

**ÖSTERREICHISCHES INSTITUT FÜR
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG**

DIE METALLTECHNISCHE INDUSTRIE
Österreichs stärkste Branche



**Das öffentliche Beschaffungswesen
im Spannungsfeld zwischen Billigst-
und Bestbieterprinzip**

**Werner Hölzl, Michael Böheim, Michael Klien,
Eva Pichler**

Wissenschaftliche Assistenz: Alexandros Charos,
Michael Weingärtler

Das öffentliche Beschaffungswesen im Spannungsfeld zwischen Billigst- und Bestbieterprinzip

Werner Hölzl, Michael Böheim, Michael Klien, Eva Pichler

Jänner 2017

Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Im Auftrag der Wirtschaftskammer Österreich, Fachverband Metalltechnische Industrie und Fachverband der Elektro- und Elektronikindustrie

Begutachtung: Heinz Handler, Philipp Schmidt-Dengler • Wissenschaftliche Assistenz: Alexandros Charos, Michael Weingärtler

Inhalt

Diese Studie analysiert die Verwendung von Bestbieter- und Billigstbieterprinzip in Österreich auf Basis ökonomischer Argumente und empirischer Evidenz. Wie die ökonomische Literatur zeigt, ist das Bestbieterprinzip bei Vorliegen bestimmter Projekteigenschaften (Volumen, Komplexität und vertragliche Unvollständigkeit) bzw. Marktstrukturen dem Billigstbieterprinzip überlegen. Österreich befindet sich zwar hinsichtlich der Verwendung des Bestangebotsprinzips mit Deutschland, Schweden und Finnland im europäischen Mittelfeld, die Gewichtung von preisfremden Kriterien im Rahmen von Bestbieterverfahren ist aber deutlich unterdurchschnittlich. Diese Befunde werden durch Interviews auf Auftraggeber und Auftragnehmerseite validiert und wirtschaftspolitische Implikationen diskutiert.

Rückfragen: Werner.Hoelzl@wifo.ac.at, Michael.Boeheim@wifo.ac.at, Michael.Klien@wifo.ac.at

2017/006-1/S/WIFO-Projektnummer: 1016

© 2017 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Medieninhaber (Verleger), Herausgeber und Hersteller: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, 1030 Wien, Arsenal, Objekt 20 • Tel. (+43 1) 798 26 01-0 • Fax (+43 1) 798 93 86 • <http://www.wifo.ac.at/> • Verlags- und Herstellungsort: Wien

Verkaufspreis: 60,00 € • Download 48,00 €: <http://www.wifo.ac.at/wwa/pubid/59256>

Inhaltsverzeichnis	
Abbildungsverzeichnis	4
Executive Summary	5
1 Einleitung	8
2. Das Bestbieterprinzip und Ziele des öffentlichen Vergabewesens	9
2.1 Ziele des öffentlichen Vergabewesens	9
2.2 Das Bestbieterprinzip	11
Ausgangslage europäische und österreichische Regulierung	12
Verpflichtendes Bestbieterprinzip und Ausnahmen	13
Bestbieterprinzip und industrie- sozial oder umweltpolitische Ziele	13
Bestbieterprinzip und Feigenblattkriterien	14
2.3 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen:	15
3 Vergleich von Best- und Billigstbieterprinzip aus Sicht der ökonomischen Theorie und Empirie	16
3.1 Grundlagen der Auktionstheorie	16
3.2 Standardauktionen	17
3.3 Alternativen zu Auktionen	18
3.4 Bestbieterauktionen (scoring auctions)	20
Zweidimensionale Auktionen	21
Multidimensionale Auktionen	22
3.5 Ausgewählte empirische Ergebnisse	23
3.6 Zusammenfassung	27
4. Empirische Evidenz zur Verwendung von Billigst- und Bestbieterprinzip	30
4.1 Vergabepaxis in Österreich	30
Gewichtung der Kriterien	34
4.2 Vergabepaxis in ausgewählten EU-Ländern	37
4.3 Grenzüberschreitende Vergaben, Distanz und Ausschreibungskriterien	41
4.4 Zusammenfassung	45
5. Befragungen bei Auftragnehmern und Auftraggebern	46
5.1 Befragung der Auftraggeber	46
5.2 Befragung der Auftragnehmer	48
Änderungen durch Novellen des Bundesvergabegesetzes	48
Einschätzung des Bestbieterprinzips	48
Verwendung des Bestbieterprinzips in Österreich	49
Widerspruch zwischen Industrie- und Beschaffungspolitik	49
Ausschreibungsplanung und Projektleitung bei Auftraggebern	50
Eignungskriterien verschärfen	50
Kompetenzen und Anreize bei Auftraggebern	50
Weiche Faktoren sind zentral für die Umsetzung von mehr "echtem" Bestbieterprinzip	51
5.3 Zusammenfassung	51
6. Wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen	53
Das Bestbieterprinzip	53
Mehr "echte" Bestbieterverfahren	54
Feigenblatt- und projektfremde Kriterien	54
Verhandlungsverfahren	55
Transparenz und Information	56
Daten und Überprüfung	56
Professionalisierung und Anreize bei den ausschreibenden Stellen	57
Literatur	59
Anhang	62

