

Kremer, Jasmin; Beyer, Jeremias

Article

Die neue Vergabestatistik: Konzeption, Methodik und erste Ergebnisse

WISTA – Wirtschaft und Statistik

Provided in Cooperation with:

Statistisches Bundesamt (Destatis), Wiesbaden

Suggested Citation: Kremer, Jasmin; Beyer, Jeremias (2023) : Die neue Vergabestatistik: Konzeption, Methodik und erste Ergebnisse, WISTA – Wirtschaft und Statistik, ISSN 1619-2907, Statistisches Bundesamt (Destatis), Wiesbaden, Vol. 75, Iss. 2, pp. 60-72

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/273099>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



Jasmin Kremer

ist Soziologin, M. A., mit dem Schwerpunkt in empirischer Sozialforschung und seit August 2018 Referentin im Referat „Öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, Vergabestatistik“ des Statistischen Bundesamtes.



Jeremias Beyer

ist Politikwissenschaftler, M. A., mit dem Schwerpunkt Systemvergleich und seit Juli 2022 Wissenschaftlicher Mitarbeiter ebenfalls im Referat „Öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, Vergabestatistik“ des Statistischen Bundesamtes.

DIE NEUE VERGABESTATISTIK: KONZEPTION, METHODIK UND ERSTE ERGEBNISSE

Jasmin Kremer, Jeremias Beyer

↘ **Schlüsselwörter:** öffentlicher Einkauf – öffentliche Aufträge – Konzessionen – Vergabewesen – Nachhaltigkeit

ZUSAMMENFASSUNG

Die Vergabestatistik ist eine neue Statistik, die seit Oktober 2020 erstmals und umfassend den öffentlichen Einkauf, das heißt die öffentlichen Aufträge und Konzessionen aller staatlichen Ebenen in Deutschland, darstellt. Der Artikel bietet einen Überblick über die Rechtsgrundlagen der Vergabestatistik und beschreibt anhand der Phasen des Geschäftsprozessmodells der amtlichen Statistik deren Konzeption. Neben der Darstellung der rechtlichen und methodischen Herausforderungen dieser Statistik stehen insbesondere erste empirische Ergebnisse der Vergabestatistik im Fokus. Es stellte sich heraus, dass ein Großteil der Vergaben zwar auf der kommunalen Ebene stattfindet, das Gros des Auftragsvolumens jedoch auf der Landesebene zu verzeichnen ist.

↘ **Keywords:** public procurement – public contracts – concessions – sustainability

ABSTRACT

Public procurement statistics are a new set of statistics that has been compiled since October 2020 and for the first time describes comprehensively public procurement, that is, the public contracts and concessions of all government levels in Germany. This article provides an overview of the legal basis for procurement statistics and follows the GMAS phases (the official statistics business process model in Germany) to describe the concept of procurement statistics. In addition to outlining the legal and methodological challenges of these statistics, the article focuses in particular on the first empirical results of public procurement statistics. It turned out that, although a large proportion of contracts are awarded at the municipal level, the majority of the procurement volume is recorded at the Land level.

1

Einleitung: Einführung der Vergabestatistik 2020

Im Oktober 2020 begann im Auftrag des damaligen Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (heute: Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz – BMWK) die vollelektronische Datenerhebung des Statistischen Bundesamtes zur Vergabestatistik. Seitdem sind öffentliche Auftrag- und Konzessionsgeber verpflichtet, öffentliche Aufträge und Konzessionen an das Statistische Bundesamt zu melden, welches die Daten statistisch für das Bundeswirtschaftsministerium und die Allgemeinheit aufbereitet.¹

Ziel der Vergabestatistik ist, valide Daten über das jährliche Volumen des Vergabewesens aller staatlichen Ebenen (Bund, Länder, Kommunen, Sonstige Auftraggeber) bereitzustellen (erste Ergebnisse siehe BMWK, 2022). Des Weiteren stellt die Vergabestatistik unter anderem dar, welche Leistungsarten der Bau-, Liefer- oder Dienstleistungen am stärksten gefragt sind und inwiefern in diesen Bereichen Nachhaltigkeitskriterien bei den Vergabeverfahren berücksichtigt werden. Ebenso beantwortet die Vergabestatistik die Frage, welche Rolle vor allem kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) bei der Bezuschlagung von öffentlichen Aufträgen und Konzessionen zukommt.

Der Beitrag beschreibt zunächst in Kapitel 2 die Einbettung einer neuen Geschäftsstatistik² am Beispiel der Vergabestatistik in die Phasen des Geschäftsprozessmodells der amtlichen Statistik (GMAS; siehe Grafik 1). Kapitel 3 stellt die Ergebnisse des ersten Halbjahres 2021 dar.

Eine neue Statistik stellt stets neue Anforderungen an die Meldepflichtigen und damit ergeben sich auch Herausforderungen für die Stellen, die die Statistik durchführen. Diese werden in Kapitel 4 konkret aus der Perspektive der Datengewinnung sowie aus den Erfahrungen bei der Aufbereitung der Daten für den Berichtszeitraum,

1 Die Erhebung erfolgt über das [Erhebungsportal der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder](#), das auch ausführliche Informationen zur Statistik und den Zugang zu den beiden Meldeverfahren enthält (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2023a).

2 Zur Definition von Geschäftsstatistiken siehe Vorgrimler/Decker (2021).

das erste Halbjahr 2021, analysiert. Dabei liegt der Fokus auf der Problematik des Berichtskreises und des zentralen Unterschiedes zwischen der Vergaberealität und der Meldung von statistischen Kennzahlen. Abschließend erläutert Kapitel 5 daraus abgeleitete Qualitätsverbesserungsmaßnahmen und gibt einen Ausblick auf weitere Entwicklungsmöglichkeiten der Vergabestatistik.

2

Die Vergabestatistik nach den GMAS-Phasen

Bei der Vergabestatistik handelt es sich um eine Geschäftsstatistik, das heißt mit der Realisierung der benötigten fachlichen und technischen Architektur hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz das Statistische Bundesamt beauftragt.

