

BUNDESKANZLERAMT  ÖSTERREICH

BUNDESMINISTER
Mag. THOMAS DROZDA

An die
Präsidentin des Nationalrats
Doris BURES
Parlament
1017 Wien

GZ: BKA-353.120/0053-I/4/2017

Wien, am 14. Juni 2017

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

die Abgeordneten zum Nationalrat Mag. Schatz, Freundinnen und Freunde haben am 11. April 2017 unter der **Nr. 12739/J** an mich eine schriftliche parlamentarische Anfrage betreffend Begleitmaßnahmen zur besseren Durchsetzung des Bestbieterprinzips aus arbeitsmarktpolitischer Sicht gerichtet.

Diese Anfrage beantworte ich wie folgt:

Zu Frage 1:

- *Welchen Handlungsbedarf sieht das Bundeskanzleramt angesichts der WIFO-Studienergebnisse, dass Bestbieterverfahren oftmals versteckte Billigstbieterverfahren sind?*
 - a. *In welche Art und Weise wird in der Ist-Situation dadurch konkret dem Wettbewerb über Lohnkosten bei öffentlichen Vergaben Einhalt geboten?*

Ich weise darauf hin, dass die zitierte WIFO-Studie, soweit ersichtlich, das Datenmaterial des Jahres 2016 analysiert. Die BVergG-Novelle 2016 trat erst mit 1. März 2016 in Kraft und fand daher auch erst auf neue, nach diesem Datum eingeleitete Vergabeverfahren Anwendung. Die Effekte der Novelle 2016 fanden daher nur teilweise Niederschlag in der WIFO-Studie. Mit dem geplanten Bundesvergabegesetz 2017 soll das Bestangebotsprinzip weiter ausgebaut und die Verhinderung von Lohn- und Sozialdumping verstärkt vorangetrieben werden. Unter anderem sind erweiterte Beschränkungen für Subunternehmer in Aussicht genommen.

Zu a:

Das geltende Bundesvergabegesetz 2006 (Ist-Situation) sieht in den Bestimmungen über den Nachweis der Befugnis (vgl. z.B. § 71 Abs. 2) vor, dass der Auftraggeber über für die Zuschlagserteilung in Betracht kommende Bewerber, Bieter und deren Subunternehmer eine Auskunft aus der Verwaltungsstrafevidenz der Wiener Gebietskrankenkasse als Kompetenzzentrum Lohn- und Sozialdumping Bekämpfung einzuholen hat. Auch ist im Rahmen der Beurteilung der beruflichen Zuverlässigkeit der Unternehmer bei Vorliegen einer einschlägigen Strafe auf das Ausmaß der Unterentlohnung abzustellen. Weiters kann gemäß § 19 Abs. 6 BVergG 2006 im Vergabeverfahren unter anderem auf sozialpolitische Belange Bedacht genommen werden. Auch enthält § 84 BVergG 2006 Regelungen über die zwingende Einhaltung arbeits- und sozialrechtlicher Bestimmungen (siehe dazu noch unter Frage 9).

Zu den Fragen 2, 3 und 6:

- *Welche begleitenden Maßnahmen zu Beratung und Gestaltungsmöglichkeiten sind im Rahmen der sogenannten kleinen Vergabennovelle, die seit 2016 in Kraft ist, gesetzt worden?*
 - a. *Wenn ja, wie sehen diese konkret aus?*
 - b. *Wenn ja, in welchem Umfang und Zeitraum werden diese angeboten?*
 - c. *Wenn ja, wie sieht die Gewichtung nach Bau-, Liefer-, und Dienstleistungsaufträgen aus?*
 - d. *Welche Stellen führen die Maßnahmen aus?*
 - e. *Welche Rolle nimmt die Bundesbeschaffungsgesellschaft bei der Beratung und Information ein?*
 - f. *Wenn nein, warum gab es keine begleitenden Beratungs- und Informationsmaßnahmen?*
- *Sind begleitende Maßnahmen zur Beratung und Gestaltungsmöglichkeiten parallel zum Inkrafttreten der 2. Vergaberechtsreform, die bis April 2017 in Begutachtung ist, geplant?*
 - a. *Wenn ja, wie sehen diese konkret aus?*
 - b. *Wenn ja, in welchem Umfang und Zeitspanne werden diese angeboten?*
 - c. *Wenn ja, wie sieht die Gewichtung nach Bau-, Liefer-, und Dienstleistungsaufträgen aus?*
 - d. *Welche Stellen führen die Maßnahmen aus?*
 - e. *Welche Rolle könnte die Bundesbeschaffungsgesellschaft bei der Beratung und Information spielen?*
 - f. *Wenn nein, warum nicht?*
- *Welches Fachwissen ist aus Sicht des Bundeskanzleramts notwendig um öffentliche Ausschreibungen zu verfassen, zu prüfen und zu kontrollieren?*
 - a. *Welche Wissensdefizite sind derzeit am größten?*
 - b. *Welche Ebenen (Bund/Länder/Gemeinden) bräuchten am stärksten Unterstützung bei der Ausgestaltung von öffentlichen Vergaben?*
 - c. *Welche Rolle könnte die Bundesbeschaffungsgesellschaft im Zugänglichmachen der Expertise spielen?*

