

WIFO

TEL. (+43 1) 798 26 01-0

FAX (+43 1) 798 93 86



ÖSTERREICHISCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG
AUSTRIAN INSTITUTE OF ECONOMIC RESEARCH

1030 WIEN, ARSENAL, OBJEKT 20 • <http://www.wifo.ac.at>

A-1030 VIENNA – AUSTRIA, ARSENAL, OBJEKT 20

Das öffentliche Beschaffungswesen im Spannungsfeld zwischen Billigstbieter- und Bestbieterprinzip

Werner Hölzl, Michael Böheim, Michael Klien und Eva Pichler

- §20 BVerG (2006)
- „Technisch-wirtschaftlich günstigste Angebot“, wird unter Berücksichtigung anderer Kriterien als dem Preis ermittelt
 - Andere Kriterien: z.B. Qualität, technischer Wert, Ästhetik, Zweckmäßigkeit, Umwelteigenschaften, Betriebskosten, Rentabilität, Kundendienst und technische Hilfe, Lieferzeitpunkt, Ausführungsfrist
- Wesentlich gestärkt durch die Novelle 2015 BVerG. Verpflichtende Verwendung in spezifischen Fällen
- In österreichischer Diskussion oft verknüpft mit industrie-, sozial- und umweltpolitischen Zielen (Faire Vergaben)
- Kritisch: Feigenblattkriterien

-
- **Optimales Vergabeverfahren vom Ausschreibungsgegenstand abhängig:**
 - Offene Vergaben mit Billigstbieterprinzip bei Standardgütern mit vielen Anbietern besser .
 - Bestbieterprinzip bei komplexem Ausschreibungsgegenstand und hoher Gewichtung von Qualität besser als Billigstbieterverfahren mit hohen Qualitätsstandards (besseres Preis-Leistungsverhältnis).
 - Verhandlungsverfahren besser bei komplexem Ausschreibungsgegenstand und geringer Anzahl potentieller Bieter.

 - **Bestbieterprinzip hat nur am Rande mit der Verfolgung industrie-, sozial- oder anderen politischen Zielen zu tun.**

 - **Bestbieterprinzip führt zu höherer Diskretion bei ausschreibenden Stellen**
 - Anreize und Kompetenzen bei ausschreibenden Stellen werden (noch) wichtiger.

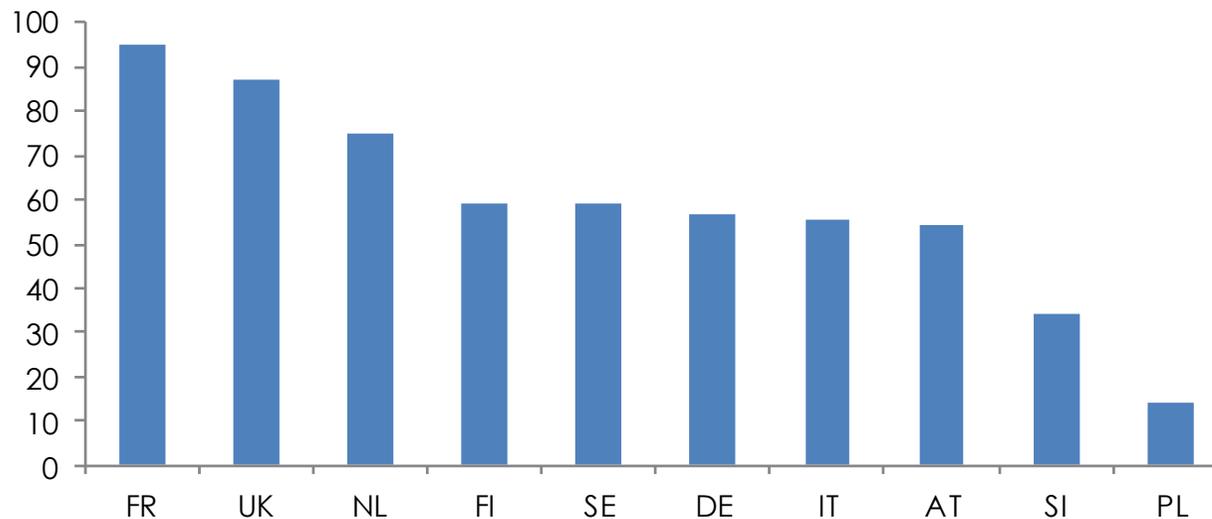
■ Daten:

