

**Studien zu Finanzen, Geld und Kapital**

---

**Band 11**

**Die Koordinierung  
der Vergabe öffentlicher Aufträge  
in der Europäischen Union**

**Von**

**Kirsten Michaela Frank**



**Duncker & Humblot · Berlin**

KIRSTEN MICHAELA FRANK

Die Koordinierung der Vergabe öffentlicher Aufträge  
in der Europäischen Union

# Studien zu Finanzen, Geld und Kapital

Band 11

# Die Koordinierung der Vergabe öffentlicher Aufträge in der Europäischen Union

Von

Kirsten Michaela Frank



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Frank, Kirsten Michaela:**

Die Koordinierung der Vergabe öffentlicher Aufträge in der Europäischen Union /  
von Kirsten Michaela Frank. – Berlin : Duncker und Humblot, 2000

(Studien zu Finanzen, Geld und Kapital ; Bd. 11)

Zugl.: Frankfurt (Main), Univ., Diss., 1998

ISBN 3-428-09956-7

Alle Rechte vorbehalten

© 2000 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme und Druck:

Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0939-5113

ISBN 3-428-09956-7

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 

*Meinen lieben Eltern*



Befragt, woran er kurz vor dem Start der Apollo 15 gedacht habe, als er in der Rakete saß und auf den Start wartete, antwortete der Astronaut David Scott: „You just sit there thinking that this piece of hardware has 400,000 components, all of them built by the lowest bidder.“

## Vorwort

Die vorliegende Arbeit beschreibt und analysiert den inzwischen mehr als dreißig Jahre währenden Koordinierungsprozeß der Vergabe öffentlicher Aufträge in der Europäischen Union, deren Ausgangspunkt die Liberalisierung des öffentlichen Auftragswesens war. Der Schwerpunkt lag folglich zunächst auf dem Abbau diskriminierender Handelspraktiken in den sechziger und Anfang der siebziger Jahre. Erst darauf folgte die eigentliche Koordinierung, also die Anpassung der national sehr unterschiedlichen Vergabesysteme in der Europäischen Union an grundlegende Prinzipien eines an der Idee des Wettbewerbs ausgerichteten Vergabekonzeptes. Dieser Prozeß ist bis heute nicht abgeschlossen. Die Ursachen dafür sind vielfältig: In einigen Staaten der Europäischen Union – so etwa in Deutschland – besitzt die formalisierte Vergabe öffentlicher Aufträge eine beinahe hundert Jahre währende Tradition, die sich nicht in wenigen Jahren aufbrechen und neu fassen läßt. Darüber hinaus wurde und wird die Vergabe öffentlicher Aufträge, die erheblichen Anteil am Bruttoinlandsprodukt der EU-Mitgliedstaaten haben, nach keynesianischem Vorbild zur Konjunktursteuerung eingesetzt, was in Zeiten der Stagnation oder gar Depression den Verbleib der vergebenen Aufträge im Vergabeland voraussetzt. Daneben eignet sich die Vergabe öffentlicher Aufträge zur Förderung bestimmter wirtschaftlicher oder sozialer Gruppierungen, die in der Regel aber nur für das eigene Land angestrebt wird. Und schließlich stößt es auch bei Unternehmen und Steuerzahlern häufig noch immer auf Unverständnis, wenn ein großer Teil öffentlicher Aufträge ins Ausland vergeben wird. Dieses Argument wiegt um so schwerer, je schwächer die Konjunktur und – damit verbunden – je höher die Arbeitslosigkeit im eigenen Lande ist.

Um einen breiten Bogen zu spannen und die Schwierigkeiten, aber auch die Möglichkeiten einer Koordinierung der Vergabe öffentlicher Aufträge zu demonstrieren, zeigt die vorliegende Arbeit im ersten Teil die Ausgangssituation des Koordinierungsprozesses auf. Sie geht dabei auf wirtschaftliche Nachteile ein, die innerhalb der Europäischen Union dadurch entstanden sind, daß die Mitgliedstaaten die Vergabe öffentlicher Aufträge in der Vergangenheit in der Regel lediglich auf

