

MASTERARBEIT



ZUSCHLAGSKRITERIEN IM VERGABEVERFAHREN

Stabauer Juliane, BSc BSc

Vorgelegt am
Institut für Baubetrieb und Bauwirtschaft
Projektentwicklung und Projektmanagement

Betreuer
Univ.-Prof. Dr.-Ing. Detlef Heck

Mitbetreuender Assistent
Mag.iur. Dipl.-Ing Lena Paar

Graz am 06. Mai 2015

EIDESSTATTLICHE ERKLÄRUNG

Ich erkläre an Eides statt, dass ich die vorliegende Arbeit selbstständig verfasst, andere als die angegebenen Quellen/Hilfsmittel nicht benutzt, und die den benutzten Quellen wörtlich und inhaltlich entnommenen Stellen als solche kenntlich gemacht habe.

Graz, am
.....
(Unterschrift)

STATUTORY DECLARATION

I declare that I have authored this thesis independently, that I have not used other than the declared sources / resources, and that I have explicitly marked all material which has been quoted either literally or by content from the used sources.

Graz,
date
(signature)

Anmerkung

In der vorliegenden Masterarbeit wird auf eine Aufzählung beider Geschlechter oder die Verbindung beider Geschlechter in einem Wort zugunsten einer leichteren Lesbarkeit des Textes verzichtet. Es soll an dieser Stelle jedoch ausdrücklich festgehalten werden, dass allgemeine Personenbezeichnungen für beide Geschlechter gleichermaßen zu verstehen sind.

Danksagung

An dieser Stelle möchte ich allen Personen danken, die mir während meiner Diplomarbeit mit Rat und Tat zur Seite standen.

Für die Betreuung von universitärer Seite bedanke ich mich bei Herrn Univ.-Prof. Dr.-Ing. Detlef Heck und Frau Mag.iur. Dipl.-Ing. Lena Paar.

Besonderer Dank gebührt meinen Eltern, die mich die gesamte Ausbildungszeit hindurch unterstützt haben und meiner Schwester, die auch in schwierigen Situationen immer für mich da war. Außerdem möchte ich meinem Verlobten dafür danken, dass er an meiner Seite ist sowie dem Beton- und Holzbauzeichensaal für die Unterstützung in den letzten Jahren.

Graz, am 06.05.2015

(Unterschrift des Studenten)

Kurzfassung

Öffentliche Aufträge werden in Österreich meist an das Angebot mit dem niedrigsten Preis vergeben. Qualitätskriterien, wie beispielsweise technischer Wert, Ästhetik, Zweckmäßigkeit, Umwelteigenschaften, usw., werden dabei nicht berücksichtigt. Diese Vergabep Praxis hat allerdings negative Auswirkungen auf den Baumarkt, der dadurch unter einen enormen Preisdruck gerät. Um dem entgegenzuwirken, soll das Bestbieterprinzip, bei dem der Zuschlag an das technisch und wirtschaftlich günstigste Angebot erteilt wird, vermehrt zum Einsatz kommen.

Die Umsetzung des Bestbieterprinzips scheitert oftmals aus den verschiedensten Gründen. Einer davon ist die Anfechtbarkeit der Zuschlagskriterien und deren Gewichtung. Da die Beurteilung immer subjektiv erfolgt, ob vom Auftraggeber selbst oder von einer Kommission, müssen zur Verwirklichung des Bestbieterprinzips sowohl die Zuschlagskriterien als auch deren Anwendung standardisiert werden, um diese Anfechtbarkeit zu minimieren und einen reibungslosen Ablauf des Vergabeverfahrens zu ermöglichen.

Diese Masterarbeit beschäftigt sich deshalb mit der Ausarbeitung verschiedenster Zuschlagskriterien unter Berücksichtigung sozialer, ökologischer und innovativer Aspekte, wie im Bundesvergabegesetz 2006 vorgeschlagen. Dabei wird sowohl auf die Umsetzungs- und Bewertungsmöglichkeiten als auch auf eventuell vorhandenes Konfliktpotential und die Sanktionierbarkeit eingegangen.

Von Experten wird mithilfe einer Umfrage die Sinnhaftigkeit der Zuschlagskriterien beurteilt und in Fachgesprächen Verbesserungspotential aufgezeigt. Durch die Auswertung der Umfrage werden diejenigen Zuschlagskriterien bestimmt, die die meiste Zustimmung unter den Experten erhalten. Von den befragten Fachleuten sprechen sich außerdem im Rahmen der Umfrage 82 % für das Bestbieterprinzip und seine verstärkte Anwendung bei der Vergabe öffentlicher Bauaufträge aus.

Abstract

In Austria public construction contracts are usually awarded to the bid with the lowest price. Indicators of quality, like technical value, the esthetic sense, the suitability of the building or environmental properties are not considered by the authorities. To reduce the enormous price war the best bidder principle should be used more often, which means that the contract is awarded to the most economically advantageous tender.

The realization of the so called "best bidder principle" fails very often for different reasons. One of them is the contestability of the criteria for acceptance and their weighting. Because the evaluation is a subjective process, there must be standards for the criteria for acceptance and their application to establish the "best bidder principle". This is the only way to reduce the contestability and to enable a smooth contract awarding procedure.

The aim of this master thesis is the elaboration of different criteria for acceptance with special regards to social, ecological and innovative aspects, like it is suggested in the austrian federal procurement law 2006. Therefore it is necessary to think about possibilities of realization and evaluation as well as existing conflict points and ways of sanctioning.

In a survey experts are asked to assess if the criteria for acceptance do have practical use. Furthermore they make suggestions for improvement. The elaboration of the survey shows the criteria for acceptance which make the most sense and how they can be used in practice. About 82 % of the experts voiced their opinion to establish and use the "best bidder principle" more often.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
1.1	Allgemeines.....	1
1.2	Problemstellung	1
1.3	Vorgehensweise.....	2
1.4	Überblick	3
2	Grundlagen	4
2.1	Grundsätze des Vergabeverfahrens	4
2.1.1	Gemeinschaftsrechtliche Grundfreiheiten	4
2.1.2	Diskriminierungsverbot.....	5
2.1.3	Freier und lauterer Wettbewerb	5
2.1.4	Gleichbehandlungsgebot	6
2.1.5	Vergabe an befugte, leistungsfähige und zuverlässige Unternehmer	6
2.1.6	Beschränkungsverbot	7
2.1.7	Vergabeabsicht	7
2.1.8	Zusätzliche Aspekte	8
2.2	Grundsätze der Ausschreibung.....	8
2.3	Geltungsbereich des BVergG	9
2.3.1	Öffentlicher Auftraggeber - der "klassische" Bereich	9
2.3.2	Der "Sektorenbereich".....	11
2.3.3	Aufträge.....	12
3	Kriterien im Vergabeverfahren	13
3.1	Eignungskriterien	13
3.2	Auswahlkriterien	14
3.3	Zuschlagskriterien	14
3.4	Eignungs- oder Zuschlagskriterium?.....	16
4	Zuschlagskriterien in der Praxis	18
4.1	Billigst- oder Bestbieter?	18
4.2	Bestbieterprinzip in der Praxis	20
4.3	Bewertung durch eine Kommission.....	21
5	Ausgestaltung von Zuschlagskriterien	22
5.1	Umweltaspekte.....	22
5.1.1	Transportwege/Regionalität	22
5.1.2	Verwendung von recyclingfähigem oder recyceltem Material.....	26
5.1.3	Verringerung der Lärmemissionen.....	29
5.2	Soziale Aspekte	33
5.2.1	Lehrlingsausbildung	33
5.2.2	Beschäftigung von Frauen, Langzeitarbeitslosen, Menschen mit Behinderung, älteren Arbeitnehmern	36
5.2.3	Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz	37
5.3	Monetäre Aspekte	41
5.3.1	Der Preis	41
5.3.2	Betriebs- und Erhaltungskosten	42
5.3.3	Höhe der Mängelfolgekosten	45
5.3.4	Bauzeitverkürzung	49
5.3.5	Gewährleistung	51
5.4	Organisationseinheit	53

5.4.1	Personaleinsatzpläne	53
5.4.2	Personenbezogene Bauzeitenpläne	55
5.4.3	Fachgespräch mit Schlüsselpersonal	55
5.4.4	Geschäftsgemeinkosten.....	57
5.4.5	Baudokumentation	61
5.4.6	Eigenleistung.....	62
5.5	Innovative Aspekte	65
5.5.1	Forschung und Entwicklung	65
5.6	Alternativangebote	67
6	Expertenbefragung	68
6.1	Probleme bei der Umsetzung.....	69
6.2	Sinnhaftigkeit der Zuschlagskriterien	71
6.2.1	Transportwege/CO2-Ausstoß	72
6.2.2	Verringerung der Lärmemissionen.....	73
6.2.3	Lehrlingsausbildung	74
6.2.4	Beschäftigung von Frauen, Langzeitarbeitslosen, Menschen mit Behinderung, älteren Arbeitnehmern	75
6.2.5	Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz	76
6.2.6	Betriebs- und Erhaltungskosten	77
6.2.7	Höhe der Mängelfolgekosten	78
6.2.8	Bauzeitverkürzung	79
6.2.9	Personaleinsatzpläne	80
6.2.10	Fachgespräch mit Schlüsselpersonal	82
6.2.11	Geschäftsgemeinkosten/Zeitgebundene Kosten	83
6.2.12	Eigenleistung.....	85
6.2.13	Forschung und Entwicklung	86
6.3	Zusammenfassung der Auswertung	87
6.3.1	Bisherige Erfahrungen	87
6.3.2	Allgemeine Auswertung	88
6.3.3	Öffentlicher Auftraggeber	89
6.3.4	Auftragnehmer	90
6.4	Expertengespräch	92
7	Fazit und Aussicht	94
A.1	Anhang	96
	Glossar	97
8	Literaturverzeichnis	98
9	Judikaturverzeichnis	99
10	Linkverzeichnis	100

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 Die wesentlichen Abfälle aus dem Bauwesen.....	27
Abbildung 2 Deponierte Abfälle von 1998 - 2008.....	28
Abbildung 3 Lärmbelastung in Österreich	30
Abbildung 4 Vergleich der nicht-verkehrsbedingten Lärmquellen	30
Abbildung 5 Ursachen für die Probleme bei der Umsetzung des Bestbieterprinzips	69
Abbildung 6 Zustimmung zur Bestbietervergabe	70
Abbildung 7 Zustimmung zur Bestbietervergabe - Öffentlicher Auftraggeber	70
Abbildung 8 Beurteilung des Zuschlagskriteriums "Transportwege/CO2-Ausstoß" ..	72
Abbildung 9 Beurteilung des Zuschlagskriteriums "Verringerung der Lärmemissionen"	73
Abbildung 10 Beurteilung des Zuschlagskriteriums "Lehrlingsausbildung"	74
Abbildung 11 Beurteilung des Zuschlagskriteriums "Beschäftigung von Frauen, Langzeitarbeitslosen, Menschen mit Behinderung, älteren Arbeitnehmern"	75
Abbildung 12 Beurteilung des Zuschlagskriteriums "Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz"	76
Abbildung 13 Beurteilung des Zuschlagskriteriums "Betriebs- und Erhaltungskosten"	77
Abbildung 14 Beurteilung des Zuschlagskriteriums "Höhe der Mängelfolgekosten" .	78
Abbildung 15 Beurteilung des Zuschlagskriteriums "Bauzeitverkürzung"	79
Abbildung 16 Beurteilung des Zuschlagskriteriums "Personaleinsatzpläne"	80
Abbildung 17 Beurteilung des Zuschlagskriteriums "Fachgespräch mit Schlüsselpersonal"	82
Abbildung 18 Beurteilung des Zuschlagskriteriums "Geschäftsgemeinkosten / Zeitgebundene Kosten"	83
Abbildung 19 Beurteilung des Zuschlagskriteriums "Eigenleistung"	85
Abbildung 20 Beurteilung des Zuschlagskriteriums "Forschung und Entwicklung" ...	86
Abbildung 21 Bisherige Erfahrungen der Experten mit den vorgestellten Zuschlagskriterien	87
Abbildung 22 Ranking der Zuschlagskriterien - allgemeine Auswertung	88
Abbildung 23 Ranking der Zuschlagskriterien - Öffentliche Auftraggeber.....	89
Abbildung 24 Ranking der Zuschlagskriterien - Auftragnehmer	90

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1 - Gewichtung des Zuschlagskriteriums "Lehrlingsausbildung"	34
Tabelle 2 - "rote Liste" zur Überprüfung der Mängelfolgekosten.....	47
Tabelle 3 - Gewichtete Punkte.....	47
Tabelle 4 - Bewertung des Zuschlagskriteriums "Geschäftsgemeinkosten"	59
Tabelle 5 - Gewichtete Punkte.....	59
Tabelle 6 - Bewertung des Zuschlagskriteriums "Eigenleistung"	63
Tabelle 7 - Teilnehmer an der Umfrage	68

Abkürzungsverzeichnis

ANKÖ	Auftragnehmerkataster Österreich
BMLFUW	Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
BVergG	Bundesvergabegesetz
BVwG	Bundesverwaltungsgericht
EuGH	Europäischer Gerichtshof
KLVwG	Landesverwaltungsgericht Kärnten
KMU	Klein- und Mittelunternehmen
VfGH	Verfassungsgerichtshof
VwGH	Verwaltungsgerichtshof

1 Einleitung

1.1 Allgemeines

Der öffentliche Auftraggeber unterliegt in Österreich bei der Vergabe von Bauleistungen dem Bundesvergabegesetz, im Folgenden kurz BVergG genannt. Nach BVergG kann der Zuschlag an das Angebot mit dem niedrigsten Preis (Billigstbieter) oder an das technisch und wirtschaftlich günstigste Angebot (Bestbieter) erfolgen.

Das Thema der Bestbietervergabe steht seit Jahren in Diskussion. Momentan gibt es in Form der Initiative "Faire Vergaben" wieder neue Bestrebungen der Wirtschaftskammer die Umsetzung des Bestbieterprinzips voranzutreiben. Kern der Diskussion ist folgender: Bauleistungen werden meist an den Bieter mit dem niedrigsten Angebotspreis vergeben. Für die Auftraggeber kommt oftmals in der Phase der Ausführung die große Ernüchterung: der sich bei der Submission als Billigstbieter qualifizierte Auftragnehmer stellt sich im Nachhinein aufgrund von Mehrkostenforderungen oder schlechter Ausführungsqualität als teurer Geschäftspartner heraus. Diese Situation ist sowohl für den Bauproduktmarkt als auch für die gesamte Wirtschaftslandschaft in Österreich unbefriedigend. Deshalb findet seit einiger Zeit ein Umdenken statt: Anstatt Bauleistungen allein nach dem Kriterium Preis zu vergeben, sollen in Zukunft Kriterien wie Qualität, technischer Wert, Zweckmäßigkeit, Nachhaltigkeit, Umweltrentabilität, usw. berücksichtigt werden um somit das technisch und wirtschaftlich günstigste Angebot zu ermitteln.

1.2 Problemstellung

Die Umsetzung der Bestbietervergabe erweist sich allerdings beim öffentlichen Auftraggeber als problematisch. Vergabeentscheidungen, die auf Basis des Bestbieterprinzips gefällt werden, können vor den Rechtsmittelbehörden angefochten werden. Damit verlängert sich die Ausschreibungsphase und infolgedessen erhöhen sich für gewöhnlich auch die Gesamtkosten. Öffentliche Auftraggeber stehen bei großen Bauvorhaben oftmals in der Erklärungsnot nicht wirtschaftlich mit öffentlichen Geldern umzugehen, weshalb Leistungen aus diesem Grund gerne an den (scheinbar) kostengünstigsten Bieter vergeben werden. Aus diesem Grund werden von einigen öffentlichen Auftraggebern die Zuschlagskriterien so ausgelegt, dass es nach außen hin zwar einer Bestbietervergabe entspricht (z.B. 97 % Preis, 3 % verlängerte Gewährleistungsfrist), faktisch kommt trotzdem der Billigstbieter zum Zug.

Da die Vergabe an das technisch und wirtschaftlich günstigste Angebot über Zuschlagskriterien erfolgt, wird in dieser Arbeit in Kapitel 5

besonders auf die konkrete Ausgestaltung der Zuschlagskriterien eingegangen. Zuschlagskriterien müssen auftragsbezogen sein und immer in einem sachlichen Zusammenhang zum Auftrag stehen. Dem Auftraggeber ist es selbst überlassen, welche Zuschlagskriterien er vorsieht und welche Bedeutung er den einzelnen Kriterien beimisst. Allerdings muss er bei der Wahl der Zuschlagskriterien die Vorschriften des Gemeinschaftsrechts beachten, welche zum Teil in § 19 BVergG aufgelistet werden.

1.3 Vorgehensweise

Da die Zuschlagskriterien einen maßgeblichen Einfluss auf die Umsetzung des Bestbieterprinzips haben, beschäftigt sich diese Arbeit mit ihrer Verwendung in Theorie und Praxis und mit ihrer Eignung zur Realisierung des Bestbieterprinzips. Die ausgewählten Kriterien werden erläutert, Vorschläge für die Umsetzung gemacht und ein Auge auf die Sanktionierbarkeit sowie allenfalls vorhandenes Konfliktpotential geworfen. Außerdem werden in Fachgesprächen die Probleme bei der Verwendung des Bestbieterprinzips und der Zuschlagskriterien ermittelt und in weiterer Folge Verbesserungsvorschläge aus der Sicht von Experten erörtert. Die Sinnhaftigkeit der verschiedenen Zuschlagskriterien wurde in Form einer Umfrage von ausgewählten Experten beurteilt. Diese Arbeit beschränkt sich dabei auf die Vergabe von öffentlichen Bauaufträgen.

Als Rechtsquelle dient vor allem die aktuelle Version des Bundesvergabegesetzes 2006, BGBl. II Nr. 513/2013 mit Kommentaren von *Elsner*. Zusätzlich wurde das Skriptum "Einführung in das Vergaberecht" der "Harrer Schneider Rechtsanwälte GmbH" sowie die Unterlagen zum Vortrag von RA Mag. Martina Harrer am 21.01.2014 im Rahmen der Vorlesung "Bauvertragswesen" zur Recherche herangezogen. Ebenso wurde auf den Forderungskatalog der Initiative "Faire Vergaben" zurückgegriffen. Diese Initiative ist ein Zusammenschluss von 3 Fachgewerkschaften, 12 Bundesinnungen und 2 Fachverbänden, die es sich zum Ziel gesetzt hat, das Bestbieterprinzip bei der Vergabe von öffentlichen Bauaufträgen zu etablieren. Zusätzlich wurde auf das "Vergabemodell für Infrastrukturprojekte" der ITA Austria sowie auf die aktuelle RVS "Zuschlagskriterien für Bauaufträge - Brücken- und Tunnelbau" zurückgegriffen. Eine weitere Quelle bildete ein Gespräch vom 25.08.2014 zum Thema "Eignungs- und Zuschlagskriterien in der Praxis" mit den Teilnehmern Prof. Hans Lechner, Prof. Detlef Heck,

Dipl.-Ing. Daniela Stifter, Mag. Martina Harrer, Dipl.-Ing. Mag. Lena Paar und Juliane Stabauer.¹

1.4 Überblick

Die Arbeit gliedert sich in sieben Kapitel. In Kapitel 2 werden die Grundsätze des Vergaberechts und der Ausschreibung sowie der Geltungsbereich des BVergG erläutert. Kapitel 3 beschäftigt sich mit den unterschiedlichen Kriterien im Vergabeverfahren. In Kapitel 4 wird näher auf die Zuschlagskriterien in der Praxis eingegangen, welche dann in Kapitel 5 ausformuliert und beschrieben werden. Kapitel 6 widmet sich der Auswertung der Expertenurfrage. Im letzten Kapitel wird ein Resümee über die Zukunft der Bestbietervergabe gezogen und die Arbeit kurz zusammengefasst.

¹ Eine Tonbandaufzeichnung des betreffenden Gesprächs kann bei der Verfasserin eingehört werden.

2 Grundlagen

Dieses Kapitel soll einen Überblick über die wichtigsten Grundlagen des Vergaberechts schaffen.

Die rechtlichen Grundlagen wurden von der Verfasserin im Zuge eines Masterprojektes am Institut für Baubetrieb und Bauwirtschaft im Sommersemester 2014 erarbeitet.

2.1 Grundsätze des Vergabeverfahrens

Das Bundesvergabegesetz schreibt einige, während des gesamten Vergabeverfahrens gültige, Grundsätze vor, die in § 19 BVergG aufgelistet werden:

- Gemeinschaftsrechtliche Grundfreiheiten
- Diskriminierungsverbot
- Freier und lauterer Wettbewerb
- Gleichbehandlung aller Bewerber und Bieter
- Vergabe an befugte, leistungsfähige und zuverlässige Unternehmer
- Vergabe zu angemessenen Preisen
- Beschränkungsverbot
- Ernsthafte Absicht, die Leistung auch tatsächlich zu vergeben
- Umweltgerechtigkeit der Leistung
- Soziale Gesichtspunkte
- Innovative Gesichtspunkte

Diese Grundsätze werden im Folgenden näher beschrieben.

2.1.1 Gemeinschaftsrechtliche Grundfreiheiten

Die EU-weit einheitlichen Vergaberegeln haben in erster Linie den Sinn, den Binnenmarkt zu verwirklichen und einen ungehinderten Verkehr von Waren, Personen und Dienstleistungen zwischen den Mitgliedstaaten zu sichern.² Mit dieser Regelung sollen Maßnahmen verhindert werden, die

² Vgl. FABRY, B.; MEININGER, F.; KAYSER, K.: Vergaberecht in der Unternehmenspraxis. S. 39.

sich diskriminierend oder ungleichmäßig auf Anbieter aus anderen Mitgliedstaaten auswirken.³

Deshalb sind alle Kriterien untersagt, die die Tätigkeit eines Auftragnehmers aus einem anderen Mitgliedstaat behindern, unterbinden oder weniger attraktiv machen könnten.⁴

2.1.2 Diskriminierungsverbot

Eine der wichtigsten Vorschriften im BVergG ist das sogenannte Diskriminierungsverbot. Darunter fällt sowohl offene Diskriminierung, wie beispielsweise Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit oder des Geschlechts, als auch versteckte Diskriminierung.⁵ Diese wird im zweiten Fall dadurch bewirkt, dass die Vergabe an Kriterien knüpft, die einzelne Gruppen bevorzugen oder benachteiligen.⁶

Beispielsweise entschied der EuGH in der Rechtssache C-315/01 "GAT gegen ÖSAG" im Falle einer ausgeschriebenen Lieferung einer Straßenkehrmaschine, dass der Auftraggeber, eine österreichische Autobahnmeisterei, eine unzulässige und diskriminierende Ausschreibung erstellt hatte. In der Ausschreibung wurde als Zuschlagskriterium festgelegt, dass die Straßenkehrmaschine innerhalb eines Umkreises von 300 km vom Auftraggeber besichtigt werden kann. Da dies kein geeignetes Kriterium darstellt, den Bestbieter zu ermitteln und zudem die Ausschreibung auf diskriminierende Weise verfasst wurde, wurde dem Antrag auf Nachprüfung eines ausgeschiedenen Bieters stattgegeben.⁷

2.1.3 Freier und lauterer Wettbewerb

Unter "freier Wettbewerb" wird ein nicht behinderter, also ohne Zugangsbeschränkungen stattfindender Wettbewerb verstanden.⁸

Mit einem lauterem Wettbewerb ist vor allem das Verhältnis zwischen Auftraggeber und Bieter sowie Bieter und Bieter angesprochen.⁹ Beispielsweise hat sich der Auftraggeber auf sachliche und gerechtfertigte Forderungen zu beschränken.¹⁰ Bieterabsprachen sind aufgrund dieser Regelung unzulässig und bedingen das Ausscheiden

³ Vgl. FABRY, B.; MEININGER, F.; KAYSER, K.: Vergaberecht in der Unternehmenspraxis. S. 39.

⁴ Ebd.

⁵ Vgl. KAUFMANN, A.; SCHNABL, K.: Vergaberecht in der Praxis, Grundlagen & Beispiele. S. 52.

⁶ Ebd.

⁷ C-315/01, GAT gegen ÖSAG, Volltext: <http://web43.d2-1066.ncsrv.de/3-03/eugh-c-315-01.pdf>, 22.04.2014

⁸ Vgl. FABRY, B.; MEININGER, F.; KAYSER, K.: Vergaberecht in der Unternehmenspraxis. S. 39.

⁹ Vgl. KAUFMANN, A.; SCHNABL, K.: Vergaberecht in der Praxis, Grundlagen & Beispiele. S. 54.

¹⁰ Vgl. FABRY, B.; MEININGER, F.; KAYSER, K.: Vergaberecht in der Unternehmenspraxis. S. 39.

der betroffenen Bieter.¹¹ Als Bieterabsprache wird eine wettbewerbsbeschränkte Absprache zwischen Bietern bezeichnet, die insbesondere darauf abzielt, Preise untereinander abzustimmen.¹²

Im Sinne eines freien und lautereren Wettbewerbs war es vor Inkrafttreten des BVergG auch verboten, Unternehmen, die an der Erstellung der Ausschreibungsunterlagen beteiligt waren, am Vergabeverfahren teilnehmen zu lassen.¹³ Im BVergG wird dies nun anders geregelt. Nicht jede Mitarbeit an Vorarbeiten führt nun kategorisch zum Ausschluss des Unternehmens.¹⁴ Je nach Umfang der Beteiligung und der Vorteile, die sich daraus für das Unternehmen ergeben, kann der Auftraggeber einen zuvor bereits beteiligten Unternehmer trotzdem am Vergabeverfahren teilnehmen lassen.¹⁵ Ein Zeitvorsprung durch frühere Kenntnis der Ausschreibungsunterlagen kann beispielsweise durch eine längere Angebotsfrist ausgeglichen werden.¹⁶

2.1.4 Gleichbehandlungsgebot

Das Gleichbehandlungsgebot stellt im Prinzip eine Konkretisierung des Diskriminierungsverbotes dar. Untersagt ist es etwa, Leistungen so zu beschreiben, dass Bieter durch den Standort oder Ähnliches von vornherein einen Wettbewerbsvorteil genießen.¹⁷ Alle Bieter müssen gleich behandelt werden und dürfen durch die Ausschreibung keinen Vor- oder Nachteil ziehen.¹⁸

2.1.5 Vergabe an befugte, leistungsfähige und zuverlässige Unternehmer

Nicht jedes Unternehmen kann als Bieter am Vergabeverfahren teilnehmen. Damit ein Unternehmen zugelassen wird, muss es bestimmte Eignungskriterien erfüllen.

§ 2 Abs 20 lit c BVergG. *"Eignungskriterien sind die vom Auftraggeber festgelegten, nicht diskriminierenden, auf den Leistungsinhalt abgestimmten Mindestanforderungen an den Bewerber oder Bieter, die gemäß den Bestimmungen dieses Bundesgesetzes nachzuweisen sind."*

¹¹ Vgl. KAUFMANN, A.; SCHNABL, K.: Vergaberecht in der Praxis, Grundlagen & Beispiele. S. 54.

¹² Ebd.

¹³ Ebd.

¹⁴ Vgl. FABRY, B.; MEININGER, F.; KAYSER, K.: Vergaberecht in der Unternehmenspraxis. S. 70.

¹⁵ vgl. § 20 Abs.5 BVergG 2006.

¹⁶ Vgl. KAUFMANN, A.; SCHNABL, K.: Vergaberecht in der Praxis, Grundlagen & Beispiele. S. 56.

¹⁷ Vgl. FABRY, B.; MEININGER, F.; KAYSER, K.: Vergaberecht in der Unternehmenspraxis. S. 41.

¹⁸ Vgl. KAUFMANN, A.; SCHNABL, K.: Vergaberecht in der Praxis, Grundlagen & Beispiele. S. 55.

Die Eignungsprüfung dient zur Feststellung, ob ein Unternehmen für den aktuellen Auftrag geeignet und befähigt ist. Eignungskriterien werden vom Auftraggeber selbst festgelegt und sind, im Gegensatz zu den Zuschlagskriterien, rein unternehmensbezogen. Dem Auftraggeber ist es selbst überlassen, zu entscheiden, welche Eignungskriterien er in wirtschaftlicher, finanzieller und technischer Hinsicht stellt. Vom BVergG ist nur festgelegt, in welcher Form diese Nachweise von den Unternehmen zu erbringen sind. Für gewöhnlich werden folgende Nachweise gefordert:

- Nachweis der Zuverlässigkeit,
- Nachweis der Befugnis,
- Nachweis der technischen Leistungsfähigkeit,
- Nachweis der wirtschaftlichen und finanziellen Leistungsfähigkeit.¹⁹

Das Ausmaß der Nachweiserbringung wird ebenfalls vom Auftraggeber festgelegt, darf aber nur so weit verlangt werden, als es durch den Auftragsgegenstand gerechtfertigt ist.

In Abhängigkeit des Vergabeverfahrens kann es zwingend erforderlich sein, die Eignungsprüfung bereits bei der Auswahl der Bieter durchzuführen. Dies ist bei zweistufigen Verfahren der Fall. Dadurch erfolgt die Einladung zur Angebotsabgabe nur noch an befugte, leistungsfähige und zuverlässige Unternehmer.

2.1.6 Beschränkungsverbot

Das BVergG verbietet sowohl eine gebietsmäßige Beschränkung als auch eine Beschränkung auf einzelne Berufsstände, wenn auch andere Berufsstände die geforderte Leistung erbringen können.²⁰

2.1.7 Vergabeabsicht

Nur wenn vom Auftraggeber die Absicht besteht, die geforderte Leistung tatsächlich zu vergeben, darf ein Vergabeverfahren durchgeführt werden. Trotzdem ist ein Auftraggeber nicht verpflichtet, ein Vergabeverfahren durch Zuschlag zu beenden. Ausschreibungen zu Markterhebungszwecken sind jedoch verboten.²¹

¹⁹ Vgl. §70 Abs.1 BVergG 2006.

²⁰ Vgl. §19 Abs.3 BVergG 2006.

²¹ Vgl. KAUFMANN, A.; SCHNABL, K.: Vergaberecht in der Praxis, Grundlagen & Beispiele. S. 57.

2.1.8 Zusätzliche Aspekte

Seit einigen Jahren ist auch die Umweltgerechtigkeit der Leistung zu beachten. Dafür gibt es zwei Möglichkeiten: Einerseits kann dies durch die besondere Berücksichtigung ökologischer Aspekte im Angebot erfolgen, andererseits durch vorherige Festlegung von Zuschlagskriterien mit ökologischem Hintergrund.²²

Im Bundesvergabegesetz werden noch zwei Punkte aufgezählt, auf die zusätzlich Bedacht genommen werden kann. Unter sozialem Gesichtspunkt wird unter anderem die Beschäftigung von Frauen, von Personen im Ausbildungsverhältnis, von Langzeitarbeitslosen usw. verstanden.²³ Der innovative Gesichtspunkt kann insbesondere durch Berücksichtigung innovativer Aspekte in der Leistungsbeschreibung, bei technischen Spezifikationen oder Zuschlagskriterien erfüllt werden.²⁴

2.2 Grundsätze der Ausschreibung

Prinzipiell kann eine Ausschreibung auf zwei verschiedene Arten erstellt werden: mittels einer konstruktiven oder einer funktionalen Leistungsbeschreibung.

Gemäß § 95 (2) BVergG sind bei einer konstruktiven Leistungsbeschreibung *"die Leistungen nach zu erbringenden Teilleistungen in einem Leistungsverzeichnis aufzugliedern."*

Die Leistungsbeschreibung muss so eindeutig und verständlich sein, dass alle eingehenden Angebote vergleichbar sind. Eine produktspezifische Beschreibung ist ausgeschlossen. Die konstruktive Leistungsbeschreibung muss unter Verwendung aktueller Leitlinien erstellt werden und kann gegebenenfalls durch Pläne, Muster usw. ergänzt werden.²⁵

Im Gegensatz dazu werden gemäß § 95 (3) BVergG bei einer funktionalen Ausschreibung *"die Leistungen als Aufgabenstellung durch Festlegung von Leistungs- oder Funktionsanforderungen beschrieben."*

Mithilfe der Leistungsbeschreibung müssen die Bieter ein klares Bild der geforderten Leistung hinsichtlich der Anforderungen in technischer, wirtschaftlicher und gestalterischer Hinsicht bekommen. Den Bieter muss es möglich sein, alle für die Erstellung des Angebotes notwendigen Umstände zu erfassen und darauf aufbauend ein vergleichbares

²² Vgl. §19 Abs.5 BVergG 2006.

²³ Vgl. §19 Abs.6 BVergG 2006.

²⁴ Vgl. §19 Abs.7 BVergG 2006.

²⁵ Vgl. §96 Abs.1 BVergG 2006.

Angebot zu erstellen. Soweit vorhanden, sind auch der funktionalen Leistungsbeschreibung Pläne, Zeichnungen, Muster usw. beizulegen.²⁶

Das BVergG schreibt in § 96 vor, dass in beiden Leistungsbeschreibungen alle Umstände aufzuführen sind, die einen Einfluss auf die Erbringung der Leistung ausüben. Darunter fallen nicht nur örtliche Gegebenheiten, wie Bodenverhältnisse oder Klima, sondern auch zusätzliche kostenwirksame Faktoren, wie zum Beispiel die Verwendung umweltgerechter Produkte oder Serviceleistungen.

Ausschreibungen sind außerdem so zu gestalten, dass alle Angebote verglichen werden können und die Preise vom Bieter ohne großen Aufwand ermittelt werden können. Zudem muss es den Bietern möglich sein, Teilangebotspreise oder, im Falle von Variantenangeboten, Variantenpreise zu bilden.²⁷

Die Erstellung der Ausschreibungsunterlagen ist nur von solchen Personen durchzuführen, die die fachlichen Voraussetzungen erfüllen.²⁸

2.3 Geltungsbereich des BVergG

2.3.1 Öffentlicher Auftraggeber - der "klassische" Bereich

Das Bundesvergabegesetz gilt im Allgemeinen für öffentliche Auftraggeber. Die Frage, wer als öffentlicher Auftraggeber anzusehen ist, lässt sich oftmals nicht mit Sicherheit beantworten. Dabei ist nicht ausschlaggebend, ob der Auftraggeber förmlich in die staatliche Verwaltung eingegliedert ist, sondern ob er eine gewisse „Staatsnähe“ aufweist.

Daran hat sich auch die österreichische Gesetzgebung orientiert und den Auftraggeberbegriff in § 3 BVergG 2006 festgelegt.²⁹

Als öffentlicher Auftraggeber gelten gemäß § 3 BVergG der Bund, die Länder sowie Gemeinden und Gemeindeverbände, außerdem all jene Einrichtungen, die einen im Allgemeininteresse liegenden Zweck erfüllen. Weiters unterliegen all jene Auftraggeber dem BVergG, die zumindest teilrechtsfähig sind und überwiegend von anderen öffentlichen Auftraggebern finanziert werden bzw. die ihnen hinsichtlich ihrer Leitung unterliegen. Verbände, die aus einem oder mehreren oben genannten Auftraggebern bestehen, werden ebenfalls als öffentliche Auftraggeber eingeordnet.

²⁶ Vgl. § 96 Abs.2 BVergG 2006.

²⁷ Vgl. § 78 BVergG 2006.

²⁸ Vgl. § 78 Abs.9 BVergG 2006.