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Der Beschaffungszyklus bei einem Ausschreibungsverfahren	12
Abbildung 2: Anteil preisfremder Kriterien bei Bestbieterausschreibungen in Österreich	31
Abbildung 3: Anteil der Bestbieter nach Wirtschaftssektor	32
Abbildung 4: Anteil der preisfremder Kriterien in Vergaben in Österreich, Sektorergebnisse	35
Abbildung 5: Häufigkeitsverteilung der Gewichtungen der Vergabekriterien	35
Abbildung 6: Häufigkeitsverteilung der Gewichtungen der Vergabekriterien	36
Abbildung 7: Häufigkeitsverteilung der Gewichtungen der Vergabekriterien	36
Abbildung 8: Bestbietervergaben im europäischen Vergleich	37
Abbildung 9: Länderanteile österreichischer Vergaben an ausländische Unternehmen	42
Abbildung 10: Wahrscheinlichkeit einer grenzüberschreitenden Vergabe in Abhängigkeit zur Vergabeart	43
Abbildung 11: Häufigkeitsverteilung der Distanz zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer in Abhängigkeit zur Vergabeart	44

Executive Summary

Hintergrund

In Österreich beläuft sich das öffentliche Ausschreibungsvolumen auf ca. 11% des BIP und bietet daher auch einen wichtigen Hebel, um wirtschaftspolitische und fiskalische Ziele zu erreichen. Mit der Novelle des Bundesvergabegesetzes 2015 wurde die Präferenz des Bestbieterprinzips¹⁾ für den Ober- und den Unterschwellenbereich als zentrales Vergabeprinzip normiert.

Bestbieter- vs. Billigstbieterprinzip in der ökonomischen Literatur

Das Bestbieterprinzip entspricht dem Prinzip des "wirtschaftlich günstigsten Angebots" und beinhaltet eine umfassendere Bewertung von Qualitäts- und anderen Zuschlagskriterien. Aus der ökonomischen Literatur zu Auktionen lässt sich ableiten, dass die Komplexität des Ausschreibungsgegenstands eine sehr wichtige Rolle bei der Auswahl der geeigneten Beschaffungsverfahren spielt. Wesentliche Projekteigenschaften (Volumen, Komplexität und vertragliche Unvollständigkeiten) sowie die Marktstruktur auf der Anbieterseite sind wichtige Bestimmungsfaktoren dafür, welches Vergabeverfahren (Billigst- oder Bestbieterprinzip) verwendet werden soll. Das Bestbieterprinzip ist insbesondere bei hoher Komplexität der ausgeschriebenen Güter, Arbeiten und Dienstleistungen vorteilhaft, beziehungsweise, wenn der Auftraggeber die genaue Problemlösung noch nicht kennt. Das Billigstbieterverfahren in Verbindung mit offenen Auktionen kann seine Stärken insbesondere dann ausspielen, wenn standardisierte Produkte bezogen werden sollen.

Der Literaturüberblick zeigt auch, dass es keine Anhaltspunkte dafür gibt, dass das Bestbieterprinzip in unmittelbarem Zusammenhang mit der Verfolgung übergeordneter wirtschaftspolitischer Ziele im Beschaffungswesen stehe. Umweltziele und andere gesellschaftspolitische Ziele können auch über Mindeststandards im Rahmen von Billigstbieterverfahren umgesetzt werden.