das eigene Hoheitsgebiet beschränkt haben. Im zweiten Teil wird der Beginn und der Fortgang des Koordinierungsprozesses beschrieben. Ausgangspunkt sind dabei die im EG-Vertrag manifestierten Freiheiten, die in ihrem Bezug auf das öffentliche Auftragswesen dargestellt und in ihrem Zusammenspiel und ihren Wechselwirkungen erläutert werden. Danach erst folgt die Darstellung des eigentlichen Koordinierungsprozesses, dessen Rechtsgrundlagen zunächst aufgezeigt werden. Sehr eingehend werden dann die ergriffenen Maßnahmen im Bereich Bau-, Liefer- und Dienstleistungen sowie in den sogenannten ausgenommenen Sektoren beschrieben und vor dem Hintergrund des angestrebten Ziels – der Schaffung eines einheitlichen EU-Vergabemarktes – analysiert. Ergänzt wird die Koordinierung von flankierenden Maßnahmen. Der dritte Teil der Arbeit behandelt die Umsetzung und Durchsetzung der Richtlinien zum öffentlichen Auftragswesen. Als Ergebnis kann vorweggenommen werden, daß durch die Koordinierung eine spürbare Veränderung beispielsweise der Importraten für von öffentlichen Auftraggebern nachgefragte Güter und Dienste nicht eingetreten ist, sich demgegenüber aber der Verwaltungsaufwand sowohl auf seiten der Auftraggeber als auch in den für diese produzierenden Unternehmen erhöht hat. Dieses Ergebnis wird anhand von Fallstudien belegt, die sich überwiegend auf den deutschen Markt beziehen. Daß sich diese jedoch auf andere Märkte in der Europäischen Union übertragen lassen, belegt unter anderem die Anschlußstudie an den Cecchini I-Bericht, auf die im dritten Teil der Arbeit näher eingegangen wird.

Diese Arbeit wäre nicht zustande gekommen ohne die besondere Unterstützung meines Doktorvaters Norbert Andel. Er hat mich dazu ermuntert, meine Forschungen – neben anderen Aufgaben – mit dem nötigen Elan voranzutreiben und die Arbeit abzuschließen. Für seine Anregungen und seine Kritik bin ich sehr dankbar. Ganz besonderen Dank schulde ich zudem meinen Eltern, die mich in jeder Weise – auch in Krisenzeiten – unterstützt haben. Schließlich danke ich der Sozietät Couderet Schürmann, die mir den nötigen Freiraum gewährt hat, diese Arbeit fertigzustellen.

*Kirsten Frank*

# Inhaltsverzeichnis

## *Teil I*

<b>Die Ausgangssituation des Koordinierungsprozesses</b>	19
<b>A. Die unterschiedlichen nationalen Konzepte in der Europäischen Union – Anlaß für die Koordinierung: Hintergrund und Perspektiven</b>	19
I. Ursachen, Formen und Wirkungen der Abschottung auf den nationalen Vergabemärkten	20
1. Die Ursachen der Marktabschottung	20
2. Die Formen der Marktabschottung	22
a) Maßnahmen der Ungleichbehandlung auf seiten der öffentlichen Auftraggeber zum Nachteil in- und ausländischer Bieter und Bewerber sowie in- und ausländischer Waren und Dienste	24
aa) Offene Ungleichbehandlungen	25
(1) Markteintrittsbarrieren	25
(2) Kostensteigernde Barrieren	27
bb) Versteckte Ungleichbehandlungen	28
b) Verhalten auf seiten der Anbieter	32
3. Wirkungen und Kosten der Marktabschottung	32
II. Die wirtschaftlichen Möglichkeiten und Perspektiven einer Öffnung der Vergabemärkte	35
1. Mikroökonomische Analyse	35
2. Makroökonomische Analyse	37
III. Ziele und Maßnahmen der Koordinierung des öffentlichen Auftragswesens	38
1. Die Ziele	38

2. Die Maßnahmen .....	39
a) Maßnahmen zur Liberalisierung des öffentlichen Auftragswesens .....	40
b) Maßnahmen zur Koordinierung des öffentlichen Auftragswesens .....	42
c) Überwachung .....	44
IV. Zusammenfassung .....	45

