Bei öffentlichen Bauaufträgen mit über einer Million Auftragswert ist das Bestbieterprinzip seit März 2016 Pflicht

Der Billigste ist nicht mehr der Beste

Das Billigstbieterprinzip bei milliardenschweren öffentlichen Aufträgen hat ausgedient. Seit heuer entscheidet die Qualität bei der Vergabe mit. Der Preis bleibt aber das wichtigste Kriterium.

VON ROBERT WIEDERSICH

„Beim Bau des Wiener Krankenhauses Nord hat ein Unternehmen gemeinsam mit Partnerfirmen eine Ausschreibung in Höhe von 48 Millionen Euro gewonnen, weil es 76 Euro günstiger war als die Konkurrenz. Kurz nach der Auftragserteilung ist das Unternehmen in Konkurs gegangen", ärgert sich Baumeister Hans-Werner Frömmel über das wenig nachhaltige Billigstbieterprinzip. Bauverzögerungen und höhere Kosten waren die Folge. Der Chef der Bauinnung hofft, dass bei solchen Großaufträgen in Zukunft andere Kriterien bei der Vergabe entscheiden als ein paar Euro, etwa die Bonität.

Die Hoffnung ist berechtigt. Seit 1. März 2016 ist die Novelle des Bundesvergabegesetzes in Kraft. Nach jahrelangen Diskussionen wird vor allem bei größeren Aufträgen damit das Billigstbieterprinzip durch das Bestbieterprinzip ersetzt. So ist etwa für alle öffentlichen Bauaufträge über einer Million Euro das Bestbieterprinzip verpflichtend.

Von der Gemeinde bis zur Kammer

Das Gesetz gilt für alle Auftraggeber, die dem Bundesvergabegesetz unterliegen. Das sind nicht nur Bund, Länder und Gemeinden, sondern z. B. auch die Kammern, Sozialversicherungen oder staatsnahe Unternehmen wie ÖBB und ASFINAG. Für private Auftraggeber wie z. B. gemeinnützige Wohnbaugenossenschaften ist das Bestbieterprinzip hingegen weiterhin nicht verpflichtend.

Auch ohne private Auftraggeber sind von dem novellierten Gesetz jedes Jahr Aufträge in Höhe von mehreren Milliarden Euro betroffen. Allein ÖBB und ASFINAG vergeben jährlich Aufträge über 3,5 Milliarden Euro (siehe auch: „3,5 Milliarden-Euro-Aufträge zu vergeben – ÖBB und ASFINAG arbeiten zusammen" auf S. 134). Das gesamte öffentliche Bauvolumen beträgt laut Wirtschaftskammer 14 Milliarden Euro, mehr als die Hälfte sind Auftragssummen über eine Million Euro.

Foto: Hans Ringhofer

Hans-Werner Frömmel, Bau-Innungsmeister: „Es bleibt mehr Wertschöpfung im Land."

Qualität, Mitarbeiter und Umwelt wichtiger

Dass sich das Billigstbieterprinzip trotz regelmäßiger Kritik so lange gehalten hat, ist wenig überraschend. Es war für die Entscheidungsträger wie Bürgermeister oder Beamte schlicht am einfachsten und für alle Beteiligten leicht nachvollziehbar.

Fotos: ASFINAG/Wolfgang Simlinger; Bahnindustrie.at/R. Chodász; Saubermacher/pixelmaker.at

Die Novelle des Bundesvergabegesetzes betrifft ein jährliches Auftragsvolumen von mehreren Milliarden Euro und reicht von den ÖBB bis zur kommunalen Müllentsorgung

Im Gegensatz dazu ist das Ermitteln des Bestbieters wesentlich komplizierter. In Zukunft können unzählige Kriterien wie Bonität, Qualität der Mitarbeiter, Lehrlingsausbildung oder Umweltaspekte bei Auftragsvergaben mit einfließen. Auch ob sich ein Unternehmen in der Vergangenheit korrekt verhalten hat, wird berücksichtigt. So haben Firmen, die z. B. mehrmals gegen das Gesetz verstoßen haben, schlechtere Karten oder können überhaupt für Ausschreibungen gesperrt werden. „Wer beim Lohn- und Sozial-Dumping erwischt wird, wird beim zweiten Verstoß für zwei Jahre für Aufträge gesperrt“, so Frömmel. Scheinfirmen werden aufgrund von Bonitätskriterien von Vornherein ausgeschlossen. Falsche Angaben will man unter Androhung hoher Pönalzahlungen von Anfang an ausschließen.