²⁹ Vgl. KAUFMANN, A.; SCHNABL, K.: Vergaberecht in der Praxis, Grundlagen & Beispiele. S. 16.

Der EuGH schreibt vor, dass für die Qualifizierung eines Unternehmens als Einrichtung öffentlichen Rechts sämtliche Bedingungen, die in § 3 Abs. 1 Z 2 BVergG 2006 aufgeführt sind, erfüllt sein müssen.³⁰

2.3.1.1 „Im Allgemeininteresse liegende Aufgaben“

Dieser Begriff kann am ehesten mit „öffentlichem Interesse“ oder „Gemeinwohl“ beschrieben werden.³¹ Hierbei handelt es sich um Kernbereiche staatlicher Tätigkeiten, die auch von staatlichen Einrichtungen durchgeführt werden, so beispielsweise:

- Betrieb von Spitälern
- Altersheime
- Kindergärten
- Museen
- Sportanlagen
- Bildungseinrichtungen
- Friedhof- und Bestattungswesen
- Betreiben einer Universität
- Österreichische Nationalbank.³²

2.3.1.2 „Einrichtungen nicht gewerblicher Art“

Dieses Kriterium ist entgegen dem Wortlaut nicht anhand der Gewerbeordnung zu überprüfen.³³ Für den EuGH ist für das Vorhandensein einer gewerblichen Tätigkeit von Bedeutung, ob das Unternehmen nach Leistungs-, Effizienz- und Wirtschaftlichkeitskriterien arbeitet.³⁴ Eine Einrichtung gewerblicher Art liegt insbesondere dann vor, wenn kein Mechanismus zum Ausgleich etwaiger finanzieller Verluste durch die öffentliche Hand vorgesehen ist. Das Unternehmen trägt also selbst das wirtschaftliche Risiko seiner Tätigkeit.³⁵

³⁰ Vgl. KAUFMANN, A.; SCHNABL, K.: Vergaberecht in der Praxis, Grundlagen & Beispiele. S. 16.

³¹ a.a.O. S. 17.

³² Ebd.

³³ Ebd.

³⁴ Ebd.

³⁵ Ebd.

2.3.1.3 „Überwiegende Finanzierung“

Werden mehr als 50 % aller Mittel staatlich finanziert, liegt eine „überwiegende Finanzierung“ vor und sämtliche Beschaffungsvorgänge des betreffenden Budgetjahres fallen in den Anwendungsbereich des Vergaberechts.³⁶

2.3.2 Der "Sektorenbereich"

Im Gegensatz zum klassischen Bereich ergibt sich die Eingliederung als Sektorenauftraggeber rein tätigkeitsbezogen.³⁷ Es können also auch private Auftraggeber unter Umständen als Sektorenauftraggeber den Vergabebestimmungen des BVergG unterliegen.³⁸

Dies kann allerdings nur dann vorliegen, wenn der private Auftraggeber eine der in § 167 BVergG bis § 172 BVergG genannten Tätigkeiten, eine sogenannte Sektorentätigkeit, aufgrund besonderer oder ausschließlicher Rechte ausübt.

Sektorentätigkeiten sind die Erstellung fester Netze und die Versorgung dieser mit Gas, Wärme,³⁹ Elektrizität⁴⁰ und Wasser.⁴¹ Außerdem sind dies Anbieter von Verkehrsdienstleistungen bzw. öffentliche Verkehrsmittel.⁴² In den Bereich der Sektorentätigkeit fällt außerdem die Bereitstellung von Postdiensten,⁴³ sowie die *„Nutzung eines geographisch abgegrenzten Gebietes zum Zwecke des Aufsuchens und der Förderung von Erdöl, Gas, Kohle und anderen festen Brennstoffen.“*⁴⁴

Öffentliche Auftraggeber⁴⁵ oder öffentliche Unternehmen, die eine Sektorentätigkeit ausüben, werden nicht als öffentliche Auftraggeber nach § 3 BVergG eingestuft, sondern als Sektorenauftraggeber.⁴⁶ Diese rechtliche Einordnung ist von großer Bedeutung, da andere Bestimmungen des BVergG zur Anwendung kommen. Für Sektorenauftraggeber gelten beispielsweise niedrigere Schwellenwerte und sie unterliegen einem „erleichterten“ Vergabeverfahren.⁴⁷

³⁶ Vgl. KAUFMANN, A.; SCHNABL, K.: Vergaberecht in der Praxis, Grundlagen & Beispiele. S. 18.

³⁷ Vgl. §164 BVergG 2006.

³⁸ Vgl. §166 Abs.1 BVergG 2006.

³⁹ Vgl. §167 Abs.1 BVergG 2006.

⁴⁰ Vgl. §167 Abs.3 BVergG 2006.

⁴¹ Vgl. §168 BVergG 2006.

⁴² Vgl. §169 Abs.1 BVergG 2006.

⁴³ Vgl. §170 BVergG 2006.

⁴⁴ §171 BVergG 2006.

⁴⁵ Vgl. §164 BVergG 2006.

⁴⁶ Vgl. § 165 Abs.1 BVergG 2006.

⁴⁷ Vgl. § 163 ff. BVergG 2006.

2.3.3 Aufträge

Grundsätzlich gilt das BVergG für Verfahren zur Beschaffung von Leistungen, allerdings nur für entgeltliche Aufträge. Darunter können Lieferaufträge, Bauaufträge, Baukonzessionsverträge, Dienstleistungsaufträge, Dienstleistungskonzessionsverträge sowie die Durchführung von Wettbewerben fallen.⁴⁸

Je nach Auftragsart kommen unterschiedliche Vorschriften zur Anwendung, die Einteilung eines Auftrages in eine Auftragsart ist also von großer Bedeutung. Vor allem die Wahl des Vergabeverfahrens, die Schwellenwertberechnung und die 20 %-Losregelvergabe weichen bei den jeweiligen Auftragsarten voneinander ab.

Unter einem Bauauftrag versteht das BVergG gemäß § 4 BVergG entgeltliche Aufträge, die die Ausführung, Planung oder Erbringung einer Bauleistung durch Dritte zum Vertragsgegenstand haben.

Das Ergebnis eines Bauwerkes soll ein funktionsfähiges Ganzes sein, das eine technische und wirtschaftliche Funktion erfüllt,⁴⁹ wobei in Anhang 1 BVergG der Begriff des Bauvorhabens nicht nur als die Errichtung eines Bauwerkes verstanden wird, sondern auch alle Umbauten, Instandsetzungen und Reparaturen.

Baukonzessionsverträge fallen ebenfalls unter den Anwendungsbereich des BVergG. Darunter versteht man Verträge, bei denen die Gegenleistung für die Arbeiten ausschließlich in dem Recht zur Nutzung des Bauwerkes besteht.⁵⁰

⁴⁸ Vgl. §§ 4 bis 8 BVergG 2006.

⁴⁹ Vgl. § 2 Abs.11 BVergG 2006.

⁵⁰ Vgl. § 7 BVergG 2006.

3 Kriterien im Vergabeverfahren

Im Vergabeverfahren nach BVergG werden verschiedene Arten von Kriterien unterschieden: Eignungs-, Auswahl- und Zuschlagskriterien.

3.1 Eignungskriterien

Die Eignungsprüfung dient der Feststellung, ob ein Unternehmen für den aktuellen Auftrag geeignet und befähigt ist.⁵¹ Deshalb müssen Unternehmen, die an einem Vergabeverfahren teilnehmen wollen, Eignungskriterien erfüllen.⁵² Diese werden vom Auftraggeber festgelegt und müssen unternehmensbezogen sein.⁵³ Gemäß § 70 (1) BVergG sind dies nicht diskriminierende und auf den Leistungsinhalt abgestimmte Mindestanforderungen, die der Auftraggeber bereits in der Bekanntmachung, in der Einladung zur Abgabe von Teilnahmeanträgen oder in den Ausschreibungsunterlagen anführt.⁵⁴

Eignungskriterien stellen sogenannte "K.O. - Kriterien"⁵⁵ dar, sie können vom Unternehmer entweder erfüllt oder eben nicht erfüllt werden.⁵⁶ Kann das Unternehmen ein oder mehrere Eignungskriterien nicht erfüllen, ist es vom Vergabeverfahren auszuschließen bzw. ist sein Angebot auszuschneiden.⁵⁷

Laut § 70 BVergG hat der Auftraggeber selbst festzulegen, *"mit welchen Nachweisen (...) Unternehmer, die an einem Vergabeverfahren teilnehmen, ihre*

1. *berufliche Befugnis,*
 2. *berufliche Zuverlässigkeit,*
 3. *finanzielle und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit sowie*
 4. *technische Leistungsfähigkeit*
- zu belegen haben."*

Zu jedem der vier Punkte ist zumindest eine Abfrage zu machen, die geforderten Nachweise müssen dabei in sachlichem Zusammenhang zum Auftrag stehen.⁵⁸

⁵¹ Vgl. CONTAG, C.; ZANNER, C.: Vergaberecht nach Ansprüchen. S. 25.

⁵² Ebd.

⁵³ Vgl. § 70 Abs.1 BVergG 2006.

⁵⁴ Vgl. ELSNER, B.: Das neue Vergaberecht 2006 idF der BVergG-Novelle 2007. S. 296.

⁵⁵ a.a.O. S. 175.

⁵⁶ Vgl. HÖFFERER, S.: Vergaberecht als praktikables Regulativ. S. 71.

⁵⁷ Vgl. ELSNER, B.: Das neue Vergaberecht 2006 idF der BVergG-Novelle 2007. S. 176.

⁵⁸ Vgl. Mitschrift zum Vortrag Bauvertragswesen von Mag. Harrer: "Einführung in das Vergaberecht".

Sowohl für Auftraggeber als auch für Auftragnehmer gibt es eine einfache Möglichkeit zur Überprüfung bzw. zum Nachweis der Eignung. Die Plattform "Auftragnehmerkataster Österreich", im Folgenden ANKÖ genannt, wurde von österreichischen Gebietskörperschaften sowie gesetzlichen Interessensvertretungen gegründet, um einen reibungslosen Ablauf bei Vergabeverfahren zu garantieren.⁵⁹ Diese Plattform dient zur Erleichterung der Eignungsprüfung. Vom Auftragnehmer müssen nicht alle Dokumente in der aktuellen Version abgegeben werden, es reicht ein Hinweis auf seine ANKÖ-Nummer. Daraufhin können die aktuellen Dateien vom Auftraggeber eingesehen werden.

3.2 Auswahlkriterien

Auswahlkriterien sind ebenfalls unternehmensbezogene Kriterien, mit denen allerdings nicht die Eignung, sondern die Qualität der Bewerber beurteilt wird.⁶⁰ Sie werden vom Auftraggeber in der Reihenfolge ihrer Bedeutung festgelegt und sind nur für zweistufige Vergabeverfahren notwendig um einen Bieterkreis festzulegen.⁶¹

Im Gegensatz zu Eignungskriterien schaffen Auswahlkriterien eine Bewertung der Qualität eines Unternehmens, wohingegen Eignungskriterien nur die Mindestanforderungen an einen Bieter überprüfen.⁶² *"Mit anderen Worten: ein Unternehmer kann die vom Auftraggeber festgelegten Auswahlkriterien besser erfüllen als ein Mitbewerber (und wäre daher in die zweite Stufe des Verfahrens einzubeziehen)".*⁶³

In der zweiten Stufe eines Vergabeverfahrens werden anhand der qualitativen und quantitativen Auswahlkriterien die optimalen Bieter ausgewählt.⁶⁴ Auswahlkriterien sind nur bei folgenden Vergabeverfahren vorgesehen: nicht offenes Verfahren mit vorheriger Bekanntmachung, Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung, nicht offener Ideen- bzw. Realisierungswettbewerb und wettbewerblicher Dialog.⁶⁵

3.3 Zuschlagskriterien

Vergabeverfahren können entweder mit dem Zuschlag an das billigste Angebot (Billigstbieterprinzip) oder mit dem Zuschlag an das technisch

⁵⁹ Vgl. <https://www.ankoe.at/index.php?id=24>. Datum des Zugriffs: 17.03.2015, 10:26 Uhr.

⁶⁰ Vgl. HÖFFERER, S.: Vergaberecht als praktikables Regulativ. S. 71.

⁶¹ Vgl. § 2 Abs.20 BVergG 2006.

⁶² Vgl. ELSNER, B.: Das neue Vergaberecht 2006 idF der BVergG-Novelle 2007. S. 175.

⁶³ Ebd.

⁶⁴ Vgl. HÖFFERER, S.: Vergaberecht als praktikables Regulativ. S. 83.

⁶⁵ Vgl. § 2 Abs.20 BVergG 2006.

und wirtschaftlich günstigste Angebot (Bestbieterprinzip) entschieden werden.⁶⁶ Bei beiden Prinzipien müssen Zuschlagskriterien festgelegt werden, auf Basis derer der Zuschlag erteilt wird. Das BVergG schreibt in § 2 (20) BVergG vor, dass beim Billigstbieterprinzip als einziges Zuschlagskriterium der Preis gilt. Die Kriterien für die Vergabe nach dem Bestbieterprinzip können vom Auftraggeber frei gewählt werden, müssen allerdings im Gegensatz zu Eignungs- und Auswahlkriterien auftragsbezogen sein. Aus diesem Grund können bei jeder neuen Vergabe unterschiedliche Kriterien zur Anwendung kommen, weshalb im BVergG nur beispielhaft einige mögliche Zuschlagskriterien aufgelistet werden, *"wie zB Qualität, Preis, technischer Wert, Ästhetik, Zweckmäßigkeit, Umwelteigenschaften, Betriebskosten, Rentabilität, Kundendienst und technische Hilfe, (...)"*⁶⁷

Bei der Vergabe an das technisch und wirtschaftlich günstigste Angebot muss der Auftraggeber all jene Zuschlagskriterien, die er für die Zuschlagsentscheidung vorsieht, mit deren Gewichtung in der Ausschreibung festlegen.⁶⁸ Dabei ist zu beachten, dass nicht unbedingt mit jedem Zuschlagskriterium ein unmittelbarer wirtschaftlicher Vorteil für den Auftraggeber verbunden sein muss. Gemäß § 19 BVergG können beispielsweise Kriterien für Umweltauswirkungen und soziale Aspekte berücksichtigt werden, die sich auch preiserhöhend auswirken können.

Bei der Auswahl und der Gewichtung der Kriterien müssen die Grundsätze des Vergabeverfahrens berücksichtigt werden.⁶⁹ So dürfen die gemeinschaftsrechtlichen Grundfreiheiten und das Diskriminierungsverbot nicht verletzt werden.⁷⁰ Das bedeutet, dass alle Bieter gleich behandelt werden müssen und durch die Ausschreibung keinerlei Vorteile genießen bzw. Nachteile erleiden dürfen.⁷¹

Die Kriterien müssen außerdem auftragsbezogen und transparent sein und dürfen sich bis zur Zuschlagsentscheidung nicht mehr ändern.⁷² Sie müssen so gewählt werden, dass die Zuschlagsentscheidung für alle Bieter nachvollziehbar und überprüfbar ist.⁷³ Wendet der Auftraggeber Kriterien oder Gewichtungsregeln für die Wertung an, die den Bietern im Vorhinein nicht bekannt waren, sollte der Bieter dies umgehend rügen.⁷⁴ Damit soll dem Auftraggeber die Möglichkeit eingeräumt werden,

⁶⁶ Vgl. § 79 Abs.3 BVergG 2006.

⁶⁷ § 2 Abs.20d BVergG 2006.

⁶⁸ Vgl. § 79 Abs.3 BVergG 2006.

⁶⁹ Vgl. HÖFFERER, S.: Vergaberecht als praktikables Regulativ. S. 75.

⁷⁰ Ebd.

⁷¹ Ebd.

⁷² Vgl. CONTAG, C.; ZANNER, C.: Vergaberecht nach Ansprüchen. S. 90.

⁷³ Vgl. COVIC, I.: Bestbieterkriterien. Masterarbeit. S. 4.

⁷⁴ Vgl. CONTAG, C.; ZANNER, C.: Vergaberecht nach Ansprüchen. S. 44.

Formalfehler (im Verfahren) im frühestmöglichen Stadium der Vergabe zu korrigieren.⁷⁵

Bei Nichteinhalten dieser Grundsätze droht dem Auftraggeber nicht nur die Anfechtung seiner Zuschlagsentscheidung durch einen nicht berücksichtigten Bieter.⁷⁶ Gravierende Mängel bei der Kriterienauswahl können zur Anfechtung der Vergabeentscheidung und somit zu erhöhten Kosten und einem verlängerten Zeitraum bis zur Fertigstellung des Bauwerks führen.

3.4 Eignungs- oder Zuschlagskriterium?

Zwischen bieterbezogenen Eignungskriterien und projektbezogenen Zuschlagskriterien muss streng unterschieden werden. In der Praxis stellt sich diese Unterscheidung jedoch oft sehr schwierig dar, weshalb hier ein Beispiel aus der Judikatur diskutiert werden soll.

In der Rechtssache 2002/04/0125 "LKH Universitätsklinikum Graz" wurde unter anderem eine Referenzliste der letzten fünf Jahre als Zuschlagskriterium gefordert. Mit diesem Kriterium sollte die technische Leistungsfähigkeit des Unternehmens überprüft, nicht aber die Qualität des Angebotes bewertet werden. Dieses Kriterium war deshalb zur Ermittlung des wirtschaftlich günstigsten Angebotes ungeeignet, weil es bieterbezogen und nicht auftragsbezogen ist und deshalb nur als Eignungskriterium dienen kann. Im laufenden Vergabeverfahren ist es allerdings nicht möglich, ein Zuschlagskriterium einfach zu streichen, da dann die Festlegungen der Ausschreibung nicht mehr erfüllt sind und die Zuschlagskriterien eine andere Gewichtung erhalten würden. Mit dieser Begründung erklärte der Vergabekontrollsenat des Landes Steiermark sowohl das Zuschlagskriterium "Referenzliste" als auch die Zuschlagsentscheidung für ungültig, was vom VwGH bestätigt wurde.⁷⁷

Bei Bauaufträgen ist es also unzulässig, Eignungskriterien als Zuschlagskriterien zu verwenden. Ein "Mehr an Eignung"⁷⁸ gibt es laut Vergaberecht nicht. Ist ein Unternehmen laut Eignungsprüfung bereits als geeignet eingestuft worden, darf für die Wahl des technisch und wirtschaftlich günstigsten Angebotes die Eignung keine Rolle mehr spielen. Eine gegebenenfalls bessere Eignung eines Bieters darf keinen negativen Einfluss auf ein preisgünstigeres Angebot eines zweiten Bieters haben. Ein Verweis auf Zuverlässigkeit, Leistungsfähigkeit oder

⁷⁵ Vgl. CONTAG, C.; ZANNER, C.: Vergaberecht nach Ansprüchen. S. 49.

⁷⁶ Vgl. Mitschrift zum Vortrag Bauvertragswesen von Mag. Harrer: "Einführung in das Vergaberecht".

⁷⁷ VwGH 2002/04/0125, 01.03.2005, "LKH Universitätsklinikum Graz".

⁷⁸ Vgl. CONTAG, C.; ZANNER, C.: Vergaberecht nach Ansprüchen. S. 45.

Fachkunde als Zuschlagskriterium ist somit unzulässig.⁷⁹ Auch der früher durchaus verbreiteten Praxis, Referenzen als Zuschlagskriterien festzulegen, wurde mit dem Urteil des Verwaltungsgerichtshofes "LKH Universitätsklinikum Graz" eine Absage erteilt.⁸⁰ Damit ist die Forderung einer Referenzliste nur noch als Eignungs-, nicht jedoch als Zuschlagskriterium zulässig.

Ein weiteres Beispiel für die fälschliche Verwendung von Eignungs- als Zuschlagskriterien betrifft die Festlegung einer maximalen Transportweite. Bei der Ausschreibung von Asphaltarbeiten bei einem Brückenbauwerk wurden Angebote mit einer Transportweite über 80 km zwingend ausgeschlossen. Transportweiten unter 80 km sollten im Rahmen des Zuschlagskriteriums "Qualitätssicherung" bewertet werden. Der Auftraggeber stützte sich dabei auf die RVS 08.12.01 (Richtlinien und Vorschriften für das Straßenwesen), die ab einer Transportweite von über 80 km Qualitätseinbußen annimmt, was vom BVwG bereits bei einem anderen Fall als sachlich gerechtfertigt angesehen wurde.⁸¹ Trotzdem erklärte das LVwG Kärnten beim betreffenden Fall das Zuschlagskriterium für nichtig.⁸² Der Grund dafür lag in der Gewichtung der Zuschlagskriterien in den Ausschreibungsunterlagen. Denn das Zuschlagskriterium "Asphalt" wurde mit 0 % gewichtet, folglich wurde jede Transportweite zwischen 0 und 80 km mit 0 Punkten bewertet. Damit fehlte allerdings eine wesentliche Eigenschaft von Zuschlagskriterien.⁸³ Vom LVwG wurde festgehalten, dass es sich um Kriterien handelt, *"die die fachliche Eignung der Bieter für die Ausführung dieses Auftrages betreffen und die daher nicht die Eigenschaft von "Zuschlagskriterien" haben. Hätte die Auftraggeberin mit dem gegenständlichen Kriterium die beste Qualität sicherstellen wollen, so hätte sie beispielsweise eine entsprechende Bepunktung der Transportweite vornehmen müssen und dieses Kriterium entsprechend gewichten müssen"*.⁸⁴ Aufgrund der fehlenden Trennung von Zuschlags- und Eignungskriterien wurde das Zuschlagskriterium für nichtig erklärt.⁸⁵

⁷⁹ Vgl. FABRY, B.; MEININGER, F.; KAYSER, K.: Vergaberecht in der Unternehmenspraxis. S. 52.

⁸⁰ VwGH 2002/04/0125, 01.03.2005, "LKH Universitätsklinikum Graz".

⁸¹ BVwG W138 2008703-2, 25.07.2014.

⁸² KLVwG 1787/12/2014, 22.07.2014.

⁸³ Vgl. MITTERMAYR, G.: Ist die Festlegung einer maximalen Transportweite doch nicht zulässig?. www.vergabeblog.manz.at. Datum des Zugriffs: 25.03.2015.

⁸⁴ KLVwG 1787/12/2014, 22.07.2014.

⁸⁵ KLVwG 1787/12/2014, 22.07.2014.

4 Zuschlagskriterien in der Praxis

Obwohl vielfach gefordert, wird nur ein Bruchteil aller öffentlichen Aufträge nach dem Bestbieterprinzip vergeben. Öffentliche Auftraggeber scheuen dabei nicht nur Verzögerungen durch Einsprüche, vielmehr ist es oftmals die einzige Möglichkeit, eine knappe Kostenschätzung nicht bereits vor Baubeginn zu überschreiten.⁸⁶ Aus diesem Grund findet als einziges Zuschlagskriterium der Preis Anwendung, obwohl laut BVergG eigentlich das technisch und wirtschaftlich günstigste Angebot vorzuziehen ist.⁸⁷ In der neuen Novelle des BVergG 2006 findet sich eine Aufzählung verschiedener Fälle, bei denen in Zukunft das Bestbieterprinzip zwingend anzuwenden ist.

4.1 Billigst- oder Bestbieter?

Im Unterschwellenbereich steht es dem Auftraggeber frei zwischen Billigst- und Bestbieterprinzip zu wählen.⁸⁸ Im Oberschwellenbereich hingegen ist laut BVergG dem Bestbieterprinzip der Vorrang zu geben. Das Billigstbieterprinzip darf gemäß § 79 (3) BVergG nur verwendet werden, *"sofern der Qualitätsstandard der Leistung in der Bekanntmachung oder in den Ausschreibungsunterlagen klar und eindeutig definiert ist"*.

Laut Meinung von Experten wird der Zuschlag im Oberschwellenbereich im Bauwesen an das billigste Angebot erteilt.⁸⁹ Der Grund dafür liegt in den vorhandenen Normen und Standards, die es scheinbar möglich machen, die Qualität einer Leistung eindeutig zu definieren. Deshalb wurde diese als Ausnahmeregelung beschlossene Änderung zum Regelfall. Dabei stellt sich die Frage, wann eine Leistung eindeutig beschreibbar ist bzw. wann die Forderungen für die Anwendung des Billigstbieterprinzips erfüllt sind. Bei einer konstruktiven Ausschreibung sind die Leistungspositionen im Leistungsverzeichnis aufgeschlüsselt und damit laut § 79 (3) BVergG *"klar und eindeutig definiert."* Doch wie sieht es bei einer funktionalen Ausschreibung aus? Dabei werden nur die Anforderungen an das Bauwerk definiert, die Leistungen werden *"als Aufgabenstellung durch Festlegung von Leistungs- oder Funktionsanforderungen beschrieben."*⁹⁰ Damit sind die Kriterien für eine Vergabe nach dem Billigstbieterprinzip jedoch nicht erfüllt. Es ist demzufolge auch

⁸⁶ Vgl. SCHNEIDER, E.: Brauchen wir ein neues oder ein besseres Vertrags- und Vergabemodell für Infrastrukturprojekte?. In: BauAktuell, März/2014. S. 63.

⁸⁷ Vgl. § 79 Abs.3 BVergG 2006.

⁸⁸ Vgl. § 100 BVergG 2006.

⁸⁹ Vgl. Expertenbefragung Kap.6.4, 21.

⁹⁰ § 95 Abs.3 BVergG 2006.

nicht möglich, eine funktionale Ausschreibung mit dem Zuschlag an den Billigstbieter zu beenden, vielmehr muss in diesem Fall das Bestbieterprinzip zur Anwendung kommen.

Um die Forderung nach einer Bestbietervergabe zu erfüllen, verwenden manche Auftraggeber in Österreich eine Gewichtung von 97/3, wobei mit 97 % der Preis in die Bewertung einfließt und mit 3 % die Verlängerung der Gewährleistungsfrist. Diese "Alibi"-Kriterien eignen sich nach Meinung der Verfasserin allerdings nicht um das technisch und wirtschaftlich günstigste Angebot festzustellen, sondern erwecken nur den Anschein einer Bestbietervergabe.

Die Problematik der "Alibi"-Kriterien ist auch in anderen Ländern der Europäischen Union bekannt. So stellte sich in Deutschland folgender Fall dar:⁹¹ Eine Vergabestelle hatte mittels eines offenen Verfahrens mehrere Bauleistungen ausgeschrieben. Laut der Angebotsaufforderung sollte der Zuschlag an das technisch und wirtschaftlich günstigste Angebot erteilt werden. Die Zuschlagskriterien lauteten folgendermaßen: der Preis sollte mit einer Gewichtung von 95 % in die Bewertung einfließen, die Terminplanung mit 5 %. Die Bestbieterermittlung ergab ein erstplatziertes Angebot, das fünf Prozent preiswerter war als das zweitplatzierte. Daraufhin leitete der zweitplatzierte Bauunternehmer ein Nachprüfungsverfahren ein. Ihm wurde schließlich vom Oberlandesgericht Düsseldorf Recht gegeben. Das zur Ermittlung des technisch und wirtschaftlich günstigsten Angebotes verwendete Zuschlagskriterium "Terminplanung" war auf ein nahezu unbedeutendes Maß herabgestuft worden und konnte so die Preiswertung faktisch nicht mehr umkehren. Da es außerdem keine abgestufte Beurteilung gab, sondern nur erfüllt oder nicht erfüllt werden konnte und von allen Bietern eingehalten wurde, reduzierte sich die Bewertung nur noch auf den Preis. Das Gericht argumentierte, dass dem Zuschlagskriterium nur eine Alibifunktion zukam, weshalb dieses Vergabeverfahren keine Grundlage für die Ermittlung des wirtschaftlich und technisch günstigsten Angebotes bilden konnte.⁹²

Anhand der Expertenbefragung im Rahmen des Bauwirtschaftssymposiums konnten die Hauptgründe für die Vermeidung der Vergabe nach dem Bestbieterprinzip herausgefunden werden: zum einen ist die Bewertung und der Zuschlag juristisch angreifbarer als die Vergabe an den Billigstbieter.⁹³ Nicht berücksichtigte Bieter fechten die Zuschlagsentscheidung oftmals an, wodurch sich das gesamte Bauvorhaben

⁹¹ OLG Düsseldorf, Beschluss v. 27.11.2013 - VII-Verg 20/13.

⁹² OLG Düsseldorf, Beschluss v. 27.11.2013 - VII-Verg 20/13.

⁹³ Vgl. SCHNEIDER, E.: Brauchen wir ein neues oder ein besseres Vertrags- und Vergabemodell für Infrastrukturprojekte?. In: BauAktuell, März/2014, S. 63.

verzögert und die Kosten das ohnehin limitierte Budget übersteigen.⁹⁴ Zum anderen ist die Anwendung des Bestbieterprinzips um ein Vielfaches aufwendiger als die Ermittlung nach dem Billigstbieterprinzip.⁹⁵ Dies liegt einerseits an der Ausformulierung und Festlegung der Zuschlagskriterien und deren Gewichtung.⁹⁶ Sie müssen bereits in der Ausschreibung bekannt gegeben werden und dürfen sich bis zur Zuschlagsentscheidung nicht mehr ändern.⁹⁷ Andererseits ist auch die Bewertung mit einem höheren Aufwand verbunden, da die Qualitätskriterien quantifiziert und in den meisten Fällen von einer Kommission beurteilt werden müssen.⁹⁸

Dass die Kosten das geplante und veranschlagte Ausmaß übersteigen, wird auch bei der Anwendung des Billigstbieterprinzips vorkommen. Die Erfahrung zeigt, dass in den meisten Fällen versucht wird, niedrige Angebotspreise durch exzessives "Claiming"⁹⁹ kräftig aufzubessern.¹⁰⁰ Trotzdem werden die hohen Kosten oftmals als Grund für die Vermeidung des Bestbieterprinzips angegeben.¹⁰¹ Zusätzlich hat sich bei der Expertenbefragung herausgestellt, dass viele öffentliche Auftraggeber die Qualitätssteigerung, die durch Anwendung von Zuschlagskriterien erwirkt werden soll, als sehr geringfügig empfinden und diese in keinem Verhältnis zu den erhöhten Baukosten steht.¹⁰²

4.2 Bestbieterprinzip in der Praxis

Über die angemessene Verteilung der Gewichtung zwischen Preis und anderen Qualitätskriterien im Bauwesen gibt es unterschiedliche Meinungen. Sie reichen von einem Verhältnis Preis zu Qualitätskriterien von 70/30 oder 60/40¹⁰³ bis hin zu einer 90/10 Verteilung, wie sie von einem Experten vorgeschlagen wurde.¹⁰⁴ Der Großteil der Experten sieht

⁹⁴ Vgl. SCHNEIDER, E.: Brauchen wir ein neues oder ein besseres Vertrags- und Vergabemodell für Infrastrukturprojekte?. In: BauAktuell, März/2014. S. 63.

⁹⁵ Vgl. Expertenbefragung Kap.6.1.

⁹⁶ Vgl. SCHNEIDER, E.: Brauchen wir ein neues oder ein besseres Vertrags- und Vergabemodell für Infrastrukturprojekte?. In: BauAktuell, März/2014. S. 63.

⁹⁷ Vgl. CONTAG, C.; ZANNER, C.: Vergaberecht nach Ansprüchen. S. 44.

⁹⁸ Vgl. Expertenbefragung Kap.6.1.

⁹⁹ Claiming bezeichnet das Stellen von Forderungen eines Projektpartners, das sich in Folge einer Vertragsabweichung ergibt und ist oft die einzige Möglichkeit, ein Projekt finanziell erfolgreich zu realisieren.

¹⁰⁰ Vgl. SCHNEIDER, E.: Brauchen wir ein neues oder ein besseres Vertrags- und Vergabemodell für Infrastrukturprojekte?. In: BauAktuell, März/2014. S. 63.

¹⁰¹ Vgl. Expertenbefragung Kap.6.1.

¹⁰² Vgl. Expertenbefragung Kap.6.1.

¹⁰³ Vgl. SCHNEIDER, E.: Brauchen wir ein neues oder ein besseres Vertrags- und Vergabemodell für Infrastrukturprojekte?. In: BauAktuell, März/2014. S. 65.

¹⁰⁴ Vgl. Gesprächsprotokoll "Eignungs- und Zuschlagskriterien in der Praxis", 25.08.2014.

die Gewichtung allerdings projektabhängig und legt sich auf kein Verhältnis fest.¹⁰⁵

Die Anwendung des Bestbieterprinzips bedeutet unabhängig davon nicht automatisch Mehrkosten für die Auftraggeber. Insgesamt kann von geringeren Mängelfolgekosten, höherer Qualität und infolgedessen weniger Erhaltungsaufwand ausgegangen werden. Aus diesem Grund preschen laut Medienberichten momentan auch ÖBB und Asfinag vor und verwenden verstärkt das Bestbieterprinzip. Sie stellen bei aktuellen Vergaben höhere Anforderungen an den Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, Personalqualifikation, Regionalität und ökologische Bauführung.¹⁰⁶

4.3 Bewertung durch eine Kommission

Der Zuschlag an das wirtschaftlich und technisch günstigste Angebot erfolgt im Regelfall durch die Beurteilung einer Kommission. Zuschlagskriterien, die nicht nur mit "erfüllt" oder "nicht erfüllt" beurteilt werden können, sondern nach ihrer Qualität, müssen von einer unabhängigen Kommission überprüft werden. Dabei ist eine objektive Beurteilung entscheidend.¹⁰⁷

Bereits in der Ausschreibung sind alle Kriterien, nach denen der Zuschlag erfolgt, aufzulisten. Die Kommission ist bereits in die Erstellung der Zuschlagskriterien und deren Gewichtung einzubinden.¹⁰⁸ Bei der Beurteilung muss sie sich an diese halten und darauf aufbauend den Bestbieter ermitteln.¹⁰⁹ Über die Beurteilung ist von den Mitgliedern der Kommission eine schriftliche Dokumentation zu erstellen, in der die jeweiligen Bewertungsschritte angeführt werden. Mit der Zuschlagsentscheidung endet die Arbeit der Bewertungskommission.¹¹⁰

Die Kommission setzt sich aus einem sachkundiger Vertreter des Auftraggebers, einer mit dem Projekt vertrauten Person sowie einem externen Fachmann zusammen. Sie müssen die für die Durchführung von Vergabeverfahren erforderlichen Kenntnisse sowie die für die Beurteilung notwendigen Hintergrundinformationen besitzen.¹¹¹

¹⁰⁵ Vgl. Expertenbefragung Kap.6.4, 1.

¹⁰⁶ Vgl. FRITZ, G.: ÖBB und Asfinag starten mit Vergaben an Bestbieter. www.wirtschaftsblatt.at. Datum des Zugriffs: 14.Jänner.2015.

¹⁰⁷ Vgl. AUSTRIAN NATIONAL COMMITTEE OF ITA: Empfehlungen für ein Vergabemodell für Infrastrukturprojekte S. 18.

¹⁰⁸ Ebd.

¹⁰⁹ Vgl. CONTAG, C.; ZANNER, C.: Vergaberecht nach Ansprüchen. S. 44.

¹¹⁰ Vgl. AUSTRIAN NATIONAL COMMITTEE OF ITA: Empfehlungen für ein Vergabemodell für Infrastrukturprojekte S. 18.

¹¹¹ Ebd.

5 Ausgestaltung von Zuschlagskriterien

In diesem Kapitel werden sinnvolle Zuschlagskriterien aufgegriffen und deren Potential zur Umsetzung analysiert.