*Teil II*

**Beginn und Fortgang der Koordinierung des  
öffentlichen Auftragswesens** 46

<b>B. Die Ausgangssituation</b> .....	46
I. Der EG-Vertrag und seine für das öffentliche Auftragswesen einschlägigen Bestimmungen .....	46
II. Das allgemeine Diskriminierungsverbot des Artikel 6 EG-Vertrag .....	47
III. Das Verbot von mengenmäßigen Beschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung im Sinne der Artikel 30 ff. EG-Vertrag .....	48
1. Der Inhalt der Artikel 30 ff. EG-Vertrag .....	48
2. Das Verhältnis von Artikel 6 zu Artikel 30 ff. EG-Vertrag .....	50
IV. Das Verbot von Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit im Sinne der Artikel 52 ff. EG-Vertrag .....	50
V. Das Verbot von Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit im Sinne der Artikel 59 ff. EG-Vertrag .....	52
VI. Das Verbot wettbewerbsverfälschender Beihilfen im Sinne der Artikel 92 ff. EG-Vertrag .....	54
VII. Zusammenfassung .....	55
<b>C. Das sekundäre Gemeinschaftsrecht zur öffentlichen Auftragsvergabe: Der Ausgangspunkt für den Koordinierungsprozeß</b> .....	57
I. Die Rechtsgrundlagen für eine Koordinierung des öffentlichen Auftragswesens .....	57
II. Die im öffentlichen Auftragswesen angewandten Rechtsetzungsverfahren ....	58
1. Der Erlaß von Richtlinien .....	58

Inhaltsverzeichnis	11
2. Die Allgemeinen Programme .....	59
3. Arten und Verfahren der Rechtsakte <i>nach</i> Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte .....	60
a) Das Verfahren der Mitentscheidung .....	60
b) Die Verordnung .....	61
c) Die Entscheidung .....	62
d) Empfehlungen und Stellungnahmen .....	63
e) Mitteilungen und Erklärungen .....	63
<b>D. Vorläufer der Koordinierung: Maßnahmen zur Liberalisierung der öffentlichen Vergabemärkte .....</b>	<b>64</b>
I. Die Allgemeinen Programme zur Aufhebung der Beschränkung der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit .....	64
II. Die erste Richtlinie zur Verwirklichung der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs .....	66
III. Die ersten Richtlinien zur Liberalisierung des öffentlichen Auftragswesens ...	67
1. Die Waren-Liberalisierungsrichtlinie 70/32/EWG .....	67
2. Die Bau-Liberalisierungsrichtlinie 71/304/EWG .....	68
<b>E. Die Koordinierung im Bauleistungsbereich: Die Baukoordinierungsrichtlinie 71/305/EWG, neu kodifiziert durch die Richtlinie 93/37/EWG und angepaßt durch die Richtlinie 97/52/EG .....</b>	<b>70</b>
I. Der lange Weg vom Vorschlag zum Erlaß der Richtlinie .....	72
II. Der Begriff des öffentlichen Auftraggebers .....	72
III. Der öffentliche Bauauftrag .....	78
IV. Konzessionsverträge .....	81
V. Anwendungsbereich .....	82
VI. Vergabeverfahren .....	85
VII. Art und Inhalt der Bekanntmachung .....	89
VIII. Verwendung technischer Merkmale .....	93
IX. Fristen .....	95
X. Eignung der Bieter und Bewerber .....	100

XI. Der Zuschlag .....	106
XII. Berücksichtigung vergabefremder Aspekte .....	108
XIII. Berichts- und Meldepflichten .....	110
<b>F. Die Koordinierung im Lieferbereich: Die Lieferkoordinierungsrichtlinie 77/62/EWG, neu kodifiziert durch die Richtlinie 93/36/EWG und angepaßt durch die Richtlinie 97/52/EG .....</b>	<b>114</b>
I. Der Begriff des öffentlichen Auftraggebers .....	114
II. Der öffentliche Lieferauftrag .....	116
III. Anwendungsbereich .....	116
IV. Vergabeverfahren .....	121
V. Art und Inhalt der Bekanntmachung .....	123
VI. Verwendung technischer Merkmale .....	126
VII. Fristen .....	128
VIII. Eignung der Bieter und Bewerber .....	132
IX. Der Zuschlag .....	136
X. Berücksichtigung vergabefremder Aspekte .....	138
XI. Berichts- und Meldepflichten .....	139
<b>G. Die Koordinierung im Dienstleistungsbereich: Die Dienstleistungskoordi- nungsrichtlinie 92/50/EWG, angepaßt durch die Richtlinie 97/52/EG .....</b>	<b>143</b>
I. Der Begriff des öffentlichen Auftraggebers und der öffentliche Dienst- leistungsauftrag .....	145
II. Anwendungsbereich .....	148
III. Vergabeverfahren .....	151
IV. Art und Inhalt der Bekanntmachung .....	155
V. Verwendung technischer Merkmale .....	157
VI. Fristen .....	158
VII. Eignung der Bieter und Bewerber .....	159
VIII. Der Zuschlag .....	163