- Auftragsvergaben im Oberschwellenbereich¹, wie sie im offiziellen Journal der Europäischen Union bekanntgegeben werden.
- Eigene Klassifizierung der gemeldeten Ausschreibungskriterien; sechs Gruppen:
 - Preis (Gesamtpreis, Rabatt, Betriebskosten)
 - Qualität (Funktionalität, Design, Produkt- und Dienstleistungseigenschaften)
 - Lieferung (Pönale, Abrufbereitschaft, Zeit/Dauer)
 - Service (Wartung, Reparatur, Ersatzteile)
 - Garantie (Garantien, Garantieverlängerung)
 - Nachhaltigkeit (Umwelt- und Sozialkriterien, Lehrlingsausbildung)
- Vergleichsländer: Deutschland, Frankreich, Italien, Großbritannien, Niederlande, Schweden, Finnland, Polen und Slowenien

¹Güter und Dienstleistungen über einem Wert von 162.000 € sowie Baudienstleistungen über einem Wert von 6,2 Mio. €

- Von rund 18.600 Ausschreibungen seit 2009 wurden 54% mittels Bestbieterprinzip vergeben
- Im europäischen Vergleich befindet sich Österreich damit im Mittelfeld

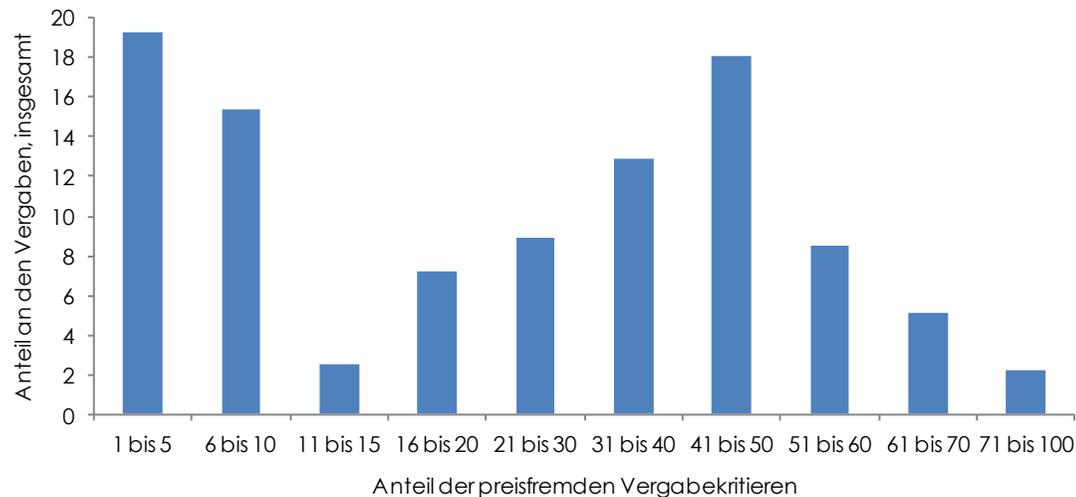
Bestbietervergaben im europäischen Vergleich Anteil in %



Q: TED (2016), WIFO-Berechnungen.

- Der überwiegenden Teil der Bestbieterausschreibungen ist aber stark preis-dominiert.

Anteil preisfremder Kriterien bei Bestbieterausschreibungen in Österreich



Q: TED (2016), WIFO-Berechnungen.

- In den Vergleichsländern kaum so geringe Gewichtung von Nicht-Preis-Kriterien wie in Österreich.

Nicht-Preis-Kriterien in Bestbieterverfahren

	Gewicht von Nicht-Preis-Kriterien		
	bis 5%	bis 10%	bis 20%
Österreich	19,3	34,7	44,4
Deutschland	1,2	6,3	14,9
Finnland	1,2	4,1	12,3
Frankreich	0,6	2,8	5,8
Italien	0,0	0,2	0,8
Niederlande	0,3	1,3	4,9
Polen	5,9	16,0	38,7
Schweden	0,7	2,4	14,0
Slowenien	6,4	38,9	59,4
Großbritannien	0,1	1,0	5,5

- **Sehr ähnlich: überdurchschnittlich hohe Preisgewichtung, unterdurchschnittliche Gewichtungen von Qualität, Lieferung, Service, Garantie und Nachhaltigkeit.**