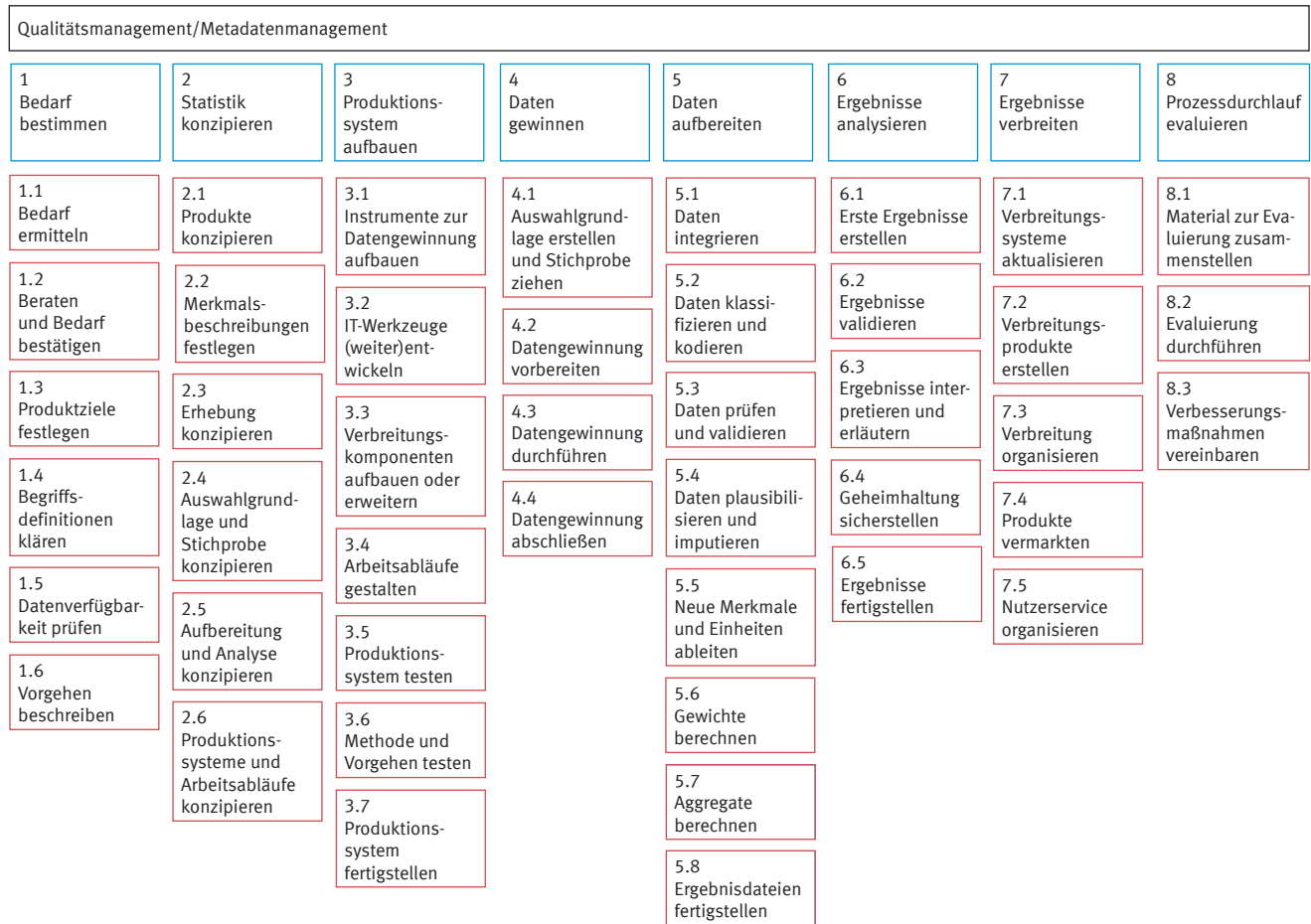
Für die Umsetzung der Vergabestatistik werden die Standardkomponenten der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder genutzt. Konkret durchläuft diese neue Statistik nahezu alle Phasen des GMAS (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021, hier: Seite 69 ff.) und nutzt etliche SteP-Werkzeuge³ des Statistischen Verbunds⁴. Für die Berichtskreispflege wird außerdem ein Instrument der Finanz- und Personalstatistiken, nämlich das Berichtskreismanagement (BKM), so erweitert, dass es speziell für die Adressverwaltung der Berichtsstellen der Vergabestatistik nutzbar ist (Vergabestatistik-BKM). [↘ Grafik 1](#)

3 SteP steht dabei für „Standardisierung der Prozesse“. Die sogenannten SteP-Werkzeuge sind unterschiedliche standardisierte sowie optimierte Verfahren und Techniken, die statistikübergreifend mittels standardisierter Schnittstellen im Statistischen Verbund genutzt werden.

4 Den Statistischen Verbund bilden die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder.

Grafik 1

Das Geschäftsprozessmodell der amtlichen Statistik (GMAS)



□ Phasen □ Teilprozesse

2023 - 051

2.1 Bedarf bestimmen und Statistik konzipieren

Artikel 85 „Nationale Berichterstattung und statistische Informationen“ der EU-Richtlinie 2014/24/EU über die öffentliche Auftragsvergabe definiert, dass EU-Mitgliedstaaten alle drei Jahre einen statistischen Bericht über die Beschaffungen des jeweiligen Landes vorlegen müssen. Unter anderem diese Monitoringpflicht Deutschlands gegenüber der Europäischen Union (EU) begründet den konkreten Bedarf, die Vergabestatistik in Deutschland einzuführen.

Mit dem Vergaberechtsmodernisierungsgesetz (BMWK, 2016) von 2016 begann die nationale Umsetzung der im

Jahr 2014 verabschiedeten EU-Richtlinie 2014/24/EU zum Vergaberecht, der Auftrag für die Vergabestatistik findet sich im §114 Absatz 2 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB): „Das Statistische Bundesamt erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie [jetzt: Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz; die Verfasser] eine Vergabestatistik. Zu diesem Zweck übermitteln Auftraggeber im Sinne des §98 an das Statistische Bundesamt Daten zu öffentlichen Aufträgen im Sinne des §103 Absatz 1 unabhängig von deren geschätzten Auftragswert und zu Konzessionen im Sinne des §105“.