Inhaltsverzeichnis	13
IX. Berücksichtigung vergabefremder Aspekte .....	164
X. Berichts- und Meldepflichten .....	164
<b>H. Die Koordinierung der Auftragsvergabe in den Bereichen der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie im Sektor Telekommunikation: Die Sektorenrichtlinie 90/531/EWG, neu kodifiziert durch die Richtlinie 93/38/EWG und angepaßt durch die Richtlinie 98/4/EG .....</b>	<b>168</b>
I. Der Begriff des Sektorenauftraggebers .....	170
II. Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträge .....	176
III. Anwendungsbereich .....	179
IV. Vergabeverfahren .....	187
V. Art und Inhalt der Bekanntmachung .....	191
VI. Verwendung technischer Merkmale .....	194
VII. Fristen .....	197
VIII. Eignung der Bieter und Bewerber .....	199
IX. Der Zuschlag .....	202
X. Berücksichtigung vergabefremder Aspekte .....	204
XI. Berichts- und Meldepflichten .....	205
<b>I. Die Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Anwendung der Nachprüfungsverfahren und der Rechtsschutz nach Gemeinschaftsrecht .....</b>	<b>212</b>
I. Die Überwachungsrichtlinien .....	212
1. Die Überwachungsrichtlinie für öffentliche Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträge .....	213
2. Die Überwachungsrichtlinie für die ausgenommenen Sektoren .....	218
II. Rechtsschutzmöglichkeiten nach dem EG-Vertrag .....	225
<b>J. Zusammenfassende Würdigung der Koordinierungsmaßnahmen .....</b>	<b>227</b>
I. Der Abbau offener Ungleichbehandlungen – die Liberalisierung .....	227
II. Der Abbau versteckter Ungleichbehandlungen – die Koordinierung .....	231
III. Fazit .....	237

<b>K. Flankierende Maßnahmen</b> .....	239
I. Die Beratenden Ausschüsse und ihre Aufgaben .....	240
II. Wirtschaftliche Beobachtung des europäischen öffentlichen Vergabemarktes ..	245
III. Informationssysteme für interessierte Anbieter – elektronische Vernetzung ...	248
1. Insbesondere: Tenders Electronic Daily (TED) .....	249
2. SIMAP .....	250
IV. Standardformulare und einheitliche Nomenklatur .....	253
V. Harmonisierung technischer Spezifikationen und Transeuropäische Netze (TEN) .....	256
VI. Gegenseitige Anerkennung von Berufszertifikaten .....	257
VII. Auftragsberatung und andere Maßnahmen zugunsten der kleinen und mittleren Unternehmen .....	258
VIII. Private Initiativen: Gründung von Informationsforen und Vereinen zum öffentlichen Auftragswesen .....	261
<b>L. Vereinbarungen der EU auf dem Gebiet des öffentlichen Auftragswesens mit Drittstaaten</b> .....	263
I. Das EWR-Abkommen .....	263
II. Das GATT-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen – abge- löst durch das WTO-Übereinkommen .....	265
III. Das EU-USA-Abkommen .....	266
IV. Die Europa-Abkommen .....	268
V. Zusammenfassung des Teils II .....	270
<i>Teil III</i>	
<b>Die Umsetzung und Durchsetzung der EU-Richtlinien zum öffentlichen Auftragswesen anhand ausgewählter Beispiele</b>	274
<b>M. Fristen und andere Vorgaben zur Umsetzung der EU-Richtlinien</b> .....	274
I. Der Bereich öffentliche Bauaufträge .....	277
II. Der Bereich öffentliche Lieferaufträge .....	277

