, auf welche Weise ein Vorhaben im Hinblick auf die öffentliche Auftragsvergabe umgesetzt wird. Beispielsweise ist dort angegeben, i) ob dafür ein Bau-, ein Entwurf-Bau- oder ein Entwurf-Bau-Betrieb-Vertrag genutzt wird, ii) ob das Vorhaben auf der Grundlage vieler separater Ausschreibungen durchgeführt wird und welche Vergabeverfahren dafür genutzt werden und iii) wie im Falle eines grenzüberschreitenden Vorhabens die Auftragsvergabe abläuft.

Nationale Behörden und/oder öffentliche Auftraggeber/Vergabestellen können der Kommission den gesamten Vergabeplan für ein Vorhaben mitteilen und/oder spezifische Aspekte, die für das gesamte Projekt von entscheidender Bedeutung sind. Im letzteren Fall sollten sie die konkreten, zu beurteilenden Elemente klar angeben.

Für die meisten Infrastruktur-Großprojekte werden mehrere Ausschreibungen durchgeführt. Im Sinne einer effektiven Bearbeitung und einer einfachen Nutzung des Mechanismus wollen die Behörden unter Umständen konkrete Aspekte im Zusammenhang mit einer dieser Ausschreibungen ansprechen; sie sollten dann jedoch nicht der Kommission jede einzelne Ausschreibung mitteilen.

Bei der Durchführung eines Projekts ist es durchaus üblich, dass Verträge geändert werden, weil die ursprünglichen Voraussetzungen sich geändert haben. Solche Änderungen werfen komplexe rechtliche Fragen auf, auch wenn die Vergaberichtlinien hier bereits zur Orientierung dienen und die Bedingungen dafür klarstellen. Deshalb können nationale Behörden und/oder öffentliche Auftraggeber/Vergabestellen der Kommission ihre konkreten Vorschläge für Vertragsänderungen mitteilen.

Auch Vergabepläne können sich im Laufe der Zeit ändern, je nachdem wie sich das Vorhaben entwickelt. Im Anschluss an eine Mitteilung können nationale Behörden die Kommission über alle späteren substanziellen Veränderungen unterrichten, die für eine Beurteilung wichtig sein könnten, z. B. die Anwendung eines Ausnahmeverfahrens anstatt des üblichen Verfahrens bei der Vergabe eines öffentlichen Auftrags.

Geplanter Bau einer Eisenbahnstrecke – Mitteilung an die Kommission

Die Behörden haben entschieden, ein Vorhaben für den Bau einer Eisenbahnstrecke in drei Abschnitte von jeweils etwa 50 km Länge aufzuteilen. Sie werden nach dem Rechtsrahmen für die Auftragsvergabe im Versorgungsbereich separat für Bau und Wartung ausgeschrieben.

Die Behörden wollen sich vergewissern, dass diese Vorgehensweise dem EU-

²⁴ Der Helpdesk ist der geeignete Weg für Fragen im Vorfeld dieser Entscheidungen.

²⁵ Siehe Fußnote 20.

²⁶ Siehe Fußnote 10.

Vergaberecht entspricht, und teilen der Kommission diesen Plan mit. Diese Mitteilung muss Angaben zu den Vergabeverfahren, die für die Aufträge für die drei Lose genutzt werden sollen, zur Planung des Vergabeprozesses, zum vorgesehenen zeitlichen Ablauf, zum Bekanntmachungs- und Unterrichtsprozess usw. enthalten.

Der Auftraggeber kann konkrete Aspekte aufzeigen, die besondere Aufmerksamkeit erfordern, z. B. die Festlegung der Zuschlagskriterien in den technischen Spezifikationen für den ersten Teilabschnitt.

Wenn der Auftraggeber vorhat, einen Vertrag zu ändern, möchte er vielleicht von den Kommissionsdienststellen beurteilen lassen, ob diese Absicht mit dem EU-Recht vereinbar ist. In diesem Fall kann der Auftraggeber diese Änderung der Kommission mitteilen.