Aus einer Literatur- und Judikatursuche wurden relevante Zuschlagskriterien ausgesucht. Zusätzliche Inputs ergaben sich aus den Unterlagen der Initiative "Faire Vergaben" sowie aus dem Gespräch vom 25.08.2014.

Die von der Verfasserin als sinnvoll erachteten Zuschlagskriterien werden im Folgenden näher beschrieben, anschließend wird auf die Ziele und Intentionen des Auftraggebers eingegangen, dieses Kriterium zu verwenden. Den nächsten Punkt bildet die Umsetzung der Kriterien in die Praxis sowie Möglichkeiten der Sanktionierbarkeit. Dabei werden zur besseren Verständlichkeit die Bewertungen mittels Gewichtung berechnet, die verwendeten Werte sind frei erfunden. Zum Abschluss wird noch auf eventuell vorhandenes Konfliktpotential eingegangen. Im Besonderen wird auf die Vereinbarkeit mit den Grundsätzen des Vergaberechts geachtet.

Die ausgearbeiteten Zuschlagskriterien und deren Sinnhaftigkeit wurden im Zuge einer Expertenbefragung von Experten beurteilt. Die Auswertung dazu ist in Kapitel 6 zu finden.

5.1 Umweltaspekte

Unter dem Begriff Umweltaspekte nennt das BVergG *"die Berücksichtigung ökologischer Aspekte (wie etwa Endenergieeffizienz) bei der Beschreibung der Leistung, bei der Festlegung der technischen Spezifikationen oder durch die Festlegung konkreter Zuschlagskriterien mit ökologischem Bezug"*.¹¹² Seit einigen Jahren ist damit sogar gefordert, Zuschlagskriterien festzulegen, die einen besonderen Schwerpunkt auf die Umweltgerechtigkeit der Leistung legen. Im Folgenden werden einige Beispiele genannt, wie solche Umweltaspekte als Zuschlagskriterium ausgebildet werden können.

5.1.1 Transportwege/Regionalität

Das Zuschlagskriterium Transportwege/Regionalität soll ein wichtiges Instrument zur Reduzierung der Umweltbelastung darstellen. Als Bewertungsgrundlage dient der CO₂-Ausstoß über die gesamte Projektdauer. Je kürzer die An- und Abfahrtsstrecke der Baumaschinen

¹¹² § 19 Abs.5 BVergG 2006.

eines Bieters zur Baustelle etc. sind, desto weniger CO₂ wird ausgestoßen. Derselbe Effekt kann erzielt werden, indem beispielsweise Hybridfahrzeuge verwendet werden oder indem Materialien über längere Strecken mit öffentlichen Verkehrsmitteln, beispielsweise auf der Schiene transportiert werden.

5.1.1.1 Ziele und Intentionen des Auftraggebers

Ein primäres Ziel dieses Zuschlagskriteriums stellt die Reduzierung des CO₂-Ausstoßes beim An- und Abtransport zur Baustelle dar. Damit soll dem Umweltschutz Rechnung getragen werden und die CO₂-Belastung verringert werden. Aus diesem Grund ist dieses Kriterium vor allem für öffentliche Auftraggeber von Interesse, die im Bereich Umweltschutz tätig sind, wie zum Beispiel das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft.

Mit der Verkürzung der Transportwege ergibt sich aber auch für Gemeinden, Länder und ASFINAG ein Vorteil, da sie als Straßenerhalter für den Zustand der Straßen zuständig sind. Der Schaden an der Straße, der durch einen voll beladenen LKW entsteht, ist durchschnittlich um das 100.000 fache größer als der, der durch einen PKW entsteht.¹¹³ Mit einer Verkürzung der Transportwege können somit die Beschädigungen des Straßennetzes und der Erhaltungsaufwand verringert werden.

Neben diesen beiden Vorteilen darf auch das Thema der Regionalität nicht vernachlässigt werden. Ein Bauauftrag in der näheren Umgebung stärkt die regionale Wirtschaft, was vor allem im ländlichen Bereich zur Attraktivierung des Lebensraumes und zur Verhinderung der Landflucht beiträgt. Zusätzlich verkürzen sich die Arbeitswege, wodurch wieder ein deutlich geringerer CO₂-Ausstoß gemessen werden kann.

5.1.1.2 Umsetzung und Bewertung

Die Bewertung des Zuschlagskriteriums könnte durch Kalkulation der Zu- und Abfahrten aller Fahrzeuge jeder Baufirma erfolgen. Dabei sollen der Transport der Baugeräte, die Baustelleneinrichtung und die Anlieferung der Baumaterialien (Bewehrung, Beton usw.) berücksichtigt werden. Die Berechnung der Fahrten ist dabei relativ einfach. Bei einer konstruktiven Ausschreibung ist im Leistungsverzeichnis bereits die erforderliche Betonmenge errechnet, mit welcher die Fahrten kalkuliert werden können. Dasselbe gilt für alle anderen Baumaterialien. Wird die Leistung

¹¹³ Vgl. FELLENDORF, M.: "Straßenwesen VU". Skriptum TU Graz, Institut für Straßen- und Verkehrswesen. S. 46.

funktional ausgeschrieben, gestaltet sich die Berechnung wesentlich schwieriger.

Der Bieter errechnet mit dem bekannten CO₂-Ausstoß der ihm zur Verfügung stehenden Fahrzeuge und der Anfahrtsstrecke die gesamte, voraussichtliche CO₂-Belastung während der Bauphase. Das Angebot mit dem kleinsten Wert erhält als Bewertung 100 %, die Beurteilung aller anderen Bieter wird auf Basis dieses Referenzwertes errechnet.

Die Überprüfung gestaltet sich dabei einigermaßen schwierig, weshalb darüber nachgedacht werden sollte, die CO₂-Emissionen auf die Motorleistung von Baumaschinen bzw. Transportfahrzeugen umzulegen.¹¹⁴

5.1.1.3 Berechnungstool

Es ist zu klären, wer die Berechnung des CO₂-Ausstoßes durchführt. Errechnet sie der Bieter selbst, ist die Vergleichbarkeit der Angebote unter Umständen nicht gegeben. Damit würde nicht nur den Grundsätzen des Vergabeverfahrens widersprochen, sondern auch die Angebotsprüfung erwiese sich als sehr aufwendig bzw. nicht realisierbar.

Berechnet der Auftraggeber den Ausstoß selbst, verstößt dies unter Umständen gegen das Transparenzgebot, da die Berechnung für den Bieter nicht nachvollziehbar ist.

Die Bieter benötigen demnach ein unabhängiges, objektives Berechnungstool, in dem sie ihre Kennwerte einfügen, die Berechnungszellen bleiben gesperrt. Dieses Tool müsste vom Auftraggeber zur Verfügung gestellt und anschließend ausgewertet werden.¹¹⁵ In einer Masterarbeit an der Universität Innsbruck wurde bereits ein solches Berechnungstool zur Erstellung einer Ökobilanz im Spezialtiefbau entwickelt.¹¹⁶

Mittels einer Ökobilanz sollen die Umweltbelastungen von sechs Spezialtiefbauverfahren hinsichtlich Treibhauspotential und nicht erneuerbarer Energieaufwand berechnet werden. Dabei werden die benötigten Stoff- und Energieflüsse ermittelt. Als Bezugsgröße dient die Herstellung von 1m² Baugrubensicherung.¹¹⁷ *Cologna* erstellte ein Excel-Tool, mit dessen Hilfe die Ökobilanz von jedem Bieter einfach ermittelt werden kann. Damit keine Manipulation durch den Bieter auftritt, werden

¹¹⁴ Vgl. Expertenbefragung Kap.6.4, 2.

¹¹⁵ Vgl. COLOGNA, T.; GSCHÖSSER, F.; TAUTSCHNIG, A.: Berücksichtigung von ökologischen Faktoren bei der Vergabe und Umsetzung von Spezialtiefbauarbeiten. In: bau aktuell, 5/2014. S. 186.

¹¹⁶ Vgl. COLOGNA, T.: Berücksichtigung von ökologischen Faktoren für die Vergabe und Umsetzung von Spezialtiefbauarbeiten. Masterarbeit . S. 1.

¹¹⁷ Vgl. COLOGNA, T.; GSCHÖSSER, F.; TAUTSCHNIG, A.: Berücksichtigung von ökologischen Faktoren bei der Vergabe und Umsetzung von Spezialtiefbauarbeiten. In: bau aktuell, 5/2014. S. 184.

alle Berechnungszellen gesperrt, der Bieter kann nur die für ihn vorgesehene Input-Zellen ausfüllen.¹¹⁸

Ein solches Berechnungstool kann auch für die Ermittlung des CO₂-Ausstoßes beispielsweise für Betonierarbeiten verwendet werden. Vom Auftraggeber werden alle Angaben zum Projekt, wie die notwendigen Kubikmeter Beton, das erforderliche Gerät, usw. gemacht. Der Bieter gibt den Anfahrtsweg, Eigenschaften seiner verwendeten Geräte und Kenndaten der LKWs an. Damit können vom Auftraggeber alle Angebote miteinander verglichen und bewertet werden. Das selbe Verfahren ließe sich für unterschiedliche Positionen berechnen, zum Beispiel Betonierarbeiten, Scharbeiten, Baustelleneinrichtung, usw.

5.1.1.4 Konfliktpotential und Sanktionierbarkeit

Durch die gemeinschaftsrechtlichen Grundfreiheiten ergibt sich ein Konfliktpotential mit dem Gedanken der Regionalität.

Gleichbehandlungsgebot

Da das Gleichbehandlungsgebot verbietet, Bieter durch den Standort einen Vorteil genießen zu lassen, kann dieses Kriterium nicht in dieser Form zur Anwendung kommen. Dieser Aspekt kann deshalb unter Umständen nur unter dem Gesichtspunkt der Umweltgerechtigkeit gerechtfertigt werden. Dabei muss allerdings beachtet werden, dass vor allem im Oberschwellenbereich bei EU-weiten Ausschreibungen die Möglichkeit besteht, dass sich Bieter aus dem Ausland eine Subfirma in der näheren Umgebung des Bauvorhabens suchen und damit wieder die Subvergaben vorantreiben.

Ein weiteres Problem ergibt sich mit der nachträglichen Sanktionierbarkeit der Zuschlagsentscheidung. Dazu ein Beispiel:

Bei der Vergabe der Fassade des neuen Krankenhauses Wien-Nord bekam ein deutsches Unternehmen, das einen Partnerbetrieb im Burgenland hatte, den Zuschlag für das 48 Millionen Euro Projekt. Der burgenländische Subunternehmer schlitterte in den Konkurs, woraufhin ein deutscher Subunternehmer einsprang.¹¹⁹ Wäre dieser öffentliche Auftrag nach dem Bestbieterprinzip mit Zuschlagskriterium "Transportwege" vergeben worden, wäre zwar bei der Submission das deutsche Unternehmen als Bestbieter hervorgegangen, doch mit dem Konkurs des

¹¹⁸ Vgl. COLOGNA, T.; GSCHÖSSER, F.; TAUTSCHNIG, A.: Berücksichtigung von ökologischen Faktoren bei der Vergabe und Umsetzung von Spezialtiefbauarbeiten. In: bau aktuell, 5/2014. S. 186.

¹¹⁹ Vgl. PRESSE: Bauaufträge: Bestbieter soll zum Zug kommen. www.wirtschaftsblatt.at. Datum des Zugriffs: 14.Jänner.2015.

burgenländischen Subunternehmers wäre das Zuschlagskriterium "Transportwege" nachträglich völlig anders zu bewerten gewesen.

Es ist also notwendig, den Auftragnehmer auch bei Ausfall eines Subunternehmers in die Pflicht zur Erfüllung des Zuschlagskriteriums zu nehmen. Dies könnte beispielsweise mithilfe einer Pönale erreicht werden. Dazu sollte folgendes Szenario überdacht werden:

Der Auftragnehmer bietet bei obigem Beispiel mit einem teuren burgenländischen Subunternehmen an. Durch die Nähe zum Bauvorhaben erhält er eine ausgezeichnete Bewertung beim Zuschlagskriterium "Transportwege / CO₂-Ausstoß". Zur Ausführung sucht er sich allerdings ein viel billigeres Subunternehmen aus Osteuropa, mit dessen Preis er auch anbietet. Damit hat er zwei Vorteile: zum einen kann er einen günstigen Preis anbieten und zum anderen ist seine Beurteilung beim Zuschlagskriterium "Transportwege / CO₂-Ausstoß" durch die geringe Entfernung zum Ort der Leistungserbringung sehr hoch. Die Pönale, die mit dem Wechsel zum osteuropäischen Subunternehmer fällig wird, kann er entweder im Vorfeld im Angebot inkludieren, indem er beispielsweise die Leistung des Subunternehmers etwas teurer anbietet (womit sie bei guter Kalkulation immer noch billiger als die Leistung des heimischen Subunternehmers ist). Oder aber der Auftragnehmer wird mit späterem Claiming versuchen, die zusätzlichen Kosten auszugleichen. Es ist deshalb nach Meinung der Verfasserin notwendig, das Angebot des Subunternehmers mit abzugeben, um diese Umgehung des Zuschlagkriteriums zu verhindern.

Einige Auftragnehmer sind außerdem besorgt, dass sie bei Verwendung dieses Zuschlagskriteriums "erpressbar"¹²⁰ würden. Da für die Legung des Angebotes die Subunternehmer bekannt sein müssen, sind sie bei Auftragserteilung im Vorteil. Denn der Auftragnehmer ist auf sie angewiesen und wird dadurch in gewisser Weise erpressbar.¹²¹

5.1.2 Verwendung von recyclingfähigem oder recyceltem Material

Mit der Verwendung von recyclingfähigem oder bereits recyceltem Material soll vor allem der Anteil von Sondermüll bei der Entsorgung verringert werden. Abfälle aus dem Bauwesen entstehen großteils beim Abbruch, dem Umbau und der Sanierung von Bauwerken, nur 10 % stammen von Neubauten.¹²² Der Abfall stammt aus dem Hochbau, dem Tiefbau, dem Straßen- und dem Brückenbau.

¹²⁰ Expertenbefragung Kap.6.4, 3.

¹²¹ Vgl. Expertenbefragung Kap.6.4, 3.

¹²² Vgl. BUNDESMINISTERIUM FÜR LAND- UND FORSTWIRTSCHAFT, UMWELT UND WASSERWIRTSCHAFT: Bundes-Abfallwirtschaftsplan 2011 S. 62.



Abbildung 1 Die wesentlichen Abfälle aus dem Bauwesen¹²³

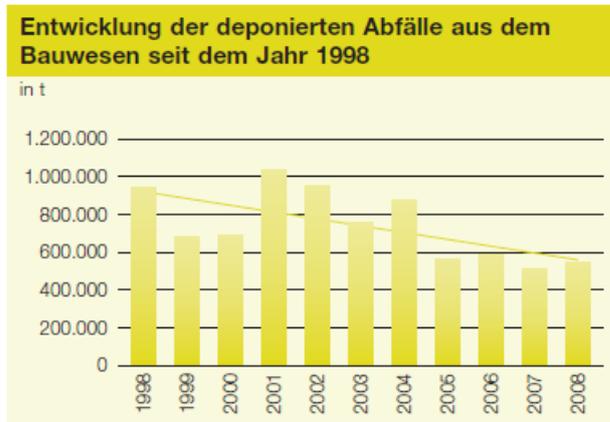
Im Jahr 2009 fielen in Österreich rund 6,9 Mio. Tonnen Abfälle im Bauwesen an.¹²⁴ Davon konnten etwa 5,5 Mio. Tonnen wieder verwertet werden.¹²⁵ Von den übrigen 1,4 Mio. Tonnen mussten zirka 510.000 Tonnen aufgrund ihrer Inhomogenität deponiert werden und konnten keinem Stoffstrom mehr zugeführt werden.¹²⁶ Im Allgemeinen nimmt der Anteil der nicht verwertbaren Abfälle jedoch ab.

¹²³ BUNDESMINISTERIUM FÜR LAND- UND FORSTWIRTSCHAFT, UMWELT UND WASSERWIRTSCHAFT: Bundes-Abfallwirtschaftsplan 2011 S. 62.

¹²⁴ a.a.O. S. 63.

¹²⁵ Ebd.

¹²⁶ Ebd.

Abbildung 2 Deponierte Abfälle von 1998 - 2008¹²⁷

5.1.2.1 Ziele und Intentionen des Auftraggebers

Das Hauptziel bei der Verwendung dieses Zuschlagskriteriums stellt der Versuch dar, die Umweltbelastung beim Abbruch von Bauwerken durch schädlichen Sondermüll so weit als möglich einzudämmen. Miteinher geht damit auch die Verringerung der Abbruchkosten, da vor allem die Deponierung dieser Abfälle einen großen Kostenfaktor beim Abbruch darstellt.

5.1.2.2 Umsetzung

Der Österreichische Baustoff-Recycling Verband ist Herausgeber einiger Richtlinien, die Qualitätskriterien und Grenzwerte für verschiedenste Recycling-Baustoffe enthalten. Anhand dieser können Punkte für die Verwendung recyclingfähiger Baumaterialien verwendet werden.¹²⁸

Beispielsweise kann der geforderte U-Wert für einen Wandaufbau vorgegeben werden. Bieter, die recyclingfähiges Material zur Erreichung der Vorgabe verwenden, erhalten Zusatzpunkte für das Zuschlagskriterium "Verwendung von recyclingfähigem oder recyceltem Material".

5.1.2.3 Sanktionierbarkeit

Der Einbau dieser Baustoffe muss von der örtlichen Bauaufsicht überprüft werden, denn eine nachträgliche Kontrolle und eine damit verbundene Sanktionierung (mittels einer Pönale) bei Nichteinbau ist

¹²⁷ BUNDESMINISTERIUM FÜR LAND- UND FORSTWIRTSCHAFT, UMWELT UND WASSERWIRTSCHAFT: Bundes-Abfallwirtschaftsplan 2011 S. 64.

¹²⁸ Vgl. ÖSTERREICHISCHER BAUSTOFF-RECYCLING VERBAND: Der Österreichische Baustoff-Recycling Verband. S. 12.

oftmals nicht möglich, beispielsweise bei der Verwendung recycelter Ziegel, die als Zuschlagstoff für Beton wiederverwendet werden.

5.1.3 Verringerung der Lärmemissionen

Mit dem Zuschlagskriterium "Verringerung der Lärmemissionen" soll die Lärmbelastung für die Umwelt während der Bauarbeiten so weit als möglich eingedämmt werden. Dies betrifft den sogenannten Baulärm, der durch gewerbliche Bauarbeiten verursacht wird. Lärm, der von Privatpersonen verursacht wird, fällt nicht in diese Kategorie.¹²⁹

Von der Statistik Austria wird alle vier Jahre eine Erhebung durchgeführt, in welchem Ausmaß Menschen in ihrem Wohnbereich von äußeren Umweltauswirkungen (Luft, Lärm, Wasserqualität usw.) beeinflusst werden.¹³⁰ Dabei erhielt der Bereich Lärm die schlechteste Beurteilung aller überprüften Faktoren.¹³¹ Während speziell die Bereiche Wasserqualität, Grünraum und die Verfügbarkeit hochwertiger Lebensmittel mit deutlich über 90 % als "gut" beurteilt wurden, stuften nur 71 % die Lärmsituation als "gut" ein.¹³² Bei der Studie im Jahr 2011 gaben 40 % der Österreicher an, dass sie sich durch Lärm in ihrer eigenen Wohnung belastet fühlen, 6,6 % davon gaben eine starke Lärmstörung an, 3,7 % eine sehr starke.¹³³ In Ballungszentren fiel das Ergebnis deutlich negativer aus.¹³⁴

¹²⁹ Vgl. BÜRGERSERVICE: Baulärm. www.umweltbundesamt.de. Datum des Zugriffs: 21.Jänner.2015.

¹³⁰ Vgl. STATISTIK AUSTRIA: Mikrozensus Umweltbedingungen, Umweltverhalten. Projektbericht. S. 7.

¹³¹ a.a.O. S. 22.

¹³² Ebd.

¹³³ a.a.O. S. 33.

¹³⁴ Ebd.

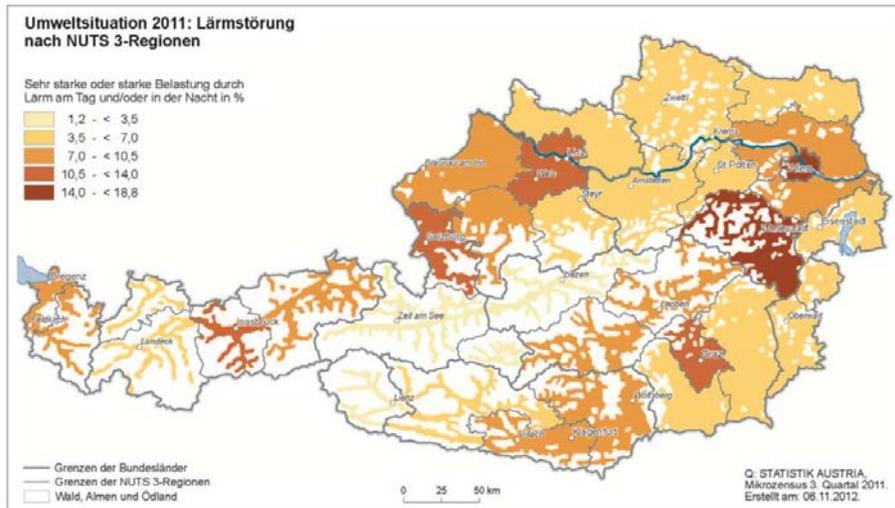


Abbildung 3 Lärmbelastung in Österreich¹³⁵

Die größte Lärmquelle stellte dabei der Verkehr mit 62 % dar. Zweitstärkste Lärmquelle sind Nachbarwohnungen, gefolgt vom Baustellenlärm. Der Baustellenlärm hat im Vergleichszeitraum von 2007 bis 2011 um 14,4 % zugenommen.¹³⁶

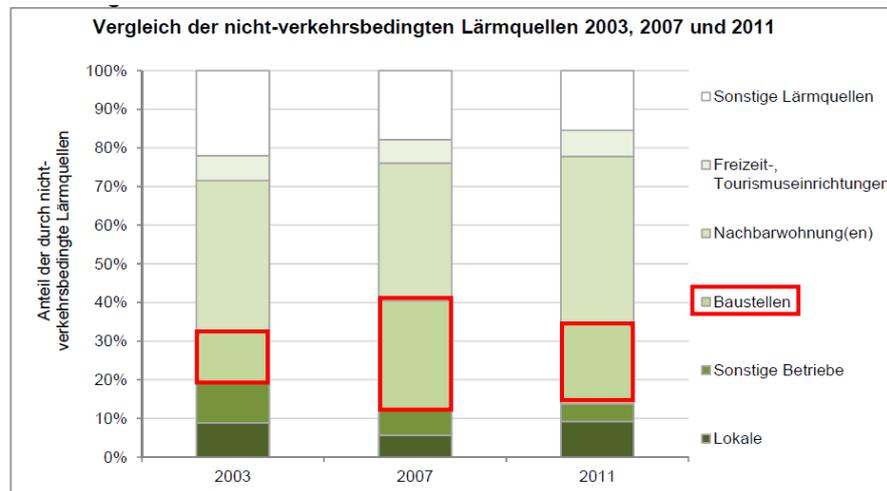


Abbildung 4 Vergleich der nicht-verkehrsbedingten Lärmquellen¹³⁷

Tagsüber ist der durch Baustellen verursachte Lärm fast doppelt so hoch wie nachts.¹³⁸ Dies liegt an der durch das Baulärmgesetz verordneten Nachtruhe, welche nur in Ausnahmefällen unterbrochen werden darf. Zusammenfassend kann gesagt werden, dass sich Baulärm in den

¹³⁵ STATISTIK AUSTRIA: Mikrozensus Umweltbedingungen, Umweltverhalten. Projektbericht. S. 36.

¹³⁶ a.a.O. S. 44.

¹³⁷ Ebd.

¹³⁸ a.a.O. S. 45.

letzten Jahren stetig gesteigert hat und speziell im dicht besiedelten Gebiet als empfindliche Störung empfunden wird.¹³⁹

5.1.3.1 Ziele und Intentionen des Auftraggebers

Eine Verringerung der Lärmemissionen ist deshalb in erster Linie interessant für den innerstädtischen Bereich. Dort sind aufgrund der hohen Bebauungsdichte nicht nur die unmittelbaren Nachbarn dem Baulärm ausgesetzt.

Das Kriterium "Verringerung der Lärmemissionen" betrifft aber nicht nur den innerstädtischen Bereich, sondern auch Tourismusregionen und den Umkreis von Kranken- und Pflegeanstalten. Für Tourismusregionen ist es besonders wichtig, Lärm im Allgemeinen in Grenzen zu halten, um die Erwartungen und Ansprüche der Gäste zu erfüllen. Eine hohe Lärmbelastung in der Hochsaison verursacht Unzufriedenheit unter den Touristen und kann aufgrund schlechter Bewertungen zu Umsatzeinbußen in den folgenden Jahren führen. Auch im Bereich von Krankenhäusern und Pflege- und Altersheimen sollte auf geringe Lärmemissionen Wert gelegt werden. Patienten benötigen zur Heilung und Regeneration Ruhe, weshalb das Zuschlagskriterium "Verringerung der Lärmemissionen" speziell im Krankenhausbereich eingesetzt werden sollte.

5.1.3.2 Umsetzung

Baulärm kann durch unterschiedlichste Maßnahmen verringert werden, beispielsweise durch den Einsatz lärmarmer Bauverfahren und Baumaschinen. Außerdem kann ein Konzept erarbeitet werden, das besonders lärmintensive Arbeiten zeitlich komprimiert und anschließend lange Lärmpausen vorsieht.

Die Bewertung des Zuschlagskriteriums "Verringerung der Lärmemissionen" kann nach Ansicht der Verfasserin in zwei Schritten erfolgen:

1. Im ersten Schritt wird die Einhaltung einer maximalen Lärmbelastung, gemessen in Dezibel, gefordert. Verpflichtet sich ein Bieter zur Einhaltung, erhält er 50 % der gewichteten Punkte für das Zuschlagskriterium.
2. Den zweiten Schritt bildet ein Lärmkonzept, das von den Bietern alternativ abgegeben werden kann. In diesem Konzept können lärmintensive Arbeiten zeitlich komprimiert ausgeführt werden,

¹³⁹ Vgl. STATISTIK AUSTRIA: Mikrozensus Umweltbedingungen, Umweltverhalten. Projektbericht. S. 45.

anschließend folgen längere Lärmpausen. Für die Abgabe eines solchen Konzeptes werden die übrigen 50 % vergeben.

Für Planerleistungen kann als zusätzliches Zuschlagskriterium die dauerhafte Verringerung der Lärmemissionen überlegt werden, speziell bei Infrastrukturbauten kann ein höherer Lärmschutz die Qualität des Bauwerkes steigern.

5.1.3.3 Konfliktpotential und Sanktionierbarkeit

Damit die Konzepte zur Lärmverringern auch sinnvoll und effektiv sind, müssen sie vorher definierte Mindestkriterien erfüllen. Außerdem verpflichtet sich der Bieter mit der Abgabe auch zur Einhaltung seines Vorschlags. Verstöße sowohl gegen das Konzept als auch gegen die maximal zulässige Lärmbelastung sollten mittels Strafzahlungen sanktioniert werden. Mittels Lärmmessstationen, die bereits in der Ausschreibung bekannt gegeben werden, kann die Einhaltung überprüft werden.

5.2 Soziale Aspekte

Soziale Aspekte bilden einen weiteren Schwerpunkt bei der Ausgestaltung der Zuschlagskriterien.

§ 19 Abs 6 BVergG. *"Im Vergabeverfahren kann auf die Beschäftigung von Frauen, von Personen im Ausbildungsverhältnis, von Langzeitarbeitslosen, von Menschen mit Behinderung und älteren Arbeitnehmern sowie auf Maßnahmen zur Umsetzung sonstiger sozialpolitischer Belange Bedacht genommen werden."*

5.2.1 Lehrlingsausbildung

Da die Ausbildung von Lehrlingen ein wichtiges Anliegen der österreichischen Wirtschaft ist, sollte die Lehrlingsausbildung als Zuschlagskriterium ausgebildet werden. Dabei soll die Beschäftigung von Lehrlingen in den mitbietenden Unternehmen überprüft werden, insbesondere jener Lehrlinge, die am betreffenden Bauvorhaben mitwirken.

5.2.1.1 Ziele und Intentionen des Auftraggebers

Besonderes Interesse an der Beschäftigung von Lehrlingen haben Bund und Länder. Als Unterstützer des Arbeitsmarktservice fördern sie speziell Jugendliche und deren Ausbildung. Mithilfe dieses Zuschlagskriteriums kann zwar die Jugendarbeitslosigkeit nicht unbedingt gesenkt werden, doch es setzt ein Zeichen für eine höhere Beschäftigungsquote unter Jugendlichen. Außerdem werden Bauunternehmen mit dieser Maßnahme angeleitet, die Lehrlingszahlen in ihrem Betrieb zu erhöhen.

5.2.1.2 Umsetzung

Von der Wirtschaftskammer Steiermark wurde bereits ein Modell zur Berücksichtigung der Lehrlingsausbildung im Bestbieterverfahren vorgestellt. Dabei wird neben Lehrlingsausbildung nur der Preis als zweites Zuschlagskriterium angeführt. Je nach Auftragswert erhält der Preis eine Gewichtung von 90 % bis 96 %.¹⁴⁰

¹⁴⁰ WKO STEIERMARK: Anwendung des Bestbieterprinzips bei öffentlichen Auftragsvergaben S. 12.

Geschätzter Auftragswert	Preis	Lehrlingsausbildung	Max. Lehrlingsanzahl
EUR ≤ 400.000,--	90 %	10 %	3
EUR > 0,4 bis ≤ 1 Mio.	93 %	7 %	4
EUR > 1 Mio.	96 %	4 %	5

Tabelle 1 - Gewichtung des Zuschlagskriteriums "Lehrlingsausbildung"¹⁴¹

Für das Zuschlagskriterium "Lehrlingsausbildung" werden maximal 100 ungewichtete Punkte vergeben, die in Abhängigkeit des Auftragswertes für die jeweils höchste Lehrlingsanzahl vergeben werden. Bei nur einem Lehrling werden dementsprechend nur 20, 25 bzw. 33,3 ungewichtete Punkte vergeben. Dieser Wert wird anschließend mit 10 % gewichtet. Dasselbe System wird beim Kriterium Preis angewendet. Daraus ergibt sich eine gewichtete Gesamtpunktezahl. Bestbieter ist jener Bieter mit der höchsten Punktezahl, welche sich aus der Bewertung für Preis und Lehrlingsausbildung zusammensetzt.

Zu beachten ist dabei, dass Lehrlinge in der angegebenen Zahl auch wirklich für das konkret ausgeschriebene Bauvorhaben eingesetzt werden. Die Wirtschaftskammer schreibt in ihren Musterausschreibungsbestimmungen vor, dass Lehrlinge nur dann gewertet werden, wenn sie zumindest mit einem Viertel ihrer Arbeitskraft und einem Viertel der Projektdauer mit dem Vorhaben beschäftigt sind.

Bei Nichterfüllen der Vertragsvereinbarungen drohen dem Auftragnehmer Strafzahlungen, die mit 10 % (EUR ≤ 400.000,--), 7 % (EUR > 0,4 bis ≤ 1 Mio.) und 4 % (EUR > 1 Mio.) der Auftragssumme gedeckelt sind.¹⁴²

5.2.1.3 Konfliktpotential

Ein Problem bei der Umsetzung des Zuschlagskriteriums "Lehrlingsausbildung" gemäß dem Vorschlag der Wirtschaftskammer Steiermark ergibt sich durch die Anzahl der Lehrlinge. Für ein Unternehmen mit 100 Arbeitnehmern ist es einfacher drei Lehrlinge für ein Projekt bereitzustellen als für ein Unternehmen mit 30 Arbeitnehmern. Aus diesem Grund wäre es von Vorteil, nicht die Anzahl der Lehrlinge als Bewertungskriterium heranzuziehen, sondern die Anzahl der Lehrlinge pro Mitarbeiter.

¹⁴¹ Vgl. WKO STEIERMARK: Anwendung des Bestbieterprinzips bei öffentlichen Auftragsvergaben S. 12.

¹⁴² a.a.O. S. 13.

5.2.1.4 Bewertung

Ein Unternehmen mit 100 Arbeitnehmern (75 Arbeiter/25 Angestellte) beschäftigt 10 Lehrlinge (7/3), davon würden 4 Lehrlinge (2/2) und 32 Arbeitnehmer (20/12) mit dem aktuellen Ausschreibungsgegenstand der ausgeschriebenen Bauleistung in Berührung kommen.

Es sollten drei Arten zur Berechnung des Bemessungswertes vorgestellt werden:

1.) Anzahl aller Lehrlinge im Verhältnis zu allen Arbeitnehmern:

$$10 \text{ Lehrlinge} / 100 \text{ Arbeitnehmer} = 0,10 \text{ Lehrlinge} / \text{Arbeitnehmer}$$

2.) Anzahl all jener Lehrlinge im Verhältnis zu all jenen Arbeitnehmern, die in Berührung mit dem aktuellen Ausschreibungsgegenstand kommen:

$$4 \text{ Lehrlinge} / 32 \text{ Arbeitnehmer} = 0,125 \text{ Lehrlinge} / \text{Arbeitnehmer}$$

Dabei sind alle Arbeitnehmer gemeint, die in irgendeiner Weise mit dem Auftragsgegenstand in Berührung kommen, demnach auch "unproduktives" Personal wie eine Sekretärin, die den Schriftwechsel führt oder die drei Kalkulanten, die das Angebot erstellen.

3.) Anzahl all jener Lehrlinge, die produktiv auf der Baustelle arbeiten in Referenz zu allen Arbeitern:

$$2 \text{ Lehrlinge} / 20 \text{ Arbeiter} = 0,10 \text{ Lehrlinge} / \text{Arbeiter}$$

Ein zweites Unternehmen mit 40 Auftragnehmern (30/10) bildet 3 Lehrlinge (3/0) aus, alle drei werden zur Leistungserbringung des aktuellen Ausschreibungsgegenstandes eingesetzt. Aufgrund der kleineren Aufbaustruktur kommen deutlich weniger Arbeitnehmer (20/5) mit der Leistung in Berührung als beim großen Unternehmen.

Nach Berechnungsmethode 1:

$$3 \text{ Lehrlinge} / 40 \text{ Arbeitnehmer} = 0,075 \text{ Lehrlinge} / \text{Arbeitnehmer}$$

Nach Berechnungsmethode 2:

$$3 \text{ Lehrlinge} / 25 \text{ Arbeitnehmer} = 0,12 \text{ Lehrlinge} / \text{Arbeitnehmer}$$

Nach Berechnungsmethode 3:

$$3 \text{ Lehrlinge} / 20 \text{ Arbeiter} = 0,15 \text{ Lehrlinge} / \text{Arbeiter}$$

Je nach Berechnungsmethode würde also ein anderes Unternehmen die höchste Punktezahl hinsichtlich der Lehrlingsausbildung erreichen.

Analog zum Vorschlag der Wirtschaftskammer Steiermark werden anschließend an die Berechnung die gewichteten Punkte für Preis und Lehrlingsausbildung bestimmt.