Inhaltsverzeichnis	15
III. Der Bereich zuvor ausgenommener Sektoren .....	278
IV. Der Bereich öffentliche Dienstleistungsaufträge .....	279
V. Der Bereich Überwachung .....	279
<b>N. Die bisherige Umsetzungspraxis in den Mitgliedstaaten der EU anhand ausgewählter Beispiele .....</b>	<b>281</b>
I. Schwierigkeiten bei der Umsetzung und ausgewählte Vertragsverletzungsverfahren .....	281
II. Umsetzungsmaßnahmen in ausgewählten Mitgliedstaaten der EU .....	286
1. Das deutsche Modell .....	286
a) Die haushaltsrechtliche Lösung .....	288
aa) Die Umsetzung der materiellen EU-Vergaberichtlinien .....	288
bb) Die Umsetzung der EU-Überwachungsrichtlinien .....	291
b) Die Eingliederung des öffentlichen Vergabewesens in das Wettbewerbsrecht .....	295
c) Die Änderungen bei der Umsetzung der Überwachungsrichtlinien .....	299
d) Die Berücksichtigung vergabefremder Aspekte .....	302
2. Das dänische Modell .....	304
a) Die Umsetzung der materiellen EU-Vergaberichtlinien .....	304
b) Die Umsetzung der EU-Überwachungsrichtlinien .....	306
3. Das österreichische Modell .....	307
a) Die Umsetzung der materiellen EU-Vergaberichtlinien .....	308
b) Die Umsetzung der EU-Überwachungsrichtlinien .....	310
4. Das französische Modell .....	312
a) Die Umsetzung der materiellen EU-Vergaberichtlinien .....	313
b) Die Umsetzung der EU-Überwachungsrichtlinien .....	315
5. Das britische Modell .....	315
a) Die Umsetzung der materiellen EU-Vergaberichtlinien .....	317
b) Die Umsetzung der EU-Überwachungsrichtlinien .....	320
6. Das belgische Modell .....	321
a) Die Umsetzung der materiellen EU-Vergaberichtlinien .....	322
b) Die Umsetzung der EU-Überwachungsrichtlinien .....	323

7. Das italienische Modell .....	323
a) Die Umsetzung der materiellen EU-Vergaberichtlinien .....	324
b) Die Umsetzung der EU-Überwachungsrichtlinien .....	327
<b>O. Die Auswirkungen der EU-weiten Koordinierung des öffentlichen Auftragswesens .....</b>	<b>329</b>
I. Die Anwendung der nationalen Vorschriften zur Umsetzung der Koordinierungsrichtlinien .....	329
1. Die falsche Auslegung der in den Richtlinien verwendeten Begriffe .....	329
2. Die bevorzugte Verwendung von Verhandlungs- und beschleunigten Verfahren .....	331
3. Die Verwendung technischer Spezifikationen sowie von Eignungs- und Zuschlagskriterien zur Abschottung nationaler Märkte .....	332
II. Die Marktentwicklung im Zuge der Koordinierung des öffentlichen Auftragswesens: Die Einschätzung der Kommission und anderer .....	333
1. Die Einschätzung der Kommission .....	335
2. Die Einschätzung des Wirtschafts- und Sozialausschusses .....	338
3. Die Einschätzung des Rates .....	340
4. Die Einschätzung auf deutscher Seite .....	341
5. Die „Cecchini II-Studie“ .....	342
III. Auswirkungen in ausgewählten Beschaffungsbereichen .....	344
1. Die Beschaffungen auf Zentral- und Bundesebene .....	345
a) Die Beschaffungen der Bundeswehr .....	346
b) Die Beschaffungen des Bundesministeriums Bau .....	348
c) Die Beschaffungen des Bundesministeriums für Verkehr .....	348
d) Die Beschaffungen des Bundesministeriums des Innern .....	350
2. Die Beschaffungen auf regionaler Ebene .....	351
3. Die Beschaffungen der Sektorenauftraggeber .....	352
a) Die Beschaffungen der Deutschen Telekom AG .....	354
b) Die Beschaffungen der deutschen Elektrizitätsversorger .....	357
c) Die Beschaffungen der Deutschen Bahn AG .....	359