3.2.1. Mitteilungsverfahren

Nationale Behörden und öffentliche Auftraggeber/Vergabestellen (im Folgenden „mitteilende Behörden“) verwenden ein Standardformular mit Begleitunterlagen. Wie dieses Formular aufgebaut ist, ist im Anhang dieser Mitteilung zu sehen.

Neben der Nennung des Vorhabens und der mitteilenden Behörde sind auf dem Standardformular Angaben über den Vergabeplan für das gesamte Vorhaben zu machen, da dies für die Untersuchung erforderlich ist. Zu diesen Angaben gehören:

- der Auftragsgegenstand des Vorhabens;
- das Volumen des Vorhabens;
- die beteiligten Organisationen (öffentliche Auftraggeber u. a.);
- die verschiedenen Phasen des Vorhabens;
- ob für das Vorhaben eine Förderung seitens der EU zu erwarten ist;
- ob das Vorhaben einer zuständigen nationalen Stelle zur Genehmigung vorgelegt worden ist;
- die Planung des Vergabeprozesses;
- wenn es bei der Mitteilung um eine Vertragsänderung geht: die Voraussetzungen, die eine Änderung erforderlich machen.

Mitteilende Behörden können auch Dokumente hochladen, die ihrer Meinung nach für die Prüfung relevant sind. Sie sollten jedoch nur Informationen angeben, die für die Beurteilung notwendig sind.

Falls erforderlich, bleiben die Kommission und die mitteilende Behörde in Kontakt, um Aspekte der Mitteilung zu klären.

Für die Zwecke der Mitteilung nutzen die mitteilenden Behörden das spezielle elektronische System, das auch für den Helpdesk genutzt wird (<https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/pp-large-projects/>). Dieses System bietet die notwendige Sicherheit für die Übermittlung von und den Umgang mit Daten.

3.2.2. Die Antwort der Kommission

Auf der Grundlage der vorhandenen Informationen verfassen die zuständigen Kommissionsdienststellen ein Schreiben mit einer Stellungnahme zur Vereinbarkeit des gesamten Vergabeplans oder der konkreten, von den nationalen Behörden angeführten Punkte mit dem EU-Vergaberecht. Außerdem gibt die Kommission eine Beurteilung aller in der Mitteilung aufgeworfenen spezifischen Aspekte ab.

Die Frage der Vereinbarkeit der Maßnahme mit anderen Bereichen des EU-Rechts – neben der Vergabe öffentlicher Aufträge – beziehen die Kommissionsdienststellen nicht in ihre Beurteilung ein. Die Beurteilung durch die Kommissionsdienststellen beruht stets auf den zum betreffenden Zeitpunkt vorliegenden Informationen und geltenden Bedingungen.

Die Kommission bemüht sich, ihre Antwort innerhalb von drei Monaten nach dem Datum der Mitteilung zu geben. Sollte die Kommission zusätzliche Informationen von den nationalen Behörden anfordern, wird diese Frist ausgesetzt.

Darüber hinaus fordert die Kommission die betreffenden Behörden auf, im Zusammenhang mit dem Informationsaustausch-Mechanismus stehende Unterlagen zu übermitteln, soweit angebracht und verfügbar. Sämtliche vertraulichen Informationen und sensiblen Geschäftsinformationen werden entsprechend behandelt und in Zusammenarbeit mit dem jeweiligen öffentlichen Auftraggeber entfernt.²⁷

3.3. Informationsaustausch-Mechanismus

Der Informationsaustausch-Mechanismus ist ein Instrument, das nationale Behörden und öffentliche Auftraggeber/Vergabestellen für das Wissensmanagement einsetzen können. Der Gedanke ist, dass zum Erfahrungsaustausch Referenzklassen ähnlicher Projekte aufgebaut werden. Außerdem wird der Mechanismus als Forum für den Austausch über verschiedene Aspekte im Zusammenhang mit Vorhaben dienen, z. B. die Arten des Vergabeverfahrens, die einzelnen Phasen eines Vorhabens, Probleme bei der Umsetzung usw.