Diese Definition führt zur Frage: Was heißt „unabhängig von deren geschätzten Auftragswert“ genau? Den Anwendungsbereich der Vergabestatistik und die Grund-

sätze der Datenübermittlung konkretisiert die Vergabestatistikverordnung (VergStatVO):¹⁵

Demnach ist es von zentraler Bedeutung, um welche Art von Auftraggeber es sich nach § 98 GWB handelt: öffentliche Auftraggeber, Sektorenauftraggeber¹⁶ oder Konzessionsgeber¹⁷. Alle Auftraggeber sind verpflichtet, die in der Vergabestatistikverordnung festgelegten Daten über die Vergabe öffentlicher Aufträge oder Konzessionen ab Erreichen der EU-Schwellenwerte zu übermitteln (§ 2 Absatz 1, § 3 Absatz 1 VergStatVO). Vergabefälle, deren Auftragswert sich oberhalb der festgelegten EU-Schwellenwerte befindet, werden als Vergabefälle im Oberschwellenbereich definiert. Vergabefälle unterhalb der EU-Schwellenwerte befinden sich entsprechend im Unterschwellenbereich.

Zusätzlich sind öffentliche Auftraggeber nach § 99 GWB verpflichtet, die Vergabe öffentlicher Aufträge im Bereich unterhalb der EU-Schwellenwerte (Unterschwellenbereich) zu übermitteln, wenn der Auftragswert über 25 000 Euro (ohne Umsatzsteuer) liegt (§ 2 Absatz 2, § 3 Absatz 2 VergStatVO).

- 5 Die Vergabestatistikverordnung wurde im April 2016 erlassen. Im April 2020 erfolgte die Novellierung im Zuge des Gesetzes zur beschleunigten Beschaffung im Bereich der Verteidigung und Sicherheit und zur Optimierung der Vergabestatistik.
- 6 Sektorenauftraggeber sind öffentliche Auftraggeber oder private Unternehmen (zum Beispiel Stadtwerke), die Sektorentätigkeiten gemäß § 102 GWB im Bereich des Verkehrs sowie der Energie- und Trinkwasserversorgung gemäß der Sektorenverordnung vergeben.
- 7 Konzessionen sind gemäß § 105 GWB entgeltliche Verträge, die zur Erbringung von Bau- und Dienstleistungen dienen und bei denen – im Gegensatz zur Vergabe öffentlicher Aufträge – der Konzessionsnehmer Verantwortlichkeiten und Risiken übernimmt.

Erfolgt eine konkrete Beschaffung als Sektorenauftraggeber nach § 100 GWB im Bereich der Sektorentätigkeit, ist erst oberhalb des EU-Schwellenwertes für Sektorenauftraggeber an die Vergabestatistik zu melden (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2023b). Im Fall von öffentlichen Auftraggebern, die (auch) Aufträge im Bereich von Sektorentätigkeiten vergeben, ist für die Meldepflicht von unterschwelligen Vergaben an die Vergabestatistik der Inhalt des konkret vergebenen Auftrags beziehungsweise die konkrete Beschaffung im Einzelfall entscheidend.

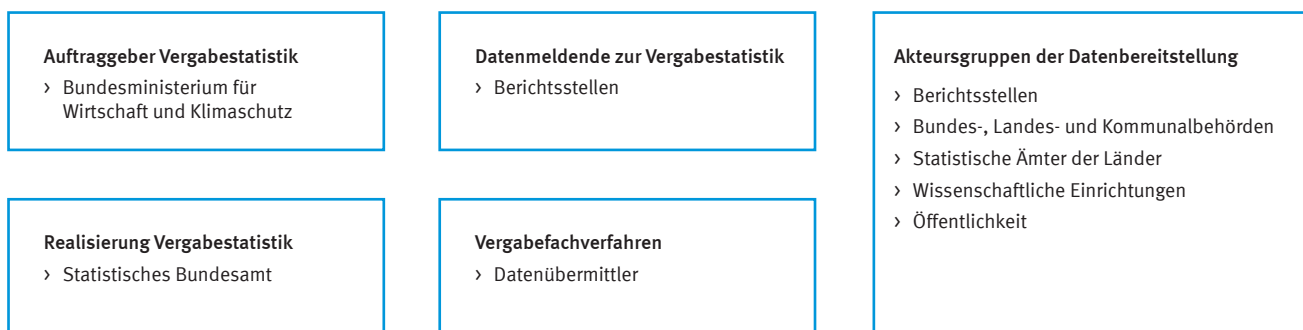
Eine freiwillige Meldung an das Statistische Bundesamt ist ab einem Auftragswert von 1 001 Euro möglich.

Die nach der Vergabestatistikverordnung erforderlichen Meldungen seitens der Auftrag-/Konzessionsgeber an die Vergabestatistik erfolgen über sogenannte Berichtsstellen. Das sind diejenigen Stellen, die die Vergabe entweder selbst als Auftrag-/Konzessionsgeber durchgeführt haben oder stellvertretend für diesen handeln und als Berichtsstellen benannt wurden. Um an die Vergabestatistik melden zu können, registrieren sich diese Berichtsstellen beim Statistischen Bundesamt für die Vergabestatistik.

➤ **Grafik 2 fasst die wichtigsten Akteure der Vergabestatistik für die Erhebung, Verarbeitung, Datenbereitstellung und Datennutzung zusammen.**

Grafik 2

Übersicht über die Akteure der Vergabestatistik



2023 - 052

2.2 Daten gewinnen

Als Datengewinnung wird der Meldeweg bezeichnet, auf dem die Berichtsstellen elektronisch und für sie mit möglichst geringem Aufwand die Vergabedaten an das Statistische Bundesamt melden. Dies erfolgt wahlweise über eine Erfassung mit dem IDEV-Online-Formular (je Vergabefall ein Formular) oder eine nahezu automatisierte Übermittlung der meldepflichtigen Vergabedaten mit der .CORE-Schnittstelle (Massenversand von X Vergabefällen gleichzeitig).⁸ Abhängig von ihrer technischen Ausstattung können so alle Berichtsstellen die vom Gesetzgeber geforderten Vergabedaten in der für sie passenden Variante an das Statistische Bundesamt übermitteln oder mehrere Varianten selbst wählen.

2.3 Daten aufbereiten

Die Berichtsstellen sind verpflichtet, ihre Daten innerhalb von 60 Tagen nach Zuschlagserteilung an das Statistische Bundesamt zu übermitteln (§1 Absatz 2 VergStatVO). Damit können die Daten für das jeweilige Quartal 60 Tage nach Quartalsende statistisch aufbereitet werden, das heißt auf ihre inhaltliche Konsistenz und Korrektheit geprüft werden. Dazu kommt das SteP-Werkzeug „Plausibilisierungsablaufumgebung“ (PL-AU) zum Einsatz, das – unter anderem – Duplikate automatisiert entfernt sowie Korrekturmeldungen automatisiert zuordnet und inhaltliche Unstimmigkeiten aufdeckt. Insbesondere inhaltliche Unstimmigkeiten verursachen

⁸ Zugang zu den beiden Meldeverfahren erfolgt über das [Erhebungsportal](#) der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2023a).

manuelle Arbeiten in größerem Umfang, wie in Kapitel 4 im Zuge der Ergebnisanalyse erläutert wird.