Die Verwendung des Bestbieterprinzips in Österreich

Die empirische Evidenz zu den Oberschwellenvergaben in Österreich und ausgewählten europäischen Ländern zeigt, dass die Mehrzahl an Vergaben bereits heute mittels Bestbieterprinzip durchgeführt wird. Obwohl sich Österreich bei der Verwendung des Bestbieterprinzips mit Deutschland, Schweden und Finnland im europäischen Mittelfeld befindet, kommt die Anwendung des Bestbieterprinzips insofern zu kurz, als dass die Gewichtung von preisfremden Kriterien im Vergleich zu den Vergleichsländern deutlich unterdurchschnittlich ist: Bei knapp 20% der Bestbietervergaben beträgt das Gewicht des Preises über 95% und in rund 44% der Fälle beträgt das Gewicht des Preises zumindest 80%. Im europäischen Vergleich verdeutlicht sich die relativ geringe Gewichtung von Nicht-Preis-Kriterien in Österreich weiter: Während die Verwendung des Bestbieterprinzips mit 54% im Mittelfeld der untersuchten Länder liegt, ist die starke Gewichtung des Preiskriteriums, in keinem anderen untersuchten EU-Land so stark ausgeprägt wie in Österreich (vgl. Übersicht 1). Österreich ist dabei eher mit Ländern wie Polen und Slowenien vergleichbar, die überproportional häufiger als andere Länder vom Billigstbieterprinzip Gebrauch machen.

¹⁾ Es sei darauf hingewiesen, dass in der vorliegenden Studie die umgangssprachlichen Begriffe "Bestbieterprinzip" und "Billigstbieterprinzip" statt dem juristisch korrekten Begriffspaar "Bestangebotsprinzip" und "Billigstangebotsprinzip" verwendet werden.

Übersicht 1: Bestbietervergaben in Österreich und den europäischen Vergleichsländern

	Anteil Bestbietervergaben	Gewichtung preisfremder Kriterien bei Bestbietervergaben			
		Bis 5%	Bis 20% In %	Bis 40%	Bis 70%
Österreich	54,4	19	44	66	98
Vergleichsländer	57,3	1	10	25	88

Q: TED (2016), WIFO-Berechnungen. – Vergleichsländer: Deutschland, Frankreich, Italien, Großbritannien, Niederlande, Schweden, Finnland, Polen und Slowenien.

Die sektorale Analyse der Ergebnisse zeigt, dass in Österreich zum Teil produkt- und leistungs-spezifische Vergabepraktiken für die Dominanz des Preiskriteriums verantwortlich sind. So werden vor allem in den Bereichen Bauwesen, Rohstoffe und Nahrungsmittel seltener Bestbieterverfahren verwendet und auch die Gewichtung von preisfremden Kriterien ist deutlich geringer als in anderen Bereichen (wie etwa im Bereich Maschinen und Ausrüstungen). Die Ergebnisse für die beiden Fachverbände FEEL und FMMI² sind durch diese sektorenspezifischen Praktiken determiniert. Im Falle des FMMI dominieren Bauleistungen, was eine unterdurchschnittliche Verwendung des Bestbieterprinzips und eine unterdurchschnittliche Gewichtung von Nicht-Preis-Kriterien zur Folge hat. Beim FEEL sind neben Bauleistungen aber auch die Bereiche Maschinen und Ausstattung relevant. Aufgrund dieser Kombination von zwei polaren Bereichen liegen die Ergebnisse für den FEEL im österreichischen Durchschnitt.

Die Ergebnisse zeigen auch, dass nicht alle preisfremden Kriterien gleichermaßen verwendet werden. In Österreich führen nur Qualitätskriterien zu einer systematischen Verringerung des Preisgewichts bei Bestbieterausschreibungen. Andere preisfremde Kriterien wie Garantien oder Nachhaltigkeitskriterien, die in anderen Ländern ebenfalls zur Verringerung des Preiskriteriums beitragen, werden zwar verwendet, sind aber in Österreich mit wenigen Ausnahmen mit geringem Gewicht versehen.