Anfänglich wird dieses Instrument aus zwei Komponenten bestehen: aus einer weithin zugänglichen Datenbank mit allen relevanten Informationen und einer Plattform, auf der Interessierte Meinungen und Informationen austauschen können. Diese beiden Elemente stehen ab Anfang 2018 zur Verfügung.

3.3.1. Aufbau der Datenbank, Quellen und Zugang

Die Datenbank enthält verschiedene Arten von Dokumenten, die mit dem Vergabeprozess bei Infrastruktur-Großprojekten zusammenhängen. Dazu gehören Ausschreibungsunterlagen, Dokumente zum organisatorischen Aufbau eines Vorhabens, Verträge, Leitlinien zu bestimmten Verfahrensarten, spezielle Informationen über grenzüberschreitende Projekte und Urteile des Europäischen Gerichtshofs. Die Kommission verwaltet die Datenbank und lädt Dokumente hoch, über die sie selbst verfügt oder die von Mitgliedstaaten und/oder Projektträgern übermittelt wurden.

²⁷ Siehe Fußnote 23.

Nationale Behörden und öffentliche Auftraggeber/Vergabestellen sind aufgefordert, der Kommission Informationen über umfassende Infrastrukturprojekte zukommen zu lassen, die bereits umgesetzt sind oder derzeit durchgeführt werden. Die Datenbank wird ihrer Funktion als Informationsquelle für nationale Behörden am besten gerecht, wenn sie von Anfang an Informationen über Vorhaben enthält, die bereits vollständig umgesetzt wurden.

Die Datenbank ist – nach einer Anmeldung – allgemein zugänglich. Vom Mechanismus für den Informationsaustausch profitieren also auch private Projektträger sowie öffentliche Auftraggeber von Vorhaben, deren Volumen unter dem Schwellenwert für die Inanspruchnahme des Helpdesks und des Mitteilungsmechanismus liegt.

Informationen, die die Behörden im Rahmen des Mitteilungsverfahrens übermittelt haben, werden nur mit Zustimmung der betreffenden Behörde in die Datenbank übernommen. Bei allen anderen Informationen müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass sensible Informationen entfernt wurden.²⁸

Dokumente können in jeder Amtssprache der EU übermittelt werden. Die Datenbank enthält eine Funktion für die maschinelle Übersetzung. Sie ist mit anderen ähnlichen Initiativen wie dem Wissens- und Lernzentrum von JASPERS verknüpft.

3.3.2. Die Plattform

Diskussionen untereinander sind eines der wirksamsten Mittel, um zu lernen und sich weiterzubilden. Deshalb wird die Kommission neben der Datenbank eine IT-Plattform für den direkten Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen denjenigen einrichten, die an der Gestaltung von Infrastruktur-Großprojekten in der EU beteiligt sind. Die Plattform wird nach Anmeldung für diejenigen, die in diesem Bereich arbeiten, offen sein. Auf ihr können Diskussionsuntergruppen für einzelne Arten von Vorhaben oder Aspekte der Auftragsvergabe eingerichtet werden. Diese Gruppen können offen oder geschlossen – d. h. nur für die Mitglieder zugänglich, die die Diskussion eingeleitet haben – sein.

4. FAZIT

Der Ex-ante-Mechanismus ist keine einmalige Maßnahme. Er ist Teil der neuen, von der Kommission vorgeschlagenen Partnerschaft mit und zwischen nationalen, regionalen und lokalen Behörden. Er ist unmittelbar mit dem übergeordneten Ziel verknüpft, die Vergabe öffentlicher Aufträge strategischer anzugehen. Der Erfolg dieses Mechanismus hängt von diesem Konzept der Partnerschaft und der umfassenden Nutzung der angebotenen Instrumente in den Mitgliedstaaten ab. Die nationalen Behörden sind aufgefordert, den Mechanismus aktiv zu fördern und die auf diesem Wege angebotene Unterstützung bestmöglich und auf die am besten geeignete Weise zu nutzen.