3

Empirische Ergebnisse

Die nachfolgend dargestellten ersten Ergebnisse der Vergabestatistik beziehen sich auf Anzahl und Volumen der von den Berichtsstellen im Zeitraum vom 1. Januar 2021 bis 30. Juni 2021 übersandten und im Anschluss im Statistischen Bundesamt plausibilisierten Vergabefälle. Der Darstellung liegt der im Oktober 2022 vom Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz veröffentlichte erste Halbjahresbericht zur Vergabestatistik als Ergebnis der im ersten Halbjahr des Jahres 2021 geschaffenen Datenbasis zugrunde (BMWK, 2022).

3.1 Gesamtzahl und Gesamtvolumen der Vergaben

Unterteilt nach den Ebenen der Auftrag-/Konzessionsgeber sind die Gesamtzahl und das Gesamtvolumen der Vergaben öffentlicher Aufträge und Konzessionen in [Tabelle 1](#) dargestellt.

Der Anteil der Vergaben auf kommunaler Ebene lag bei 51,9%, auf die Landesebene entfielen 26,9% und auf die Bundesebene 11,4% aller durch die Vergabestatistik erhobenen Vergaben. Die restlichen 9,8% haben die Berichtsstellen der Ebene „Sonstige Auftraggeber“ zugeordnet. Dazu gehören Unternehmen und Organisationen, auf die die öffentliche Hand aufgrund Eigen-

Tabelle 1

Öffentliche Aufträge und Konzessionen nach Ebene des Auftraggebers im Zeitraum 1. Januar bis 30. Juni 2021

	Öffentliche Aufträge und Konzessionen		Auftragsvolumen	
	Anzahl	%	Mill. EUR	%
Bundesebene	9 881	11,4	9 891	18,7
Landesebene	23 391	26,9	20 124	38,1
Kommunale Ebene	45 177	51,9	15 755	29,8
Sonstige Auftraggeber	8 529	9,8	7 039	13,3
Insgesamt ¹	86 978	100	52 809	100

¹ Davon wurden 5 001 öffentliche Aufträge und Konzessionen mit einem Auftragsvolumen über 75,6 Millionen Euro freiwillig gemeldet, das heißt, diese lagen im Bereich von 1 001 bis 25 000 Euro.

Quelle: Eigene Darstellung nach BMWK, 2022, Seite 10

tums-, Gesellschaftsanteilen, finanzieller Beteiligung, Satzung oder sonstiger Bestimmungen, die die Tätigkeit des Unternehmens oder der Organisation regeln, unmittelbar oder mittelbar einen beherrschenden Einfluss ausüben kann.

Ein Großteil des Auftragsvolumens entfällt auf die Landesebene (20 Milliarden Euro), gefolgt von der Kommunalebene mit 16 Milliarden Euro und der Bundesebene mit 10 Milliarden Euro. Für die „Sonstigen Auftraggeber“ ist ein Auftragsvolumen von 7 Milliarden Euro zu verzeichnen.

Es lässt sich somit festhalten, dass zwar gut die Hälfte aller durch die Vergabestatistik ermittelten Vergaben auf der kommunalen Ebene anfallen, diese jedoch meist mit einem geringeren Auftragsvolumen ausgestattet sind (siehe hierzu auch die Erläuterungen zur Aufteilung von Aufträgen in einzelne Lose/Gewerke in Kapitel 4).

3.2 Anzahl und Volumen der Auftragsarten

Die Verteilung nach den verschiedenen Auftrags- und Konzessionsarten zeigt folgendes Bild: Rund 46 800 Vergaben (53,8%) waren Bauaufträge. Auf Lieferaufträge entfielen 17 000 Vergaben (19,6%). Für Dienstleistungen wurden 23 200 (26,6%) Aufträge vergeben, im Bereich Dienstleistungskonzessionen erfolgten hingegen nur 10 Vergaben (0,01%).

Das Auftragsvolumen dagegen weist eine andere Verteilung auf: Die Dienstleistungsaufträge umfassen hier mit 28 Milliarden Euro mehr als die Hälfte des Gesamtvolumens (52,9%). Danach folgen die Bauaufträge mit anteilig 31,1% und etwas mehr als 16 Milliarden Euro

Auftragsvolumen. Lieferaufträge umfassen mit 8 Milliarden Euro und mit 15,8% nur die Hälfte des Volumens der Bauaufträge. Auf die Dienstleistungskonzessionen entfallen mit 96 Millionen Euro auch nur 0,2% des Gesamtvolumens. [↘ Tabelle 2](#)

Knapp 90% aller Vergaben (77 000) wurden als Unterschwellenvergabefall gemeldet, hingegen waren auch 10 000 (11%) Vergaben im Oberschwellenbereich zu verzeichnen. Für die Unterschwelle ergibt dies ein Gesamtauftragsvolumen von 13 Milliarden Euro (25%), gegenüber 40 Milliarden Euro für die Oberschwelle (75%). Die Deckelung der Unterschwelle bezogen auf den Auftragswert erklärt, warum hier sehr viele Vergaben mit einem kleinen Volumen gegenüber der Oberschwelle mit deutlich weniger Vergaben, aber viel größerem Auftragsvolumen vergeben werden.

Detailliertere Darstellungen der ersten Ergebnisse der Vergabestatistik finden sich in der Datenbank GENESIS-Online des Statistischen Bundesamtes (Suchbegriff Vergabestatistik oder Code 79994). GENESIS-Online enthält Ergebnistabellen und Daten unter anderem zu den folgenden [Themen der Vergabestatistik](#) beziehungsweise deren Merkmalen:

- › Beteiligung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) an Vergabeverfahren,
- › Vergaben unter Einbeziehung von Nachhaltigkeitskriterien,
- › Verteilung der Zuschlagskriterien (beispielsweise Preis und Kosten),
- › Auftrag-/Konzessionsnehmerbeteiligung aus dem Ausland,
- › Darstellung der Verfahrensart, die bei der Durchführung des Vergabeverfahrens genutzt wurde.

