

Vorblatt

Ziel(e)

- Qualitätswettbewerb bei der Vergabe von Aufträgen
- Verhinderung von Lohn- und Sozialdumping

Bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen wird bei der Entscheidung über den Zuschlag vielfach anstatt des gesetzlich primär vorgesehenen „Bestangebotsprinzips“ (herkömmlich als „Bestbieterprinzip“ bezeichnet) das „Billigstangebotsprinzip“ (herkömmlich als „Billigstbieterprinzip“ bezeichnet) verwendet. Insbesondere im Baubereich wird dadurch ein hoher Preisdruck erzeugt, der als Folgewirkung zu Lohn- und Sozialdumping führen kann. Eine verpflichtende Verankerung des „Bestangebotsprinzips“ als Zuschlagsprinzip für bestimmte Konstellationen soll den vom Gesetz intendierten Qualitätswettbewerb bei Auftragsvergaben gewährleisten.

In der Praxis ist oft festzustellen, dass der Auftraggeber bei Weitergabe von Auftragsteilen durch den erfolgreichen Bieter (Subvergabekonstruktionen) oft nicht mehr vollständige Kenntnis aller an der Auftragsdurchführung beteiligten Unternehmen besitzt und deswegen seine Kontrollfunktion (auch im Hinblick auf die Vermeidung von Lohn- und Sozialdumping) nur eingeschränkt wahrnehmen kann. In diesem Sinn soll gewährleistet sein, dass Auftraggeber grundsätzlich alle in die Auftragsdurchführung involvierten Unternehmer kennen und somit auch prüfen können.

Durch die Novellierung des Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetzes (AVRAG) im Rahmen des Arbeits- und Sozialrechts-Änderungsgesetzes 2014 (ASRÄG 2014), BGBl. I Nr. 94/2014, werden die Strafbestimmungen und die Bestimmungen betreffend die Untersagung der Dienstleistung neu gefasst. Das BVergG 2006 soll um eine Verpflichtung der Auftraggeber zur Abfrage aus der Verwaltungsstrafevidenz des Kompetenzzentrums LSDB ergänzt und der geänderten Rechtslage entsprechend angepasst werden.

In der Rechtsprechung (VwGH, EuGH) getätigte Aussagen sollen zur Klarstellung für die Anwenderpraxis im Gesetzestext berücksichtigt werden.

Inhalt

Das Vorhaben umfasst hauptsächlich folgende Maßnahme(n):

- Verpflichtende Verankerung des „Bestangebotsprinzips“ als Zuschlagsprinzip für bestimmte Konstellationen
- Stärkung der Information und damit der Kontrollmöglichkeit des Auftraggebers im Hinblick auf die bei Ausführung des Auftrages tatsächlich eingesetzten Unternehmer
- Verpflichtende Einholung einer Auskunft aus der Verwaltungsstrafevidenz des Kompetenzzentrums LSDB durch den Auftraggeber

Die verpflichtende Verankerung des „Bestangebotsprinzips“ als Zuschlagsprinzip für bestimmte Fallgestaltungen samt begleitenden Regelungen für Subvergaben und vertiefte Angebotsprüfung soll in das System des BVergG 2006 eingefügt werden.

Weiters soll im Zusammenhang mit der Beurteilung der Befugnis bzw. der beruflichen Zuverlässigkeit für die Auftraggeber eine Verpflichtung zur Abfrage aus der Verwaltungsstrafevidenz des Kompetenzzentrums LSDB in das BVergG 2006 aufgenommen werden.

Finanzielle Auswirkungen auf den Bundeshaushalt und andere öffentliche Haushalte:

Die Verankerung des Bestangebotsprinzips bei den im Gesetz konkretisierten Konstellationen führt zu einem finanziellen Mehraufwand für öffentliche Auftraggeber. Diesen Mehrkosten stehen jedoch nicht quantifizierbare Einsparungseffekte gegenüber, insbesondere wenn zB die Bewertung der Folgekosten verstärkt in die Zuschlagsbewertung einfließt oder andere volkswirtschaftliche (Neben-)Effekte erzielt werden können.