IV. Die Nutzung der durch die Überwachungsrichtlinien begründeten Rechtsmittel .....	360
1. Die Nutzung des Nachprüfungsverfahrens in Deutschland .....	361
2. Die Nutzung des Nachprüfungsverfahrens in Österreich .....	362
3. Fazit .....	364
V. Zusammenfassung des Teils III .....	365
<b>P. Schlußwort: Die Koordinierung des öffentlichen Auftragswesens in der EU: Rückblick und Ausblick .....</b>	<b>367</b>
I. Der mäßige Erfolg der Koordinierungsmaßnahmen .....	367
II. Die Zukunft des öffentlichen Auftragswesen – eine Prognose .....	369
III. Die Perspektiven der weiteren Politik .....	371
Anhang I: Verzeichnis der von der Verfasserin geführten Interviews .....	373
Anhang II: Verzeichnis der wichtigsten Entscheidungen .....	374
Anhang III: Verzeichnis der EU-Koordinierungsrichtlinien zum öffentlichen Auftragswesen und damit verbundener Maßnahmen .....	376
Anhang IV: Dokumente .....	382
Literaturverzeichnis .....	387
Sachwortverzeichnis .....	397

## **Abkürzungsverzeichnis**

BB	Betriebsberater
BddW	Blick durch die Wirtschaft
BDI	Bund der Deutschen Industrie
DIHT	Deutscher Industrie- und Handelstag
DB	Der Betrieb
DVA	Verdingungsausschuß für Bauleistungen
DVAL	Verdingungsausschuß für Leistungen
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EWS	Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EVU	Energieversorgungsunternehmen
GPA	Government Procurement Act
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
HB	Handelsblatt
HdWW	Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
ÖA	Öffentliches Auftragswesen
PPLR	Public Procurement Law Review
VDEW	Vereinigung deutscher Elektrizitätswerke
VgNpV	Verordnung über die Vergabe- und Nachprüfungsbestimmungen für öffentliche Aufträge
VgRÄG	Vergaberechtsänderungsgesetz
VGW	Vergabeverordnung
VOB	Verdingungsordnung für Bauleistungen
VOL	Verdingungsordnung für Leistungen
VOF	Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen
WTO	World Trade Organization
WuW	Wirtschaft und Wettbewerb
ZDH	Zentralverband des deutschen Handwerks
ZfZ	Zeitschrift für Zölle und Verbrauchsteuern
ZfP	Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
ZVgR	Zeitschrift für das gesamte Vergaberecht

## Die Ausgangssituation des Koordinierungsprozesses

### A. Die unterschiedlichen nationalen Konzepte in der Europäischen Union – Anlaß für die Koordinierung: Hintergrund und Perspektiven<sup>1</sup>

Bei der Vollendung des Binnenmarktes nehmen die öffentlichen Aufträge nach Ansicht der Kommission eine Schlüsselrolle ein und gelten als ein Kernbereich für das Zusammenwachsen der europäischen Volkswirtschaften. Schätzungen zufolge machen allein die Käufe der Verwaltungen jährlich etwa 7% des Bruttoinlandsprodukts der Gemeinschaft aus; bezieht man auch die Einkäufe öffentlicher Unternehmen mit ein, errechnet sich ein Wert von durchschnittlich 10%.<sup>2</sup>

Im ersten Teil dieser Arbeit werden zunächst Ursachen und Formen der Abschottung auf den nationalen Vergabemärkten dargestellt und analysiert. Anschlie-

---

<sup>1</sup> Auf die einzelnen nationalen Konzepte und die Mechanismen der öffentlichen Auftragsvergabe soll in dieser Arbeit nicht eingegangen werden. Hier wird auf die folgende Literatur verwiesen: Europäische Kommission: *The Economics of 1992, The EC Commission's Assessment of the Economic Effects of Completing the Internal Market*, Study directed by Michael Emerson, assisted by Michel Aujean, Michel Catinat, Philippe Goybet and Alexis Jacquemin, Oxford 1988; dieselbe: *Öffentliches Auftragswesen. Regionale und soziale Aspekte*, Kom (89) 400, Brüssel 1989; Gandenberger, Otto: *Öffentliche Auftragsvergabe*, in: *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften*, Band 5, hrsg. von Willi Albers et al., Stuttgart 1980; Möllhoff, Ulrich: *Das öffentliche Auftragswesen des Verteidigungsressorts im Spannungsfeld der Wirtschafts- und Finanzverfassung. Studien zum Finanz- und Steuerrecht*, Band 9, hrsg. von Christian Flämig, Frankfurt am Main u. a. 1985; Österreichische Bundeskammer der Gewerblichen Wirtschaft (Hrsg.): *Europäische Systeme der Auftragsvergabe*. Dargestellt am Beispiel der Vergabe von Bauaufträgen durch die öffentliche Hand. Schriftenreihe der Bundeskammer, Band 6, Wien 1968; Schmitz, Elke: *Das Recht der öffentlichen Aufträge im Gemeinsamen Markt. Eine rechtsvergleichende Darstellung*. Schriftenreihe Europäische Wirtschaft, Band 57, hrsg. von Rudolf Regul, Baden-Baden 1972; Stolz, Kathrin: *Das öffentliche Auftragswesen in der EG. Möglichkeiten und Grenzen einer Liberalisierung*, Schriftenreihe Europäisches Recht, Politik und Wirtschaft, Band 147, hrsg. von Jürgen Schwarze, Baden-Baden 1991; Welter, Erich: *Der Staat als Kunde. Öffentliche Aufträge in der Wettbewerbsordnung*. Veröffentlichungen des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz, Heidelberg 1960.