Tabelle 2

Öffentliche Aufträge und Konzessionen nach Arten im Zeitraum 1. Januar bis 30. Juni 2021

	Öffentliche Aufträge und Konzessionen		Auftragsvolumen	
	Anzahl	%	Mill. EUR	%
Baufträge	46 773	53,78	16 443	31,1
Lieferaufträge	17 024	19,57	8 334	15,8
Dienstleistungsaufträge	23 171	26,64	27 936	52,9
Dienstleistungskonzessionen	10	0,01	96	0,2
Baukonzessionen	–	–	–	–
Insgesamt	86 978	100	52 809	100

Quelle: Eigene Darstellung nach BMWK, 2022, Seite 12

4

Besondere Herausforderungen bei Datengewinnung und Datenaufbereitung

Die Plausibilisierung der Daten lässt die zentralen Herausforderungen erkennen, mit denen sich Berichtsstellen und Fachverfahrenshersteller bei der Datenmeldung an die Vergabestatistik konfrontiert sehen. Diese werden im weiteren Verlauf erläutert und diskutiert, wie auch die Besonderheit des vor dem Start der Vergabestatistik nicht näher einzugrenzenden Berichtskreises.

4.1 Berichtskreis zur Vergabestatistik

Die folgenden Akteure bilden gemäß §98 GWB den Berichtskreis der Vergabestatistik:

- › Öffentliche Auftraggeber (einschließlich Zuwendungsempfänger),
- › Sektorenauftraggeber,
- › Konzessionsgeber.

Die Vergabelandschaft ist jedoch deutlich heterogener, da die meldepflichtigen Auftraggeber nicht per se mit der praktischen Durchführung der Vergaben betraut sind. Entsprechend liegen die an die Vergabestatistik zu meldenden Daten meist in einer anderen Organisation vor, die stellvertretend für den Auftraggeber melden darf. Folgende Akteure erweitern somit den Berichtskreis:

- › Dezentrale Vergabestellen (Fachabteilung eines Auftraggebers),
- › zentrale Vergabestellen (Stelle innerhalb der Organisation eines Auftraggebers) sowie
- › zentrale Beschaffungsstellen (Stelle außerhalb der Organisation eines Auftraggebers)⁹.

⁹ Beispiele dafür sind zentrale Beschaffungsstellen von Landkreisen, die alle kreisangehörigen Gemeinden für ihre Beschaffungen nutzen können, oder Anwaltskanzleien beziehungsweise Ingenieurbüros, die von Auftraggebern mit der Durchführung von Vergaben beauftragt wurden.

Bei Bundesstatistiken werden Heranziehungsbescheide verschickt, wenn eine gesetzliche Verpflichtung zur Meldung der Statistik vorliegt. Dagegen ist die Vergabestatistik aufgrund dieser Fallkonstellation darauf angewiesen, dass die genannten meldepflichtigen Auftraggeber nach §98 GWB diejenige Organisation als Berichtsstelle bestimmen, welche über die Daten zu den meldepflichtigen Vergabefällen verfügt. Die Berichtsstelle selbst muss sich dann für die Vergabestatistik registrieren und die Daten melden.

Zwischen Berichtsstelle und Auftraggeber besteht nicht immer eine 1:1-Beziehung, da eine Berichtsstelle grundsätzlich auch für mehrere Auftraggeber melden kann, auch wenn diese nicht im gleichen Bundesland ansässig sind (BMWK, 2022, hier: Seite 7, Fußnote 4). Bei der Vergabestatistik werden die Daten nur in Verbindung mit den Auftraggebermerkmalen (Name, Postleitzahl sowie Auftraggeberebene) ausgewertet, nicht dagegen, über welche Berichtsstellenkennung diese Daten eingegangen sind.

Diese praxisnahe Regelung stellt für die heterogene Vergabelandschaft in Deutschland eine praktikable und von vielen Auftrag-/Konzessionsgebern angenommene Lösung dar.

Bis Mitte Februar 2023 hatten sich insgesamt rund 10 300 Berichtsstellen bei der Vergabestatistik registriert, jedoch ist der Berichtskreis nur schwer zu quantifizieren. Schätzungen des Beschaffungsamtes des BMI¹⁰ gehen beispielsweise von knapp 30 000 sogenannten Vergabestellen aus. Dabei ist unklar, wie sich diese Vergabestellen wiederum den Berichtsstellen zuordnen lassen, da definitorisch „Vergabestellen“ genau die Aufgaben übernehmen, die einer Berichtsstelle zukommen. In der Vergangenheit und auch aktuell hat das Statistische Bundesamt *„dringend geraten, die Zahl der Berichtsstellen so gering wie möglich zu halten. Je mehr Berichtsstellen für einen öffentlichen Auftrag-/Konzessionsgeber Daten übermitteln, umso höher ist die Gefahr, dass uneinheitliche Eintragungen (z. B. bei der Behördenbezeichnung) vorgenommen werden oder im schlimmsten Fall Vergabefälle doppelt gemeldet wer-*

¹⁰ Das Beschaffungsamt des BMI im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern und für Heimat ist als größter ziviler Beschaffer des Bundes der zentrale Ausrüster für die öffentliche Verwaltung in Deutschland.

den“ (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2020).

Einige – anonymisierte – Beispiele verdeutlichen die Spannweite des Berichtsstellen-Auftraggeber-Verhältnisses:

- › Auf Bundesebene gibt es eine Berichtsstelle, die für 86 unterschiedliche öffentliche Auftraggeber Daten übermittelt. Eine Berichtsstelle auf kommunaler Ebene meldet die Daten für 35 öffentliche Auftraggeber. Eine Anwaltskanzlei übermittelt Daten für 11 unterschiedliche öffentliche Auftraggeber.
- › Auf kommunaler Ebene gibt es einen öffentlichen Auftraggeber, bei dem sich 25 unterschiedliche, mit Vergabefällen beauftragte Referate jeweils als eigenständige Berichtsstellen registriert haben, um eigenständig Meldungen an die Vergabestatistik abzugeben.