Diese Maßnahme wurde unter besonderer Berücksichtigung des Bedarfs der Interessenträger gestaltet, der entweder in der öffentlichen Konsultation oder zu anderen Gelegenheiten zum Ausdruck gebracht wurde. Da sich dieser Bedarf mit der Zeit verändern kann, wird die Kommission die Nutzung des Ex-ante-Mechanismus überwachen und bewerten. Sie wird dabei auch beurteilen, ob er auf wirksame Weise für

²⁸ Siehe Fußnote 23.

Unterstützung gesorgt hat. Die Bewertung wird durchgeführt, sobald die Instrumente 24 Monate lang in vollem Umfang nutzbar waren – falls angebracht und erforderlich, auch früher. Auf der Grundlage dieser Elemente werden die Instrumente entsprechend angepasst, falls sich die Notwendigkeit ergibt.

Anhang I

Standardformular

Fragen zur Identifizierung

Titel des Vorhabens:	_____	Sektor:	_____
Öffentlicher Auftraggeber/Vergabestelle:	_____	Mitgliedstaat:	_____
Behörde, die das Vorhaben mitteilt ⁱ :	_____	Kontaktangaben:	_____
Geschätzte Gesamtkosten:	_____		

Diese Mitteilung betrifft:

- ein neues Vorhaben eine Vertragsänderung

Beschreibung des Vorhabens

Bitte beschreiben Sie die relevanten Elemente des Vorhabensⁱⁱ:

Bitte beschreiben Sie den Vergabeplan für das Vorhabenⁱⁱⁱ:

Für neue Vorhaben

Bitte beschreiben Sie die verschiedenen Phasen, in denen die Vergabe durchgeführt wird, und geben Sie das geschätzte Anfangsdatum/den geschätzten Zeitplan der Ausschreibungsverfahren an:

Bitte geben Sie die Aspekte an, die von den Kommissionsdienststellen beurteilt werden sollen:

Für Vertragsänderungen

Bitte beschreiben Sie den Vertrag, für den eine Änderung notwendig ist, und die Umstände, die dies erforderlich machen^{iv}:

Zusätzliche Angaben

Haben Sie bereits eine Stellungnahme einer zuständigen nationalen Behörde zu den Vergabeaspekten dieses Vorhabens erhalten? Wenn ja, bitte fügen Sie sie bei.

Nein

Ja

Enthält die Mitteilung sensible Informationen? Wenn ja, welche?

Nein

Ja

Weitere relevante Informationen:

ⁱ Falls nicht der öffentliche Auftraggeber/die Vergabestelle.

ⁱⁱ Bitte nennen Sie hier: die Ziele des Vorhabens, die wichtigsten Akteure, die Förderung und Finanzierung des Vorhabens, die derzeitige Phase des Vorhabens, grundlegende technische Angaben (insbesondere funktionale Anforderungen) sowie, falls zutreffend, Evaluierungskriterien und Sozialklauseln.

ⁱⁱⁱ Im Vergabeplan ist festgelegt, auf welche Weise ein Vorhaben im Hinblick auf die öffentliche Auftragsvergabe umgesetzt wird. Beispielsweise ist dort angegeben, i) ob dafür ein Bau-, ein Entwurf-Bau- oder ein Entwurf-Bau-Betrieb-Vertrag genutzt wird, ii) ob das Vorhaben auf der Grundlage vieler separater Ausschreibungen durchgeführt wird und welche Vergabeverfahren dafür genutzt werden und iii) wie im Falle eines grenzüberschreitenden Vorhabens die Auftragsvergabe abläuft.

^{iv} Die Beschreibung sollte auch die Auswirkungen der möglichen Änderung des Gesamtvolumens des Vertrags umfassen.