<sup>2</sup> Vgl. Cecchini, Paolo: *Europa '92. Der Vorteil des Binnenmarktes*, Baden-Baden 1988, S. 37; Europäische Kommission: *Vademekum über öffentliches Auftragswesen in der Gemeinschaft*, 87/C 358/01, Brüssel 1987, S. 1.

End wird das Potential einer Öffnung der Vergabemärkte und der Koordinierung des Auftragswesens aufgezeigt. Davon ausgehend wird ein Ziel- und Maßnahmenkatalog für die Koordinierung des Auftragswesens auf EU-Ebene erarbeitet.

## **I. Ursachen, Formen und Wirkungen der Abschottung auf den nationalen Vergabemärkten**

### **1. Die Ursachen der Marktabschottung**

Die Ursachen der Abschottung nationaler Vergabemärkte sind vielfältig: Teilweise sind politische Motive, hauptsächlich aber wohl mangelndes Bewußtsein für die Vorteile eines möglichst breiten Wettbewerbs die Ursache dafür, daß öffentliche Auftraggeber immer wieder versuchen, in erster Linie auf das Angebot inländischer Dienste und Produkte zurückzugreifen, was zu einer Abschottung der nationalen Märkte führt.

Frühe Untersuchungen zeigen, daß ein wesentlicher Grund der Marktabschottung für öffentliche Aufträge darin liegt, daß Wähler und Politiker entsprechenden Druck auf die Vergabestellen ausüben. Nach dem Motto „Das Geld der Steuerzahler soll im eigenen Land bleiben“ werden öffentliche Aufträge als geeignetes Instrument angesehen, im eigenen Land Vollbeschäftigung zu erreichen oder zu sichern.<sup>3</sup> Diese Idee ist auch dann die treibende Kraft, wenn öffentliche Aufträge neben dem eigentlichen Beschaffungszweck industrie-, regional-, konjunktur- und sozialpolitisch motiviert sind<sup>4</sup> oder die nationale Unabhängigkeit von ausländischen Produzenten sichern sollen<sup>5</sup>. Wie das Beispiel des deutschen Transrapid zeigt, soll die Ausführung eines öffentlichen Auftrags gerade auf dem Gebiet der Hochtechnologie häufig als Aushängeschild dienen und wird als unerläßliches Mittel zur Exportsicherung angesehen. Die Ziele der Allokationseffizienz sowie der

---

<sup>3</sup> Vgl. Charpentier, Guy/Clarke, Richard: Das öffentliche Auftragswesen im Gemeinsamen Markt. Bericht für die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Brüssel 1975, S. 9 f., 16 f. und 79; Europäische Kommission: Erste Mitteilung der Kommission an den Rat über den Stand der Öffnung der Märkte hinsichtlich der Vergabe von Lieferungsufträgen durch öffentliche Unternehmen und Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse betraut sind, SEK(72) 2601 endg. vom 24. Juli 1972, Brüssel 1972, S. 28.

<sup>4</sup> Vgl. Charpentier, Guy/Clarke, Richard: Das Öffentliche Auftragswesen im Gemeinsamen Markt, S. 17 und 79; Europäische Kommission: The „Cost of Non-Europe“ in Public-Sector Procurement. Research on the „Cost of Non-Europe“. Basic Findings, Volume 5 Part A, Luxemburg 1988, S. 3.