Bei der Analyse von grenzüberschreitenden Vergaben zeigt sich keine Korrelation mit der Art der Vergabe. Sowohl in Österreich als auch über die anderen untersuchten europäischen Länder hinweg zeigen sich keine merklichen bzw. systematischen Unterschiede bezüglich der Vergabearart und der Wahrscheinlichkeit von grenzüberschreitenden Vergaben.

Befragungsergebnisse

Interviews mit Auftraggebern und Auftragnehmern bestätigen, dass in Österreich das Bestbieterprinzip verwendet wird, aber mit einer unterdurchschnittlichen Gewichtung von preisfremden Kriterien einhergeht. Von Seiten der Auftragnehmer werden als wichtiges Hindernis für die Einführung "echter" Bestbieterverfahren im Vergabewesen Anreize und Kompetenzen der ausschreibenden Stellen herausgestrichen. Bestbieterverfahren dürften mit höheren Kosten als Billigstbieterverfahren verbunden sein. Von Seiten der Auftraggeber wird die verpflichtende Einführung des Bestbieterprinzips eher kritisch gesehen. Die Interviews zeigen, dass das Bestbieterprinzip besonders geeignet gesehen wird, wenn der Auftraggeber sich noch nicht ganz im Klaren bezüglich der Problemlösung ist und Mehrwert schaffen möchte, aber nicht zu jedem Preis. Umweltgerechtigkeit, Lebenszykluskosten, Energieeffizienz sind Aspekte, die über ein Bestbieterprinzip berücksichtigt werden können, wenn entsprechende Zuschlagskriterien projektnah formuliert werden. Insbesondere die Auftragnehmer betonten, dass in Österreich noch einiges getan werden kann um das Bestbieterprinzip besser zu verankern.

² Seit 1.1.2017 Fachverband Metalltechnische Industrie, im Text wird die alte Bezeichnung FMMI verwendet.

Schlussfolgerungen

Die empirische Evidenz und die Gespräche mit den Auftragnehmern zeigen, dass der rechtliche Möglichkeitsraum bezüglich der Verwendung des Bestbieterprinzips nicht ansatzweise ausgeschöpft ist. Einer höheren Gewichtung von preisfremden Zuschlagskriterien steht rechtlich nichts im Wege. Alternativen sollen vermehrt zugelassen werden. Die preisfremden Zuschlagskriterien sollten projektnah formuliert werden. Nur eine projektnahe Ausgestaltung der preisfremden Kriterien erlaubt es die spezifische Komplexität zu berücksichtigen und stellt die Anreizkompatibilität der Zuschlagskriterien und deren Gewichtung sicher. Die Verwendung von allzu allgemeinen Zuschlagskriterien ist problematisch, wenn die zusätzlichen Kriterien in keinem Bezug zur Zielfunktion des konkreten Ausschreibungsgegenstands stehen, weil dabei die spezifischen Stärken des Bestbieterprinzips nicht berücksichtigt werden. Daher sind neben gesetzlichen Maßnahmen auch weiche Faktoren, Überzeugungsarbeit aber auch Ressourcen, und Anreize bei den ausschreibenden Stellen wichtig. Referenzkataloge und Richtlinien, welche rechtliche und praktische Aspekte darstellen, die sich aus der Verwendung des Bestbieterprinzips für die ausschreibenden Stellen und die bewerbenden Unternehmen ergeben, sind unabdingbar.

Die Etablierung eines österreichischen Aufsichtsorgans mit Aufgabe der Überwachung, Kontrolle und des systematischen Monitorings des Vergabewesens könnte auch durch solche Richtlinien und Referenzkataloge Impulse für eine effiziente und strategische Gestaltung des österreichischen Vergabewesens leisten. Derzeit ist eine Beurteilung der Leistungsfähigkeit, Effizienz und Zielerreichung des öffentlichen Beschaffungswesens kaum möglich. Eine "flexible und hybride" Form der Organisation ist anzustreben, bei der der Informationsfluss zu Vergaben in der Ausschreibungsphase und der Durchführungsphase in einer zentralen Stelle zusammenfließt, damit diese Informationen wieder in die Vergabepaxis zurückfließen können.