Für Baumeistertätigkeiten ist es nach Ansicht der Verfasserin am sinnvollsten, die Bewertung nach Berechnungsmethode 3 durchzu-

führen. In Bautagesberichten ist die Anzahl der auf der Baustelle tätigen Lehrlinge extra aufgeschlüsselt und damit sehr einfach zu kontrollieren und gegebenenfalls zu sanktionieren. Die anderen beiden Methoden stellen sich in der Umsetzung komplizierter dar, da die Überprüfung schwieriger wird.

5.2.1.5 Kritik

Nach Meinung von Experten ist die Anzahl der eingesetzten Lehrlinge auf der Baustelle nicht zielführend.¹⁴³ Denn im schlimmsten Fall können Auftragnehmer ihre Lehrlinge von Baustelle zu Baustelle fahren, um überall die Quote zu erfüllen.¹⁴⁴ Außerdem findet die Überprüfung nur nach Auftragserteilung statt und ist somit sehr zeitintensiv und aufwändig. Besser wäre deshalb die Anzahl der beschäftigten Lehrlinge im Bauwesen, gerechnet auf alle Mitarbeiter, zum Zeitpunkt der Angebotsabgabe zu bewerten.¹⁴⁵ Dieser Wert stellt eine Momentaufnahme dar und ist nur einmalig zu kontrollieren. Damit vereinfacht sich die Durchführung des Zuschlagskriteriums um ein Vielfaches.

5.2.2 Beschäftigung von Frauen, Langzeitarbeitslosen, Menschen mit Behinderung, älteren Arbeitnehmern

Speziell für Langzeitarbeitslose und ältere Arbeitnehmer ist es oft schwierig wieder in die Berufswelt einzusteigen. Auch Menschen mit Behinderung sind am Arbeitsmarkt stark benachteiligt und würden ohne Förderungen und Druck der öffentlichen Hand kaum Ausbildungs- und Arbeitsplätze erhalten.

In technischen Berufen, wie der gesamten Baubranche, ist der Anteil von beschäftigten Frauen immer noch gering. Diese Bevölkerungsgruppen gilt es ebenfalls verstärkt zu fördern.

5.2.2.1 Ziele und Intentionen des Auftraggebers

Besonderes Interesse an der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer hat der Bund. Die Höhe des Arbeitslosengeldes nimmt für gewöhnlich mit dem Alter zu, weshalb es für den Bund besonders teuer ist, wenn viele ältere Menschen ohne Beschäftigung sind.

¹⁴³ Vgl. Expertenbefragung Kap.6.4, 4.

¹⁴⁴ Vgl. Expertenbefragung Kap.6.4, 4.

¹⁴⁵ Vgl. Expertenbefragung Kap.6.4, 4.

Doch die Beschäftigung von Frauen, Langzeitarbeitslosen, Menschen mit Behinderung und älteren Arbeitnehmern hat nicht nur einen monetären Hintergrund. Es ist Aufgabe des Staates für alle Bevölkerungsgruppen zu sorgen. Staatsnahe Betriebe haben demzufolge eine moralische Verpflichtung zur Beschäftigung dieser Arbeitnehmer.

5.2.2.2 Umsetzung und Bewertung

Das Modell "Lehrlingsausbildung" kann ebenso auf die Beschäftigung von Frauen, von Langzeitarbeitslosen, von Menschen mit Behinderung und älteren Arbeitnehmern angewendet werden.

5.2.2.3 Konfliktpotential

Es ist zu klären, ab welchem Alter ein Arbeitnehmer in die Kategorie "älterer Arbeitnehmer" fällt. Dasselbe gilt für Langzeitarbeitslose.

Bei der Beschäftigung von Frauen ist die Auswahl des Berechnungsmodells zu überdenken. Da Berechnungsmodell 3, wie in Kapitel 5.2.1.4 gezeigt, die produktiven Arbeiter auf der Baustelle als Bewertungskriterium verwendet, stellt dies in vielen Fällen keinen geeigneten Wert dar, da statistisch gesehen nur sehr wenige Beschäftigte dieser Bevölkerungsgruppen auf Baustellen anzutreffen sind.

Im Allgemeinen gestaltet sich die Überprüfung um einiges schwieriger als bei Lehrlingen, da aus den Bautagesberichten nicht hervorgeht, wieviele Frauen, Langzeitarbeitslose, Menschen mit Behinderung und ältere Arbeitnehmer auf der Baustelle tätig sind. Es kann also zum Vergleich nur die Absolutzahl der betreffenden Bevölkerungsgruppe pro Unternehmen verglichen werden.

5.2.3 Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz

Jährlich geschehen auf Baustellen viele Arbeitsunfälle, die mit entsprechender Schulung der Arbeitskräfte oder mit Einhaltung der behördlichen Auflagen verhindert werden könnten. Alleine im Jahr 2013 verunglückten 27 Personen tödlich auf Baustellen.¹⁴⁶ Laut einer EU-Analyse sind 35 % aller tödlichen Arbeitsunfälle auf Versäumnisse bei der Bauplanung und 28 % auf mangelnde Baustellenorganisation und Koordination zurückzuführen.¹⁴⁷ Damit entstehen auch enorme

¹⁴⁶ Vgl. AUVA ALLGEMEINE UNFALLVERSICHERUNGSANSTALT: Unfallstatistik 2013 Bauwesen S. 1.

¹⁴⁷ Vgl. STEINMAURER, R.: Das BauKG und die Neufassung der ÖNORM B 2107. In: bau aktuell, 5/2014. S. 1.

Folgekosten für den Bauherrn und die Baufirma.¹⁴⁸ Im Jahr 2013 entstand durch Arbeitsunfälle im Bauwesen ein Gesamtschaden von € 442 Mio., davon tragen die Betriebe ein Achtel der Gesamtsumme.¹⁴⁹ Im Schnitt kostete ein Arbeitsunfall im Jahr 2013 € 25.035,--.¹⁵⁰ Aus diesen Gründen sollte verstärkt der Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz als Zuschlagskriterium verwendet werden, damit die Anzahl der Arbeitsunfälle bzw. deren Schwere in Zukunft reduziert werden können.

5.2.3.1 Ziele und Intentionen des Auftraggebers

Der Gesundheitsschutz für Arbeitnehmer sollte prinzipiell im Interesse eines jeden Projektbeteiligten liegen. Die Verwendung dieses Zuschlagskriteriums zur Ermittlung des Bestbieters sollte von allen öffentlichen Auftraggebern angedacht werden, denn Arbeitsunfälle bedeuten nicht nur menschliches Leid sondern auch das Anfallen hoher Folgekosten für den Bauherrn. Durch Unfälle erhöhen sich Ausfallzeiten, es entstehen Zeitverzögerungen und damit schnellen die Kosten in die Höhe. Um dies zu vermeiden, kann das Zuschlagskriterium "Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz" zur Ermittlung des Bestbieters eingesetzt werden. Außerdem kann die Verwendung einem Problem des Billigstbieterprinzips entgegenwirken und gleichzeitig als "Erziehungsmaßnahme" fungieren: allzu geringe Margen führen zu mehr Zeitdruck auf der Baustelle und darunter leidet die Arbeitssicherheit.

5.2.3.2 Umsetzung

Am einfachsten kann die Einhaltung der Bestimmungen überprüft werden, indem die Anzahl der Verletzungen der arbeits- und sozialrechtlichen Bestimmungen der letzten Jahre herangezogen wird. Diese Bestimmungen werden von der Wirtschaftskammer Österreich veröffentlicht.¹⁵¹ und enthalten beispielsweise das "ArbeitnehmerInnen-schutzgesetz", die "Allgemeine Arbeitnehmerschutzverordnung", die "Arbeitsstättenverordnung" oder die "Bauarbeiterschutverordnung".

Da aber selbst dem korrektesten Unternehmer durchaus Fehler unterlaufen können, sollte die maximal zulässige Anzahl an Bestimmungsverletzungen nicht Null betragen, sondern beispielsweise zwei Zuwiderhandlungen in den letzten drei Jahren. Auf die Schwere der Verletzungen wird im nachfolgenden Kapitel näher eingegangen. Die

¹⁴⁸ Vgl. STEINMAURER, R.: Das BauKG und die Neufassung der ÖNORM B 2107. In: bau aktuell, 5/2014. S. 1.

¹⁴⁹ Vgl. AUVA ALLGEMEINE UNFALLVERSICHERUNGSANSTALT: Unfallstatistik 2013 Bauwesen S. 11.

¹⁵⁰ a.a.O. S. 12.

¹⁵¹ Vgl. Aushangpflichtige Gesetze BAU 2015.

Anzahl ist aufgrund der unterschiedlichen Größen der Baufirmen wiederum pro Baustelle zu rechnen, da die Einhaltung von maximal zwei Verletzungen für ein kleines Unternehmen mit einer Baustelle pro Jahr einfacher zu erfüllen ist als für ein großes Unternehmen mit einigen Dutzend Baustellen.

5.2.3.3 Konfliktpotential

Von knapp 18.000 Arbeitsunfällen im Bauwesen im Jahr 2013 war rund ein Drittel nicht meldepflichtig.¹⁵² Wird der Gesundheitsschutz als Zuschlagskriterium verwendet, besteht die Gefahr, dass Unternehmen Arbeitsunfälle vertuschen um ihre Bewertung nicht zu verschlechtern.¹⁵³

Ein gewisser Konflikt ergibt sich aus der Beurteilung der Verletzungen der arbeits- und sozialrechtlichen Bestimmungen. Wird ein leichtes Vergehen gleich bewertet wie ein grober Verstoß, der im schlimmsten Fall sogar Menschenleben gekostet hat?

Fakultativ vs. Zwingend

In der deutschen Norm gibt es bereits eine Regelung bezüglich Ausschlussgründe vom Vergabeverfahren aufgrund von Verletzungen der arbeits- und sozialrechtlichen Bestimmungen, wobei diese Regelung nicht nur für Verletzungen dieser Bestimmungen gültig ist. Dort wird zwischen den zwingenden und den fakultativen Ausschlussgründen unterschieden, die der Eignungsprüfung dienen.¹⁵⁴ Zwingende Ausschlussgründe sind solche, für die ein Bieter in Deutschland vom Auftraggeber vom Vergabeverfahren ausgeschlossen werden muss.¹⁵⁵ Ein Beispiel dafür wäre eine rechtskräftige Verurteilung des Geschäftsführers für Bestechung oder Betrug.¹⁵⁶ Ein fakultativer Ausschlussgrund kann zum Ausschluss durch den Auftraggeber führen, dies muss aber nicht sein.¹⁵⁷ Beispielhaft kann hier die nicht ordnungsgemäße Zahlung von Steuern aufgelistet werden.¹⁵⁸ In diesen Punkt fallen aber nicht nur rechtskräftige Gerichtsentscheidungen, sondern auch die Nichterfüllung vertraglicher Pflichten oder wettbewerbswidrige Absprachen.¹⁵⁹

¹⁵² Vgl. AUVA ALLGEMEINE UNFALLVERSICHERUNGSANSTALT: Unfallstatistik 2013 Bauwesen S. 6.

¹⁵³ Vgl. Expertenbefragung Kap.6.4, 5.

¹⁵⁴ Vgl. CONTAG, C.; ZANNER, C.: Vergaberecht nach Ansprüchen. S. 29.

¹⁵⁵ Ebd.

¹⁵⁶ Ebd.

¹⁵⁷ Ebd.

¹⁵⁸ Ebd.

¹⁵⁹ a.a.O. S. 30.

5.2.3.4 Bewertung

Auch in Österreich könnte man eine Unterteilung in "schwere" und "leichte" Verstöße vornehmen. Schwerwiegende Verletzungen der arbeits- und sozialrechtlichen Bestimmungen würden automatisch mit null Punkten bewertet werden, das bedeutet, der Bieter erhält für dieses Zuschlagskriterium keine Punkte.

Anders sieht die Beurteilung bei "leichten" Verstößen aus: hat ein Bieter zwei "leichte" Verletzungen der arbeits- und sozialrechtlichen Bestimmungen in den letzten drei Jahren verschuldet, erhält er 33 % der Punkte, bei einem Verstoß sind es 66 % und bei keinem Verstoß 100 % der Punkte für das Zuschlagskriterium "Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz". Bei mehr als zwei Verstößen werden keine Punkte für dieses Zuschlagskriterium mehr vergeben.

Als schwierig wird sich die Überprüfung dieses Kriteriums erweisen. Denn "leichte" Verletzungen, die zum Beispiel mittels einer strafrechtlichen Diversion beigelegt wurden, scheinen im Strafregisterauszug nicht auf. Der öffentliche Auftraggeber wäre also auf die Ehrlichkeit der Baufirmen angewiesen, fraglich ist, wie viele ihre Verfehlungen wirklich angeben werden. Außerdem ist zu beachten, dass Verstöße gegen die arbeits- und sozialrechtlichen Bestimmungen nicht automatisch strafrechtliche Verstöße darstellen. Es stellt sich also die Frage, wo Verletzungen dieser Bestimmungen ersichtlich sind (beispielsweise bei den Sozialverbänden der Krankenkassen).

Als Vorschlag von Seiten der Verfasserin könnte das deutsche Vorbild, nach dem in zwingende und fakultative Ausschlussgründe in der Eignungsprüfung unterschieden wird, auch in Österreich umgesetzt werden. Das Kriterium "Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz" wird dann nicht mehr zur Ermittlung des Bestbieters verwendet, sondern überprüft die Eignung des Unternehmens. Bei einer Eintragung im Strafregisterauszug wird der Bieter automatisch vom Vergabeverfahren ausgeschlossen. In der neuen Novelle des BVergG 2006 wird zur Bekämpfung von Lohn- und Sozialdumping als Nachweis für die Eignungsprüfung eine Auskunft aus der Verwaltungsstrafevidenz der Wiener Gebietskrankenkasse als Kompetenzzentrum Lohn- und Sozialdumping Bekämpfung gefordert. Damit werden zwar nur grobe Verstöße gegen die arbeits- und sozialrechtlichen Bestimmungen berücksichtigt, trotzdem werden Bieter damit angehalten, die Sicherheitsvorschriften zum Schutz der Arbeiter zu erfüllen.

5.3 Monetäre Aspekte

Bei jedem Bauvorhaben stehen insbesondere monetäre Aspekte im Vordergrund. Öffentliche Auftraggeber sind oft in der Erklärungsnot nicht wirtschaftlich mit öffentlichen Geldern umzugehen. Aus diesem Grund wurden in dieser Arbeit Zuschlagskriterien erarbeitet, die auf den ersten Blick den Preis möglicherweise erhöhen, doch im Nachhinein das Bauwerk wirtschaftlicher nutzen lassen. Dabei wurde nicht nur der Wert der Bauleistung betrachtet, sondern auch die Folgekosten, wie Wartung, Energiekosten, usw.

5.3.1 Der Preis

Das wichtigste aller Zuschlagskriterien ist der Preis. Die Expertenmeinungen gehen bei der Frage der Gewichtung zwar auseinander, doch trotzdem ist eines klar erkennbar: der Preis spielt eine zentrale Rolle bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen (siehe dazu Kap. 6).

5.3.1.1 Ziele und Intentionen des Auftraggebers

Öffentliche Auftraggeber stehen unter dem Druck, Bauaufträge meist aus Steuergeldern zu finanzieren und deshalb müssen sie wirtschaftlich damit umgehen. Obwohl Wert auf Qualitätskriterien gelegt werden soll, liegt das Hauptaugenmerk bei der Vergabe auf dem Preis. Denn jeder Auftraggeber möchte das beste Ergebnis um den geringsten Preis erhalten, frei nach dem Motto: Je billiger, desto besser.

5.3.1.2 Umsetzung

Vielfach wird gefordert, unterpreisige und spekulative Angebote sofort auszuschneiden. Damit würde ein wichtiger Schritt gegen Lohn- und Sozialdumping gesetzt werden. Für viele Auftraggeber ist der Zuschlag an ein solches Angebot aber der einzige Weg, eine zu knappe Kostenschätzung nicht bereits vor Beginn der Baumaßnahmen zu überschreiten.¹⁶⁰ Die Erfahrung zeigt allerdings, dass ein niedriger Angebotspreis nicht zwingend zu einer niedrigen Schlussrechnungssumme führt.

Ein zweiter Schritt zur Vermeidung von unterpreisigen Angeboten wäre die Anwendung eines neuen Vergabesystems. Dabei werden das günstigste und das teuerste Angebot von vornherein ausgeschlossen.

¹⁶⁰ Vgl. SCHNEIDER, E.: Brauchen wir ein neues oder ein besseres Vertrags- und Vergabemodell für Infrastrukturprojekte?. In: BauAktuell, März/2014. S. 62.

Aus allen anderen Angeboten wird ein Mittelwert gebildet. Jenes Angebot, das diesem Mittelwert am nächsten kommt, erhält die volle Punktzahl für das Zuschlagskriterium "Preis". Alle anderen werden darauf bezogen bewertet.

5.3.2 Betriebs- und Erhaltungskosten

Monatlich fallen für den Eigentümer eines Gebäudes hohe Kosten für Betrieb und Erhaltung an. Eine Minderung dieser Kosten kann zwar im ersten Moment durch die Verwendung einer besseren Qualität zu erhöhten Angebotspreisen bei der Bauausführung führen, während der Nutzungsdauer können sich diese Kosten jedoch oftmals amortisieren. Beispielsweise können die Betriebskosten verringert werden, indem Fenster und Türen mit geringeren U-Werten oder eine sparsamere und energieeffizientere Heizung eingebaut werden, sodass die Heizkosten minimiert werden.

Erhaltungskosten entstehen durch Reparaturen und Instandsetzungsmaßnahmen. Je höher die Qualität der Bauteile ist, desto geringer ist das Ausmaß, in dem Erhaltungskosten anfallen.

5.3.2.1 Ziele und Intentionen des Auftraggebers

Ziel dieses Zuschlagskriteriums ist es, die monatlichen Kosten, die während der Nutzungsdauer eines Bauwerkes anfallen, zu minimieren. Besonders bei Gebäuden, in denen gewohnt oder gearbeitet wird, gibt es speziell bei den Betriebskosten ein hohes Einsparungspotential. Deshalb ist dieses Kriterium interessant für jeden öffentlichen Auftraggeber, der Wohn-, Aufenthalts- oder Arbeitsräume schaffen will.

5.3.2.2 Umsetzung und Bewertung

Die Bewertung dieses Zuschlagskriteriums kann mithilfe einer Investitionsrechnung erfolgen. Für diesen Wirtschaftlichkeitsnachweis stehen verschiedene Methoden der Berechnung zur Verfügung. Zweck eines jeden Berechnungsmodelles ist es, eine vergleichbare Kennzahl zu schaffen, die eine sinnvolle Aussage über die Wirtschaftlichkeit eines Angebotes zulässt.¹⁶¹ In der Investitionsrechnung unterscheidet man statische und dynamische Rechenmodelle. Statische Methoden ermitteln wirtschaftliche Größen und beziehen sie auf ein Nutzungsjahr.¹⁶² Im

¹⁶¹ Vgl. POGGENSEE, K.: Investitionsrechnung. S. 9.

¹⁶² a.a.O. S. 75.

Gegensatz dazu verwenden dynamische Methoden meist die Zahlungsstromdarstellung und berücksichtigen die Verzinsung des Kapitals.¹⁶³

Am einfachsten zu vergleichen ist die Amortisationsdauer. Die Amortisationsdauer ist jener Zeitraum, der benötigt wird, um die Anfangsinvestition über das zurückfließende Kapital auszugleichen.¹⁶⁴ Für das Zuschlagskriterium "Betriebs- und Erhaltungskosten" müssen die Mehrkosten durch die verbesserte Qualität der Bauteile den Einsparungen durch die verringerten Betriebs- und Erhaltungskosten gegenüber gestellt werden. Die Einsparungen können mithilfe eines Energieausweises berechnet werden. Zur Berechnung der Amortisationsdauer gibt es zwei Möglichkeiten: die statische und die dynamische Amortisationsrechnung.

Statische Amortisationsrechnung

Die statische Amortisationsdauer wird folgendermaßen berechnet:

$$\text{Amortisationsdauer } T [\text{Jahre}] = \frac{\text{Mehrkosten } [€]}{\text{jährliche Einsparung } [€/\text{Jahr}]}^{165}$$

Die errechnete Dauer kann bei allen Angeboten gegenübergestellt und verglichen werden. Darauf aufbauend wird die Punktevergabe für das Zuschlagskriterium durchgeführt.

Dynamische Amortisationsrechnung

Die dynamische Amortisationsdauer wird immer länger sein als die statische, da das eingesetzte Kapital zum kalkulatorischen Zinssatz verzinst wird und damit größer ist.¹⁶⁶ Außerdem werden alle zukünftigen Einsparungen in Barwerte umgerechnet; das bedeutet, der Wert wird auf den Bezugszeitpunkt auf- bzw. abgezinst.¹⁶⁷

$$\sum_{t=0}^T \text{Jährliche Einsparung} * (1 + i)^{-t} = \text{Mehrkosten}^{168}$$

wobei "i" den kalkulatorischen Zinssatz und "t" die Amortisationsdauer beschreibt. Durch Umformung der Gleichung kann die Amortisationsdauer letztendlich berechnet werden.

¹⁶³ Vgl. POGGENSEE, K.: Investitionsrechnung. S. 10.

¹⁶⁴ a.a.O. S. 76.

¹⁶⁵ a.a.O. S. 80.

¹⁶⁶ a.a.O. S. 138.

¹⁶⁷ Ebd.

¹⁶⁸ a.a.O. S. 141.

Statisch oder dynamisch?

Der große Vorteil der statischen Investitionsrechnung liegt in der einfachen Handhabung sowie dem geringen Aufwand bei der Datenbeschaffung. Doch eben diese Einfachheit der Berechnung birgt auch einige schwerwiegende Nachteile:

- die Nutzungsdauer eines Objektes kann nicht vollständig berücksichtigt werden,
- Verzinsungen von Zahlungen werden nicht beachtet und
- es wird von konstanten Umsätzen, Kosten und Gewinnen während der Nutzungsdauer ausgegangen.¹⁶⁹

Aufgrund der vielfältigen Nachteile der statischen Amortisationsrechnung sollte diese nicht als selbstständiges Investitionsrechnungsverfahren angewendet werden, sondern maximal als Zusatzkalkulation, durch die ein grober Überblick über den Kapitalrückfluss geschaffen werden kann.¹⁷⁰

Die dynamische Betrachtung liegt hingegen durch Beachtung des unterschiedlichen zeitlichen Anfalls von Zahlungen deutlich näher an der Realität als die statische Betrachtung¹⁷¹ und ist deshalb klar zu bevorzugen. Die Frage ist aber, ob sich diese Rechnung als Zuschlagskriterium umsetzen lässt. Vom Auftraggeber muss der kalkulatorische Zinssatz, mit dem die Zahlungen des Investitionsobjektes verzinst werden, und gegebenenfalls die Nutzungsdauer sinnvoll ausgewählt und vorgegeben werden. Mit diesem Zinssatz kann die dynamische Amortisationsdauer vom Bieter errechnet und vom Auftraggeber anschließend verglichen werden. Ohne diese Angaben ist das Zuschlagskriterium nicht realisierbar, weil die Angebote nicht vergleichbar sind.

5.3.2.3 Konfliktpotential

Die Anwendung des Zuschlagskriteriums "Betriebs- und Erhaltungskosten" bei der Ausschreibung von Baumeisterarbeiten ist fraglich. Bei der Erstellung des Angebotes ist es schwierig für den Kalkulanten abzuwägen, ob sich die Einsparungen bei den Betriebskosten auszahlen, da sich dadurch der Angebotspreis (wahrscheinlich) erhöht. Das Zuschlagskriterium „Preis“ hat aber für gewöhnlich einen deutlich höheren Einflussfaktor auf die Ermittlung des Bestbieters.

¹⁶⁹ Vgl. POGGENSEE, K.: Investitionsrechnung. S. 38.

¹⁷⁰ a.a.O. S. 77.

¹⁷¹ a.a.O. S. 92.

Als Variante könnten vom Bieter zwei Angebote abgegeben werden. Zuerst wird von ihm für die ursprüngliche Ausschreibung ein Angebot erstellt. Darauf aufbauend kann er ein zweites, verbessertes Angebot abgeben. Zum Beispiel kann er durch den Einbau höherwertiger Baustoffe den Heizwärmebedarf senken, daraus lassen sich die jährlichen Einsparungen relativ einfach berechnen. Die Mehrkosten ergeben sich dann aus der Differenz zwischen dem verbesserten und dem ursprünglichen Angebot. Vom Auftraggeber muss anschließend während der Bauausführung überprüft werden, ob die höherwertigen Baustoffe wirklich eingebaut werden.

5.3.2.4 Zu kurzfristige Betrachtung der Kosten?

Nur die Errichtungskosten eines Bauwerkes im Zuge der Vergabe an den Billigstbieter zu betrachten, stellt kein wirtschaftliches Denken dar, sondern ist eine zu kurzfristige Betrachtung der Kosten. Die Kosten enden nicht mit der Fertigstellung der Leistung. Um ein Bauwerk so wirtschaftlich wie möglich herzustellen und zu betreiben, müssen sowohl die Errichtungs- als auch die Erhaltungskosten in die Zuschlagsentscheidung einfließen. Das eigentliche Problem ist dabei ein politisches: für den Bau und die Erhaltung eines öffentlichen Bauwerkes gibt es zwei verschiedene Budgets, die nur begrenzt verfügbar sind und nicht gemeinsam betrachtet werden. Genau diese kurzfristige Denkweise verursacht viel zu oft die Vergabe nach dem Billigstbieterprinzip, was häufig einen massiven Qualitätsverlust und hohe Betriebs- und Erhaltungskosten nach sich zieht. Leider ist diese unüberlegte Denkweise in den Köpfen vieler Entscheidungsträger fest verankert. Ein Umdenken hinsichtlich eines Zusammenspiels von Errichtungs- und Erhaltungskosten, wobei in diesem Sinne auch eine Billigstbietervergabe nach diesen zwei Maßstäben ohne andere Qualitätskriterien möglich wäre, ist nach Meinung der Verfasserin nur schwer umsetzbar.

5.3.3 Höhe der Mängelfolgekosten

Ein Mangel beschreibt im Allgemeinen eine Abweichung vom Leistungsoll. Grund hierfür kann eine Leistungsabweichung sein. Eine Leistung ist mangelfrei, wenn sie die *"bedungenen oder gewöhnlich vorausgesetzten Eigenschaften"*¹⁷² hat. Fehlt eine dieser Eigenschaften, so hat die Leistung einen Mangel.

Aus der Praxis ist folgendes Szenario vorstellbar: der Auftragnehmer hat sich zwar bei der Submission als Billigster herausgestellt, doch nun, da

¹⁷² § 922 Abs. 1 ABGB 1811.

das Bauwerk übergeben wird, stellt man eine lange Liste an Mängeln fest, die vom Auftragnehmer noch beseitigt werden müssen. Während der private Bauherr laut ABGB das Recht hat, die vollständige noch ausständige Summe bis zur Behebung des Mangels einzubehalten, wird der öffentliche Auftraggeber von der ÖNORM B 2110 schlechter gestellt. Ihm ist es nur erlaubt, das Dreifache der geschätzten Kosten zur Behebung des Mangels einzubehalten. Dieses Druckmittel ist aber oftmals nicht genug, um eine rasche Abwicklung der Mängelbeseitigung herbeizuführen.

5.3.3.1 Ziele und Intentionen des Auftraggebers

Dem öffentlichen Auftraggeber ist es ein Anliegen, dass das von ihm in Auftrag gegebene Bauwerk so schnell und wirtschaftlich wie möglich mängelfrei fertig gestellt wird. Auftretende Mängel, deren Beseitigung oft viel Geld und Zeit in Anspruch nehmen, sind unerwünscht. Um Kosten, Zeit und Nerven zu schonen, macht es Sinn, die Mangelhaftigkeit bereits bestehender Bauwerke eines Bieters zu überprüfen.

5.3.3.2 Umsetzung und Bewertung

Diese Überprüfung könnte durch Einführung einer Datenbank, die von öffentlichen Auftraggebern einsehbar ist, ermöglicht werden. In dieser Liste berichten Auftraggeber, die bereits ein Projekt mit einem Bieter abgewickelt haben, über die Art und Anzahl der aufgetretenen Mängel sowie über die Kosten der Mängelbehebung.

Dabei ist zu beachten, dass die Verschuldensfrage abhängig ist von der Art der Planung und des Bauvertrages. Außerdem ist beispielsweise bei einer ARGE die Zuteilung der Mängelfolgekosten zu den einzelnen Partnern zu berücksichtigen. Dies muss unbedingt überdacht werden um eine faire Beurteilung garantieren zu können. Weiters ist zu unterscheiden, ob ein Ausführungs- oder ein Planungsmangel vorliegt.¹⁷³

¹⁷³ Vgl. Expertenbefragung Kap.6.4, 14.

		Kategorie	Bauwerk	Auftragssumme	Höhe der Mängelfolgekosten	%
AG1	AN1	HB	Gemeindeamt	€ 4 Mio.	€ 30.000,00,--	0,75
AG2	AN2	HB	Universität	€ 17 Mio.	€ 145.000,00,--	0,85
AG3	AN3	HB	Schwimmbad	€ 1,5 Mio.	€ 27.000,00,--	1,80

Tabelle 2 - "rote Liste" zur Überprüfung der Mängelfolgekosten

Aus dieser Liste ist ersichtlich, in welcher Höhe Mängelfolgekosten bei den verschiedenen Auftragnehmern angefallen sind.

Zur besseren Vergleichbarkeit werden Kategorien geschaffen wie z.B. Hochbau, Straßenbau, Siedlungswasserbau, Eisenbahnbau, Tunnelbau, Tiefbau, Brückenbau

Bei der Vergabe der Punkte erhält der Auftragnehmer mit den geringsten Mängelfolgekosten 100 %, alle anderen werden anhand ihrer Werte berechnet. Sind für einen Auftragnehmer mehrere Eintragungen in derselben Kategorie vorhanden, wird der Mittelwert gebildet.

Beim obigen Beispiel ergäben sich folgende Punkte:

AN 1: 100 %

AN 2: $100 \times 0,75 / 0,85 = 88,24 \%$

AN 3: $100 \times 0,75 / 1,80 = 41,67 \%$

Werden diese Werte mit den maximal erreichbaren Punkten multipliziert, erhält man die gewichteten Punkte für das Zuschlagskriterium "Höhe der Mängelfolgekosten".

Bei einer beispielhaften Gewichtung der Zuschlagskriterien von

- Preis 90 %
- Höhe der Mängelfolgekosten 10 %

ergäben sich daraus folgende gewichtete Punkte:

Auftragnehmer	Punkte aus		Gesamtpunkte
	Mängelfolgekosten	Preis (nur beispielhaft)	
AN 1	10,00	86,93	96,93
AN 2	8,82	89,12	97,94
AN 3	4,17	90,00	94,17

Tabelle 3 - Gewichtete Punkte

Bei diesem Beispiel wäre Auftragnehmer 2 zwar nur an zweiter Stelle bei den Mängelfolgekosten, doch aufgrund seines günstigeren Preises hätte er das wirtschaftlich und technisch günstigste Angebot und würde den Zuschlag für das Bauvorhaben erhalten.

5.3.3.3 Konfliktpotential

Die Einführung einer "roten Liste" birgt reichlich Konfliktpotential. Als öffentlicher Auftraggeber ist man nicht nur auf die Objektivität vorheriger Auftraggeber angewiesen, sondern auch auf die Ehrlichkeit der Bauunternehmen, denn sie müssen die realen Kosten für die Mängelbehebung veröffentlichen.

Außerdem ist es fraglich, ob sich eine solche Liste mit den Datenschutzbestimmungen der jeweiligen Länder vereinbaren lässt. Bei einer EU-weiten Verwendung kommt zusätzlich die Frage auf, wer diese Liste verwalten und steuern soll und die Kosten dafür übernimmt.¹⁷⁴

Gleichbehandlungsgebot

Ein Problem mit dem Vergleich der Mängelfolgekosten ergibt sich bei der Beurteilung neuer Bieter, für die noch keine Bewertung in der "roten Liste" vorhanden ist oder aber auch Bieter, die aus anderen Gründen nicht in der Liste angeführt werden. Eine Beurteilung mit 100 % würde die gemeinschaftsrechtlichen Grundfreiheiten verletzen, da diese Bieter dadurch eindeutig einen Vorteil erhalten würden und das Gleichbehandlungsgebot die Gleichstellung aller Bieter fordert.

Eine Möglichkeit wäre die Mittelwertbildung aus den Beurteilungen der Mängelfolgekosten aller teilnehmenden Bieter. Damit würde ein neuer Bieter eine Beurteilung und damit auch Punkte für dieses Zuschlagskriterium erhalten. Es gilt zu überprüfen, ob dieser Ansatz mit den Grundfreiheiten des Vergabegesetzes, im Speziellen mit dem Diskriminierungsverbot, im Einklang steht.

Zu bedenken ist auch, dass große Baufirmen oft aus verschiedenen Abteilungen bestehen. Soll die Beurteilung dann abteilungsintern stattfinden oder für die gesamte Firma?

Ein weiterer Punkt, der zu einem Konflikt führen kann, bildet der Zeitrahmen, in dem die Mängelbehebung stattgefunden hat. Derselbe Mangel wird von Auftragnehmer A innerhalb einer Woche behoben, während sich Auftragnehmer B drei Monate zur Mängelbehebung Zeit lässt. Ein solcher Fall wirft die Frage auf, ob die Zeitspanne bis zur

¹⁷⁴ Vgl. Expertenbefragung Kap.6.4, 13.

endgültigen Mängelbehebung Einfluss auf die Beurteilung haben soll. Mittels einer Pönale könnte man eine maximale Zeitspanne definieren (beispielsweise drei Monate), während der es dem Auftragnehmer erlaubt ist, Mängel auszubessern. Sollte er die Mängel nicht in diesem Zeitrahmen beheben können, wird er zur Zahlung einer Pönale verpflichtet. Dieser Punkt könnte als zusätzliche Kategorie in die Liste mit aufgenommen und beurteilt werden.

5.3.4 Bauzeitverkürzung

Bei manchen Bauvorhaben kann es notwendig sein, die Bauzeit so kurz wie möglich zu gestalten. In solchen Fällen stellt das Zuschlagskriterium "Bauzeitverkürzung" eine Möglichkeit dar, dies bestmöglich vergabe-rechtlich umzusetzen.

5.3.4.1 Ziele und Intentionen des Auftraggebers

Speziell beim Bau von Schutzmaßnahmen ist es sinnvoll, den Baufortschritt voranzutreiben und die Bauzeit zu verkürzen. Damit sind insbesondere Hochwasserschutzmaßnahmen, Lawinen- oder Wildbach-verbauungen gemeint. Je früher die Maßnahmen fertig sind, desto eher wird das Gebiet geschützt und es kommt im Unglücksfall zu weitaus geringeren Kosten beim Wiederaufbau.

Ein zweites Einsatzfeld für dieses Kriterium sind Sanierungen und Renovierungen. Da meist Ausweichquartiere um teures Geld angemietet werden müssen, ergeben sich hier durch Bauzeitverkürzungen möglicherweise Einsparungspotentiale. Beispielsweise müssen während der Sanierung des österreichischen Parlamentsgebäudes Ausweichquartiere bereitgestellt werden, die Kosten belaufen sich monatlich auf rund 1,4 Mio. €. ¹⁷⁵ Eine Verkürzung der Bauzeit kann also durchaus helfen Kosten einzusparen. Weitere Einsatzgebiete wären zum Beispiel Schulen, Gemeinden, Kindergärten usw.