Diese Beispiele zeigen, dass der Berichtskreis äußerst heterogen zusammengesetzt ist und die reine Gesamtzahl an Berichtsstellen keine Aussage darüber zulässt, ob alle meldepflichtigen Auftraggeber durch die Berichtsstellen abgedeckt sind. Auswertungen dazu, welche Berichtsstelle für welche(n) Auftraggeber meldet, werden folgen. Die Daten zum Berichtskreis der Vergabestatistik sind somit nur schwer mit den Angaben des Beschaffungsamtes des BMI zu Vergabestellen zu vergleichen.

Bisher haben darüber hinaus noch nicht alle Berichtsstellen Daten an das Statistische Bundesamt gemeldet: Von den knapp 9 000 Berichtsstellen¹¹, die sich bis zum 30. Juni 2021 für die Vergabestatistik registriert hatten, meldeten 4 863 Berichtsstellen (Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, 2022, hier: Seite 7) im ersten Halbjahr 2021 mindestens einen Vergabefall. Somit hat nur etwas mehr als die Hälfte aller registrierten Berichtsstellen in diesem Zeitraum einen meldepflichtigen Vergabefall gemeldet.

Für die niedrige Zahl der **meldenden** Berichtsstellen kann es mehrere Gründe geben:

1. Erfolgt eine gemeinsame Auftragsvergabe mehrerer Auftraggeber nach § 4 Vergabeverordnung beziehungsweise § 2 Absatz 4 VOB/A, so bestimmen die

Auftraggeber eine Berichtsstelle, die die Auftragsvergabe an die Vergabestatistik meldet. Dies sollte in der Regel die Berichtsstelle im Verantwortungsbereich desjenigen Auftraggebers sein, der die größten Anteile an der beschafften Leistung erhält. Somit ist es allgemein zwar möglich, dass ein Vergabeverfahren bei der Berichtsstelle vorlag, dies jedoch in den Verantwortungs- und Meldebereich einer anderen Berichtsstelle fällt.

2. Öffentliche Auftraggeber müssen verpflichtend erst ab 25 000 Euro, Sektoren- beziehungsweise Konzessionsgeber erst oberhalb der EU-Schwellenwerte an die Vergabestatistik melden, sodass möglicherweise Vergaben durchgeführt wurden, die nicht meldepflichtig waren.
3. Es liegt kein abgeschlossenes Vergabeverfahren mit Zuschlag vor, welches zu melden wäre. Bei der Vergabe von Losen¹² ist das letzte Los entscheidend für die Abgabe der Meldung an das Statistische Bundesamt für die Vergabestatistik. Dementsprechend gibt es hier einen zeitlichen Verzug zwischen Vergabebekanntmachung der Lose und der Meldung an die Vergabestatistik zum letzten Los.
4. Einige Auftraggeber haben für unterschiedliche Vergabeverfahren einzelne Berichtsstellen benannt (beispielsweise das Baureferat des Auftraggebers X meldet nur die Bauvergaben). Der Auftraggeber hat zwar Daten gemeldet, aber nicht über jede seiner Berichtsstellen (beispielsweise gab es in diesem Zeitraum nur Liefer- und Dienstleistungen, keine Bauaufträge. Die Berichtsstelle für Liefer- und Dienstleistungen hat für Auftraggeber X gemeldet, die Berichtsstelle für die Bauvergaben nicht). Im oben dargestellten Beispiel des öffentlichen Auftraggebers auf kommunaler Ebene mit 25 Berichtsstellen haben nicht alle 25 Berichtsstellen im ersten Halbjahr 2021 gemeldet.
5. Einige Berichtsstellen haben organisationsinterne Veränderungen, jedoch keine „Löschungen“ ihrer bisher getätigten Berichtsstellenregistrierungen gemeldet. Dementsprechend ist es möglich, dass es eine Dunkelziffer an nicht aktiven Berichtsstellen im Vergabestatistik-Berichtskreismanagement gibt, die bereits über Neuregistrierungen ihre Meldungen an die Vergabestatistik tätigen. Es gibt zwar eine

11 Bis zum 30. Juni 2021 hatten sich 8 924 Berichtsstellen für die Vergabestatistik registriert.

12 Siehe auch Abschnitt 4.2.

umfangreiche automatisierte Prüfung, die eindeutige und mögliche Duplikate entdecken kann. Dieses Verfahren greift jedoch nur, wenn Name, Telefonnummer oder E-Mail-Adresse (nahezu) identisch sind. Wenn Berichtsstellen zum Beispiel einen Standort- und Namenswechsel vollziehen und sich darunter neu registrieren, kann dies nicht erkannt werden.

6. Des Weiteren gibt es auch noch eine hohe Anzahl an Berichtsstellen, die verspätet melden¹³ oder eventuell nicht der gesetzlichen Meldepflicht nachkommen.

4.2 Aufteilung von Aufträgen in Lose/ Gewerke und korrekte Einordnung in die Unter- oder Oberschwelle

Viele öffentliche Aufträge, vor allem im Baubereich, werden in sogenannte Lose oder Gewerke aufgeteilt und damit für einzelne Teile getrennt vergeben. Hintergrund ist, dass eine Gesamtmaßnahme (beispielsweise der Bau einer Schule) unterschiedliche eigenständige Auftragsteile enthalten kann (beispielsweise für die Kabelverlegung oder für den Trockenbau). Zur Vergabestatistik sind die Gesamtaufträge zu melden, keine einzelnen Lose.

Im freiwillig zu befüllenden „Kommentarfeld“ im IDEV-Fragebogen oder bei der .CORE-Schnittstelle sind häufig Hinweise enthalten, dass es sich bei der Meldung um ein einzeln gemeldetes Los und nicht, wie gefordert, einen Gesamtauftrag handelt. Zusätzlich gibt es eine Plausibilitätsprüfung für alle eingehenden Datensätze, die doppelt vergebene Auftrags-/Amtsblattnummern identifiziert. Wenn diese Fälle keiner Korrektur- oder Doppelmeldung entsprechen, ist dies ein Indiz für Gesamtaufträge, welche unter derselben Auftrags-/Amtsblattnummer für alle Lose ausgeschrieben und nun einzeln gemeldet wurden. Das Statistische Bundesamt muss in beiden Zweifelsfällen Kontakt mit den Berichtsstellen aufnehmen, um den Sachverhalt zu klären. Das Volumen der gemeldeten Einzellose in der Vergabestatistik, die weder über das Kommentarfeld noch die genannte Plausibilitätsprüfung identifiziert werden können, ist unbekannt.

13 Die Daten sind innerhalb von 60 Tagen nach Zuschlagserteilung an das Statistische Bundesamt zu melden, siehe § 1 Absatz 2 Verg-StatVO.