Nicht quantifizierbarer Mehraufwand für öffentliche Auftraggeber entsteht darüber hinaus durch steigenden Prüfaufwand auf Grund der Neuregelungen im Bereich der Subvergabe.

Auswirkungen auf die Verwaltungskosten für Unternehmen:

Durch die Verankerung des Bestangebotsprinzips bei den im Gesetz konkretisierten Konstellationen kommt es zu einer Steigerung der Verwaltungskosten für Unternehmen im Rahmen bestehender Informationsverpflichtungen.

Auswirkungen auf Unternehmen:

Die Verankerung des Bestangebotsprinzips bei den im Gesetz konkretisierten Konstellationen sowie die Neuregelungen im Bereich der Subvergabe führen zu nicht quantifizierbaren Mehraufwendungen für Unternehmer.

In den weiteren Wirkungsdimensionen gemäß § 17 Abs. 1 BHG 2013 treten keine wesentlichen Auswirkungen auf.

Verhältnis zu den Rechtsvorschriften der Europäischen Union:

Die Novelle setzt bereits Einzelbestimmungen der Vergaberichtlinie 2014/24/EU um.

Besonderheiten des Normerzeugungsverfahrens:

Gemäß Art. 14b Abs. 4 B-VG bedarf die Kundmachung des Gesetzes der Zustimmung der Länder.

Wirkungsorientierte Folgenabschätzung

Bundesgesetz, mit dem das Bundesvergabegesetz 2006 und das Bundesvergabegesetz Verteidigung und Sicherheit 2012 geändert werden

Einbringende Stelle: Bundeskanzleramt
Laufendes Finanzjahr: 2015
Inkrafttreten/ 2015
Wirksamwerden:

Beitrag zu Wirkungsziel oder Maßnahme im Bundesvoranschlag

Das Vorhaben trägt dem Wirkungsziel „Sicherung der Rechtsstaatlichkeit im Wege von Legistik, Rechtsberatung und –vertretung sowie Dokumentation. Weiterentwicklung der Arbeitsabläufe des Bundesverwaltungsgerichtes im Beschwerdeverfahren. Sicherstellung einheitlicher Rechtsstandards im Rechtsmittelverfahren.“ der Untergliederung 10 Bundeskanzleramt bei.

Problemanalyse

Problemdefinition

Bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen wird bei der Entscheidung über den Zuschlag vielfach anstatt des gesetzlich primär vorgesehenen „Bestangebotsprinzips“ (herkömmlich als „Bestbieterprinzip“ bezeichnet) das „Billigstangebotsprinzip“ (herkömmlich als „Billigstbieterprinzip“ bezeichnet) verwendet. Insbesondere im Baubereich wird dadurch ein hoher Preisdruck erzeugt, der als Folgewirkung zu Lohn- und Sozialdumping führen kann. Eine durchgängige verpflichtende Verankerung des „Bestangebotsprinzips“ als Zuschlagsprinzip für bestimmte Konstellationen soll den vom Gesetz intendierten Qualitätswettbewerb bei Auftragsvergaben gewährleisten.

In der Praxis ist oft festzustellen, dass der Auftraggeber bei Weitergabe von Auftragsteilen durch den erfolgreichen Bieter (Subvergabekonstruktionen) oft nicht mehr vollständige Kenntnis aller an der Auftragsdurchführung beteiligten Unternehmen besitzt und deswegen seine Kontrollfunktion (auch im Hinblick auf die Vermeidung von Lohn- und Sozialdumping) nur eingeschränkt wahrnehmen kann. In diesem Sinn soll gewährleistet sein, dass Auftraggeber grundsätzlich alle in die Auftragsdurchführung involvierten Unternehmer kennen und somit auch prüfen können.

Durch die Novellierung des Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetzes (AVRAG) im Rahmen des ASRÄG 2014 werden die Strafbestimmungen und die Bestimmungen betreffend die Untersagung der Dienstleistung neu gefasst. Das BVergG 2006 soll um eine Verpflichtung der Auftraggeber zur Abfrage aus der Verwaltungsstrafevidenz des Kompetenzzentrums LSDB ergänzt und der geänderten Rechtslage entsprechend angepasst werden.