Eine Bauzeitverkürzung kann auch bei der Ausrichtung von Großveranstaltungen, wie zum Beispiel Olympische Spiele oder Fußballweltmeisterschaften, notwendig sein, da die Bauwerke bis zu einem bestimmten Datum fertiggestellt werden müssen. Auch bei Infrastrukturprojekten kann eine Bauzeitverkürzung von Vorteil sein. Vor allem im innerstädtischen Bereich stellen Baustellen Verkehrsbehinderungen dar und sollten so schnell wie möglich abgeschlossen werden.

¹⁷⁵Vgl. NATIONALRAT: Einstimmig: Das Parlamentsgebäude wird nachhaltig saniert. www.parlament.gv.at. Datum des Zugriffs: 05.02.2015

Bei all diesen Anwendungsbereichen muss beachtet werden, dass es hierbei um Bauzeitverkürzungen in Form von Monaten geht, eine Bauzeitverkürzung von einigen Tagen wird keine große Rolle spielen, weshalb dieses Kriterium auch nur für größere Bauvorhaben mit Bauzeiten über einem Jahr gedacht ist.

5.3.4.2 Umsetzung

Die Umsetzung des Zuschlagskriteriums "Bauzeitverkürzung" könnte folgendermaßen realisiert werden:

Vom Auftraggeber wird in der Ausschreibung bekannt gegeben, dass er den Zuschlag an das technisch und wirtschaftlich günstigste Angebot vergibt. Zu 90 % entscheidet der Preis den Bestbieter und zu 10 % das Zuschlagskriterium "Bauzeitverkürzung".

Im ersten Schritt erstellt der Bieter für den vorgegebenen Baeterminplan ein Angebot. Dieses Angebot stellt die Grundlage für die Bewertung des Preises dar.

Um die Punkte für das Zuschlagskriterium "Bauzeitverkürzung" zu erhalten, gibt jeder Bieter entweder ein zweites Angebot ab oder es wird die Abgabe eines Konzeptes bezüglich Verkürzung der Bauzeit gefordert. Für das zweite Angebot erstellt der Bieter selbst einen Baeterminplan mit der für ihn wirtschaftlich und technisch sinnvollen und möglichen Zeiteinsparung (zum Beispiel durch Mannschaftsverstärkung oder durch den Einsatz mehrerer bzw. leistungstärkerer Baumaschinen gleichzeitig). Durch die Erhöhung der Kapazitäten wird sich der Preis erhöhen, aus diesem Grund muss für die Bewertung des Zuschlagskriteriums das Verhältnis Zeiteinsparung - Kostenerhöhung herangezogen werden. Ist nur die Abgabe eines Konzeptes gefordert, müssen Mindestkriterien definiert werden, die von jedem Konzept erfüllt werden müssen, um die Punkte für das Zuschlagskriterium zu erhalten.

5.3.4.3 Konfliktpotential

Bei der Umsetzung dieses Zuschlagskriteriums ergibt sich ein Problem mit der Vergleichbarkeit. Wenn jeder Bieter ein eigenes Angebot mit unterschiedlicher Bauzeit erstellt, ist es schwierig, diese Angebote untereinander zu vergleichen und beurteilen. Am einfachsten ist es, wenn pro Monat Kosten für Ausweichquartiere usw. anfallen. Solange die zusätzlichen Kosten für eine Bauzeitverkürzung monatlich geringer sind als die Aufwendungen für die Miete, ist eine Verkürzung wirtschaftlich sinnvoll.

Bei Bauzeitverkürzungen zum Schutz der Allgemeinheit (Hochwasserschutzmaßnahmen usw.) ist es schwieriger abzuwägen, ob die Maßnahme wirtschaftlich sinnvoll ist. Dafür muss eine eigene

Wirtschaftlichkeitsprüfung durchgeführt werden. Diese ist allerdings sehr aufwändig und zeitintensiv, deshalb ist es fraglich, ob sich das Zuschlagskriterium "Bauzeitverkürzung" rentieren kann.

Wird nur ein Konzept zur Bauzeitverkürzung abgegeben, ist es für den Auftraggeber schwierig zu überprüfen, ob das Angebot wirtschaftlich sinnvoll ist. Denn mit der Abgabe eines Konzeptes weiß er ja nicht über die daraus resultierenden Mehrkosten Bescheid und kann deshalb auch nicht das wirtschaftlich und technisch günstigste Angebot auswählen. Daraus ist klar ersichtlich, dass der Auftraggeber über die zusätzlichen Kosten genau Bescheid wissen muss.

Als mögliche Variante könnte der Auftraggeber im Zuge der Ausschreibung eine Obergrenze für Mehrkosten (z.B. € 100.000,-) aus der Bauzeitverkürzung festlegen. Die Bieter können anhand dieser Deckelung eine für sie machbare Bauzeitverkürzung errechnen. Dieses System würde die gemeinschaftsrechtlichen Grundfreiheiten beachten und eine einfache Beurteilung für die Zuschlagsentscheidung ermöglichen.

5.3.5 Gewährleistung

Ein häufiges verwendetes "Zuschlagskriterium" zur Ermittlung des Bestbieters ist die Verlängerung der Gewährleistungsfrist. Die Vergabe kann dabei folgendermaßen gewichtet werden:

- 97 % Preis
- 3 % Verlängerung der Gewährleistungsfrist.

Gewähr zu leisten, bedeutet, einem anderen eine Sache gegen Entgelt so zu überlassen, dass sie dem Vertrag entspricht.¹⁷⁶ Tut sie das nicht, ist die Sache mangelhaft.

Der Auftragnehmer ist dazu verpflichtet, Mängel, die bereits bei der Übergabe vorhanden waren, auszutauschen oder zu verbessern.¹⁷⁷ Dieses Recht erlischt bei unbeweglichen Sachen nach drei Jahren.¹⁷⁸ Einige Auftraggeber versuchen mit der Verwendung dieses Kriteriums, die Gewährleistung um einige Jahre zu verlängern.

¹⁷⁶ Vgl. § 922 Abs.1 ABGB 1811.

¹⁷⁷ Vgl. § 932 Abs.1 ABGB 1811.

¹⁷⁸ Vgl. § 933 Abs.1 ABGB 1811.

5.3.5.1 Konfliktpotential

Die Verlängerung der Gewährleistungsfrist stellt nach Meinung der Verfasserin kein geeignetes Kriterium zur Ermittlung des Bestbieters dar, sondern wahrt nur den Schein einer Bestbietervergabe. Mit der Verlängerung werden weder soziale oder umweltrelevante Aspekte berücksichtigt, noch wird die Qualität oder der technische Wert des Bauwerkes erhöht. Es hilft also keineswegs dabei, das wirtschaftlich und technisch günstigste Angebot zu finden. Dieses Kriterium stellt nur ein Alibi-Kriterium dar und sollte in der Praxis als alleiniges Qualitätskriterium zur Ermittlung des Bestbieters keine Rolle spielen. Die Verwendung sollte nur in Verbindung mit anderen Zuschlagskriterien in Erwägung gezogen werden.

5.4 Organisationseinheit

Die organisatorischen Fähigkeiten eines Unternehmens tragen maßgeblich zum Erfolg oder Misserfolg eines Bauvorhabens bei. Dies betrifft nicht nur die interne Aufbaustruktur des Unternehmens, sondern auch das Verhalten der Arbeitnehmer und den im besten Fall reibungslosen Ablauf auf der Baustelle.

Dieses Kapitel widmet sich der Ausgestaltung von Zuschlagskriterien mit dem Schwerpunkt "Organisation".

5.4.1 Personaleinsatzpläne

Der Personaleinsatz auf einer Baustelle ist einer der wichtigsten Aspekte zur reibungsfreien Abwicklung eines Bauvorhabens. Solche Personaleinsatzpläne können mithilfe verschiedener Programme erstellt werden, dabei werden den Arbeitstagen nicht nur Aufgaben sondern auch das ausführende Personal zugeteilt.

5.4.1.1 Ziele und Intentionen des Auftraggebers

Ein Personaleinsatzplan erfüllt für den Auftraggeber gleich mehrere Funktionen. Aufgrund der dort angegebenen Anzahl von anwesenden Arbeitern ist es für ihn ein Leichtes zu überprüfen, ob der Auftragnehmer seiner Verpflichtung nachkommt und den Baufortschritt wie vereinbart vorantreibt. Außerdem ist ein frühes Erkennen von Bauzeitverlängerungen und die daraus resultierende Notwendigkeit von Forcierungsmaßnahmen möglich.

Hat der Auftraggeber verschiedene Unternehmen zu koordinieren, ist diese Aufgabe mithilfe eines Personaleinsatzplanes für ihn einfacher zu bewältigen. Denn daraus sind jene Zeiten erkennbar, zu denen weniger Mann auf der Baustelle sind, was zur Vermeidung von "Staus" führen kann.

Auch für den Auftragnehmer gibt es Vorteile. Durch die Einführung solcher Personaleinsatzpläne auf allen seinen Baustellen schafft er sich frühzeitig einen klaren Überblick über seine personellen Ressourcen und kann gezielt Aufträge bearbeiten und annehmen oder ablehnen.

In Verbindung mit dem Zuschlagskriterium "Personaleinsatzpläne" kann der Auftraggeber auch soziale Aspekte, wie beispielsweise die Lehrlingsbeschäftigung, berücksichtigen und überprüfen.

5.4.1.2 Umsetzung

In der Praxis wird es sich wahrscheinlich als schwierig erweisen, Personaleinsatzpläne mit "gut" oder "schlecht" zu beurteilen, dies kann nur von einer Kommission entschieden werden. Die Verwendung als Zuschlagskriterium sollte trotzdem überdacht werden.

Eine Möglichkeit wäre es beispielsweise, Anforderungskriterien für einen solchen Plan festzulegen und anschließend Punkte für die Abgabe jedoch ohne inhaltliche Bewertung zu vergeben. Das bedeutet, es gibt keine Abstufungen bei der Vergabe der Punkte. Der Bieter erfüllt das Zuschlagskriterium entweder und erhält die volle Punktezahl oder er erfüllt es nicht und wird mit null bewertet. Als Anforderungskriterium könnte beispielsweise die Einteilung des Baufortschrittes in Wochen gelten oder die Fertigstellung gewisser Teilgewerke zu einem bestimmten Datum.

Je nach Auftragsvolumen kann das Zuschlagskriterium unterschiedlich verwendet werden. Nach Meinung von Experten ist die Beurteilung der Qualität eines Personaleinsatzplanes umso sinnvoller, je größer das Bauvorhaben ist. Bei einem "kleinen" Bauvorhaben hingegen wird nur die Abgabe unter Einhaltung gewisser Mindestanforderungen mit 100 % der Punkte sinnvoll sein.¹⁷⁹

5.4.1.3 Konfliktpotential

Die Erstellung solcher Personaleinsatzpläne erfordert einen hohen Aufwand und könnte von vielen Bietern aufgrund des erhöhten Zeitbedarfs einfach ignoriert werden. Dementsprechend sollte die Gewichtung des Zuschlagskriteriums "Personaleinsatzpläne" nicht zu gering ausfallen, um den Bieter wirklich zur Abgabe eines Einsatzplanes zu bewegen.

Durch das Zuschlagskriterium "Personaleinsatzpläne" wird die Unternehmens- und Dispositionsfreiheit des Auftragnehmers eingeschränkt. Es darf also nicht jede geringfügige Veränderung des Personaleinsatzplanes verändert und sanktioniert werden. Im Gegenteil, es muss ein akzeptabler Mittelweg gefunden werden, um dem Auftraggeber die Möglichkeit zur Überprüfung zu geben und dem Auftragnehmer genug Dispositionsfreiheit einzuräumen.

¹⁷⁹ Vgl. Expertenbefragung Kap.6.4, 6.

5.4.2 Personenbezogene Bauzeitenpläne

Ein personenbezogener Bauzeitenplan stellt die Dauer der Arbeiten an einem Gewerk mit den ausführenden Arbeitern dar. Das bedeutet, dass jede Tätigkeit mit dem ausführenden Personal verknüpft wird. Damit kann der Auftraggeber genau den Baufortschritt kontrollieren und im Falle einer Verzögerung umgehend den Auftragnehmer verständigen.

5.4.2.1 Ziele und Intentionen des Auftraggebers

Für den Auftraggeber ergeben sich dieselben Vorteile wie bei den Personaleinsatzplänen. Zusätzlich ermöglicht ein personenbezogener Bauzeitenplan dem Auftraggeber eine bessere und genauere Kontrolle des Baufortschrittes.

5.4.2.2 Konfliktpotential

Personenbezogene Bauzeitenpläne sind für größere Bauvorhaben vollkommen ungeeignet, da sie den Bauablauf viel zu detailliert und damit auch ungenau darstellen. Bei größeren Baufirmen finden häufig Personalwechsel statt, weshalb eine genaue Zuteilung aller am Bau Beteiligten nicht umsetzbar ist. Außerdem ist mit der Erstellung eines personenbezogenen Bauzeitenplanes ein sehr hoher Aufwand verbunden.

5.4.3 Fachgespräch mit Schlüsselpersonal

Fachgespräche mit dem Schlüsselpersonal der Bieter finden bereits heute zur Ermittlung des technisch und wirtschaftlich günstigsten Angebotes regelmäßig Anwendung.¹⁸⁰ Insbesondere bei technisch komplexen Bauvorhaben stellt dies eine empfehlenswerte Vorgehensweise dar, da mithilfe des Gespräches die Qualität und Kompetenz des Bieters überprüft werden kann.¹⁸¹

5.4.3.1 Ziele und Intentionen des Auftraggebers

Das Schlüsselpersonal (insbesondere Projektleiter, Bauleiter usw.) trägt maßgeblich zum Erfolg des Bauvorhabens bei. Nach Durchführung eines Fachgespräches kann der Auftraggeber ungefähr abschätzen, ob ein Bieter mit diesen Mitarbeitern fähig ist, den ausgeschriebenen

¹⁸⁰ Vgl. Gesprächsprotokoll "Eignungs- und Zuschlagskriterien in der Praxis", 25.08.2014.

¹⁸¹ Vgl. Gesprächsprotokoll "Eignungs- und Zuschlagskriterien in der Praxis", 25.08.2014.

Leistungsgegenstand nach seinen Vorstellungen auszuführen und umzusetzen. Das Kriterium sollte also dann angewendet werden, *"...wenn die Qualität des eingesetzten Personals erheblichen Einfluss auf das Niveau der Auftragsausführung haben kann."*¹⁸²

Vom EuGH wurde in seiner Erkenntnis vom 26.03.2015 in der Rs C-601/13, Ambisig, festgehalten, dass die Qualität des zugeteilten Personals durchaus vom Auftraggeber als Zuschlagskriterium verwendet werden darf. Da die Qualität der Leistung insbesondere von der beruflichen Qualifikation des ausführenden Personals abhängt, kann diese "Qualität" als Zuschlagskriterium vorgesehen werden.¹⁸³

Speziell im Fassadenbau sollte die Verwendung dieses Zuschlagskriteriums überdacht werden. Einen Teil des Schlüsselpersonals bildet dabei nämlich das technische Büro, das für die Statik verantwortlich ist und mithilfe des Gespräches kann dessen Qualität überprüft werden.¹⁸⁴

Da die Durchführung dieser Fachgespräche allerdings eines hohen Organisationsaufwandes bedarf, wird sich dieses Zuschlagskriterium erst ab einer größeren Auftragssumme rentieren.

5.4.3.2 Umsetzung

Die Fachgespräche sollten von einer unabhängigen Kommission geführt werden, um eine objektive Beurteilung garantieren zu können. Im Voraus sollte bereits der Ablauf des Gespräches, die Länge der Befragung, die Relevanz der Fragen, usw. mithilfe eines Fragenkataloges festgelegt werden um zu verhindern, dass Bieter unterschiedlich durch das Gespräch geführt werden. Von der Kommission muss anschließend beurteilt werden, inwiefern die Bieter die Anforderungen erfüllen. Darauf aufbauend werden die Punkte für das Zuschlagskriterium vergeben.

5.4.3.3 Konfliktpotential

Gleichbehandlungsgebot

Das größte Problem ergibt sich mit der Objektivität bzw. mit dem Gleichbehandlungsgebot. Zur Vermeidung von Konflikten sollten Fachgespräche unbedingt von einer unabhängigen Kommission durch-

¹⁸² INITIATIVE "FAIRE VERGABEN": Österreichkatalog S. 3.

¹⁸³ EuGH Rs C-601/13, "Ambisig", 26.03.2015.

¹⁸⁴ Vgl. Gesprächsprotokoll "Eignungs- und Zuschlagskriterien in der Praxis", 25.08.2014.

geführt werden, die sich an einem Fragenkatalog orientieren und anhand dessen immer dieselben Kriterien abfragen. Weiters ist die Übertragung des Gespräches in eine schriftliche Form zu standardisieren um die Nachvollziehbarkeit zu gewährleisten.¹⁸⁵

5.4.3.4 Sanktionierbarkeit

Ein weiterer Konflikt ergibt sich mit der Sanktionierbarkeit. Da die Zuschlagsentscheidung aufgrund von Gesprächen mit dem Schlüsselpersonal gefällt wird, muss eine Abweichung vom vorgestellten Schlüsselpersonal sanktioniert werden. Dabei muss unterschieden werden in Kündigung, Entlassung und einvernehmliches Auflösen des Dienstvertrages. Bei Selbstkündigung des Personals und gerechtfertigter Entlassung kann der Bieter nicht zur Verantwortung gezogen werden. Zu überlegen ist die Sanktionierung bei ungerechtfertigter Entlassung, AG-Kündigung und einvernehmlicher Trennung des Dienstverhältnisses, da es hierbei in der Hand des Auftragnehmers und damit Arbeitgebers liegt, das vorgestellte Personal zu halten und einzusetzen. Eine Sanktionierung kann in Form einer Pönale vereinbart werden. Dabei ist zu klären, ob eine Sanktionierung auch dann fällig ist, wenn Ersatz gefunden wird, der dieselben Qualifikationen aufweisen kann.

Analog zum Zuschlagskriterium Transportwege/CO₂-Ausstoß ergibt sich auch bei diesem Zuschlagskriterium für den Auftragnehmer bei Vereinbarung einer Pönale eine gewisse "Erpressbarkeit"¹⁸⁶ durch sein Schlüsselpersonal, da er auf das vorgestellte Personal angewiesen ist.

5.4.4 Geschäftsgemeinkosten

Soweit Kosten nicht einem einzelnen Bauvorhaben zugeordnet werden können und für den allgemeinen Betrieb der Unternehmung notwendig sind, werden sie als Geschäftsgemeinkosten bezeichnet.¹⁸⁷ Darunter fallen nach ÖNORM B2061:

1. Gehälter samt den zugehörigen Gehaltsnebenkosten;
2. Löhne samt den zugehörigen Lohnnebenkosten;
3. Betriebssteuern und sonstige Abgaben;
4. Umlagen und Beiträge für Berufsvertretungen und Fachvereinigungen;

¹⁸⁵ Vgl. Expertenbefragung Kap.6.4, 17.

¹⁸⁶ Vgl. Expertenbefragung Kap.6.4, 7.

¹⁸⁷ Vgl. 3.9 ÖNORM B 2061, 1999.

5. Bürokosten, EDV-Kosten;
6. Mieten und Pacht für die dem Gesamtbetrieb dienenden Anlagen;
7. Abschreibung und Verzinsung der dem Gesamtbetrieb dienenden Anlagen;
8. Reisekosten;
9. Kosten für Versicherungen allgemeiner Art;
10. Kosten für Werbung;
11. Lohnverrechnung für Baustellen (sofern diese nicht unter den anderen lohngebundenen Kosten kalkuliert wird);
12. Kosten des Aufsichtsrates.

Die Geschäftsgemeinkosten werden anhand der jährlich entstandenen Kosten ermittelt und bei weiteren Preisermittlungen im K3-Blatt als Prozentsatz berücksichtigt.¹⁸⁸

5.4.4.1 Ziele und Intentionen des Auftraggebers

Die Höhe der Geschäftsgemeinkosten gibt Auskunft über die Struktur und die Aufwendungen für die Aufrechterhaltung des Betriebes eines Unternehmens. Für den öffentlichen Auftraggeber sind dies Kosten, durch die er keine Leistung erhält, weshalb er den Kostenaufwand für die Firmenstruktur möglichst minimieren möchte.

5.4.4.2 Umsetzung und Bewertung

Zur Beurteilung des Kriteriums "Geschäftsgemeinkosten" wird das K3-Blatt eines Bieters herangezogen. Darin wird der Anteil der Geschäftsgemeinkosten aufgezeigt. Je geringer die Kosten sind, desto mehr Punkte werden an denjenigen Bieter vergeben.

Bei der Vergabe der Punkte erhält der Auftragnehmer mit den geringsten Geschäftsgemeinkosten anteilig an seinen Gesamtkosten 100 %, alle anderen werden anhand ihrer Werte folgendermaßen berechnet:
Wertung = geringste GKK/GKK

¹⁸⁸ Vgl. 5.3 ÖNORM B 2061, 1999.

Beispiel:

Auftragnehmer	Geschäftsgemeinkosten [%]	Wertung [%]
AN 1	9	100,00
AN 2	18	50,00
AN 3	15	60,00
AN 4	11	81,82

Tabelle 4 - Bewertung des Zuschlagskriteriums "Geschäftsgemeinkosten"

Werden diese Werte mit den maximal erreichbaren Punkten multipliziert, erhält man die gewichteten Punkte für das Zuschlagskriterium "Geschäftsgemeinkosten".

Bei einer beispielhaften Gewichtung der Zuschlagskriterien von

- Preis 90 %
- Geschäftsgemeinkosten 10 %

ergeben sich daraus folgende gewichtete Punkte:

Auftragnehmer	Punkte aus		Gesamtpunkte
	Geschäftsgemeinkosten	Preis (nur beispielhaft)	
AN 1	10,00	86,93	96,93
AN 2	5,00	89,12	94,12
AN 3	6,00	90,00	96,00
AN 4	8,18	87,13	95,31

Tabelle 5 - Gewichtete Punkte

In diesem Beispiel würde Auftragnehmer 1 den Zuschlag erhalten, obwohl dies das Angebot mit dem höchsten Preis ist.

5.4.4.3 Konfliktpotential

Die Frage ist, ob ein möglichst niedriger Geschäftsgemeinkostenanteil wirklich aussagekräftig für den Auftraggeber ist oder nicht doch negative Begleiterscheinungen mit sich ziehen kann. Lohndumping, Steuerumgehungen, usw. könnten beispielsweise eine Praxis sein, um die Geschäftsgemeinkosten niedrig zu halten. Dies kann allerdings einen Anschein von Unehrlichkeit und Gesetzeswidrigkeit hervorrufen und rückt damit nicht nur den Auftragnehmer in ein schlechtes Licht. Besser wäre deshalb einen zu erwartenden Wert für Geschäftsgemeinkosten (z.B. zwischen 8 und 10 %) festzulegen, von welchem ausgehend die Beurteilung errechnet wird.

Außerdem ist es für den Auftraggeber nicht ersichtlich, was zu den Geschäftsgemeinkosten gerechnet wird. Ein Bieter hat die Möglichkeit, Kosten in die Baustellengemeinkosten zu rechnen, die eigentlich den Geschäftsgemeinkosten zuzurechnen wären. Er hat ja Kalkulationsfreiheit, sofern die ÖNORM B 2061 vereinbart und eingehalten wird. Damit wird die Sinnhaftigkeit dieses Kriteriums stark in Frage gestellt.

5.4.4.4 Alternative: Zeitgebundene Kosten

Eine Überlegung wert ist deshalb die Untersuchung zeitgebundener Kosten, da die Mehrkosten bei einer Verlängerung der Bauzeit insbesondere aufgrund zeitgebundener Kosten auftreten.

Zeitgebundene Kosten sind jene Kosten, die nur in Abhängigkeit eines Zeitraums angegeben werden können, da sie über diesen Zeitraum auftreten und Kosten verursachen. Dies sind zum Beispiel Mietkosten für Geräte, Löhne, Gehälter, Betriebskosten usw.

Eine mögliche Variante wäre die Untersuchung einzelner Positionen, die den zeitgebundenen Kosten zuzuordnen sind. Dabei ist auf die jeweilige Mengeneinheit (Monate, Wochen, Tage, Stunden, usw.) zu achten. Ein Vergleich dieser im Vorhinein bekanntgegebenen Positionen kann dem Auftraggeber im Falle einer Bauzeitverlängerung hohe Kosten ersparen und sollte deshalb als Zuschlagskriterium in Betracht gezogen werden.

Dabei muss jedoch besonders darauf geachtet werden, welche Positionen zum Vergleich herangezogen werden. Dazu ein Beispiel:

Der erste Bieter verrechnet seinen Bauleiter nur zu 50 % beim aktuellen Ausschreibungsgegenstand, die restlichen 50 % verbringt der Bauleiter auf einer anderen Baustelle. Ein zweiter Bieter setzt seinen Bauleiter hingegen zu 100 % beim betreffenden Bauvorhaben ein. Dadurch sind seine zeitgebundene Kosten bei der entsprechenden Position höher und er ist dadurch im Nachteil.¹⁸⁹

Gemäß § 125 BVergG ist eine vertiefte Angebotsprüfung über die Angemessenheit der Preise durchzuführen und Aufklärung vom Bieter zu verlangen, wenn ein Angebot zu hohe oder zu niedrige Einheitspreise in wesentlichen Positionen aufweist. Mit dieser vertieften Angebotsprüfung wird auch der Zuschlag aus Geschäftsgemeinkosten überprüft. So wurde auch von einem Experten der Auftragnehmerseite bestätigt, dass es bereits üblich ist sowohl die Geschäftsgemeinkosten als auch die zeitgebundenen Kosten im Zuge der vertieften Angebotsprüfung zu untersuchen. Dies wird auch beim Billigstbieterprinzip durchgeführt und

¹⁸⁹ Vgl. Expertenbefragung Kap.6.4, 8.

ist nach Expertenmeinung auch ohne Definition als Zuschlagskriterium zwingend erforderlich.¹⁹⁰

5.4.5 Baudokumentation

Während der Baudurchführung muss eine ständige Bauüberwachung durch das ausführende Unternehmen selbst gegeben sein. Zusätzlich findet aber auch eine zweite, externe Bauüberwachung durch den Planer bzw. Projektsteuerer statt.

Die interne Bauüberwachung der Baufirma dient der eigenen Nachkalkulation, der laufenden Terminkontrolle und der Qualitätsüberprüfung und ist für den öffentlichen Auftraggeber nicht von Bedeutung.

Interessanter für den öffentlichen Auftraggeber stellt sich die Objektüberwachung durch den Planer oder Projektsteuerer dar. Er ist für die Überwachung der technischen, wirtschaftlichen und zeitlichen Rahmenbedingungen durch die Baufirma zuständig und auch für zumindest stichprobenartige Überprüfung der Qualität (z.B. Bewehrungsabnahme) verantwortlich.

5.4.5.1 Ziele und Intentionen des Auftraggebers

Die meisten öffentlichen Auftraggeber (Bund, Länder, Gemeinden) überwachen den Baufortschritt nicht selbst, sondern vergeben diese Leistung an einen Planer oder Projektsteuerer. Für sie ist die Verlässlichkeit und die Genauigkeit dieses Auftragnehmers von großer Bedeutung.

5.4.5.2 Umsetzung

Da sich diese Arbeit vorrangig mit Zuschlagskriterien zur Bestimmung des Bestbieters bei Bauleistungen auseinandersetzt und dieses Kriterium jedoch für Planerleistungen verwendet werden soll, wird auf die Umsetzung dieses Zuschlagskriteriums in die Praxis nicht näher eingegangen.

¹⁹⁰ Vgl. Expertenbefragung Kap.6.4, 9.

5.4.6 Eigenleistung

Eines der meistdiskutierten Themen der letzten Zeit ist die zu erbringende Eigenleistung von Bauunternehmen. Um gegenüber den Mitbietern einen Wettbewerbsvorteil zu erzielen, greifen Unternehmen oft auf den Einsatz von Subunternehmern zurück.¹⁹¹ Damit kann aber die Einhaltung von arbeits- und sozialrechtlichen Bestimmungen vielfach nicht mehr garantiert werden. Aus diesem Grund hat bereits die Initiative "Faire Vergaben" Vorschläge zur Eindämmung von Subvergaben vorgelegt.

In der neuen BVergG-Novelle sollen einige Änderungen bezüglich Subvergaben umgesetzt werden. Zum einen müssen in Zukunft alle Subunternehmer im Angebot bekannt gegeben werden und zum anderen sollen Subsubvergaben (Weitergabe eines Subauftrages) gänzlich verboten werden.¹⁹² Außerdem soll es dem Auftraggeber möglich sein, sogenannte "Kernleistungen" zu definieren, die nicht an Subunternehmer vergeben werden dürfen, sondern in Eigenleistung ausgeführt werden müssen.¹⁹³ Mit der Verpflichtung zur Bekanntgabe aller Subunternehmer wird der Bieter allerdings gehörig unter Druck gesetzt, da dies mit einem erhöhten Aufwand bei der Angebotsgestaltung verbunden ist.¹⁹⁴

Im Folgenden soll deshalb eine andere Möglichkeit zur Steigerung der Eigenleistung vorgestellt werden.

5.4.6.1 Ziele und Intentionen des Auftraggebers

Die Praxis zeigt, dass insbesondere Subsubvergaben häufig zu Verletzungen der arbeits- und sozialrechtlichen Mindeststandards führen. In der Folge tritt oft Lohn- und Sozialdumping auf. Bezüglich der Weitergabe von Leistungen eines Subunternehmers an einen weiteren Subunternehmer gibt es keine gesetzlichen Vorgaben, eine Beschränkung dieser Subsubvergaben ist daher (momentan noch) zulässig.¹⁹⁵

Mit dem Verbot von Subsubvergaben ist für den Auftraggeber eine bessere Kontrolle gewährleistet, womit unter anderem auch die Qualität verbessert werden kann. Um diese noch weiter zu steigern, kann die Forderung nach der zu erbringenden Eigenleistung eines Unternehmens als Zuschlagskriterium verwendet werden.

¹⁹¹ Vgl. SCHNEIDER, E.: Brauchen wir ein neues oder ein besseres Vertrags- und Vergabemodell für Infrastrukturprojekte?. In: BauAktuell, März/2014. S. 63.

¹⁹² Vgl. (Fruhmann, 2014).

¹⁹³ Ebd.

¹⁹⁴ Ebd.

¹⁹⁵ Vgl. INITIATIVE "FAIRE VERGABEN": Österreichkatalog S. 9.

Für den Auftraggeber ist es wichtig seine ausführenden Unternehmer zu kennen und zu wissen, mit wem er es zu tun hat. Es nützt also nichts, wenn ein Bauunternehmen eine gute Reputation vorweisen kann, wenn es die Leistung nicht selbst ausführt, sondern an Subunternehmen weitervergibt, die möglicherweise einen schlechten Ruf haben.

5.4.6.2 Umsetzung und Bewertung

Die Umsetzung dieses Zuschlagskriteriums kann relativ simpel gestaltet werden. Je mehr Prozent der gesamten Leistung vom Unternehmer selbst ausgeführt wird, desto mehr Punkte erhält er für dieses Zuschlagskriterium. Teilleistungen, die er an Subunternehmer vergibt, werden daher nicht gewertet.

Die Beurteilung dieses Kriteriums könnte folgendermaßen aussehen:

Preis	90 %
Eigenleistung	5 %
Andere Qualitätskriterien	5 %

Auftragnehmer	Eigenleistung [%]	Gewichtete Punkte
AN 1	61	3,05
AN 2	85	4,25
AN 3	30	1,50
AN 4	78	3,90

Tabelle 6 - Bewertung des Zuschlagskriteriums "Eigenleistung"

Die gewichteten Punkte errechnen sich bei einer Gewichtung des Zuschlagskriteriums "Eigenleistung" von 5 % nach folgender Formel:

$$\frac{\text{Gewichtung} \times \text{Eigenleistung}}{100}$$

Die Gesamtpunkte ergeben sich schließlich aus der Summe aller gewichteten Punkte.

Je höher der Anteil der vom Unternehmer selbst zu erbringenden Leistung ist, desto mehr gewichtete Punkte erhält er für das Zuschlagskriterium.

5.4.6.3 Konfliktpotential

Bei der Anwendung des Zuschlagskriteriums "Eigenleistung" müssen zwei mögliche Konfliktursachen berücksichtigt werden: einerseits die Nichtbeachtung der Grundsätze des freien und lautereren Wettbewerbs und andererseits die Benachteiligung einiger Unternehmer und damit die Verletzung des Gleichbehandlungsgebotes.

Grundsatz des freien und lautereren Wettbewerbs

Die Sozialpartnerinitiative "Faire Vergaben" schlägt die Festlegung kritischer "Kernleistungen" vor, welche nur vom Bieter selbst ausgeführt werden dürfen.¹⁹⁶ Dabei dürfen diese Kernleistungen allerdings nicht so ausgewählt werden, dass eine Einschränkung des Bieterwettbewerbs stattfindet, weil nur wenige Unternehmen über das notwendige Know-How verfügen.

Wird das Zuschlagskriterium "Eigenleistung" allerdings wie oben beschrieben angewendet, wird der Grundsatz des freien und lautereren Wettbewerbs nicht verletzt. Der Bieter wird zwar selbst zur Erbringung der Leistung aufgefordert, doch welche Teile er davon eigenständig erbringt, ist ihm überlassen.

Gleichbehandlungsgebot

Einer der Grundsätze des Bundesvergabegesetzes ist die Gleichbehandlung aller Bieter. Durch die Ausschreibung darf kein Bieter einen Vor- oder Nachteil erhalten. Allerdings könnte man das Zuschlagskriterium "Eigenleistung" als Verletzung dieses Gebotes auslegen, da Baufirmen mit größeren Kapazitäten eindeutig einen Vorteil genießen. Um dem entgegenzusteuern, sollten kleine Baufirmen (KMUs) ermutigt werden, ARGEn zu bilden um auf diesem Wege öffentliche Aufträge bewältigen zu können, da sie alleine aufgrund der fehlenden Kapazitäten nicht alle Leistungen selbst ausführen können. Zum anderen haben kleine Unternehmen die Möglichkeit als Subunternehmer in Erscheinung treten, *"um zumindest anteilig am öffentlichen Auftragsvergabe kuchen teilzuhaben."*¹⁹⁷

¹⁹⁶ Vgl. INITIATIVE "FAIRE VERGABEN": Österreichkatalog S. 8.

¹⁹⁷ HÖFFERER, S.: Vergaberecht als praktikables Regulativ. S. 123.

5.5 Innovative Aspekte

Laut BVerG ist es möglich innovative Aspekte im Vergabeverfahren zu verwenden.¹⁹⁸ *"Dies kann insbesondere durch die Berücksichtigung innovativer Aspekte bei der Beschreibung der Leistung, bei der Festlegung der technischen Spezifikationen oder durch die Festlegung konkreter Zuschlagskriterien erfolgen."*¹⁹⁹

Im folgenden Kapitel wird ein solches Zuschlagskriterium ausformuliert und eine Möglichkeit zur Umsetzung präsentiert.