Durch die Aufteilung der Aufträge in einzelne Gewerke/Lose und die getrennte Meldung derselben kommt es zusätzlich dazu, dass die Lose, eigenständig betrachtet, häufig die geltenden Schwellenwerte der EU unterschreiten. Diese Lose/Gewerke werden entsprechend als Unterschwellenvergabefälle gemeldet, obwohl der Gesamtauftrag über dem Schwellenwert liegt und entsprechend nur eine Meldung im Bereich der Oberschwelle erfolgen müsste.

Nachträgliches Löschen von einzeln gemeldeten Losen oder die Zusammenfassung in einen Gesamtauftrag stellen ebenso wie die Umsetzung von einer Unterschwellenmeldung in eine Oberschwellenmeldung oder umgekehrt notwendige Korrekturen dar. Sie führen ebenfalls zu einem erheblichen Mehraufwand bei der Aufbereitung der Statistik und einer Verzögerung der Datenbereitstellung. Lösungsansätze, die diesen Problemen begegnen, werden in Kapitel 5 näher vorgestellt.

4.3 Zuordnung der Verfahrensart und der Auftraggeberebene

Ein Widerspruch zwischen der Vergaberealität und der Meldung für die Statistik kann durch die Wahl der Verfahrensart des Vergabefalls (Unter- oder Oberschwellenverfahren) entstehen. Für die Vergabestatistik ist nicht das zugrunde liegende Verfahren in Verbindung mit dem zu Beginn des Verfahrens geschätzten Auftragswert ausschlaggebend für die Meldung, sondern der tatsächliche Auftragswert. Liegt dieser unter dem EU-Schwellenwert, muss auch ein Unterschwellenvergabefall an die Vergabestatistik gemeldet werden – selbst dann, wenn die gewählte Verfahrensart und der geschätzte Auftragswert im Oberschwellenbereich liegen. Hier greifen automatische Umsetzungsprogramme, die die entsprechenden Meldungen bei Diskrepanzen zwischen Auftragswert und Schwelleneinsortierung in die für die Vergabestatistik korrekte Schwelle umsetzen. Bei der Statistikaufbereitung ist jedoch der Bedarf an manueller Bearbeitung auch hier recht hoch. Im ersten Halbjahr 2021 wurden 7 531 Meldungen nach den Anlagen 1 bis 7 der Vergabestatistikverordnung in der Oberschwelle gemeldet, weil in der Vergaberealität auch ein oberschwelliges Verfahren durchgeführt wurde, obwohl der tatsächliche Auftragswert unterhalb des Schwellenwertes lag.

Einige Berichtsstellen ordnen zudem ihre Auftraggeber nicht korrekt ein, beispielsweise erfolgt eine Einordnung zur Bundesebene, obwohl der Auftraggeber eine Stadt ist. Für oberste Bundesbehörden gilt bei Liefer- und Dienstleistungen jedoch ein geringerer EU-Schwellenwert, sodass diese Fälle zusätzlich manuell korrigiert werden müssen, indem der allgemeine EU-Schwellenwert für Liefer- und Dienstleistungen angenommen wird.

Mit Blick auf die (Sammel-)Kategorie „Sonstige Auftraggeber“ (ohne Zuordnung zu einer dominierenden staatlichen Ebene) ist festzustellen, dass hier mit einem Anteil von fast 10% eine Überrepräsentation in den Daten des ersten Halbjahres 2021 zu beobachten ist (siehe auch Abschnitt 3.1). Dies lag vermutlich daran, dass die Berichtsstellen die Meldung der falschen Ebene zugeordnet haben. Informationen zur korrekten Einordnung bieten zwar das IDEV-Formular und der Vergabestatistik-Newsletter, der auch an die Fachverfahrenshersteller von Vergabemanagementsystemen übermittelt wird. Hier besteht jedoch offensichtlich noch Optimierungsbedarf.

4.4 Kommentarfeld/Bemerkungen

Für jede Meldung besteht die Möglichkeit, in einem offenen Kommentar-/Bemerkungsfeld entsprechende Hinweise zur Vergabe einzutragen. Bei den 86 978 Meldungen für das erste Halbjahr 2021 wurde in mindestens 4 000 Fällen das Kommentarfeld genutzt. Zwar enthielt das Kommentarfeld viele Angaben, die nicht von Relevanz waren, wie die Anmerkung „Keine Angabe“ oder Beschreibungen der ausgeführten Tätigkeit des Auftrags (beispielsweise Abbrucharbeiten, Sanierung Grundschule, ...). Jedoch können hier auch relevante Informationen enthalten sein, die für die Einordnung der Vergabe in die korrekten Merkmalskategorien zusätzliche Hilfen darstellen und bislang noch nicht in automatisierte Anpassungen einfließen.

5

Fazit und Ausblick


Die neue Vergabestatistik konnte bereits mit den Ergebnissen für das erste Halbjahr 2021 einen fundierten Beitrag dazu leisten, einen besseren Überblick über die Struktur der öffentlichen Aufträge und Konzessionen in Deutschland zu erhalten.

Künftig wird für die Vergabestatistik von einer weiter ansteigenden Zahl der Berichtsstellen und der gemeldeten Vergaben ausgegangen. Die Herausforderung für das Statistische Bundesamt liegt aktuell darin, manuelle Prüffälle und deren Bearbeitungszeit zu verringern, mehr automatisierte Korrekturen zu ermöglichen und die Qualität der Statistik insgesamt weiter zu verbessern.

Dazu dienen unterschiedliche Maßnahmen:

- › Gezielte Kommunikation soll die Berichtsstellen für die korrekte Datengewinnung stärker sensibilisieren. Die Informationen zur [Vergabestatistik im Erhebungsportal des Statistischen Bundesamtes](#) werden laufend aktualisiert. Jeweils eine Handreichung zur Losproblematik beziehungsweise zu den EU-Schwellenwerten steht allen Berichtsstellen im Erhebungsportal zur Verfügung. Zudem informiert ein Vergabestatistik-Newsletter die Berichtsstellen sowie die Fachverfahrenshersteller regelmäßig über aktuelle Themen der Vergabestatistik.
- › Zusammen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz als Auftraggeber arbeitet das Statistische Bundesamt kontinuierlich an einer Optimierung der Datenerhebung und Datenauswertung. Die Berichtsstellen der Vergabestatistik konnten 2022 bei der freiwilligen IDEV-Befragung des Statistischen Bundesamtes im Rahmen der Erfüllungsaufwandsmessung teilnehmen. Diese beinhaltet unter anderem die Erhebung des jährlichen Aufwands von Statistikpflichten und dient unter anderem dazu, Maßnahmen zur Entlastung der Auskunftspflichtigen, hier: der Vergabestatistik-Berichtsstellen, zu identifizieren. Die Ergebnisse dieser Befragung fließen in eine Verbesserung des IDEV-Fragebogens sowie in weitere Kommunikationsmaßnahmen wie den Vergabestatistik-Newsletter und/oder das Erhebungsportal ein.