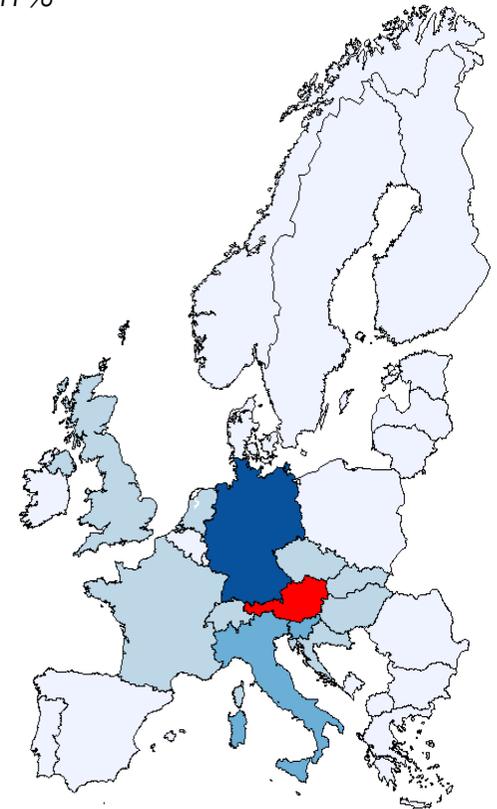
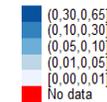
Durchschnittliches Gewicht von Kriterien in Vergaben in ausgewählten europäischen Ländern FEEI Sektoren, Anteile in %

	Vergabekriterium					
	Preis	Qualität	Lieferung	Service	Garantie	Nachhaltigkeit
	(Anteile in %)					
Slowenien	88	15	17	19	16	
Polen	77	28	9	12	12	20
Österreich	75	35	7	12	3	6
Finnland	54	43	13	15	9	11
Deutschland	53	41	15	17	16	14
Schweden	52	45	18	22	19	15
Italien	47	52	22	9	10	10
Niederlande	46	49	22	26	21	15
Großbritannien	45	38	14	19	15	15
Frankreich	40	53	25	31	25	30

- Österreich hat überdurchschnittlich viele grenzüberschreitende Vergaben
- Bestbieterverfahren vs. Billigstbieterverfahren
- Problem der Feststellung von „wahren“ grenzüberschreitenden Vergaben

Länderanteile österreichischer Vergaben an ausländische Unternehmen

Anteil in %



Q: TED (2016), WIFO Berechnungen.

- **Zunehmende Regulierungsdichte führt zu steigenden administrativen Kosten**
- **„gold plating“ europäischer Regeln durch österreichischen Gesetzgeber**
- **Skepsis gegenüber „vergabefremden“ Zielen mit umwelt-, arbeitsmarkt- oder sozialpolitischen Zielen**
- **Bestbieterprinzip ist sinnvoll, wenn es wirtschaftlich vernünftig ist.**
- **Verwendung bisher: Gewichtung von Nicht-Preis-Kriterien bei unter 10% bis 30%**

- **Novellen seit 2006 haben sich wenig auf administrative Kosten ausgewirkt. Klarere Regulierungen.**
- **Heterogene Einschätzung des Bestbieterprinzips:**
 - Wird zur Verhinderung von Lohn- und Sozialdumping nichts beitragen.
 - Wird begrüßt, aber als Nachziehen gegenüber anderen Ländern gesehen.
- **Bisher kaum verwendet (Bausektor) oder ungenügend verwendet:**
 - „70% bis 80% der österreichischen Ausschreibungen sind verdeckte Billigstbieterverfahren“
- **Widerspruch zwischen Industrie- und Beschaffungspolitik**
 - Starke Preisorientierung gibt Anreize zur Verlagerung

- **Hindernisse bei Auftraggebern**
 - **Bewusstsein – keine Vorlagen, Vorgaben, Richtlinien**
 - **Kompetenzen und Anreize (Compliance etc.)**
 - **Planung bei Auftraggebern bei „einmaligen Projekten“**
 - **Eignungskriterien zu schwach (insbes. Bau)**
- **Die relevanten Gesetze und Rahmenbedingungen existieren, dieser Möglichkeitsraum wird aber nicht genutzt.**

- **Mehr „echte“ Bestbieterverfahren**
 - Keine Feigenblattkriterien
 - Höheres Gewicht von projektnahen preis-fremden Kriterien
- **Anreize und Professionalisierung der ausschreibenden Stellen**
 - Bewusstseinsbildung – Leitfäden und Guidelines
 - Governance des Vergabewesens (Monitoring, strategische Zielsetzung)
 - Fachliche Kompetenzen bei Auftraggebern
 - Anreize/Compliance Regeln, so dass Entscheidungskompetenz optimal genutzt wird
- **Lernprozesse und „good practice“**
 - Daten und Transparenz
 - Leitfäden und Guidelines
 - Good practice: Skandinavien und vielleicht auch Italien