5.5.1 Forschung und Entwicklung

Der Wirtschaftsstandort Österreich hat im Jahr 2011 insgesamt fast 8,3 Mrd. € in die Forschung und experimentelle Entwicklung investiert.²⁰⁰ Davon entfallen "nur" 47,5 Mio. € auf den Unternehmenssektor Bau.²⁰¹ Um die Investitionen in diesem Bereich anzukurbeln, kann das Zuschlagskriterium "Forschung und Entwicklung" verwendet werden.

5.5.1.1 Ziele und Intentionen des Auftraggebers

Die Entwicklung neuer Technologien im Bauwesen ist für jeden öffentlichen Auftraggeber ein interessantes Zuschlagskriterium. Denn vor allem im Bauwesen nehmen viele österreichische Unternehmen eine Vorreiterrolle bei innovativen Bauverfahren ein. Dies betrifft insbesondere Sparten wie den Tunnelbau oder den Spezialtiefbau, bei denen die Bauverfahren einer ständigen Weiterentwicklung unterworfen sind. Diese Innovationen sind oft nicht nur kostengünstiger, sondern auch umweltfreundlicher und vielfach einfacher in der Anwendung und bieten aus diesem Grund viele Vorteile für Auftraggeber.

5.5.1.2 Umsetzung

Ein einfacher Weg zur Umsetzung des Kriteriums "Forschung und Entwicklung" wäre ein Vergleich der Ausgaben für Forschung pro Unternehmen, wobei die Bieter ihr Investitionsvolumen selbst bekannt geben. Der Bieter mit den höchsten Investitionen erhält eine Bewertung

¹⁹⁸ Vgl. §19 Abs.7 BVerG 2006.

¹⁹⁹ §19 Abs.7 BVerG 2006.

²⁰⁰ Vgl. STATISTIK AUSTRIA: Ausgaben für Forschung und experimentelle Entwicklung 2011. http://www.statistik.at/web_de/statistiken/forschung_und_innovation/f_und_e_in_allen_volkswirtschaftlichen_sektoren/index.html. Datum des Zugriffs: 07.02.2015

²⁰¹ Ebd.

von 100 % für das Zuschlagskriterium, alle anderen werden davon abhängig gewertet.

Zu klären ist, ob alle Investitionen im Bereich Forschung berücksichtigt werden, oder nur solche Investitionen, die für den aktuellen Gegenstand von Bedeutung sind.²⁰²

Aufbauend auf dieses Zuschlagskriterium sollte auch die Verwendung von Alternativangeboten in der Ausschreibung überlegt werden. Denn welchen Sinn hätte es, die Forschung und Entwicklung im Bauwesen voranzutreiben, wenn neue Technologien nicht verwendet werden können. Der Zweck von Alternativangeboten ist der, dass insbesondere innovative Aspekte bei der Ausführung von Bauleistungen Berücksichtigung finden sollen. Das bedeutet, dass alternative Ausführungsmöglichkeiten zum Einsatz kommen, die teilweise von den Bietern selbst entwickelt worden sind. In Kapitel 5.6 wird auf das Thema der Alternativangebote noch näher eingegangen.

²⁰² Vgl. Expertenbefragung Kap.6.4, 10.

5.6 Alternativangebote

Laut BVergG sind Alternativangebote beim Bestbieterprinzip zulässig.²⁰³ Vom Auftraggeber müssen Alternativangebote ausdrücklich erlaubt werden, außerdem sind Mindestanforderungen festzulegen, die Alternativangebote erfüllen müssen, ansonsten werden sie vom Vergabeverfahren ausgeschlossen.²⁰⁴ Obwohl mit Alternativangeboten ein größerer Aufwand verbunden ist, sollte die Verwendung überdacht werden. Damit wird die Stellung der Baufirmen aufgewertet, weil ihr Know-How und ihre Erfahrung wieder gefragt sind und durch die Verwendung innovativer Verfahren die Qualität eines Bauwerkes gesteigert werden kann.

Gleichzeitig müssen aber auch die Auftragnehmer in die Verantwortung genommen werden. Soweit Abänderungs- oder Alternativangebote zulässig sind, sollten Bieter davon Gebrauch machen und innovative Lösungen anbieten. Dies könnte ein weiterer Schritt zur Aufwertung der Leistung und weg vom reinen Preiswettbewerb sein.

²⁰³ Vgl. § 81 Abs.1 BVergG 2006.

²⁰⁴ Vgl. § 81 Abs.2 BVergG 2006.

6 Expertenbefragung

Im Rahmen des Bauwirtschaftssymposiums am 27.03.2015 an der TU Graz wurden Fachleute im Bezug auf das Bundesvergabegesetz zum Thema "Zuschlagskriterien im Vergabeverfahren" befragt. Ziel der Umfrage war eine quantitative Auswertung über die Anwendbarkeit der ausgearbeiteten Kriterien. Um einen Bezug zur Praxis herzustellen, sollte mithilfe dieses Fragebogens die Sinnhaftigkeit der vorgestellten Zuschlagskriterien von Experten beurteilt werden. Außerdem wurden sie gebeten, ihre bisherigen Erfahrungen mit den verschiedenen Zuschlagskriterien zu bewerten. Die Auswahl der befragten Fachleute erfolgte durch den Betreuer dieser Arbeit. Ein Teil der Umfrage wurde schriftlich in Form eines Fragebogens unmittelbar während des Bauwirtschaftssymposiums durchgeführt, einige Experten nahmen hingegen die Möglichkeit einer Onlineumfrage wahr. Diese Onlineumfrage wurde mithilfe des Programmes "2ask" erstellt.

Die Experten wurden nach ihrem Aufgabengebiet eingeteilt in Öffentliche Auftraggeber, Sektorenauftraggeber, Auftragnehmer, Rechtsanwälte, Richter und Staatsanwälte sowie Sonstige. Damit kann das Interesse der verschiedenen Gruppen an den einzelnen Zuschlagskriterien ermittelt werden. Neben der Sinnhaftigkeit der Zuschlagskriterien wurden auch die Probleme bei der Umsetzung des Bestbieterprinzips abgefragt sowie etwaige bisherige Erfahrungen mit den vorgestellten Kriterien.

All jene Experten, die nicht im Rahmen des Bauwirtschaftssymposiums direkt angesprochen wurden, erhielten den Link zur Onlineumfrage per E-mail zugesendet. Der Untersuchungszeitraum wurde mit Aussendung der Benachrichtigungen am 31.03.2015 begonnen und endete am 10.04.2015.

Gruppe	Anzahl der abgegebenen Fragebögen	Teilnehmer der Onlineumfrage	Gesamt
Öffentlicher Auftraggeber	8	12	20
Sektorenauftraggeber	1	0	1
Auftragnehmer	9	1	10
Rechtsanwalt	1	2	3
Richter / Staatsanwalt	0	0	0
Keine Angabe / Sonstige	3	3	6
Gesamt	22	18	40

Tabelle 7 - Teilnehmer an der Umfrage

6.1 Probleme bei der Umsetzung

Im Zuge der Befragung wurden auch die derzeit vorherrschenden Probleme bei der Umsetzung des Bestbieterprinzips erforscht. Dabei gab es folgende Auswahlmöglichkeiten:

- Hohes Anfechtungsrisiko
- Hohe Kosten
- Qualitätssteigerung nur sehr geringfügig
- Auftraggeber wollen möglichst kostengünstig bauen
- Hoher Bearbeitungsaufwand
- Freies Feld für persönliche Meinung

Genau die Hälfte der befragten Experten sieht das hohe Anfechtungsrisiko als größtes Hindernis bei der Umsetzung des Bestbieterprinzips. Dahinter folgen der hohe Bearbeitungsaufwand sowie der Wunsch der Auftraggeber, möglichst kostengünstig zu bauen. Zusätzlich genannt wurden von den Auftraggebern die mediale Rechtfertigung, die Einflussnahme Dritter, wie beispielsweise der Politik, sowie zu wenig Mut bei der Umsetzung. Von Auftragnehmern wurden als Probleme noch die Messbarkeit der Qualität und mangelnde Erfahrungswerte angeführt. Diese Antworten sind unter dem Punkt "Sonstiges" in Abbildung 5 zusammengefasst.



Abbildung 5 Ursachen für die Probleme bei der Umsetzung des Bestbieterprinzips

Anhand der Befragung kristallisierte sich trotzdem ein klares "Ja" zur Vergabe an das technisch und wirtschaftlich günstigste Angebot heraus. 32 der 40 abgegebenen Antworten stimmten für ein "Ja" zum Bestbieterprinzip. Trotz einiger kritischer Stimmen, die eine Umsetzung

des Bestbieterprinzips entgegen der momentanen Bemühungen nicht für realistisch halten, ist somit eine deutliche Tendenz zum Einsatz von Qualitätskriterien ersichtlich.

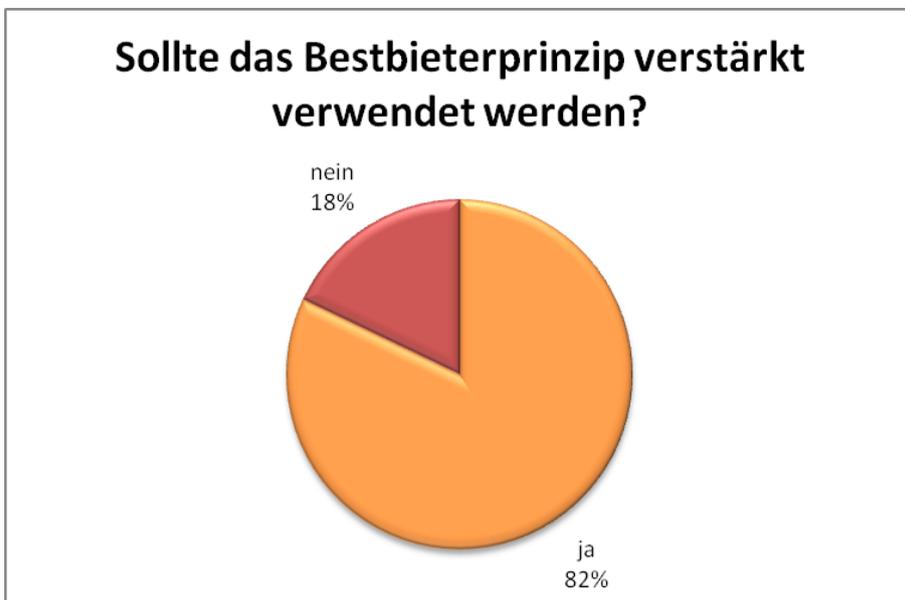


Abbildung 6 Zustimmung zur Bestbietervergabe

Unter den Auftraggebern fiel die Zustimmung etwas geringer aus, ein Viertel der befragten Fachleute sprach sich gegen die Verwendung des Bestbieterprinzips bei der Vergabe öffentlicher Bauaufträge aus.



Abbildung 7 Zustimmung zur Bestbietervergabe - Öffentlicher Auftraggeber

6.2 Sinnhaftigkeit der Zuschlagskriterien

Von den Experten wurde die Sinnhaftigkeit der ausgearbeiteten Zuschlagskriterien beurteilt. Die Kriterien wurden kurz vorgestellt, dabei wurde jedoch weder auf die Bewertungsmöglichkeiten noch auf die Sanktionierbarkeit der Kriterien eingegangen.

In den folgenden Kapiteln wird die Beurteilung der Experten ausgewertet und mithilfe von Diagrammen graphisch dargestellt. Dabei ist zu beachten, dass der orange Teil des Diagrammes den Anteil derjenigen Experten darstellt, die das jeweilige Zuschlagskriterium für sinnvoll erachtet haben. Wie sich dieser Anteil aus den verschiedenen Gruppen zusammensetzt, ist aus dem Diagramm ablesbar. Der rote Teil drückt hingegen die Menge der Experten aus, die sich gegen das Zuschlagskriterium ausgesprochen haben.

Weil nicht immer alle Fragen von den 40 Befragten beantwortet wurden, variieren die Gesamtprozentsätze der verschiedenen Gruppen anteilig am Gesamtwert.

6.2.1 Transportwege/CO2-Ausstoß

Sowohl Auftraggeber als auch Auftragnehmer sprachen sich gegen das Zuschlagskriterium Transportwege/CO2-Ausstoß aus. Mehr als die Hälfte der Befragten hielt dieses Zuschlagskriterium für nicht sinnvoll. Dieses Zuschlagskriterium ist auch eines der wenigen, das von Rechtsanwälten nicht angenommen wurde. Dabei wurde von einem Vertreter der Auftragnehmerseite insbesondere die Problematik der Subunternehmervergabe, wie sie bereits in Kapitel 5.1.1.4 erläutert wurde, kritisiert. Fünf Teilnehmer hatten bereits mit Transportwegen bzw. dem Vergleich des CO2-Ausstoßes zu tun, die Mehrheit der Erfahrungen fiel allerdings negativ aus.

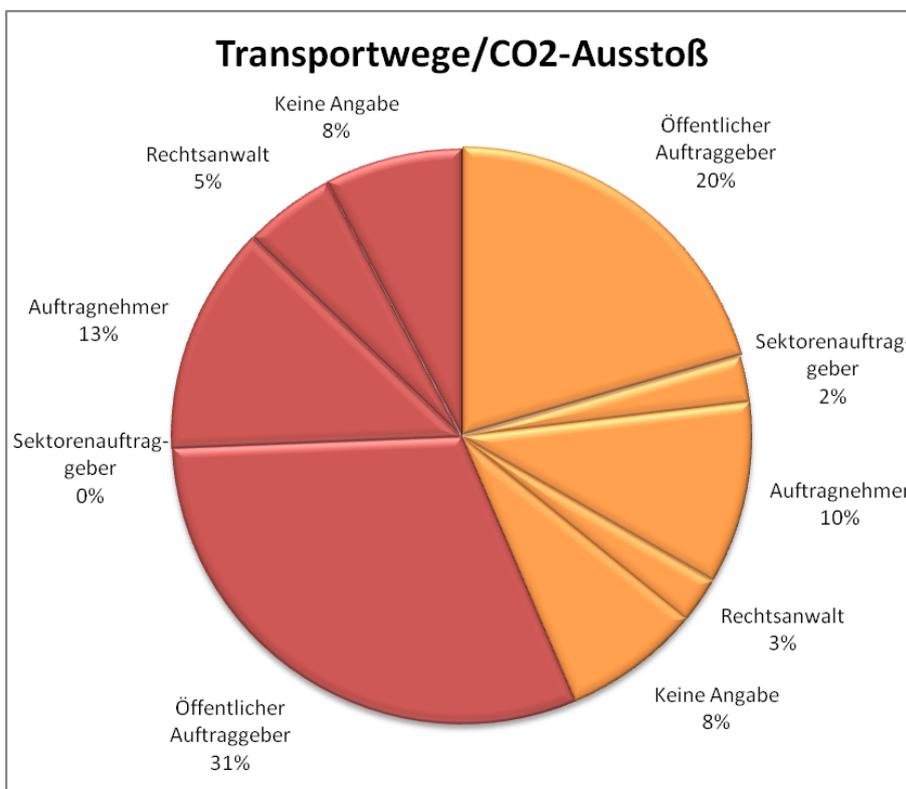


Abbildung 8 Beurteilung des Zuschlagskriteriums "Transportwege/CO2-Ausstoß" (rot = Ablehnung; orange = Befürwortung)

6.2.2 Verringerung der Lärmemissionen

Die Beurteilung dieses Zuschlagskriteriums lieferte keine eindeutige Entscheidung zugunsten bzw. gegen das Kriterium. Während sich die Auftraggeber eindeutig gegen das Kriterium aussprachen, fiel die Beurteilung durch Auftragnehmer und Rechtsanwälte deutlich positiver aus, beide Gruppen stimmten für die Umsetzung dieses Zuschlagskriteriums. Bisherige Erfahrungen gibt es mit dem Zuschlagskriterium "Verringerung der Lärmemissionen" kaum.

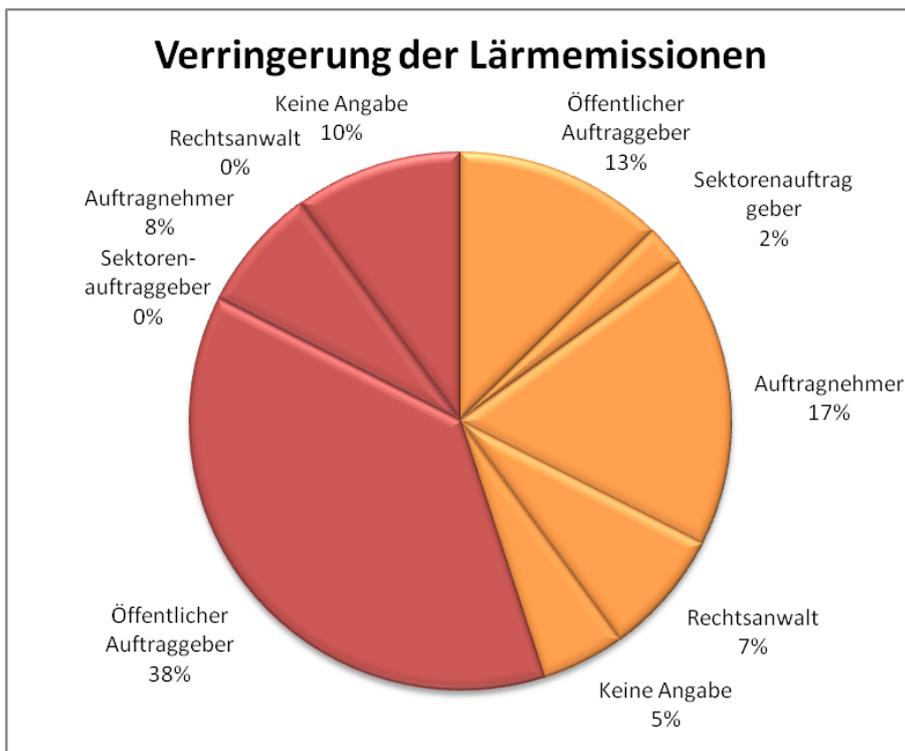


Abbildung 9 Beurteilung des Zuschlagskriteriums "Verringerung der Lärmemissionen" (rot = Ablehnung; orange = Befürwortung)

6.2.3 Lehrlingsausbildung

Ein Großteil der Befragten (61 %), insbesondere Auftraggeber und Rechtsanwälte, sprach sich für die Förderung der Lehrlingsausbildung aus. Bei den Auftragnehmern konnte keine eindeutige Tendenz festgestellt werden. Dies liegt unter anderem daran, dass die Beurteilung, wie sie in Kapitel 5.2.1.4 vorgestellt wurde, sehr zeitintensiv und ungenau ist. Die vorgebrachte Kritik der Experten, die in Kapitel 5.2.1.5 bereits diskutiert wurde, betrifft insbesondere das Schema der Bewertung. Bei einer Betrachtung aller Lehrlinge in Bezug auf die gesamte Mitarbeiterzahl könnte unter Umständen eine höhere Zustimmung unter den Auftragnehmern erzielt werden. Ungefähr die Hälfte der Befragten hat bereits Erfahrungen mit dem Zuschlagskriterium "Lehrlingsausbildung" gesammelt, die bisherige Verwendung des Zuschlagskriteriums fiel im Allgemeinen positiv aus.

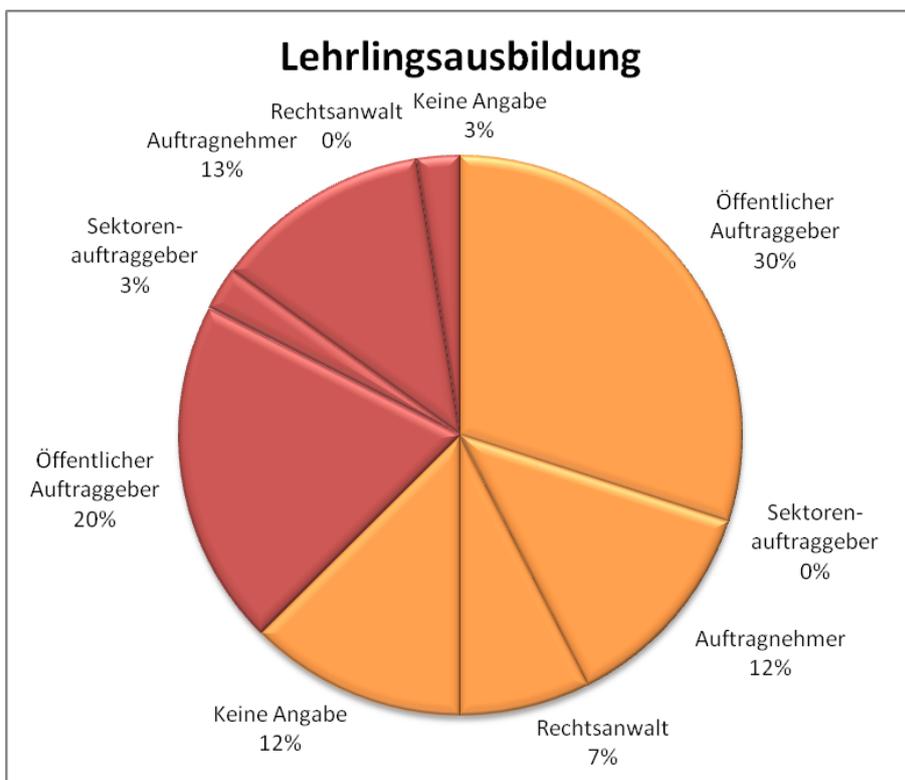


Abbildung 10 Beurteilung des Zuschlagskriteriums "Lehrlingsausbildung" (rot = Ablehnung; orange = Befürwortung)

6.2.4 Beschäftigung von Frauen, Langzeitarbeitslosen, Menschen mit Behinderung, älteren Arbeitnehmern

Im Gegensatz zur Lehrlingsausbildung hat sich die Mehrheit gegen das Zuschlagskriterium "Beschäftigung von Frauen, Langzeitarbeitslosen, Menschen mit Behinderung, älteren Arbeitnehmern" ausgesprochen. Keine der befragten Gruppen hat eine Mehrheit für dieses Zuschlagskriterium erreicht. Dies liegt unter Umständen daran, dass aufgrund der hohen körperlichen Belastung im Bauwesen, die Arbeiten wie Eisen biegen, betonieren, usw. mit sich bringen, statistisch gesehen weitaus weniger Frauen, Menschen mit Behinderung und auch ältere Arbeitnehmer auf Baustellen arbeiten. Aus diesem Grund stellt dieses Zuschlagskriterium kein geeignetes Werkzeug für die Vergabe von Bauleistungen dar. Erfahrungen mit diesem Zuschlagskriterium halten sich deshalb in Grenzen.

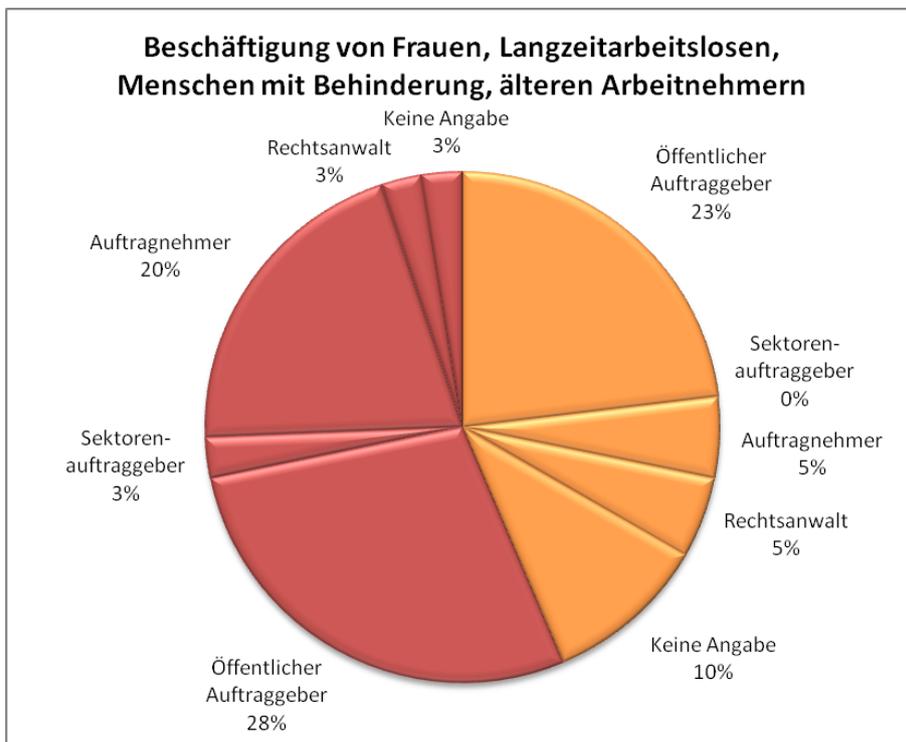


Abbildung 11 Beurteilung des Zuschlagskriteriums "Beschäftigung von Frauen, Langzeitarbeitslosen, Menschen mit Behinderung, älteren Arbeitnehmern" (rot = Ablehnung; orange = Befürwortung)

6.2.5 Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz

Das Zuschlagskriterium "Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz" wurde von den Experten bei der Umfrage sehr gut angenommen, 65 % der Befragten stimmten für die Verwendung dieses Kriteriums. Insbesondere die Auftragnehmer sprachen sich eindeutig, und zwar mit 90 %, für dieses Kriterium aus. Die Auftraggeber liegen mit einer Zustimmung von 60 % knapp unter dem Durchschnitt. Die bisherigen Erfahrungen fielen ebenfalls durchwegs positiv aus.

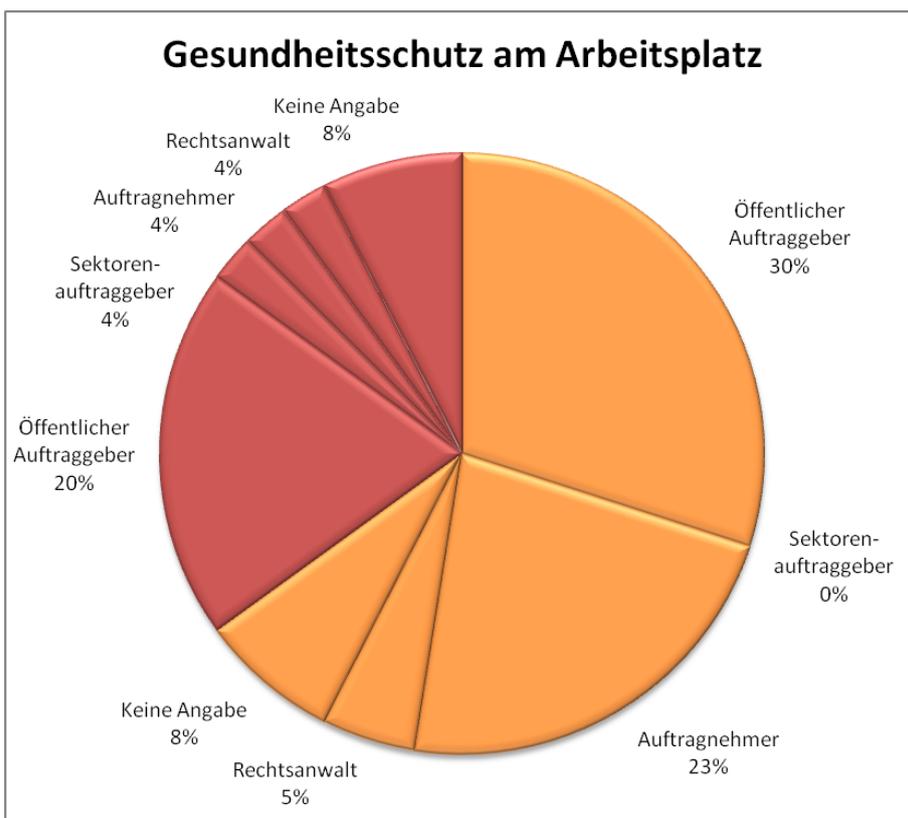


Abbildung 12 Beurteilung des Zuschlagskriteriums "Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz" (rot = Ablehnung; orange = Befürwortung)

6.2.6 Betriebs- und Erhaltungskosten

Die befragten Experten konnten dem Zuschlagskriterium "Betriebs- und Erhaltungskosten" einiges abgewinnen. Eine Mehrheit von 63 % sprach sich für das Kriterium aus. Sowohl Auftragnehmer als auch Rechtsanwälte können sich die Verwendung in Zukunft gut vorstellen. Etwas überraschend fiel die Beurteilung der Auftraggeber aus. Nur 11 der 20 befragten Auftraggeber stimmten für die Verwendung des Zuschlagskriteriums "Betriebs- und Erhaltungskosten". Dabei müsste eigentlich diese Gruppe ein großes Interesse an der Verringerung der Kosten für den späteren Betrieb eines Bauwerkes haben. 20 % der Experten kamen bisher mit dem Kriterium in Berührung, die Beurteilung der bisherigen Erfahrungen fiel sowohl positiv als auch negativ aus.

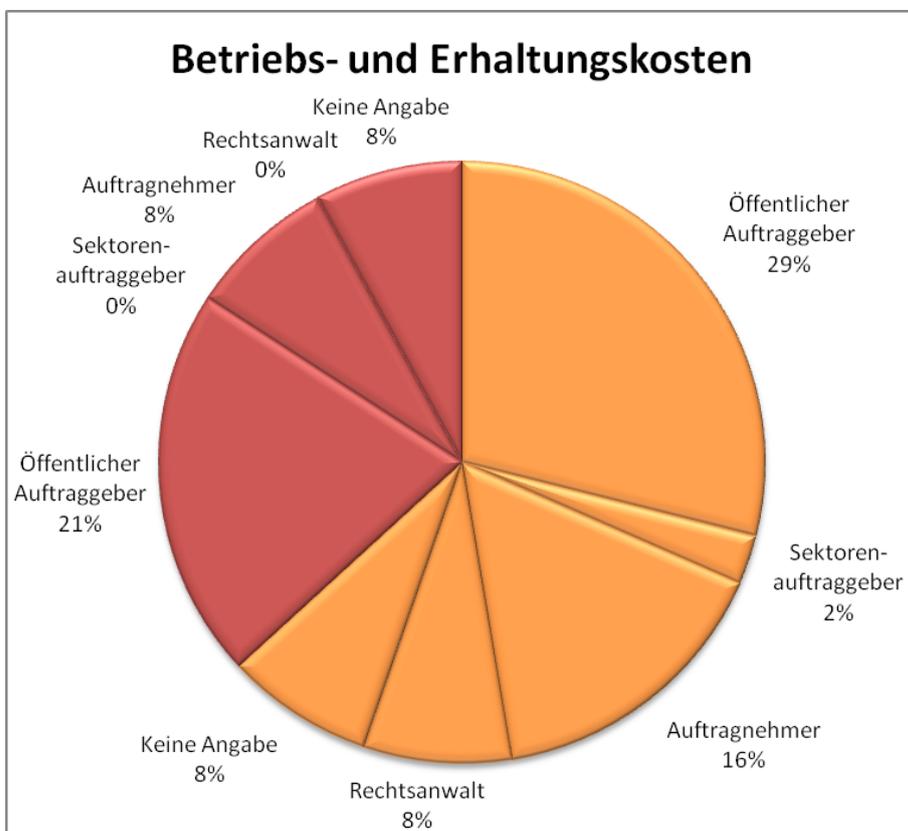


Abbildung 13 Beurteilung des Zuschlagskriteriums "Betriebs- und Erhaltungskosten" (rot = Ablehnung; orange = Befürwortung)

6.2.7 Höhe der Mängelfolgekosten

Für den Großteil der Befragten ist die Höhe der Mängelfolgekosten kein umsetzbares Zuschlagskriterium. Insbesondere unter den Auftragnehmern fiel die Beurteilung sehr negativ aus. Auch die Idee einer Datenbank bzw. "roten Liste" fand sehr wenig Anklang. Speziell Auftragnehmer sind der Meinung, dass es bereits genügend Datenbanken gibt.²⁰⁵ Als Hauptgrund gegen das Kriterium wurde die Überwachung bzw. Aktualisierung der Datenbank genannt, außerdem ist die Zuordnung der Mängel (Planungs- oder Ausführungsfehler) im Nachhinein oftmals schwierig.²⁰⁶ Das Kriterium wurde offensichtlich recht selten eingesetzt, keiner der Befragten hat bereits Erfahrungen mit dem Kriterium.

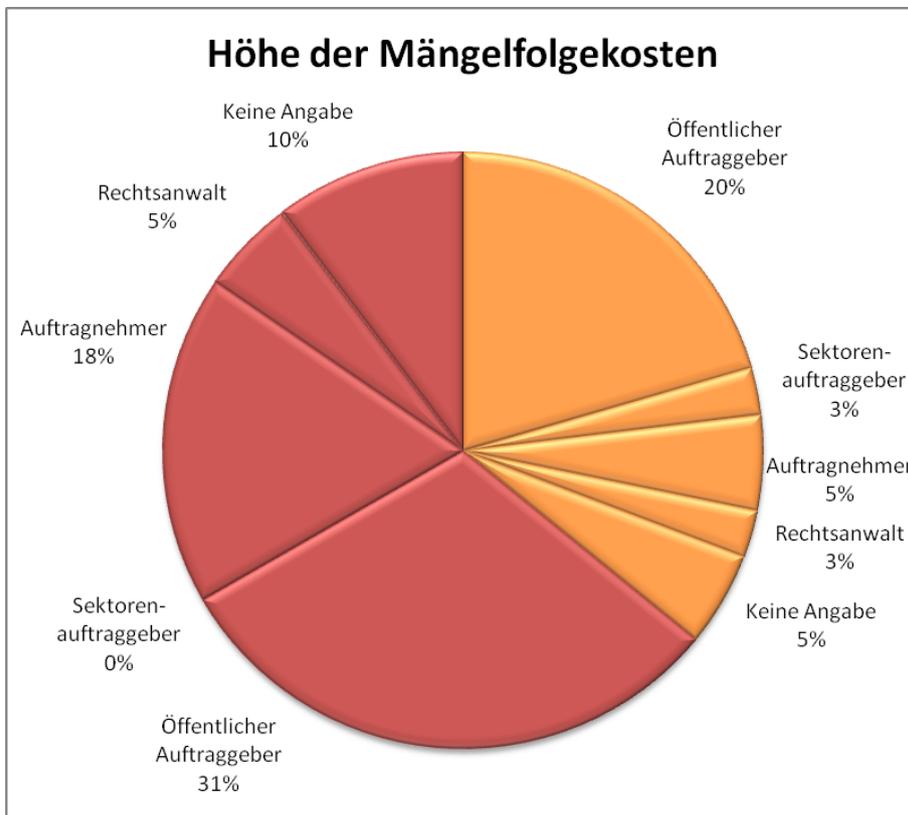


Abbildung 14 Beurteilung des Zuschlagskriteriums "Höhe der Mängelfolgekosten" (rot = Ablehnung; orange = Befürwortung)

Letztendlich ergab die Befragung ein klares Fazit: der Vergleich der Höhe der Mängelfolgekosten wäre zwar ein sinnvolles Zuschlagskriterium, allerdings ist die Umsetzung sehr kompliziert, aufwändig und nicht realisierbar.

²⁰⁵ Vgl. Expertenbefragung Kap.6.4, 13.

²⁰⁶ Vgl. Expertenbefragung Kap.6.4, 14.