Damit die Vergabe bei so vielen unterschiedlichen Kriterien noch transparent abläuft, tüfteln die betroffenen Branchen an Kriterienkatalogen, Leitfäden und Punktesystemen. Damit soll sich der administrative Mehraufwand in Grenzen halten. Gleichzeitig sollen die Vergaben nicht durch zahlreiche Anfechtungen von unterlegenen Bietern lange blockiert werden können. Ein gewisser Spielraum für den Auftraggeber bleibt aber bestehen. „Solche Leitfäden sind wichtig, denn Vergabeverfahren werden immer komplexer. Nicht jede Gemeinde hat hier ausgewiesene Experten zur Hand, die das bewältigen können“, betont Gemeindebund-Präsident Helmut Mödlhammer.

Der Gemeindebund ist bereits gemeinsam mit dem Verband der Entsorgungsbetriebe aktiv geworden. Die beiden haben eine Musterausschreibung für die kommunale Abfallentsorgung nach dem Bestbieterprinzip präsentiert. So muss der Bieter z. B. seine finanzielle Leistungsfähigkeit durch ein Rating des Kreditschutzverbandes nachweisen. Dazu kommt eine Überprüfung der technischen Leistungsfähigkeit. Hat er überhaupt ausreichend dimensionierte Abfallbehandlungsanlagen für die ausgeschriebene Müllmenge? Mit welchen Fahrzeugen wird die Entsorgung durchgeführt und wie viel CO_2 wird von diesen ausgestoßen? Gibt es eine Zertifizierung nach einem Umweltmanagementsystem? All diese Kriterien ergeben letztendlich die Gesamtbewertung.

TIPP: Sie können den „Leitfaden für eine Musterausschreibung“ nach dem Bestbieterprinzip als pdf über GEWINN online downloaden, und zwar unter www.gewinn.com, Menüpunkt „Management & Karriere“.

Preis dominiert weiter

Mit Abstand am wichtigsten bleibt aber immer noch der Preis. Der Gemeindebund empfiehlt bei der Abfallentsorgung, den Preis mit maximal 70 Prozent zu gewichten. In der Baubranche wird die Bedeutung des Preises sogar noch höher sein. „Dass der Preis nur 60 bis 70 Prozent zählen wird, ist eine Illusion. Die niedrigste Gewichtung wird bei 80 Prozent liegen, die restlichen 20 Prozent werden anhand eines Punktesystems bewertet“, so Frömmel. Damit nicht erst recht wieder

ein unseriöser Billigstbieter die qualitativ hochwertigen Betriebe aussticht, gibt es eine Reihe von Vorsichtsmaßnahmen: „Verdächtig niedrige Angebote können ausgeschieden werden. Es ist auch eine vertiefte Angebotsprüfung möglich. Dabei muss der Anbieter nachweisen, warum er so billig ist. Damit wird z. B. verhindert, dass Betriebe Aufträge bekommen, die gegen das Lohn- und Sozial-Dumping-Gesetz verstoßen." Weiters räumt das Gesetz mit der im Bauwesen häufigen Praxis auf, den Großteil des Auftrags an billige Sub- und Sub-Subunternehmer weiterzuvergeben. „Bis dato konnten 99,9 Prozent des Auftrages an Subunternehmer vergeben werden. Jetzt kommen nur noch Unternehmen zum Zug, die die Kernleistung des Auftrages selbst erbringen", so Frömmel. Dazu kommt, dass auch die Subunternehmen dem Auftraggeber genannt werden müssen und von diesem überprüft werden. „Das Hinzuziehen neuer Subunternehmer bzw. der Wechsel von Subunternehmern ist nur noch in eingeschränktem Rahmen möglich", betont man bei der auf Vergaberecht spezialisierten Rechtsanwaltskanzlei Heid Schiefer. In Zukunft sollte der Auftraggeber immer wissen, wer gerade auf der Baustelle arbeitet. Das war bisher noch nicht selbstverständlich.

Wie der Bestbieter ausgewählt wird

Beispiel: Gemeinde vergibt einen Auftrag über die Verwertung gefährlicher Abfälle

1. Stufe Eignung

Mindestanforderungen wie Befugnis, geeignete Anlage, Haftpflichtversicherung, Qualifikation der Mitarbeiter etc. müssen erfüllt werden, um für den Auswahlprozess zugelassen zu werden

2. Stufe Auswahl

Auswahlkriterium	Gewichtung
Preis	max. 70%
Finanzielle, wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, z. B. Bonität (KSV-Rating)	5%
Leistungskonzept, z. B. Umwelt-Zertifizierungen, Qualitätsmanagement	20%
Technische Ausstattung z. B. Zahl geeigneter Müllfahrzeuge, CO_2-Ausstoß der Müllfahrzeuge, Kapazität der Abfallanlage	max. 10%
Sonstige Kriterien	max. 10%