Das Bundeskanzleramt betreut die Legistik im Bereich des öffentlichen Auftragswesens und ist in diesem Rahmen auch nur für eine rechtliche Beratung öffentlicher Auftraggeber im Bundesbereich zuständig (die rechtliche Beratung öffentlicher Auftraggeber im Landesbereich obliegt den Ämtern der Landesregierungen). Im Rahmen dieser Beratungstätigkeit unterstützt das Bundeskanzleramt andere Bundesministerien auf Anfrage etwa bei der Entwicklung von Leitfäden für die praktische Implementierung des Bestangebotsprinzips. Weitergehende begleitende Maßnahmen zu Beratung und Gestaltungsmöglichkeiten im Zusammenhang mit der Vergaberechtsnovelle 2016 und dem geplanten Vergaberechtsreformgesetz 2017 konnten bzw. können insbesondere aus Ressourcengründen vom Bundeskanzleramt nicht angeboten werden.

Um öffentliche Ausschreibungen verfassen, prüfen und kontrollieren zu können, sind nach Auffassung des Bundeskanzleramtes nicht nur Kenntnisse des Bundesvergabegesetzes sondern auch vom jeweiligen Gegenstand abhängiges technisches und wirtschaftliches Wissen notwendig. Welche Ebene (Bund/Länder/Gemeinden) die stärkste Unterstützung bei der Ausgestaltung öffentlicher Vergaben brauchen würde, entzieht sich mangels Zuständigkeit insbesondere für den Bereich der Länder und Gemeinden der Kenntnis des Bundeskanzleramtes.

Die Tätigkeit der Bundesbeschaffung GmbH fällt nicht in den Zuständigkeitsbereich des Bundeskanzleramtes.

Zu Frage 4:

- *Zu welchen Ergebnissen bezüglich der rechtlichen Unterstützung von öffentlichen Auftraggebern kam die Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Umsetzung der Vergaberichtlinien?*

Eine rechtliche Unterstützung in Fragen der Auslegung des Vergaberechts ist durch das Bundeskanzleramt (bei Auftraggebern im Vollziehungsbereich des Bundes) bzw. durch die Ämter der Landesregierungen (bei Auftraggebern im Vollziehungsbereich des jeweiligen Bundeslandes) gegeben. Ob in einem Bundesland eine eigene „Beratungsstelle“ eingerichtet wird, ist dem betreffenden Bundesland überlassen. Der bereits einem Begutachtungsverfahren unterzogene Entwurf eines Bundesvergabegesetzes 2017, dessen Grundlagen in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe erarbeitet wurde, sieht keine anderweitige rechtliche Unterstützung von Auftraggebern und Unter-

nehmern vor. Für den Bundesbereich ist auch keine weitere Einrichtung einer Beratungsstelle vorgesehen.

Zu Frage 5:

- *Gibt es bereits Schritte in Richtung Einrichtung einer zentralen Stelle, die Daten zu öffentlichen Vergabe sammelt, Beratung für öffentliche Stellen anbietet und Richtlinien verfasst?*

Hinsichtlich einer zentralen Sammlung von Daten zu öffentlichen Vergaben ist etwa im BVergG 2017-Entwurf (§ 360) vorgesehen, dass das Bundeskanzleramt bestimmte Daten zu öffentlichen Vergaben in Österreich sammelt, um den unionsrechtlich geforderten Überwachungsbericht zu erstellen. Einer Erlassung verbindlicher Richtlinien durch eine zentrale Stelle stünden dagegen die oben dargelegten kompetenzrechtlichen Gründe (Zuständigkeit des Bundes für Auftraggeber im Vollziehungsbereich des Bundes und Zuständigkeit der Länder für Auftraggeber im Vollziehungsbereich der Länder) entgegen. Hinsichtlich eines Beratungsangebots durch eine zentrale Stelle wird auf die Antwort zu den Fragen 2 und 4 verwiesen.