6.2.8 Bauzeitverkürzung

Der überwiegende Teil der Befragten hat sich gegen das Zuschlagskriterium "Bauzeitverkürzung" ausgesprochen. Vor allem unter den Auftraggebern fiel die Beurteilung der Sinnhaftigkeit sehr negativ aus, mehr als 80 % stimmten gegen die Verwendung dieses Kriteriums. Kritisiert wird dabei vor allem die Beliebigkeit in der Beurteilung. Mit diesem Zuschlagskriterium haben mehr als die Hälfte der Befragten bereits Erfahrungen gesammelt, wobei zirka ein Drittel davon negativ waren.

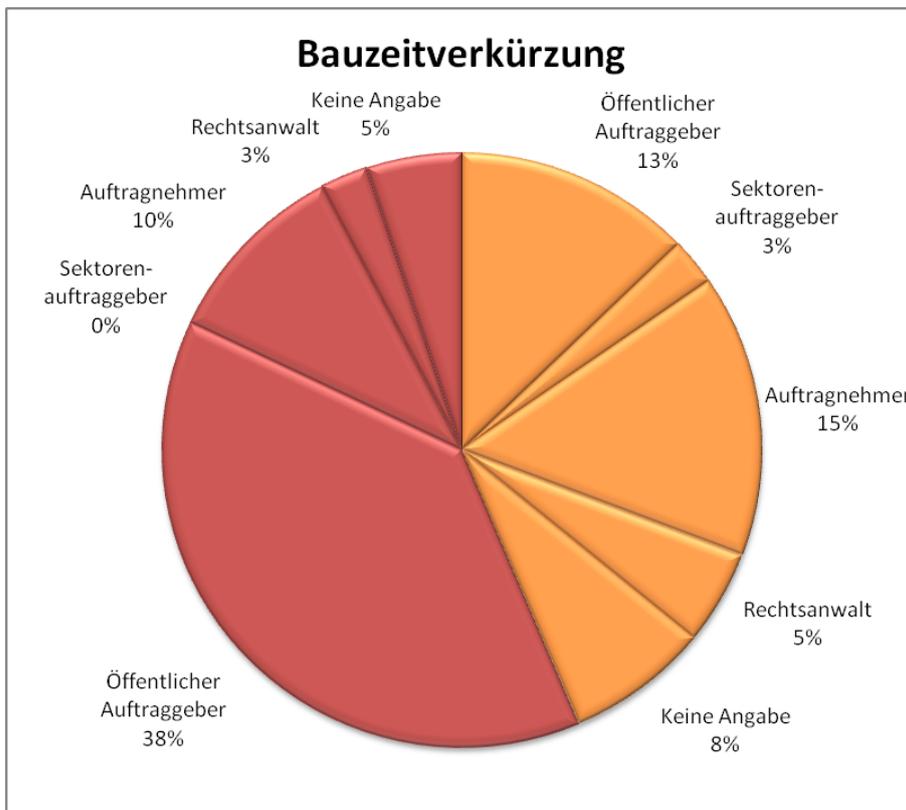


Abbildung 15 Beurteilung des Zuschlagskriteriums "Bauzeitverkürzung" (rot = Ablehnung; orange = Befürwortung)

6.2.9 Personaleinsatzpläne

Das Zuschlagskriterium "Personaleinsatzpläne" wurde von 60 % der Experten als sinnvoll erachtet. Bei den Auftraggebern fiel die Zustimmung mit 55 % sehr knapp aus. Obwohl die Verwendung des Kriteriums für die Auftragnehmer einen erhöhten Bearbeitungsaufwand bei der Angebotslegung bedeutet, stimmten auch in dieser Gruppe 60 % für das Zuschlagskriterium. Kritisiert wurde dabei allerdings die Prüfbarkeit der abgegebenen Personaleinsatzpläne.²⁰⁷ Ein Drittel der Befragten hat bereits Erfahrungen mit dem Zuschlagskriterium gesammelt, wobei bisher keinerlei negative Erfahrungen dabei waren.

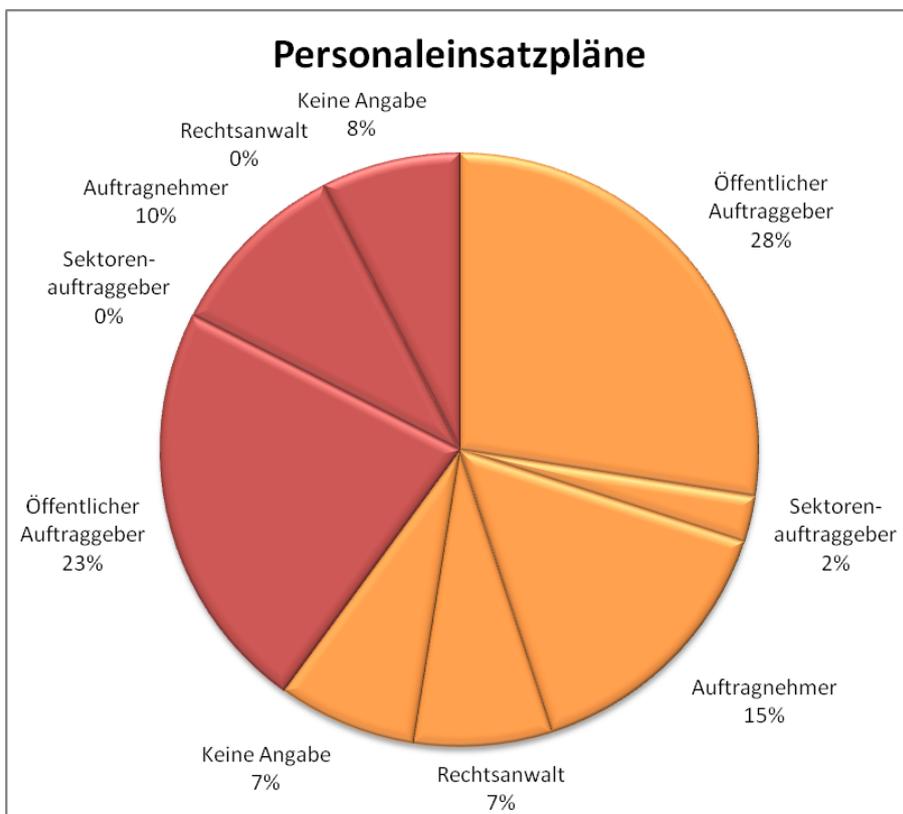


Abbildung 16 Beurteilung des Zuschlagskriteriums "Personaleinsatzpläne" (rot = Ablehnung; orange = Befürwortung)

Im Zuge der Beurteilung, ob das Zuschlagskriterium "Personaleinsatzpläne" sinnvoll eingesetzt werden kann, wurden auch zwei Varianten der Umsetzung vorgestellt:

1. Die Abgabe eines Personaleinsatzplanes wird unter Einhaltung gewisser Mindestanforderungen mit 100 % der Punkte belohnt.

²⁰⁷ Vgl. Expertenbefragung Kap.6.4, 15.

2. Die Qualität des Personaleinsatzplanes wird von einer Kommission überprüft und erhält je nach Beurteilung zwischen 0 und 100 %.

Bei der Beantwortung der Frage, welche Variante eher zur Steigerung der Qualität eines Bauwerkes beitragen würde, waren sich die Experten bis auf einige Ausnahmen einig. Drei Viertel stimmten für Variante 2, bei der die Qualität des Personaleinsatzplanes von einer Kommission überprüft wird. Ein Vertreter der Auftragnehmerseite wollte sich nicht festlegen und sieht den Einsatz der verschiedenen Varianten in Abhängigkeit der Größe des Bauwerkes. Je größer das Auftragsvolumen, desto eher kommt Variante 2 zum Einsatz.²⁰⁸

²⁰⁸ Vgl. Expertenbefragung Kap.6.4, 16.

6.2.10 Fachgespräch mit Schlüsselpersonal

Dieses Zuschlagskriterium wurde von den meisten der Experten für sinnvoll erachtet. Mehr als 80 % stimmten der Verwendung dieses Kriteriums zu. In jeder der befragten Gruppen konnte eine eindeutige Mehrheit zugunsten des Kriteriums gefunden werden. Die einzige Problematik aus Sicht der Fachleute ergibt sich aus der Gesprächsführung sowie aus der Beurteilung, die unbedingt von einer unabhängigen Kommission durchgeführt werden muss.²⁰⁹ Fachgespräche mit dem Schlüsselpersonal werden bereits jetzt häufig verwendet, um die Qualität des ausführenden Personals zu überprüfen. Bereits jeder dritte Befragte hat schon Erfahrungen mit dem Kriterium gesammelt, wobei die Rückmeldungen sehr positiv ausgefallen sind.

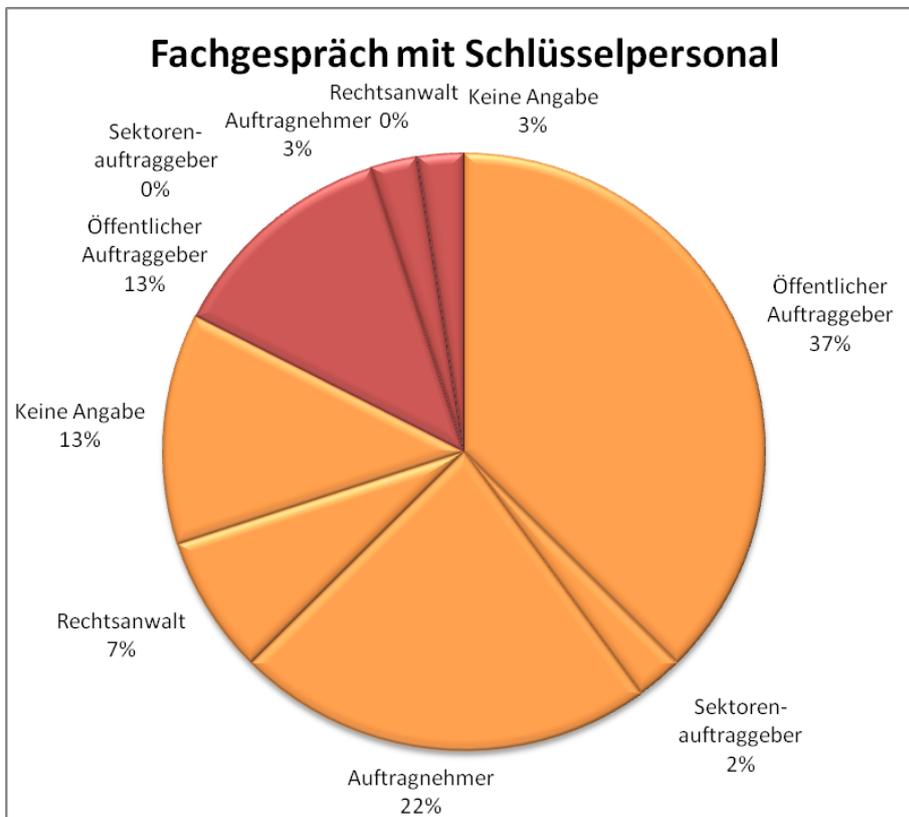


Abbildung 17 Beurteilung des Zuschlagskriteriums "Fachgespräch mit Schlüsselpersonal" (rot = Ablehnung; orange = Befürwortung)

²⁰⁹ Vgl. Expertenbefragung Kap.6.4, 17.

6.2.11 Geschäftsgemeinkosten/Zeitgebundene Kosten

Ein Vergleich der Geschäftsgemeinkosten bzw. der zeitgebundenen Kosten wird von 64 % als Zuschlagskriterium abgelehnt. Insbesondere Auftraggeber haben sich gegen das Kriterium ausgesprochen, da damit ihrer Meinung nach keine Qualitätssteigerung erwirkt werden kann.²¹⁰ Von den befragten 40 Experten hat nur ein einziger bisher Erfahrungen mit dem Zuschlagskriterium "Geschäftsgemeinkosten/Zeitgebundene Kosten" gemacht, diese sind negativ ausgefallen.

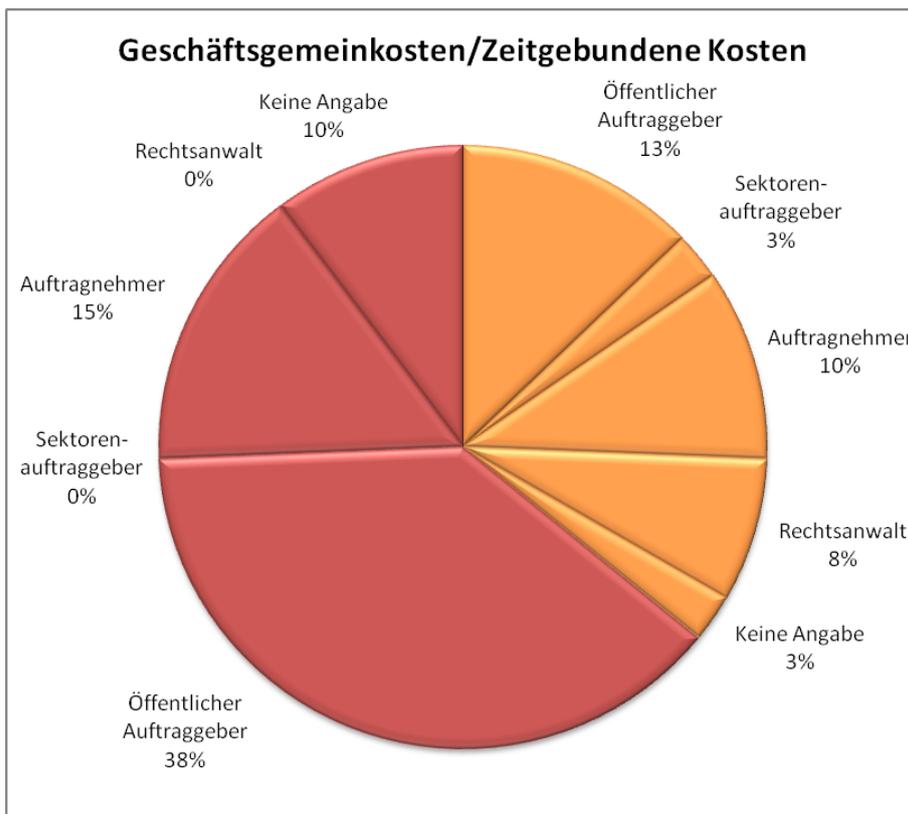


Abbildung 18 Beurteilung des Zuschlagskriteriums "Geschäftsgemeinkosten / Zeitgebundene Kosten"
(rot = Ablehnung; orange = Befürwortung)

All jene Experten, die dieses Kriterium als sinnvoll erachtet haben, wurden zusätzlich aufgefordert zu beurteilen, welche Variante eher zum wirtschaftlichen Erfolg eines Unternehmens beitragen könnte:

1. Die Geschäftsgemeinkosten eines jeden Bieters werden miteinander verglichen.

²¹⁰ Vgl. Expertenbefragung Kap.6.4, 18.

2. Untersuchung einzelner Positionen, die den zeitgebundenen Kosten zuzuordnen sind, um Mehrkosten im Falle einer Bauzeitverlängerung zu ermitteln.

Zwei Drittel der Befragten bevorzugten Variante 2, bei der die zeitgebundenen Kosten miteinander verglichen werden. Allerdings wurde von einigen Fachleuten darauf hingewiesen, dass es bereits üblich ist, im Zuge der Angebotsprüfung beide Varianten durchzuführen.²¹¹

²¹¹ Vgl. Expertenbefragung Kap.6.4, 9.

6.2.12 Eigenleistung

Die Beurteilung des Zuschlagskriteriums "Eigenleistung" fiel sehr deutlich aus: 70 % der Befragten halten das Kriterium für sinnvoll. Speziell die Auftragnehmer stimmten mit 90 % für die Verwendung. Dabei wurde allerdings mehrmals auf die Prüfbarkeit hingewiesen.²¹² Außerdem sahen einige Experten die Exekution der Vertragsstrafe als große Problematik.²¹³ Die Idee an sich fand aber der Großteil der befragten Fachleute gut. Jeder Fünfte hat auch bereits Erfahrungen mit dem Kriterium gesammelt, die Beurteilung fiel neutral aus.

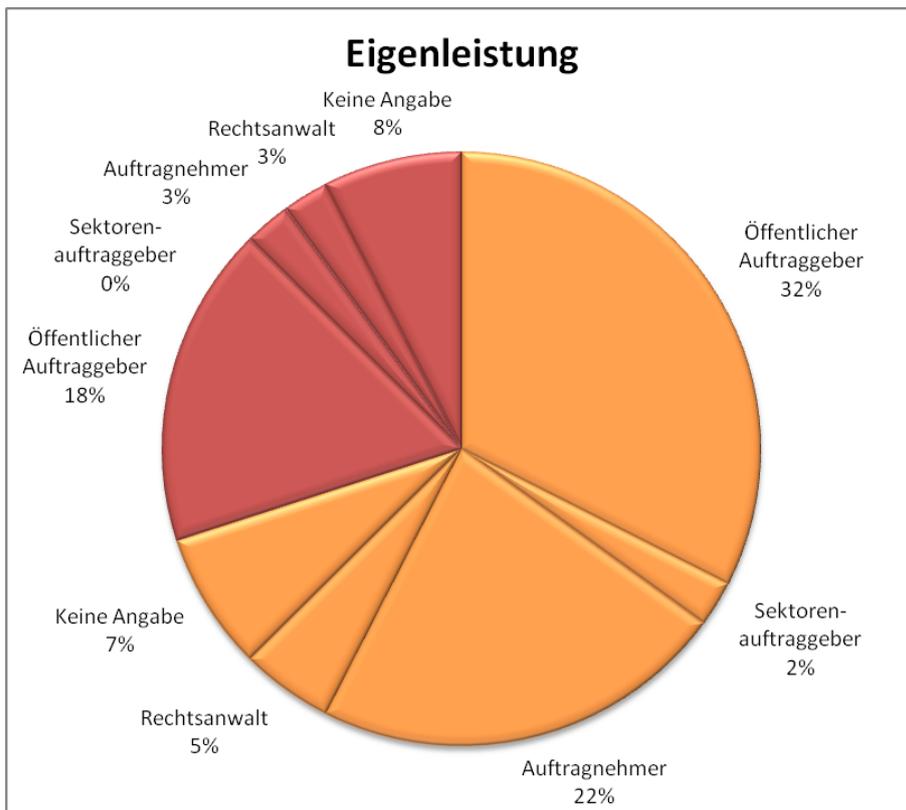


Abbildung 19 Beurteilung des Zuschlagskriteriums "Eigenleistung" (rot = Ablehnung; orange = Befürwortung)

²¹² Vgl. Expertenbefragung Kap.6.4, 19.

²¹³ Vgl. Expertenbefragung Kap.6.4, 20.

6.2.13 Forschung und Entwicklung

Ebenfalls einig waren sich die Experten beim Zuschlagskriterium "Forschung und Entwicklung", es wurde mit einer deutlichen Mehrheit abgelehnt. Am angenommen wurde es von den Auftragnehmern, ein Vertreter der Auftragnehmerseite warf allerdings die Frage auf, welche Investitionen dabei berücksichtigt werden, denn die Überprüfung der Firmenangaben bezüglich ihrer Ausgaben für Forschung und Entwicklung ist sehr schwierig.²¹⁴ Insbesondere Auftraggeber haben sich klar gegen die Berücksichtigung von Forschungs- und Entwicklungsausgaben im Vergabeverfahren ausgesprochen. Mit dem Zuschlagskriterium "Forschung und Entwicklung" ist bisher auch noch keiner der Befragten in Berührung gekommen, weshalb Erfahrungswerte auf diesem Gebiet fehlen.

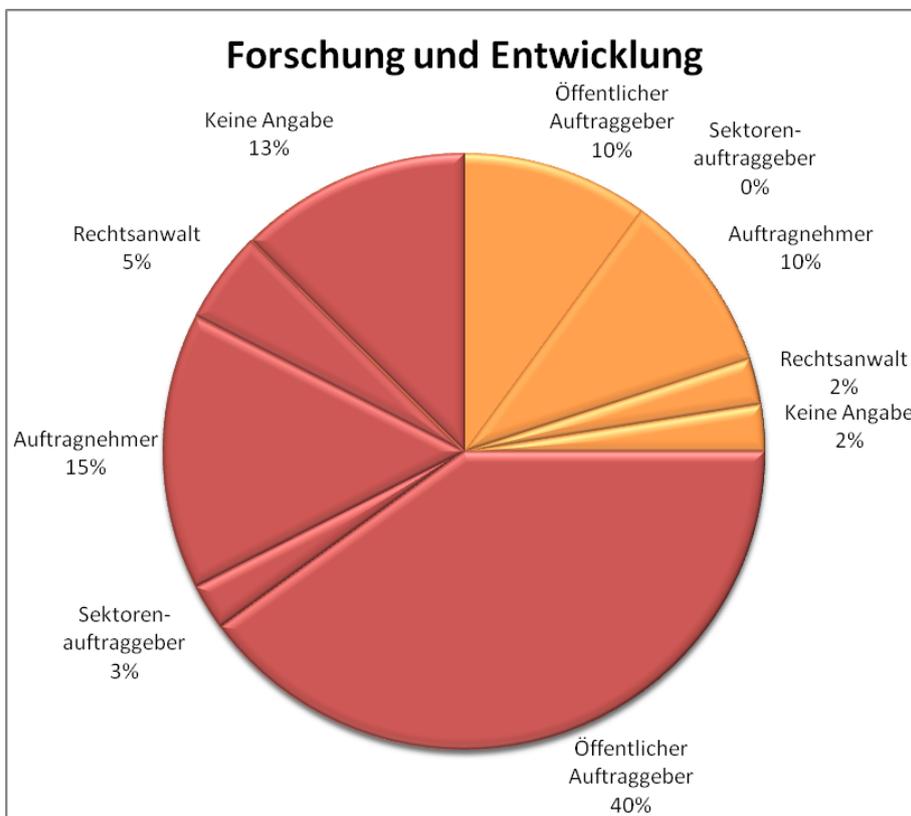


Abbildung 20 Beurteilung des Zuschlagskriteriums "Forschung und Entwicklung" (rot = Ablehnung; orange = Befürwortung)

²¹⁴ Vgl. Expertenbefragung Kap.6.4, 10.

6.3 Zusammenfassung der Auswertung

Im folgenden Kapitel wird die Beurteilung der Sinnhaftigkeit aller Zuschlagskriterien miteinander verglichen und es werden die (nach Expertenmeinung) sinnvollsten Zuschlagskriterien ermittelt. Zuerst folgt eine allgemeine Auswertung der Beurteilung von allen befragten Experten, anschließend wird die Beurteilung der öffentlichen Auftraggeber sowie der Auftragnehmer einzeln betrachtet.

6.3.1 Bisherige Erfahrungen

Um die Hintergründe der Beurteilung besser einschätzen zu können, werden die bisherigen Erfahrungen der Experten mit den vorgestellten Zuschlagskriterien graphisch dargestellt.



Abbildung 21 Bisherige Erfahrungen der Experten mit den vorgestellten Zuschlagskriterien

Die Frage nach positiver, negativer und neutraler Beurteilung der bisherigen Erfahrungen wurde nur im Rahmen des Bauwirtschafts-symposiums gestellt, da diese Art der Beantwortung beim Programm "2ask" nicht möglich war.

6.3.2 Allgemeine Auswertung

Am meisten Zustimmung fand das Fachgespräch mit dem Schlüsselpersonal. Dahinter folgen bereits mit einigem Abstand die Bewertung der Eigenleistung und der Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz. Unmittelbar danach folgen gleichauf die Verringerung der Betriebs- und Erhaltungskosten sowie die Förderung der Lehrlingsausbildung. Das letzte Zuschlagskriterium, das von mehr als 50 % der Befragten für sinnvoll gehalten wurde, ist der Einsatz von Personaleinsatzplänen. Anschließend werden alle Zuschlagskriterien von den Experten mehrheitlich abgelehnt. Mit 45 % folgt zunächst die Verringerung der Lärmemissionen, anschließend vollkommen gleichauf die Transportwege/CO2-Ausstoß, die Beschäftigung von Frauen, Langzeitarbeitslosen, Menschen mit Behinderung und älteren Arbeitnehmern sowie die Bauzeitverkürzung. Mit einigem Abstand liegen schließlich die Höhe der Mängelfolgekosten und der Vergleich der Geschäftsgemeinkosten bzw. der zeitgebundenen Kosten bei 36 %. An letzter Stelle findet sich das Zuschlagskriterium "Forschung und Entwicklung" und hat damit am wenigsten Zustimmung von allen vorgestellten Kriterien erhalten.



Abbildung 22 Ranking der Zuschlagskriterien - allgemeine Auswertung

6.3.3 Öffentlicher Auftraggeber

Betrachtet man nur die öffentlichen Auftraggeber, verändert sich die Reihung und Zustimmung geringfügig. An erster Stelle liegt immer noch das Fachgespräch mit dem Schlüsselpersonal, allerdings ist die Beurteilung der Sinnhaftigkeit geringer ausgefallen. Dahinter folgen wie schon zuvor die Eigenleistung, der Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, die Betriebs- und Erhaltungskosten sowie die Personaleinsatzpläne. Einzig das Zuschlagskriterium "Lehrlingsausbildung" wird im Vergleich von den Auftraggebern höher gewichtet und liegt an dritter Stelle. Wie schon zuvor ist die Mehrheit ab dem Zuschlagskriterium "Personaleinsatzpläne" gegen die Verwendung der nachkommenden Kriterien, es folgen die Zuschlagskriterien "Beschäftigung von Frauen, Langzeitarbeitslosen, Menschen mit Behinderung und älteren Arbeitnehmern", die "Transportwege bzw. der CO2-Ausstoß" und die "Höhe der Mängelfolgekosten", welches gegenüber der vorigen Wertung um 10 % zulegen konnte. An nächster Stelle liegen die Verringerung der Lärmemissionen und die Bauzeitverkürzung, diese Zuschlagskriterien haben gegenüber der allgemeinen Wertung jeweils 20 % verloren. Am wenigsten Zustimmung haben, wie schon zuvor, die Kriterien "Geschäftsgemeinkosten/Zeitgebundene Kosten" und "Forschung und Entwicklung" erhalten.

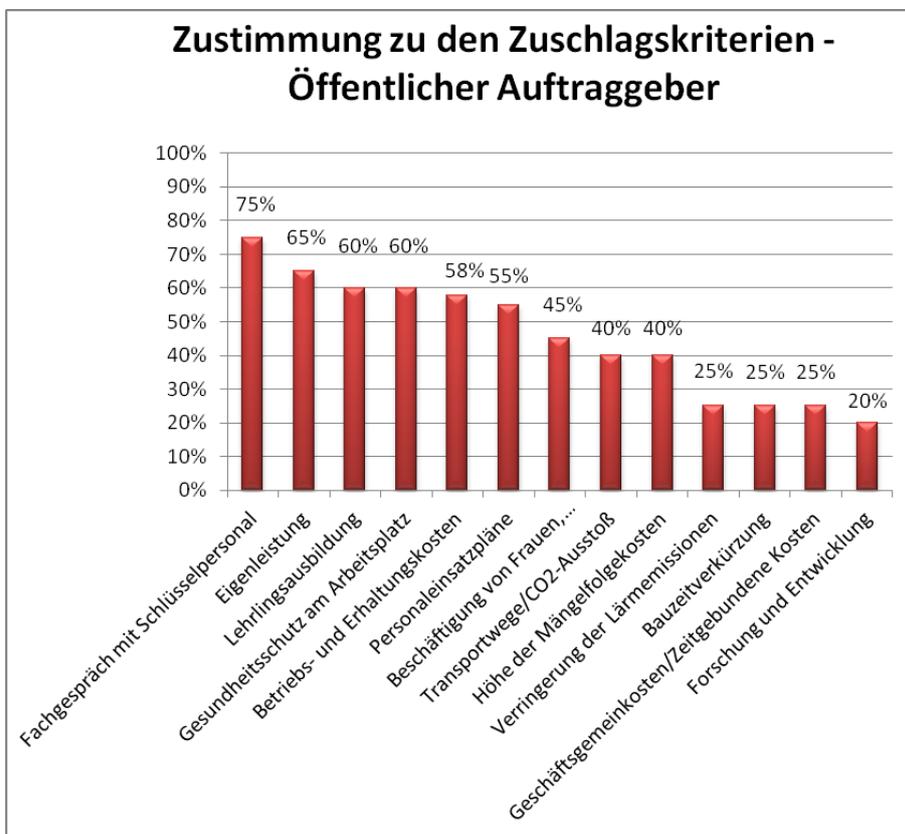


Abbildung 23 Ranking der Zuschlagskriterien - Öffentliche Auftraggeber

Allgemein fällt bei der Auswertung der Beurteilung der öffentlichen Auftraggeber auf, dass die Zustimmung generell niedriger ist als bei der Betrachtung aller Bewertungen. Dies liegt einerseits an der Verpflichtung der öffentlichen Auftraggeber wirtschaftlich mit dem vorgesehenen Budget umzugehen. Qualitätskriterien wie die "Verringerung der Lärmemissionen" während der Bauphase oder die "Transportwege/CO2-Ausstoß" haben keine nachhaltige Qualitätssteigerung zur Folge und sind deshalb schwer zu rechtfertigen. Andererseits haben viele Auftraggeber bereits Erfahrungen mit der Vergabe nach dem Bestbieterprinzip und einzelnen Zuschlagskriterien gemacht und sind deshalb bezüglich der Umsetzung der Kriterien eher skeptisch.

6.3.4 Auftragnehmer

Ein gänzlich anderes Bild ergibt sich bei Betrachtung der Auftragnehmerseite.



Abbildung 24 Ranking der Zuschlagskriterien - Auftragnehmer

An erster Stelle liegen gleichauf der Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, das Fachgespräch mit dem Schlüsselpersonal und die Eigenleistung mit einer Zustimmung von jeweils 90 %. Dahinter folgen mit einigem Abstand die Verringerung der Lärmemissionen sowie die Betriebs- und Erhaltungskosten. Ebenfalls mit einer Mehrheit wurde die Sinnhaftigkeit

der Zuschlagskriterien "Bauzeitverkürzung" und "Personaleinsatzpläne" beurteilt. Im Gegensatz zu den vorigen Auswertungen (63 %) wird hier die "Lehrlingsausbildung" nur noch von der Hälfte der Befragten als sinnvoll erachtet. An nächster Stelle mit unter 50 % Zustimmung liegen die Transportwege/CO₂-Ausstoß, die Geschäftsgemeinkosten/Zeitgebundene Kosten und die Forschung und Entwicklung. Insbesondere das Zuschlagskriterium "Forschung und Entwicklung" konnte gegenüber den vorigen Betrachtungen deutlich zulegen. Dies liegt wahrscheinlich auch am Wunsch der Auftragnehmer, eigene Ideen und Verbesserungsvorschläge in die Angebote einbauen zu können. Die letzten beiden Plätze werden von den Zuschlagskriterien "Höhe der Mängelfolgekosten" und "Beschäftigung von Frauen, Langzeitarbeitslosen, Menschen mit Behinderung und älteren Arbeitnehmern" eingenommen. Der letzte Platz ist dadurch erklärbar, dass es für Auftragnehmer schwierig ist, die betroffenen Bevölkerungsgruppen im Bauwesen einzusetzen, während es für öffentliche Auftraggeber durchaus eine Verpflichtung darstellt, die Beschäftigung dieser Personen zu fördern. Dasselbe gilt für die geringere Zustimmung zum Zuschlagskriterium "Lehrlingsausbildung" verglichen mit der Bewertung der Öffentlichen Auftraggeber. Im Gegensatz dazu haben die Kriterien "Verringerung der Lärmemissionen" und "Bauzeitverkürzung" deutlich höhere Zustimmung erhalten als bei der allgemeinen Auswertung. Für Auftragnehmer stellt die Umsetzung dieser Zuschlagskriterien im Prinzip kein Problem dar, während sie für Öffentliche Auftraggeber mit erhöhten Kosten verbunden sind.

6.4 Expertengespräch

Im Rahmen des Bauwirtschaftssymposiums am 27.03.2015 wurden einige Experten bezüglich ihrer Meinung zum Thema Bestbietervergabe und Umsetzung der Zuschlagskriterien zusätzlich in Form eines Expertengesprächs befragt. Im Folgenden werden ihre Aussagen sinngemäß wiedergegeben.

1. "Die Gewichtung der Zuschlagskriterien ist projektabhängig."
2. "Der Ausstoß der CO2-Emissionen ist sehr schwer zu überprüfen, deshalb sollten zur besseren Vergleichbarkeit die Emissionen auf die Motorleistung umgelegt werden."
3. "Durch die Bekanntgabe der Subunternehmer bei Angebotsabgabe machen sich die Auftragnehmer durch ihre "Subs" erpressbar, da sie auf sie angewiesen sind."
4. "Die Anzahl der eingesetzten Lehrlinge auf der Baustelle im Vergleich zu allen Arbeitern ist nicht zielführend, denn Auftragnehmer könnten ihre Lehrlinge von Baustelle zu Baustelle fahren, um ihre Quote zu erfüllen. Verglichen werden sollte die Anzahl der beschäftigten Lehrlinge im Bauwesen gerechnet auf alle Mitarbeiter zum Zeitpunkt der Angebotsabgabe."
5. "Bei der Verwendung des Zuschlagskriteriums "Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz" besteht die Gefahr der Vertuschung von Arbeitsunfällen."
6. "Die Beurteilung der Qualität eines Personaleinsatzplanes ist umso sinnvoller, je größer das geplante Bauvorhaben ist."
7. "Bei den Fachgesprächen mit dem Schlüsselpersonal ergibt sich eine gewisse Erpressbarkeit des Auftragnehmers durch sein Personal."
8. "Die ausgewählten Positionen bei den zeitgebundenen Kosten müssen gut überlegt werden. Beispielsweise kann ein Unternehmen einen Bauleiter nur zu 50 % beim aktuellen Ausschreibungsgegenstand verrechnen, während ein anderer Bieter den Bauleiter zu 100 % beim betreffenden Bauvorhaben einsetzt. Dadurch hätte er höhere zeitgebundene Kosten bei der entsprechenden Position und wäre dadurch im Nachteil."
9. "Auch beim Billigstbieterprinzip ist es bereits üblich, sowohl Geschäftsgemeinkosten als auch zeitgebundene Kosten im Zuge der Angebotsprüfung zu vergleichen."
10. "Bei der Festlegung des Kriteriums "Forschung und Entwicklung" ist zu klären, welche Investitionen berücksichtigt werden, denn es wird sehr schwierig werden, die angegebenen Ausgaben der Auftragnehmer zu überprüfen."

11. "Ein gesellschaftspolitisches Moment hat bei der Vergabe nichts verloren."
12. "Die aktuelle Gesetzeslage bezüglich Bestbieterprinzip ist vollkommend ausreichend."
13. "Eine Datenbank für die Höhe der Mängelfolgekosten zu erstellen, wird sich nicht durchsetzen. Es gibt bereits genügend Datenbanken, die nur unzureichend genutzt werden. Wer sollte sich außerdem um die Überwachung und die Aktualisierung kümmern?"
14. "Im Nachhinein ist die Zuordnung der Mängel, ob es nun ein Planungs- oder ein Ausführungsfehler war, sehr schwierig."
15. "Die Prüfbarkeit der Personaleinsatzpläne wird sich als schwierig erweisen."
16. "Der Einsatz der Varianten des Zuschlagskriteriums "Personaleinsatzpläne" sollte je nach Größe des Auftragsvolumens erfolgen. Je größer das Projekt, desto eher Variante 2."
17. "Die größte Problematik ergibt sich bei den Fachgesprächen mit dem Schlüsselpersonal aus der Gesprächsführung sowie aus der Beurteilung."
18. "Weder mit dem Vergleich der Geschäftsgemeinkosten noch der zeitgebundenen Kosten kann eine Qualitätssteigerung erwirkt werden."
19. "Die Überprüfung des Zuschlagskriteriums "Eigenleistung" ist schwierig."
20. "Die Exekution der Vertragsstrafe stellt bei der Eigenleistung eine große Problematik dar."
21. "Für gewöhnlich werden öffentliche Bauaufträge im Oberschwellenbereich an den Billigstbieter vergeben."