In der Rechtsprechung (VwGH, EuGH) getätigte Aussagen sollen zur Klarstellung für die Anwenderpraxis im Gesetzestext berücksichtigt werden.

Nullszenario und allfällige Alternativen

Beibehaltung der bisherigen Rechtslage mit der voraussichtlichen Konsequenz, dass sich an der Vergabepaxis nichts ändert. Als Konsequenz damit verbunden wäre, dass weiterhin in der Praxis ein starker Fokus auf dem Preiswettbewerb anstatt auf dem vom Gesetz primär intendierten Qualitätswettbewerb liegen würde. Obgleich zwar ein Qualitätswettbewerb bereits durch entsprechende Anforderungen an die Leistung (zB im Wege der Leistungsbeschreibung und der Technischen Spezifikationen) oder an den Auftragnehmer (zB durch spezielle Eignungsanforderungen) gewährleistet werden kann, können im Rahmen der Zuschlagskriterien weitere Qualitätsfaktoren im Rahmen einer vergleichenden Betrachtung Berücksichtigung finden und so, stärker als bisher, die vom Gesetz beabsichtigte Vorgangsweise umsetzen.

Sofern die verpflichtende Abfrage aus der Verwaltungsstrafevidenz des Kompetenzzentrums LSDB nicht in das Gesetz aufgenommen werden würde, könnte – falls der Auftraggeber auf die nach AVRAG jedenfalls mögliche Abfrage vergessen sollte – eine Beauftragung eines unbefugten bzw. nicht zuverlässigen Unternehmers stattfinden. Die Verpflichtung soll gewährleisten, dass derartige Unternehmen im Bereich des Auftragswesens jedenfalls nicht zum Zug kommen sollen.

Interne Evaluierung

Zeitpunkt der internen Evaluierung: 2020

Evaluierungsunterlagen und -methode: Die Auswirkungen der vorgeschlagenen Gesetzesänderungen auf die Vergabepraxis können erst nach Ablauf einiger Jahre bewertet werden. Auf Grund der Rückmeldungen aus der Praxis sowie allfälliger einschlägiger Judikatur wird zu bewerten sein, ob die verfolgten Ziele mit den durch die vorliegende Gesetzesänderung gesetzten Maßnahmen erreicht werden konnten.

Ziele

Ziel 1: Qualitätswettbewerb bei der Vergabe von Aufträgen

Beschreibung des Ziels:

Fokussierung auf den Qualitäts- statt auf den reinen Preiswettbewerb bei der Vergabe von Aufträgen nach dem BVergG 2006

Wie sieht Erfolg aus:

Ausgangszustand Zeitpunkt der WFA	Zielzustand Evaluierungszeitpunkt
Häufige Verwendung des Billigstangebotsprinzips („Billigstbieterprinzips“) anstatt des gesetzlich primär vorgesehenen Bestangebotsprinzips („Bestbieterprinzips“)	Verwendung des Bestangebotsprinzips („Bestbieterprinzips“) in den gesetzlich vorgesehenen Fällen

Ziel 2: Verhinderung von Lohn- und Sozialdumping

Wie sieht Erfolg aus:

Ausgangszustand Zeitpunkt der WFA	Zielzustand Evaluierungszeitpunkt
Teilweise keine vollständige Kenntnis des Auftraggebers aller an der Auftragsausführung beteiligten Unternehmen	Vollständige Kenntnis des Auftraggebers über die bei Auftragsausführung eingesetzten Subunternehmer
Keine Kenntnis des öffentlichen Auftraggebers über mögliche Verstöße der Bieter gegen die Bestimmungen zur Bekämpfung von Lohn- und Sozialdumping	Vollständige Kenntnis des öffentlichen Auftraggebers über Verurteilungen wegen Unterentlohnung bzw. Nichtbereithaltung der Lohnunterlagen zum Zwecke der Eignungsprüfung von Bietern

Maßnahmen

Maßnahme 1: Verpflichtende Verankerung des „Bestangebotsprinzips“ als Zuschlagsprinzip für bestimmte Konstellationen

Beschreibung der Maßnahme:

Durch die verpflichtende Verankerung des „Bestangebotsprinzips“ als Zuschlagsprinzip für bestimmte Konstellationen soll verstärkt sichergestellt werden, dass ein reiner Preiswettbewerb (das sog.