<sup>5</sup> Vgl. Hartley, Keith: Public Procurement and Competitiveness: A Community Market for Military Hardware and Technology? Journal of Common Market Studies, Volume XXV, No. 3, March 1987, S. 237 (239); Europäische Kommission: The „Cost of Non-Europe“ in Public-Sector Procurement, S. 3.

Wirtschaftlichkeit des Beschaffungsvorgangs treten dabei häufig in den Hintergrund und wirken nicht allein gegenüber dem Ausland abschottend, sondern grenzen auch inländische Anbieter vom Vergabemarkt aus, wenn diese nicht zum Kreis der Bevorzugten gehören. Zudem sind öffentliche Auftraggeber, die regelmäßig öffentliche Aufträge vergeben, bestrebt, feste Bindungen zu bewährten Lieferanten aufzubauen. Diese Bande sind vielfach über Jahre und Jahrzehnte hinweg gewachsen und bestehen überwiegend nur mit inländischen Anbietern, weil diese, was nicht zu unterschätzen ist, den gleichen sprachlichen und kulturellen Hintergrund mitbringen<sup>6</sup>. *Charpentier* und *Clarke* haben in einer Untersuchung aus dem Jahre 1975 herausgestellt, daß Ingenieure, die in den öffentlichen Vergabestellen mit der Abfassung technischer Spezifikationen befaßt sind und die Angebote zu beurteilen haben, davon ausgehen, daß das während des Studiums und anschließend in ihrer beruflichen Praxis übermittelte Wissen allen anderen, also auch ausländischen Erfahrungen überlegen ist<sup>7</sup>. Das Angebot eines ausländischen Produzenten muß folglich gegen ein häufig nicht einmal bewußtes Vorurteil ankommen. Unter anderem auf den unterschiedlichen Ausbildungssystemen beruht auch die von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedliche Entwicklung der Versorgungsnetze, von denen jedes seine technologischen Eigenheiten aufweist. Die relative Starrheit und Undurchlässigkeit der einzelnen Systeme hat dazu geführt, daß jedes Land eigene Standards, Normen und Spezifikationen entwickelt hat, die regelmäßig untereinander nicht kompatibel sind.<sup>8</sup>

Die öffentlichen Auftraggeber bevorzugen die örtliche Nähe der Lieferanten aber auch aus praktischen Gründen: Je geringer die Strecke zwischen Auftragnehmer und Auftraggeber, desto leichter die Kommunikation. Das gilt nicht nur im Vorfeld einer Vergabe, wenn möglicherweise mit einzelnen Anbietern nachverhandelt wird, sondern auch während und nach der Ausführung des Auftrags. Der Auftragnehmer kann ein Produkt schneller nachliefern und ist im Falle des Kundendienstes besser zu erreichen als sein ausländischer Konkurrent<sup>9</sup>.

Eine weitere Ursache dafür, daß Vergabestellen sich häufig an inländische Unternehmen wenden oder diese bevorzugen, liegt in der fehlenden Übersicht der öffentlichen Einkäufer. Häufig verfügen sie nicht über die Sprachkenntnisse, die notwendig wären, um ausländische Anbieter erreichen und schließlich auch deren Angebote beurteilen zu können.<sup>10</sup> Wählen sie außerdem den einfacheren Weg der

---

<sup>6</sup> Vgl. *Charpentier, Guy/Clarke, Richard*: Das Öffentliche Auftragswesen im Gemeinsamen Markt, S. 9 und 51; Wirtschafts- und Sozialausschuß der EU: Fragebogen zum öffentlichen Auftragswesen vom März/April 1996, S. 2.

<sup>7</sup> Vgl. *Charpentier, Guy/Clarke, Richard*: Das Öffentliche Auftragswesen im Gemeinsamen Markt, S. 51.

<sup>8</sup> Vgl. ebenda, S. 64 ff.; Europäische Kommission: Vademekum über Öffentliches Auftragswesen in der Gemeinschaft, S. 2; dieselbe: Erste Mitteilung der Kommission an den Rat über den Stand der Öffnung der Märkte vom 24. Juli 1972, S. 28.

<sup>9</sup> Vgl. ebenda, S. 28; Wirtschafts- und Sozialausschuß der EU: Fragebogen zum öffentlichen Auftragswesen, S. 2.