- › Verschiedene automatisierte Prozesse und Vorfilterungen bei der Plausibilisierung der Daten haben sich bereits bewährt: Für die Bearbeitung der Kommentarfelder wird künftig ein Machine-Learning-Tool entwickelt. Vor der manuellen Auswertung der Daten sollen die Kommentare anhand einer Kategorisierung nach „relevant“ oder „irrelevant“ maschinell vorgefiltert werden. Dadurch soll sich die Bearbeitungszeit für das Kommentarfeld deutlich reduzieren. Ein solches Vorfiltern hilft insbesondere bei der Identifizierung von Kommentaren, die auf gemeldete Einzellose hinweisen. Die Anwendung von Machine-Learning-Prozessen und weiteren Automatisierungen bei der Aufbereitung der Vergabestatistik sind zudem ein aktiver Beitrag zum Ziel des Statistischen Bundesamtes, ein digitaler Datenmanager zu sein und eine moderne und zeitgemäße Statistikproduktion zu garantieren.
- › Aus einer Auswertung zum zahlenmäßigen Verhältnis von Berichtsstellen zu Auftraggebern soll abgeleitet werden, wie viele Auftraggeber Daten für die Vergabestatistik melden. Zwar existiert bereits eine einfache Auszählung, jedoch ist diese aufgrund von Schreibfehlern der Berichtsstellen, Abkürzungen und anderen Mängeln innerhalb des Pflichtmerkmals „Auftraggebername“ nicht abschließend (BMWK, 2022, hier: Seite 7, Fußnote 4).

Die genannten Maßnahmen und der erweiterte Einsatz von Werkzeugen der automatisierten Umsetzung innerhalb der Aufbereitung der Daten in der Vergabestatistik sollen sukzessive die Qualität der Daten verbessern. Künftige Veröffentlichungen der Vergabestatistik, die derzeit halbjährlich geplant sind, können damit einen wichtigen Beitrag für die flächendeckende und differenzierte Darstellung der Vergabelandschaft in Deutschland leisten. 

LITERATURVERZEICHNIS

BMWK (Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz). *Vergabestatistik. Bericht für das erste Halbjahr 2021*. 2022. [Zugriff am 21. Februar 2023]. Verfügbar unter: www.bmwk.de

BMWK (Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz). *Vergaberechtsmodernisierungsgesetz (VergRModG). Gesetz zur Modernisierung des Vergaberechts*. 2016. Artikel und weiterführende Links des BMWK. [Zugriff am 21. Februar 2023]. Verfügbar unter: www.bmwk.de

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Herausgeber). *Qualitätshandbuch der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Version 1.21*. Wiesbaden 2021.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder. *Vergabe öffentlicher Aufträge und Konzessionen: Definition der Berichtsstelle*. 2020. [Zugriff am 22. Februar 2023]. Verfügbar unter: erhebungsportal.estatistik.de

Statistische Ämter des Bundes und der Länder. *Vergabe öffentlicher Aufträge und Konzessionen: Rechtsgrundlagen und Auskunftspflicht*. 2023a. [Zugriff am 22. Februar 2023]. Verfügbar unter: erhebungsportal.estatistik.de

Statistische Ämter des Bundes und der Länder. *Vergabe öffentlicher Aufträge und Konzessionen*. 2023b. [Zugriff am 24. Februar 2023]. Verfügbar unter: erhebungsportal.estatistik.de

Vorgrimler, Daniel/Decker, Jörg. *Die Rolle der amtlichen Statistik innerhalb des Daten-ökosystems*. In: WISTA Wirtschaft und Statistik. Ausgabe 3/2021, Seite 17 ff.

RECHTSGRUNDLAGEN

Bekanntmachung der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A (VOB/A) – Ausgabe 2019 – vom 31. Januar 2019 (BAnz AT 19.02.2019 B2).

Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Juni 2013 (BGBl. I Seite 1750, 3245), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 19. Juli 2022 (BGBl. I Seite 1214) geändert worden ist.

Gesetz zur Modernisierung des Vergaberechts (Vergaberechtsmodernisierungsgesetz – VergRModG) vom 16. Februar 2016 (BGBl. I Seite 203).

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 (Amtsblatt der EU Nr. L 94, Seite 65).

Verordnung über die Vergabe von öffentlichen Aufträgen im Bereich des Verkehrs, der Trinkwasserversorgung und der Energieversorgung (Sektorenverordnung – SektVO) vom 12. April 2016 (BGBl. I Seite 624, 657), die zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 9. Juni 2021 (BGBl. I Seite 1691) geändert worden ist.

Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung – VgV) vom 12. April 2016 (BGBl. I Seite 624), die zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 9. Juni 2021 (BGBl. I Seite 1691) geändert worden ist.

Verordnung zur Statistik über die Vergabe öffentlicher Aufträge und Konzessionen (Vergabestatistikverordnung – VergStatVO) vom 12. April 2016 (BGBl. I Seite 624, 691), die durch Artikel 5 des Gesetzes vom 25. März 2020 (BGBl. I Seite 674) geändert worden ist.

Herausgeber
Statistisches Bundesamt (Destatis), Wiesbaden

Schriftleitung
Dr. Daniel Vorgrimler
Redaktion: Ellen Römer

Ihr Kontakt zu uns
www.destatis.de/kontakt

Erscheinungsfolge
zweimonatlich, erschienen im April 2023
Ältere Ausgaben finden Sie unter www.destatis.de sowie in der [Statistischen Bibliothek](#).

Artikelnummer: 1010200-23002-4, ISSN 1619-2907

© Statistisches Bundesamt (Destatis), 2023
Vervielfältigung und Verbreitung, auch auszugsweise, mit Quellenangabe gestattet.