„Billigstbieterprinzip“) nur bei klar und eindeutig festgelegten Qualitätsstandards zum Tragen kommen kann.

Umsetzung von Ziel 1, 2

Maßnahme 2: Stärkung der Information und damit der Kontrollmöglichkeit des Auftraggebers im Hinblick auf die bei Ausführung des Auftrages tatsächlich eingesetzten Unternehmer

Beschreibung der Maßnahme:

Durch die verpflichtende Bekanntgabe aller Subunternehmer bereits im Angebot, von der nur aus sachlichen Gründen abgewichen werden kann, wird der Einblick des Auftraggebers in die Auftragsstruktur des Auftragnehmers gestärkt. Im Stadium der Auftragsausführung soll darüber hinaus ein Subunternehmerwechsel bzw. das Hinzuziehen eines nicht im Angebot bekannt gegebenen Subunternehmers hinkünftig nur mit Zustimmung des Auftragnehmers zulässig sein.

Umsetzung von Ziel 2

Maßnahme 3: Verpflichtende Einholung einer Auskunft aus der Verwaltungsstrafevidenz des Kompetenzzentrums LSDB durch den Auftraggeber

Beschreibung der Maßnahme:

Öffentliche Auftraggeber sind zur Einholung einer Auskunft über allfällige Verurteilungen der am Vergabeverfahren teilnehmenden Unternehmen wegen Unterentlohnung bzw. Nichtbereithaltung der Lohnunterlagen verpflichtet und werden dadurch in die Lage versetzt, die betroffenen Unternehmer bei Vorliegen der Voraussetzungen vom Vergabeverfahren auszuschließen.

Umsetzung von Ziel 2

Abschätzung der Auswirkungen

Finanzielle Auswirkungen für alle Gebietskörperschaften und Sozialversicherungsträger

Durch die Verankerung des Bestangebotsprinzips bei den im Gesetz konkretisierten Konstellationen ist ein finanzieller Mehraufwand für öffentliche Auftraggeber zu erwarten.

Auf Grundlage der in einer Studie von PricewaterhouseCoopers ermittelten Kosten für die öffentliche Beschaffung sowie unter der Annahme, dass etwa 20% der derzeitigen Vergaben nach dem Billigstangebotsprinzip auf Grund der Gesetzesänderungen künftig nach dem Bestangebotsprinzip erfolgen werden, beträgt der Mehraufwand im Bereich der Personalkosten jährlich ca. 3,24 Mio. Euro.

Darüber hinaus kann die verpflichtende Verwendung mindestens eines Qualitätskriteriums neben dem Preis bei den im Gesetz konkretisierten Konstellationen zu Preissteigerungen bei den beschafften Leistungen führen. Mangels verfügbarer Daten können derartige mögliche Preissteigerungen jedoch nicht quantifiziert werden.

Diesen Mehrkosten stehen jedoch nicht quantifizierbare Einsparungseffekte gegenüber, insbesondere wenn zB die Bewertung der Folgekosten verstärkt in die Zuschlagsbewertung einfließt oder andere volkswirtschaftliche (Neben-)Effekte erzielt werden können.

Nicht quantifizierbarer Mehraufwand für öffentliche Auftraggeber entsteht darüber hinaus durch steigenden Prüfaufwand auf Grund der Offenlegungspflicht der in Aussicht genommenen Subunternehmer sowie der notwendigen Zustimmung des Auftraggebers bei nachträglichem Austausch von Subunternehmern.

Auswirkungen auf die Verwaltungskosten für Bürger/innen und für Unternehmen

Auswirkungen auf die Verwaltungskosten für Unternehmen

Durch die Verankerung des Bestangebotsprinzips bei den im Gesetz konkretisierten Konstellationen entsteht ein finanzieller Mehraufwand bei Erfüllung der (bereits bestehenden) Informationsverpflichtung 284 – Angebotsabgabe.