Zu Frage 7:

- *Gibt es bereits Schritte in Richtung Erstellung von Referenzkatalogen, angemessene Leistungs-, und Zuschlagskriterien für Dienstleistungsaufträge?
a. Und wenn ja, wer erstellt diese?*

Die zentrale Erstellung von Kriterienkatalogen bzw. von „Leitfäden“ in allen vom Vergaberecht betroffenen Fachgebieten würde übermäßig Personalressourcen binden und ist nicht vorgesehen. In bestimmten Bereichen gibt es aber bereits Kriterienkataloge auf Bundesebene, so etwa das Leitkonzept für eine innovationsfördernde öffentliche Beschaffung („NAP NaBe“), den Leitfaden für barrierefreien Öffentlichen Verkehr oder den Praxisorientierten Leitfaden für ein innovationsförderndes öffentliches Beschaffungs- und Vergabewesen. Daneben existieren eine Vielzahl von Leitfäden auf Landesebene wie etwa „ÖkoKauf Wien“ - Programm für die ökologische Beschaffung der Stadt Wien. Die erwähnten Kataloge bzw. Leitfäden werden für den jeweiligen Zuständigkeitsbereich (siehe dazu auch Beantwortung zu Frage 2) vom Bund bzw. den Ländern erarbeitet. Im Bereich des Bundes erfolgt dies durch das für die Fachmaterie jeweils zuständige Fachressort unter Einbindung aller anderen Bundesministerien (insbesondere daher auch des Bundeskanzleramtes).

Zu Frage 8:

- *Im Rahmen welcher beschäftigungspolitischen Leitlinien (Mindestanforderungen z.B. zu Ausbildung von Lehrlingen, Beschäftigung von älteren Mitarbeiterinnen oder Menschen mit Behinderungen) sollen öffentlichen Vergaben erfolgen?*
 - a. *In welcher Weise werden mögliche Zielkonflikte (z.B. ist es wichtiger Lehrlinge auszubilden oder ältere Beschäftigte in der Belegschaft zu haben?) bei den Eignungs-, Leistungs-, Zuschlagskriterien gelöst?*
 - b. *In welcher Weise könnte die Form der Beschäftigungsverhältnisse Bestandteil der Eignungskriterien sein (z.B. Bevorzugung von regulären zu atypischen Beschäftigungsverhältnissen)?*
 - c. *Wie findet ein Monitoring der angestrebten arbeitsmarktpolitischen Effekte von öffentlichen Vergaben statt?*

Die konkrete Anwendung der vergaberechtlichen Vorschriften obliegt in erster Linie den Auftraggebern. Ihnen kommt im Rahmen der Regelungen des Bundesvergabegesetzes ein Spielraum bei der Verwirklichung sogenannter sekundärer Vergabeziele zu. Ihnen obliegt somit die Entscheidung, welchen Zielen im Rahmen eines konkreten Vergabeverfahrens Rechnung getragen werden soll.

Eignungskriterien sind die vom Auftraggeber festgelegten, nicht diskriminierenden, mit dem Auftragsgegenstand in Verbindung stehenden und zu diesem verhältnismäßigen Mindestanforderungen betreffend die Befugnis, Zuverlässigkeit und Leistungsfähigkeit (Eignung) an den Bewerber oder Bieter, die von diesen nachzuweisen sind. Die Form der Beschäftigungsverhältnisse kann daher nicht Bestandteil der Eignungskriterien sein.

Das Bundeskanzleramt ist für ein (zentrales) Monitoring von arbeitsmarktpolitischen Effekten bei der Vergabe öffentlicher Aufträge im Bundesbereich nicht zuständig.

Zu Frage 9:

- *Welche arbeitsmarktrelevanten Qualitätskriterien könnten nach Einschätzung des Bundeskanzleramts Teil von Referenzkatalogen und Leistungskriterien sein?*

Wie bereits im Bundesvergabegesetz 2006 spezifiziert, können sozialpolitische Gesichtspunkte in großem Ausmaß bereits nach dem geltenden Recht berücksichtigt werden. So normieren etwa § 19 Abs. 6 und § 187 Abs. 6 leg.cit., dass im Vergabeverfahren auf die Beschäftigung von Frauen, von Personen im Ausbildungsverhält-

nis, von Langzeitarbeitslosen, von Menschen mit Behinderung und älteren Arbeitnehmern sowie auf Maßnahmen zur Umsetzung sonstiger sozialpolitischer Belange Bedacht genommen werden kann. Dies kann etwa bei der Festlegung von technischen Spezifikationen, bei der Festlegung konkreter Zuschlagskriterien oder durch Festlegung von Bedingungen für die Auftragsausführung erfolgen.