7 Fazit und Aussicht

Um in Zukunft einen Schritt gegen Lohn- und Sozialdumping zu setzen und faire Vergaben zu fördern, wird es notwendig sein, das Bestbieterprinzip verstärkt bei der Vergabe öffentlicher Bauaufträge einzusetzen. Zusätzlich sollte die Bewertung des Kriteriums "Preis" sowohl beim Billigst- als auch beim Bestbieterprinzip verändert werden. Denn mit der Anwendung des in Kapitel 5.3.1.2 vorgestellten Systems ist es möglich, unterpreisige und spekulative Angebote auszuschneiden und die Leistung zu einem angemessenen und fairen Preis zu vergeben. Bei einer gleichzeitigen Betrachtung der Betriebs- und Erhaltungskosten, wie in Kapitel 5.3.2.4 vorgeschlagen, kann trotz Anwendung des Billigstbieterprinzips die Vergabe an das technisch und wirtschaftlich günstigste Angebot sichergestellt werden, ohne Verwendung zusätzlicher Qualitätskriterien. Nach Meinung der Verfasserin stellt dies neben dem Bestbieterprinzip die zweite Möglichkeit dar, faire Vergaben zu angemessenen Preisen durchzuführen.

Die Umsetzung des Bestbieterprinzips wird nur möglich sein, wenn Zuschlagskriterien und deren Anwendung standardisiert werden und damit das Risiko der Anfechtung minimiert wird. Dafür wären insbesondere diejenigen Kriterien geeignet, die im Rahmen der Expertenumfrage (Kapitel 6.3.2) die größte Zustimmung erhalten haben. Mit diesem Schritt würde außerdem der Bearbeitungsaufwand verringert werden, welcher ebenfalls ein Grund für die bisherige Vermeidung der Vergabe an den Bestbieter darstellt.

Die Frage, ab welchem Schwellenwert bzw. welchem geschätzten Auftragswert das Bestbieterprinzip zwingend eingesetzt werden sollte, stellt einen weiteren Grund für Diskussionen dar. Während viele Experten die Vergabe an das technisch und wirtschaftlich günstigste Angebot projektabhängig gestalten wollen, fordern andere, wie auch die Initiative "Faire Vergaben", die ausnahmslose Anwendung des Bestbieters gegenüber dem Billigstbieter. Da mit der Vergabe an das wirtschaftlich und technisch günstigste Angebot ein erhöhter Bearbeitungsaufwand verbunden ist, sollte nach Meinung der Verfasserin ein Schwellenwert, beispielsweise €1 Mio., festgelegt werden, ab dem die Verwendung des Bestbieterprinzips auch wirtschaftlich vertretbar ist.

Damit die Qualitätskriterien auch einen realen Einfluss auf die Zuschlagsentscheidung haben, muss nach Auffassung der Verfasserin eine Mindestgewichtung der Qualitätskriterien von 15 % vorgeschrieben werden. Jede Gewichtung darunter hätte kaum Einfluss auf die Entscheidung und würde somit nur ein "Alibi-Kriterium" darstellen.

Am ehesten sollten die Zuschlagskriterien "Fachgespräch mit dem Schlüsselpersonal", "Eigenleistung", "Gesundheitsschutz am Arbeits-

platz", "Betriebs- und Erhaltungskosten" und "Lehrlingsausbildung" Verwendung bei der Vergabe öffentlicher Bauaufträge finden, wobei die Grundsätze des Vergabeverfahrens beachtet werden müssen. Damit ergäbe sich sowohl für Auftraggeber als auch für Auftragnehmer laut Umfrage der größte Nutzen bei der Verwirklichung des Bestbieterprinzips.

Um diese Schritte umzusetzen, ist allerdings ein Umdenken der Entscheidungsträger zwingend notwendig und genau darin liegt auch das größte Problem. Nach Erfahrung der Verfasserin (und teilweise belegt durch die Expertenbefragung) stehen viele öffentliche Auftraggeber dem Bestbieterprinzip sehr kritisch und teilweise auch sehr ablehnend gegenüber. Für einige ist zudem die derzeitige Gesetzeslage ausreichend und sie sehen keinen Handlungsbedarf zur Stärkung des Bestbieterprinzips. Deshalb wird sich die Umsetzung auch sehr schwierig gestalten, da vonseiten der Auftraggeber mit (teilweise) geringer Unterstützung zu rechnen ist.

Die nächste Hürde bei der Verwirklichung der Vergabe an das technisch und wirtschaftlich günstigste Angebot stellen die Zuschlagskriterien an sich dar. Auch wenn das BVergG soziale, ökologische und innovative Aspekte bei der Bestbietervergabe vorschreibt, zählt für öffentliche Auftraggeber in vielen Fällen nur der Preis bzw. monetäre Aspekte. Laut einem Vertreter der Auftraggeberseite hat ein gesellschaftspolitisches Moment, wie die Lehrlingsausbildung oder der Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, bei der Vergabe von öffentlichen Bauaufträgen nichts verloren.

Letztendlich liegt die Verwirklichung des Bestbieterprinzips und damit ein entscheidender Schritt gegen Lohn- und Sozialdumping und für die Stärkung der heimischen Wirtschaft in den Händen der politischen Entscheidungsträger. Ohne eine eindeutige Gesetzesvorlage kann und wird sich die derzeitige Vergabepaxis nicht zugunsten des Bestbieterprinzips ändern.

Gleichzeitig sind alle öffentlichen Auftraggeber dazu aufgefordert, das Bestbieterprinzip bei der Vergabe öffentlicher Bauaufträge anzuwenden und damit einen Schritt gegen den aktuell vorherrschenden Preiskampf zu setzen.

A.1 Anhang

Anhang 1: Fragebogen "Zuschlagskriterien im Vergabeverfahren"

Anhang 2: Fragebogen "Zuschlagskriterien im Vergabeverfahren"
erstellt im "2ask"

Glossar

Arbeitnehmer	Angestellte und Arbeiter eines Unternehmens
Angestellter	Unproduktives Personal eines Unternehmens, welches nicht direkt in den Herstellungsprozess eingebunden ist
Arbeiter	Produktives Personal eines Unternehmens, welches direkt an der Leistungserstellung beteiligt ist
Betriebskosten	Kosten, die dem Eigentümer durch den bestimmungsgemäßen Gebrauch eines Gebäudes laufend entstehen, dazu zählen z.B. Heizung, Entwässerung, Wasserversorgung, Beleuchtung, Gebäudereinigung usw.
Erhaltungskosten	Kosten, die dem Betreiber oder Eigentümer für den Erhalt regelmäßig entstehen, z.B. Reparaturen, Instandsetzung usw.
U – Wert	Maß für den Wärmedurchgang durch ein Bauteil [W/(m ² K)]

8 Literaturverzeichnis

BUNDESKANZLERAMT: Bundesvergabegesetz 2006. Wien. BGBl. II Nr. 513/2013.

COLOGNA, T.: Berücksichtigung von ökologischen Faktoren für die Vergabe und Umsetzung von Spezialtiefbauarbeiten. Masterarbeit. Universität Innsbruck. 2014.

COLOGNA, T.; GSCHÖSSER, F.; TAUTSCHNIG, A.: Berücksichtigung von ökologischen Faktoren bei der Vergabe und Umsetzung von Spezialtiefbauarbeiten. In: bau aktuell, 5/2014.

CONTAG, C.; ZANNER, C.: Vergaberecht nach Ansprüchen. Springer Vieweg, 2014.

COVIC, I.: Bestbieterkriterien. Masterarbeit. Technische Universität Wien.

ELSNER, B.: Das neue Vergaberecht 2006 idF der BVergG-Novelle 2007. MANZ-Verlag, 2008.

FABRY, B.; MEININGER, F.; KAYSER, K.: Vergaberecht in der Unternehmenspraxis. Springer Gabler, 2013.

FELLENDORF, M.: "Straßenwesen VU". Skriptum TU Graz, Institut für Straßen- und Verkehrswesen. Technische Universität Graz, 2014.

FRUHMANN, M.: "Aktuelle Entwicklungen im österreichischen und europäischen Vergaberecht" in *Vergabeforum 2014*. S. 6-8. Wien.

HÖFFERER, S.: Vergaberecht als praktikables Regulativ. Springer Gabler, 2013.

KAUFMANN, A.; SCHNABL, K.: Vergaberecht in der Praxis, Grundlagen & Beispiele. Graz. dbv - Verlag für die Technische Universität Graz, 2004.

KÖNIG, W.: Vergaberecht in der Praxis. Orac Verlag, 2000.

ÖSTERREICHISCHER BAUSTOFF-RECYCLING VERBAND: Der Österreichische Baustoff-Recycling Verband. Wien. 2012.

POGGENSEE, K.: Investitionsrechnung. Wiesbaden. Springer Gabler, 2015.

SCHNEIDER, E.: Brauchen wir ein neues oder ein besseres Vertrags- und Vergabemodell für Infrastrukturprojekte?. In: BauAktuell, März/2014.

SOMER, A.: "Die Vergabe von Ingenieur-Dienstleistungen aus der Sicht des Auftraggebers" in *Vergaberecht für Ziviltechniker, Praxishandbuch*. Hrsg.: Verlag Österreich GmbH, 2004.

STEINMAURER, R.: Das BauKG und die Neufassung der ÖNORM B 2107. In: bau aktuell, 5/2014.

9 Judikaturverzeichnis

EuGH, C-315/01, 19.06.2003, "GAT gegen ÖSAG".

EuGH, C-601/13, 18.12.2014, "Schlussanträge GA Wathelet".

BVwG, W138 2008703-2, 25.07.2014.

VwGH, 2002/04/0125, 01.03.2005, "LKH Universitätsklinikum".

LVwG Kärnten, KLVwG-1787/12/2014, 22.07.2014, "Ist die Festlegung einer maximalen Transportweite zulässig?".

OLG Düsseldorf, VII-Verg 20/13, 27.11.2013.

10 Linkverzeichnis

Deckblatt:

1: <https://de.fotolia.com/id/50190777>.

2: <http://www.unterplan.de/index.php?id=11>.

3: <https://de.fotolia.com/id/33663907>.

4: <http://www.umweltbundesamt.de/themen/luft/regelungen-strategien/rechtliche-grundlagen-der-luftreinhaltung>.

Datum des Zugriffs: 06.05.2015.

<https://www.ankoe.at/index.php?id=24>. Datum des Zugriffs: 06.05.2015.

AUSTRIAN NATIONAL COMMITTEE OF ITA: Empfehlungen für ein Vergabemodell für Infrastrukturprojekte. Wien. Österreichisches Nationalkomitee der ITA, 2014.

AUVA ALLGEMEINE UNFALLVERSICHERUNGSANSTALT: Unfallstatistik 2013 Bauwesen. Wien. AUVA, 2013.

BUNDESMINISTERIUM FÜR LAND- UND FORSTWIRTSCHAFT, UMWELT UND WASSERWIRTSCHAFT: Bundes-Abfallwirtschaftsplan. Wien. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, 2011.

BÜRGERSERVICE: Baulärm. www.umweltbundesamt.de. Datum des Zugriffs: 06.05.2015.

FRITZ, G.: ÖBB und Asfinag starten mit Vergaben an Bestbieter. www.wirtschaftsblatt.at. Datum des Zugriffs: 06.05.2015.

INITIATIVE "FAIRE VERGABEN": Österreichkatalog. 2014.

MITTERMAYR, G.: Ist die Festlegung einer maximalen Transportweite doch nicht zulässig?. www.vergabeblog.manz.at. Datum des Zugriffs: 06.05.2015.

NATIONALRAT: Einstimmig: Das Parlamentsgebäude wird nachhaltig saniert. www.parlament.gv.at. Datum des Zugriffs: 06.05.2015.

PRESSE: Bauaufträge: Bestbieter soll zum Zug kommen. www.wirtschaftsblatt.at. Datum des Zugriffs: 06.05.2015.

REIDL, P.: Vergaberecht Richtung Qualität wuchten. www.wirtschaftsblatt.at. Datum des Zugriffs: 06.05.2015.

STATISTIK AUSTRIA: Ausgaben für Forschung und experimentelle Entwicklung 2011.

http://www.statistik.at/web_de/statistiken/forschung_und_innovation/f_un_d_e_in_allen_volkswirtschaftlichen_sektoren/index.html. Datum des Zugriffs: 06.05.2015.

STATISTIK AUSTRIA: Mikrozensus Umweltbedingungen,
Umweltverhalten. Projektbericht. Wien. 2013.

UNBEKANNT: Vorrang für den Besten, nicht für den Billigsten.
www.wirtschaftsblatt.at. Datum des Zugriffs: 06.05.2015.

WKO STEIERMARK: Anwendung des Bestbieterprinzips bei öffentlichen
Auftragsvergaben. Graz. 2014.

Anhang 1

Fragebogen "Zuschlagskriterien im Vergabeverfahren"

Ausgegeben am 13. Grazer Baubetriebs- und Bauwirtschaftssymposium
am Freitag, 27. März 2015, an der Technischen Universität Graz.

Zuschlagskriterien im Vergabeverfahren

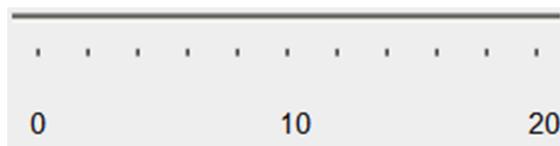
Im Rahmen meiner Masterarbeit zum Thema "Zuschlagskriterien im Vergabeverfahren" am Institut für Baubetrieb und Bauwirtschaft bei Univ.Prof. Detlef Heck untersuche ich verschiedene Zuschlagskriterien sowie ihre Eignung zur Realisierung des Bestbieterprinzips, bei dem der Zuschlag an das technisch und wirtschaftlich günstigste Angebot erteilt wird. Der Umfang wurde dabei auf Bauleistungen beschränkt. Ziel dieser Umfrage ist eine quantitative Auswertung über die Anwendbarkeit der ausgearbeiteten Kriterien.

Um einen Bezug zur Praxis herzustellen, soll mithilfe dieses kurzen Fragebogens die Sinnhaftigkeit der erarbeiteten Zuschlagskriterien überprüft werden. Dafür benötige ich Ihre Hilfe als Experten. Ich würde mich deshalb sehr freuen, wenn Sie sich kurz Zeit nehmen um die folgenden Fragen zu beantworten. Es gibt auch die Möglichkeit, den Fragebogen elektronisch auszufüllen. Bei Interesse melden Sie sich bitte im Tagungsbüro, dann wird Ihnen der Link per mail zugeschickt. Die Ergebnisse der Umfrage werden bis Juni 2015 im Rahmen meiner Masterarbeit ausgewertet.

In welcher Funktion sind Sie bisher mit dem Bundesvergabegesetz in Berührung gekommen? (nur eine Antwort möglich - bei 2 Antwortmöglichkeiten bitte die Haupttätigkeit auswählen)

- | | |
|---|--|
| <input type="radio"/> Öffentlicher Auftraggeber | <input type="radio"/> Rechtsanwalt |
| <input type="radio"/> Sektorenauftraggeber | <input type="radio"/> Richter/Staatsanwalt |
| <input type="radio"/> Auftragnehmer | <input type="radio"/> keine Angabe |

Denken Sie an die letzten zwanzig Ausschreibungen/Angebote/Gerichtsverfahren, an denen Sie beteiligt waren/teilgenommen haben. Wieviele davon wurden nach dem Bestbieterprinzip vergeben? Bitte betrachten Sie hierfür nur Verfahren betreffend der Vergabe von Bauleistungen.



Warum wird Ihrer Meinung nach das Bestbieterprinzip so selten verwendet? (Mehrfachantwort möglich)

- | | |
|--|---|
| <input type="radio"/> Hohes Anfechtungsrisiko | <input type="radio"/> Hohe Kosten |
| <input type="radio"/> Qualitätssteigerung nur sehr geringfügig | <input type="radio"/> Auftraggeber wollen möglichst kostengünstig bauen |
| <input type="radio"/> Hoher Bearbeitungsaufwand | <input type="radio"/> _____ |

Im Folgenden werden 14 Zuschlagskriterien kurz vorgestellt. Bitte geben Sie an, welche Zuschlagskriterien nach Ihrer persönlichen Einschätzung sinnvoll erscheinen. Auf die Umsetzung und die Beurteilung soll dabei nicht näher eingegangen werden.

Halten Sie folgende Zuschlagskriterien für sinnvoll?

Transportwege/CO2-Ausstoß

Mithilfe eines Berechnungstools soll der CO2-Ausstoß für verschiedene Leistungen, z.B. Stahlbetonarbeiten, errechnet und verglichen werden. Dabei sollen beispielsweise alle An- und Abfahrten kalkuliert werden. Das Berechnungstool wird vom AG zur Verfügung gestellt.

- ja nein

Verringerung der Lärmemissionen

Die Lärmbelastung während der Bauphase soll in zwei Schritten eingedämmt werden. Im ersten Schritt verpflichtet sich der Bieter zur Einhaltung einer maximalen Lärmbelastung während der Bauphase. Im zweiten Schritt kann optional ein Lärmkonzept abgegeben werden.

- ja nein

Lehrlingsausbildung

Die Lehrlingsausbildung soll mithilfe dieses Zuschlagkriteriums gefördert werden. Verglichen wird die Anzahl all jener Lehrlinge, die produktiv auf der Baustelle arbeiten zu allen Arbeitern. Die Überprüfung findet mithilfe der Bautagesberichte statt.

- ja nein

Beschäftigung von Frauen, Langzeitarbeitslosen, Menschen mit Behinderung, älteren Arbeitnehmern

Die Beurteilung dieses Zuschlagkriteriums erfolgt über den Anteil der im Unternehmen Beschäftigten der jeweiligen Bevölkerungsgruppe im Vergleich zu allen Mitarbeitern.

- ja nein

Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz

Zur Eindämmung von Arbeitsunfällen soll die Einhaltung der arbeits- und sozialrechtlichen Bestimmungen überprüft werden.

- ja nein

Betriebs- und Erhaltungskosten

Durch die Verwendung höherwertiger Bauteile sollen die Betriebs- und Erhaltungskosten verringert werden. Die Beurteilung erfolgt über die Berechnung der dynamischen Amortisationsdauer.

- ja nein

Höhe der Mängelfolgekosten

Auftraggeber können in einer Datenbank die Höhe der Mängelfolgekosten eines bereits abgewickelten Bauwerkes angeben. Darauf aufbauend werden Bieter miteinander verglichen und im Rahmen des Zuschlagkriteriums beurteilt.

- ja nein

Bauzeitverkürzung

Bieter sollen mithilfe eines eigens erstellten Bauderminplans die für Sie technisch und wirtschaftlich sinnvolle Bauzeitverkürzung angeben und die dafür anfallenden Mehrkosten berechnen.

- ja nein

Halten Sie folgende Zuschlagskriterien für sinnvoll?

Personaleinsatzpläne

Personaleinsatzpläne dienen der besseren Übersicht und Koordination auf der Baustelle. Für Ihre Beurteilung sind zwei Varianten möglich:

- 1.) Die Abgabe eines Personaleinsatzplanes wird unter Einhaltung gewisser Mindestanforderungen mit 100% der Punkte belohnt.
- 2.) Die Qualität des Personaleinsatzplanes wird von einer Kommission überprüft und erhält je nach Beurteilung zwischen 0 und 100%.

ja nein

Falls Sie die vorige Frage mit "ja" beantwortet haben: Welche Variante würde Ihrer Meinung nach eher zur Steigerung der Qualität eines Bauwerkes beitragen?

Variante 1 Variante 2

Fachgespräch mit Schlüsselpersonal

Fachgespräche mit dem Schlüsselpersonal dienen der Überprüfung, ob ein Bieter mit seinen Mitarbeitern fähig ist, den ausgeschriebenen Leistungsgegenstand nach den Wünschen des Auftraggebers auszuführen.

ja nein

Geschäftsgemeinkosten/Zeitgebundene Kosten

Zur Eindämmung der Kosten werden zwei Varianten vorgestellt:

- 1.) Die GGK eines jeden Bieters werden miteinander verglichen.
- 2.) Untersuchung einzelner Positionen, die den zeitgebundenen Kosten zuzuordnen sind, um Mehrkosten im Falle einer Bauzeitverlängerung zu ermitteln.

ja nein

Falls Sie die vorige Frage mit "ja" beantwortet haben: Welche Variante würde Ihrer Meinung nach eher zum wirtschaftlichen Erfolg eines Bauwerkes beitragen?

Variante 1 Variante 2

Eigenleistung

Je höher der Anteil der selbst ausgeführten Tätigkeiten ist, desto höher ist die zu vergebende Punktzahl. Im Falle des Nichteinhaltens werden Strafzahlungen vereinbart.

ja nein

Forschung und Entwicklung

Das jährliche Investitionsvolumen eines Unternehmens in die Forschung und Entwicklung wird verglichen.

ja nein

Sollte Ihrer Meinung nach das Bestbieterprinzip verstärkt bei der Vergabe öffentlicher Bauaufträge zur Anwendung kommen?

- ja nein

Mit welchen Zuschlagskriterien haben Sie selbst bereits Erfahrungen gesammelt (weil es in einem Vergabeverfahren angewendet wurde) und wie würden Sie diese beurteilen?

<input type="radio"/> Transportwege/CO2-Ausstoß	Positiv / Negativ / Neutral
<input type="radio"/> Verringerung der Lärmemissionen	Positiv / Negativ / Neutral
<input type="radio"/> Lehrlingsausbildung	Positiv / Negativ / Neutral
<input type="radio"/> Beschäftigung von Frauen, Langzeitarbeitslosen, Menschen mit Behinderung, älteren Arbeitnehmern	Positiv / Negativ / Neutral
<input type="radio"/> Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz	Positiv / Negativ / Neutral
<input type="radio"/> Betriebs-und Erhaltungskosten	Positiv / Negativ / Neutral
<input type="radio"/> Höhe der Mängelfolgekosten	Positiv / Negativ / Neutral
<input type="radio"/> Bauzeitverkürzung	Positiv / Negativ / Neutral
<input type="radio"/> Personaleinsatzpläne	Positiv / Negativ / Neutral
<input type="radio"/> Fachgespräch mit Schlüsselpersonal	Positiv / Negativ / Neutral
<input type="radio"/> Geschäftsgemeinkosten/ Zeitgebundene Kosten	Positiv / Negativ / Neutral
<input type="radio"/> Eigenleistung	Positiv / Negativ / Neutral
<input type="radio"/> Forschung und Entwicklung	Positiv / Negativ / Neutral

Vielen Dank für die Teilnahme an dieser Umfrage!

Anhang 2

Fragebogen "Zuschlagskriterien im Vergabeverfahren" erstellt im "2ask"
Online-Umfrage

Masterarbeit "Zuschlagskriterien im Vergabeverfahren"

Meine Name ist Juliane Stabauer und ich studiere Bauingenieurwesen mit Vertiefung Wirtschaftsingenieurwesen an der TU Graz. Momentan schreibe ich meine Masterarbeit bei Univ.Prof. Detlef Heck am Institut für Baubetrieb und Bauwirtschaft. Im Rahmen meiner Masterarbeit untersuche ich verschiedene Zuschlagskriterien sowie ihre Eignung zur Realisierung des Bestbieterprinzips. Der Umfang wurde dabei auf Bauleistungen beschränkt. Ziel dieser Umfrage ist eine quantitative Auswertung über die Anwendbarkeit der ausgearbeiteten Kriterien.

[Zurück](#)[Umfrage erstellt mit Hilfe von '2ask'](#)

2ask

[Weiter](#)

1. In welcher Funktion sind Sie bisher mit dem Bundesvergabegesetz in Berührung gekommen? (nur eine Antwort möglich) *

- Öffentlicher Auftraggeber
- Sektorenauftraggeber
- Auftragnehmer
- Rechtsanwalt
- Richter/Staatsanwalt
- keine Angabe

[Zurück](#)[Umfrage erstellt mit Hilfe von '2ask'](#)

2ask

[Weiter](#)

2. Haben Sie schon jemals eine Ausschreibung mit dem Bestbieterprinzip entschieden? *

- Ja
- Nein

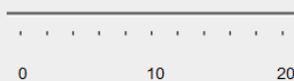
[Zurück](#)[Umfrage erstellt mit Hilfe von '2ask'](#)

2ask

[Weiter](#)

3. Wieviele der letzten zwanzig Ausschreibungen, bei denen Sie mitgewirkt haben, wurden nach dem Bestbieterprinzip vergeben? *

Bitte klicken Sie auf die Skala

[Zurück](#)[Umfrage erstellt mit Hilfe von '2ask'](#)

2ask

[Weiter](#)

4. Warum wird Ihrer Meinung nach das Bestbieterprinzip so selten verwendet? *

- Hohes Anfechtungsrisiko
- Hoher Bearbeitungsaufwand
- Qualitätssteigerung nur sehr geringfügig
- Hohe Kosten
- Auftraggeber wollen möglichst kostengünstig bauen
-

[Zurück](#)[Umfrage erstellt mit Hilfe von '2ask'](#)

2ask

[Weiter](#)

Zuschlagskriterien in der Praxis

Im Folgenden werden 14 Zuschlagskriterien kurz vorgestellt.
Bitte geben Sie an, welche Zuschlagskriterien Sie für sinnvoll erachten.
Auf die Umsetzung und die Beurteilung soll dabei nicht näher eingegangen werden.

[Zurück](#)[Umfrage erstellt mit Hilfe von '2ask'](#) **2ask**[Weiter](#)

Transportwege/CO2-Ausstoß

Mithilfe eines Berechnungstools soll der CO2-Ausstoß für verschiedene Leistungen, z.B. Stahlbetonarbeiten, errechnet und verglichen werden.
Dabei sollen beispielsweise alle An- und Abfahrten kalkuliert werden. Das Berechnungstool wird vom AG zur Verfügung gestellt.

4. Halten Sie das Zuschlagskriterium für sinnvoll? *

- Ja
 Nein

[Zurück](#)[Umfrage erstellt mit Hilfe von '2ask'](#) **2ask**[Weiter](#)

Verwendung von recyclingfähigem Material

Ein Zehntel aller im Bauwesen anfallenden Abfälle müssen jährlich aufgrund ihrer Inhomogenität deponiert werden. Mithilfe dieses Zuschlagskriteriums soll der Anteil dieser Abfälle eingedämmt werden.

5. Halten Sie das Zuschlagskriterium für sinnvoll? *

- Ja
 Nein

[Zurück](#)[Umfrage erstellt mit Hilfe von '2ask'](#) **2ask**[Weiter](#)

Verringerung der Lärmemissionen

Die Lärmbelastung während der Bauphase soll in zwei Schritten eingedämmt werden. Im ersten Schritt verpflichtet sich der Bieter zur Einhaltung einer maximalen Lärmbelastung während der Bauphase. Im zweiten Schritt kann optional ein Lärmkonzept abgegeben werden.

6. Halten Sie das Zuschlagskriterium für sinnvoll? *

- Ja
 Nein

[Zurück](#)[Umfrage erstellt mit Hilfe von '2ask'](#) **2ask**[Weiter](#)

Lehrlingsausbildung

Die Lehrlingsausbildung soll mithilfe dieses Zuschlagkriteriums gefördert werden. Verglichen wird die Anzahl all jener Lehrlinge, die produktiv auf der Baustelle arbeiten zu allen Arbeitern. Die Überprüfung findet mithilfe der Bautagesberichte statt.

7. Halten Sie das Zuschlagskriterium für sinnvoll? *

- Ja
 Nein

[Zurück](#)[Umfrage erstellt mit Hilfe von '2ask'](#) **2ask**[Weiter](#)

Beschäftigung von Frauen, Langzeitarbeitslosen, Menschen mit Behinderung, älteren Arbeitnehmern

Die Beurteilung dieses Zuschlagkriteriums erfolgt über den Anteil der im Unternehmen Beschäftigten der jeweiligen Bevölkerungsgruppe im Vergleich zu allen Mitarbeitern.

8. Halten Sie das Zuschlagskriterium für sinnvoll? *

- Ja
 Nein

[Zurück](#)[Umfrage erstellt mit Hilfe von '2ask'](#) **2ask**[Weiter](#)

Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz

Zur Eindämmung von Arbeitsunfällen soll die Einhaltung der arbeits- und sozialrechtlichen Bestimmungen überprüft werden.

9. Halten Sie das Zuschlagskriterium für sinnvoll? *

- Ja
 Nein

[Zurück](#)[Umfrage erstellt mit Hilfe von '2ask'](#) **2ask**[Weiter](#)

Betriebs- und Erhaltungskosten

Durch die Verwendung höherwertiger Bauteile sollen die Betriebs- und Erhaltungskosten verringert werden. Die Beurteilung erfolgt über die Berechnung der dynamischen Amortisationsdauer.

10. Halten Sie das Zuschlagskriterium für sinnvoll? *

- Ja
 Nein

[Zurück](#)[Umfrage erstellt mit Hilfe von '2ask'](#) **2ask**[Weiter](#)

Höhe der Mängelfolgekosten

Auftraggeber können in einer Datenbank die Höhe der Mängelfolgekosten eines bereits abgewickelten Bauwerkes angeben. Darauf aufbauend werden Bieter miteinander verglichen und im Rahmen des Zuschlagskriteriums beurteilt.

11. Halten Sie das Zuschlagskriterium für sinnvoll? *

- Ja
 Nein

[Zurück](#)[Umfrage erstellt mit Hilfe von '2ask'](#) **2ask**[Weiter](#)

Bauzeitverkürzung

Bieter sollen mithilfe eines eigens erstellten Bauterminplans die für sie technisch und wirtschaftlich sinnvolle Bauzeitverkürzung angeben und die dafür anfallenden Mehrkosten berechnen.

12. Halten Sie das Zuschlagskriterium für sinnvoll? *

- Ja
 Nein

[Zurück](#)[Umfrage erstellt mit Hilfe von '2ask'](#) **2ask**[Weiter](#)

Personaleinsatzpläne

Personaleinsatzpläne dienen der besseren Übersicht und Koordination auf der Baustelle. Für ihre Beurteilung sind zwei Varianten möglich:

- 1.) Die Abgabe eines Personaleinsatzplanes wird unter Einhaltung gewisser Mindestanforderungen mit 100% der Punkte belohnt.
- 2.) Die Qualität des Personaleinsatzplanes wird von einer Kommission überprüft und erhält je nach Beurteilung zwischen 0 und 100%.

13. Halten Sie das Zuschlagskriterium für sinnvoll? *

- Ja
 Nein

[Zurück](#)[Umfrage erstellt mit Hilfe von '2ask'](#) **2ask**[Weiter](#)

14. Personaleinsatzpläne - Welche Variante würde Ihrer Meinung nach eher zur Steigerung der Qualität eines Bauwerkes beitragen? *

- Variante 1 - Die Abgabe wird mit 100 % belohnt
 Variante 2 - Die Qualität wird von einer Kommission beurteilt

[Zurück](#)[Umfrage erstellt mit Hilfe von '2ask'](#) **2ask**[Weiter](#)

Fachgespräch mit Schlüsselpersonal

Fachgespräche mit dem Schlüsselpersonal dienen der Überprüfung, ob ein Bieter mit seinen Mitarbeitern fähig ist, den ausgeschriebenen Leistungsgegenstand nach den Wünschen des Auftraggebers auszuführen.

15. Halten Sie das Zuschlagskriterium für sinnvoll? *

- Ja
 Nein

[Zurück](#)[Umfrage erstellt mit Hilfe von '2ask'](#) **2ask**[Weiter](#)

Geschäftsgemeinkosten/Zeitgebundene Kosten

Zur Eindämmung der Kosten werden zwei Varianten vorgestellt:

- 1.) Die GGK eines jeden Bieters werden miteinander verglichen.
- 2.) Untersuchung einzelner Positionen, die den zeitgebundenen Kosten zuzuordnen sind, um Mehrkosten im Falle einer Bauzeiterlängerung zu ermitteln.

16. Halten Sie das Zuschlagskriterium für sinnvoll? *

- Ja
 Nein

[Zurück](#)[Umfrage erstellt mit Hilfe von '2ask'](#) **2ask**[Weiter](#)

17. Geschäftsgemeinkosten/Zeitgebundene Kosten - Welche Variante würde Ihrer Meinung nach eher zum wirtschaftlichen Erfolg eines Bauwerkes beitragen? *

- Variante 1 - Vergleich der Geschäftsgemeinkosten
 Variante 2 - Vergleich der zeitgebundenen Kosten

[Zurück](#)[Umfrage erstellt mit Hilfe von '2ask'](#) **2ask**[Weiter](#)

Eigenleistung

Je höher der Anteil der selbst ausgeführten Tätigkeiten ist, desto höher ist die zu vergebende Punktzahl. Im Falle des Nichteinhaltens werden Strafzahlungen vereinbart.

18. Halten Sie das Zuschlagskriterium für sinnvoll? *

- Ja
 Nein

[Zurück](#)[Umfrage erstellt mit Hilfe von '2ask'](#) **2ask**[Weiter](#)

Forschung und Entwicklung

Das jährliche Investitionsvolumen eines Unternehmens in die Forschung und Entwicklung wird verglichen.

19. Halten Sie das Zuschlagskriterium für sinnvoll? *

- Ja
 Nein

[Zurück](#)[Umfrage erstellt mit Hilfe von '2ask'](#) **2ask**[Weiter](#)

20. Sollte Ihrer Meinung nach das Bestbieterprinzip verstärkt bei der Vergabe öffentlicher Bauaufträge zur Anwendung kommen? *

- Ja
 Nein

[Zurück](#)[Umfrage erstellt mit Hilfe von '2ask'](#) **2ask**[Weiter](#)

21. Mit welchen Zuschlagskriterien haben Sie selbst bereits Erfahrungen gesammelt (weil es in einem Vergabeverfahren angewendet wurde)? *

- Transportwege/CO2-Ausstoß
- Verringerung der Lärmemissionen
- Lehrlingsausbildung
- Beschäftigung von Frauen, Langzeitarbeitslosen, Menschen mit Behinderung, älteren Arbeitnehmern
- Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz
- Betriebs- und Erhaltungskosten
- Höhe der Mängelfolgekosten
- Bauzeitverkürzung
- Personaleinsatzpläne
- Fachgespräch mit Schlüsselpersonal
- Geschäftsgemeinkosten/Zeitgebundene Kosten
- Eigenleistung
- Forschung und Entwicklung
- Mit keinem der oben angeführten Zuschlagskriterien

[Zurück](#)[Umfrage erstellt mit Hilfe von '2ask'](#) **2ask**[Absenden](#)

Ende des Fragebogens

Vielen Dank, dass Sie sich die Zeit genommen haben, um diesen Fragebogen auszufüllen.

[Umfrage erstellt mit Hilfe von '2ask'](#) **2ask**