Nach dem von Roland Berger durchgeführten Erhebungsprojekt zur Verwaltungskostenreduktion für Unternehmen aus gesetzlichen Informationsverpflichtungen (2007) betragen die Verwaltungskosten für die Angebotsabgabe 10,9 Mio. Euro pro Jahr. Indexbereinigt betragen die Verwaltungskosten für die Angebotsabgabe im Jahr 2014 daher 12,7 Mio. Euro. Nach einer Studie von PricewaterhouseCoopers („Public Procurement in Europe – Cost and effectiveness“ (2011), http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/cost-effectiveness_en.pdf) beträgt der Mehraufwand (bezogen auf den Personaleinsatz) bei Durchführung einer Vergabe nach dem Bestbieterprinzip bei jedem Bieter 21,4% (17 statt 14 Arbeitstage). Unter der Annahme, dass etwa 20% der derzeitigen Vergaben nach dem Billigstangebotsprinzip auf Grund der Gesetzesänderungen künftig nach dem Bestangebotsprinzip erfolgen, ergibt dies eine Verwaltungskostensteigerung von 543 560 Euro.

Unternehmen

Auswirkungen auf die Kosten- und Erlösstruktur

Die Verankerung des Bestangebotsprinzips bei den im Gesetz konkretisierten Konstellationen kann auf Grund der steigenden Komplexität der Vergabeverfahren – über die Steigerung der Verwaltungskosten hinaus – zu finanziellem Mehraufwand für die Bieter führen. Mangels Datenmaterial können diese Mehraufwendungen jedoch nicht quantifiziert werden. Auch das neue Subvergaberegime (Offenlegungspflicht sowie nachträglicher Austausch von Subunternehmern nur nach Zustimmung des Auftraggebers) führt zu nicht quantifizierbaren Mehraufwendungen für Unternehmer.

Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass für private Sektorenauftraggeber und öffentliche Unternehmen als Sektorenauftraggeber – analog den Berechnungen für öffentliche Auftraggeber – Mehrkosten in der Höhe von 15% für jene Vergaben entstehen, die auf Grund der Gesetzesänderungen statt wie bisher nach dem Billigstangebotsprinzip künftig nach dem Bestangebotsprinzip erfolgen. In absoluten Zahlen sind diese Mehrkosten mangels verfügbaren Datenmaterials jedoch nicht quantifizierbar.

Anhang mit detaillierten Darstellungen

Detaillierte Darstellung der finanziellen Auswirkungen

Laufende Auswirkungen

Personalaufwand

Die Schätzung des finanziellen Mehraufwandes für öffentliche Auftraggeber durch die Verankerung des Bestangebotsprinzips bei den im Gesetz konkretisierten Konstellationen stützt sich auf die Ergebnisse einer Studie von PricewaterhouseCoopers: „Public Procurement in Europe – Cost and effectiveness“ (2011) (http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/cost-effectiveness_en.pdf). Nach dieser Studie beträgt der Mehraufwand (bezogen auf den Personaleinsatz) beim Auftraggeber bei Durchführung einer Vergabe nach dem Bestbieterprinzip 15% (23 statt 20 Arbeitstage). Die Kosten der öffentlichen Beschaffung (allein Personalaufwand) beträgt in Österreich laut PwC-Studie 1,9% des Beschaffungsvolumens, wobei bei einem durchschnittlichen Vergabeverfahren etwa ein Sechstel dieser Kosten beim Auftraggeber anfallen (der Rest entsteht bei den teilnehmenden Unternehmen). Bei einem angenommenen öffentlichen Beschaffungsvolumen von jährlich 34,08 Mrd. Euro (vgl. Europäische Kommission, Public Procurement Indicators 2012; diese Zahl inkludiert allerdings auch die vom BVergG 2006 ausgenommenen Vergabeverfahren) ergibt dies Beschaffungskosten von jährlich 107,92 Mio. Euro für öffentliche Auftraggeber. Unter der Annahme, dass etwa 20% der derzeitigen Vergaben nach dem Billigstangebotsprinzip auf Grund der Gesetzesänderungen künftig nach dem Bestangebotsprinzip erfolgen, ergäbe dies einen jährlichen Mehraufwand von ca. 3,24 Mio. Euro Personalkosten.

Diese Folgenabschätzung wurde mit der Version 3.6 des WFA – Tools erstellt.