Ferner sehen die §§ 21 und 189 vor, dass Auftraggeber bei Verfahren zur Vergabe von Aufträgen vorsehen können, dass an diesen Verfahren nur geschützte Werkstätten oder integrative Betriebe, in denen die Mehrheit der Arbeitnehmer Menschen mit Behinderung sind, die auf Grund der Art oder der Schwere ihrer Behinderung keine Berufstätigkeit unter normalen Bedingungen ausüben können, teilnehmen können oder dass die Erbringung solcher Aufträge derartigen Werkstätten oder Betrieben vorbehalten ist.

Schließlich verpflichtet § 84 BVergG 2006 alle Auftraggeber, die Einhaltung sämtlicher arbeits- und sozialrechtlicher – sowie umweltrechtlicher (§ 93 BVergG 2017-Entwurf) –Vorschriften zu verlangen, die für innerhalb Österreichs durchzuführende Arbeiten maßgeblich sind. Insbesondere sind im gegebenen Zusammenhang die Beachtung der in § 84 demonstrativ erwähnten arbeitnehmerschutzrechtlichen Vorschriften sowie der kollektivvertragsrechtlichen Regelungen als feste Bestandteile des Vertrages mit dem Auftragnehmer vorzusehen. Im Wege der Ausschreibung sind die künftigen Auftragnehmer zu verhalten, sich den Verpflichtungen, die sich aus den einschlägigen Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation ergeben, zu unterwerfen. Diese Abkommen betreffen etwa die Vereinigungsfreiheit, die Abschaffung der Zwangsarbeit, die Abschaffung der Kinderarbeit, den Mutterschutz und die Diskriminierung am Arbeitsplatz und enthalten im Wesentlichen arbeitsrechtliche, insbesondere lohnrechtliche Bestimmungen, die dem Schutz der Arbeitnehmer in den Betrieben der Auftragnehmer dienen sollen.

Vor diesem Hintergrund geht das Bundeskanzleramt davon aus, dass ein großer Spielraum für die Berücksichtigung arbeitsmarktrelevanter Qualitätskriterien in Leitfäden und Referenzkatalogen besteht.

Zu den Fragen 10 bis 13:

- *Welche Qualitätszertifikate bzw. Gütesiegel können nach Einschätzung des Bundeskanzleramts Teil der arbeitsmarktrelevanten Mindestanforderungen an Bieter sein?*
- *Welche Art von Kriterien (Eignungs-, Leistungs-, Zuschlagskriterien) sind für gute Arbeitsbedingungen von der öffentlichen Vergabe indirekt erfassten Arbeitnehmerinnen aus Sicht des Bundeskanzleramts wünschenswert?*
- *Welche Art der Gewichtung der Qualitäts- und Sozialkriterien sind aus Sicht des Bundeskanzleramts bei den Zuschlagskriterien wünschenswert?*
- *In welchen konkreten Branchen könnten durch die bessere Anwendung des Bestbieterprinzips die Arbeitsbedingungen für Beschäftigte verbessert werden?*

Die Beurteilung, welche Qualitätszertifikate bzw. Gütesiegel Teil der arbeitsmarktrelevanten Mindestanforderungen an Bieter sein könnten, fällt nicht in den Zuständigkeitsbereich des Bundeskanzleramtes. Arbeitsmarkt- und sozialpolitische Sekundärziele können im Vergabeverfahren auf verschiedene Weise verfolgt werden. Die Art und Weise der Berücksichtigung solcher Ziele obliegt – im Rahmen der rechtlichen Vorgaben des Bundesvergabegesetzes – dem Auftraggeber. Eine allgemeine Aussage darüber, welche Arten von Kriterien sich dafür am besten eignen und welche Gewichtung der Qualitäts- und Sozialkriterien in einem Vergabeverfahren wünschenswert wäre, kann nicht getroffen werden. Ebenso ist eine allgemeine Aussage zu spezifischen Branchen nicht möglich.

Mit freundlichen Grüßen

Mag. DROZDA