Download des Leitfadens zur Bestbieterausschreibung unter www.gewinn.com, Menüpunkt „Management & Karriere"

Quelle: Gemeindebund, VÖEB

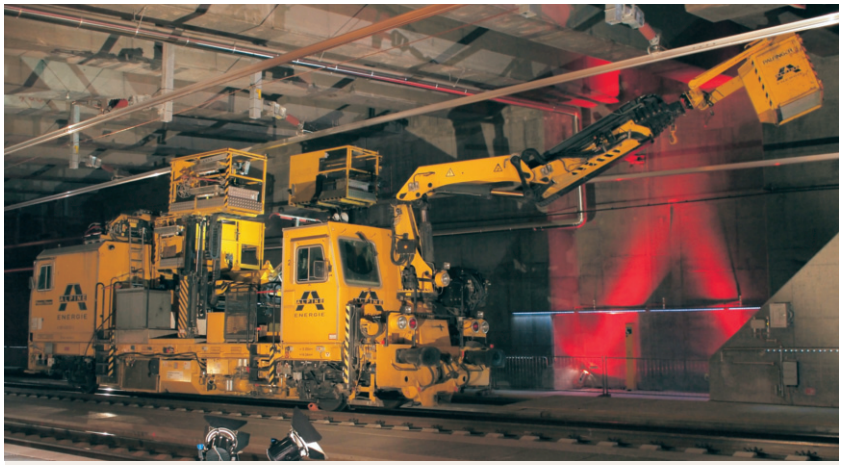

Foto: BAHNINDUSTRIE.at

3,5 Milliarden-Euro-Aufträge zu vergeben – ÖBB und ASFINAG arbeiten zusammen

Zwei der größten Auftraggeber der Republik wickeln ihre Vergaben seit Jahresanfang über eine gemeinsame Plattform ab. ÖBB und ASFINAG vergeben dort jedes Jahr Aufträge im Wert von 3,5 Milliarden Euro. Zwei Milliarden entfallen auf die Bahn, 1,5 auf den Straßenerhalter. Wer ein Stück vom Auftragskuchen will, muss sich auf der Online-Plattform www.provia.at registrieren. Dort werden sämtliche Aufträge online ausgeschrieben. Der anschließende Bieterprozess läuft vollelektronisch und papierlos ab. Bisherige Vergabeverfahren waren laut ÖBB aufgrund der in Form von zahlreichen Ausdrucken eingereichten Unterlagen ein zeitaufwendiges Unterfangen. Die Bearbeitungsdauer soll sich nun deutlich beschleunigen und auch den Zugang für KMUs erleichtern. Das Hin- und Herschicken der Papiere per Post ist Geschichte. Die Unterschrift per Hand wird durch eine elektronische Signatur ersetzt – mit ihr können Dokumente direkt auf dem Computer unterschrieben werden. „Mit Provia sind wir Vorreiter in der Digitalisierung der Einkaufsprozesse und haben die EU-rechtlichen Vorgaben bereits jetzt umgesetzt", betont Brigitte Schüßler, Leiterin des Strategischen Einkaufs bei den ÖBB.

Provia ist zwar eine Eigenentwicklung von ÖBB und ASFINAG, steht aber auch anderen Unternehmen, die ihre Ausschreibungen elektronisch abbilden möchten, gegen Gebühr zur Verfügung.

Regionalität gewinnt an Bedeutung

In der heimischen Wirtschaft wird das Bestbieterprinzip durchwegs positiv aufgenommen. Trotz des zu erwartenden bürokratischen Mehraufwands. „Das wird sich für die gesamte Volkswirtschaft rechnen, denn es bleibt mehr Wertschöpfung im Land", erwartet Frömmel. Tatsächlich rechnen sich gerade kleine und mittlere Betriebe wieder bessere Chancen auf öffentliche Aufträge in ihrem näheren Umfeld aus. Anders als beim Billigstbieterprinzip spielen geografische Nähe und Regionalität wieder eine Rolle bei der Auftragsvergabe.

Betriebe schlicht deshalb zu bevorzugen, weil sie aus dem Heimatort des Bürgermeisters kommen, widerspricht freilich weiterhin EU-Recht. „Hier zählen ganz andere Argumente. Etwa die Reaktionszeit eines Unternehmens. Es macht einen Unterschied, ob der Haustechniker bei einem Gebrechen aus Stuttgart kommt oder aus dem Nachbarort. Gleiches gilt für die Gewährleistung: Ist die Firma greifbar oder sitzt sie Hunderte Kilometer entfernt im Ausland. Oder die Transporttonnenkilometer: Ob die Lkw 20 Kilometer oder 100 Kilometer zu ihrem Auftrag fahren, muss beim Thema Umweltschutz anders bewertet werden", so Frömmel.