Der Fokus auf Kompetenz und Entscheidungskompetenz beim Bestbieterverfahren zeigt, dass insbesondere bei komplexeren Vergabeverfahren auf fachliches, technisches, betriebswirtschaftliches und juristisches Know-How zurückgegriffen werden muss, welches idealerweise bei der ausschreibenden Stelle angesiedelt ist. Daneben sind auch die Anreize Entscheidungen zu treffen wichtig. Derzeit befördern Anreize risiko-averse Entscheidungen bei den ausschreibenden Stellen. Dies führt zu einem Bias hin zur Verwendung des Billigstbieterprinzips und zu einer geringen Gewichtung von Nicht-Preis-Kriterien, weil derartige Ausschreibungen weniger umstritten sind.

Vor dem Hintergrund der bei der Gegenüberstellung mit den Vergleichsländern niedrigen Gewichtung von preisfremden Kriterien bei Bestbietervergaben in Österreich, ist die Frage der "Feigenblattkriterien" sehr wichtig. Von juristischer Seite (Rechtsprechung oder über Normierung) ist sicherzustellen, dass die Gewichtungsschemen bei Bestbietervergaben so gestaltet sind, dass es sich nicht um ein verstecktes Billigstbieterprinzip unter der Verwendung von "Feigenblattkriterien" handelt.

1 Einleitung

Die öffentliche Auftragsvergabe ist national und international von substantieller volkswirtschaftlicher Bedeutung. Im Jahr 2010 betrug ihr Umfang in den OECD-Ländern ca. 17% des BIP (OECD, 2011). In Österreich beläuft sich das öffentliche Ausschreibungsvolumen am aktuell verfügbaren Rand (2013) auf 35,2 Mrd. €, was ca. 11% des BIP entspricht (Europäische Kommission 2016). Daher bietet das Vergabesystem auch einen wichtigen Hebel um wirtschaftspolitische und fiskalische Ziele zu erreichen. Im letzten Jahrzehnt hat es im Rahmen des Bundesvergabegesetzes fünf Novellen gegeben, die zum Teil europäische Richtlinien umgesetzt haben.

Mit der letzten Novellierung des Vergaberechts (BVergG-Novelle 2015) wurde in Österreich das Bestbieterprinzip bei öffentlichen Vergabeverfahren gestärkt, es ist nun als Standardverfahren vorgesehen. In der politischen Diskussion wurde diese Einführung des Bestbieterprinzips insbesondere mit der Einschränkung von Lohn- und Preisdumping argumentiert. Das Bestbieterprinzip zielt in erster Linie auf eine umfassendere Bewertung von Qualitäts- und anderen Zuschlagskriterien von Gütern, Arbeiten und Dienstleistungen ab, als dies durch das Billigstbieterprinzip vorgesehen ist. Das Bestbieterprinzip wird auch als Konzept des "wirtschaftlich günstigsten Angebots" bezeichnet, weil das Angebot den Zuschlag erhalten soll, welches der einzelne öffentlich Auftraggeber für die wirtschaftlich beste Lösung hält. Beim Billigstbieterprinzip erfolgt der Zuschlag auf Basis des geringsten Preises unter Berücksichtigung der im Ausschreibungskatalog definierten minimalen technisch akzeptierbaren Anforderungen und Eignungskriterien. Daher ist das Bestbieterprinzip insbesondere bei der Beschaffung komplexer Produkte, die besondere Qualitätseigenschaften im weiteren Sinn besitzen (sollen) dem Billigstbieterprinzip überlegen.

Es steht eine weitere Novelle des Bundesvergabegesetzes an, bei der die europäischen Vergaberichtlinien (2014/24/EU, 2014/25/EU, 2014/23/EU) ins österreichische Recht transformiert werden sollen. Diese Vergaberichtlinien zielen auf eine "Vereinfachung und Flexibilisierung" der öffentlichen Auftragsvergabe ab und ermöglichen eine weitergehende Verwendung des Bestbieterprinzips. Diese Studie untersucht theoretisch und empirisch das Spannungsverhältnis zwischen Bestbieter- und Billigstbieterprinzip. Das Bestbieterprinzip ist ein wichtiges Element des Beschaffungswesens, welches es erlaubt die Beschaffung effizienter zu gestalten. Das Bestbieterprinzip wird oft als zentrales Element einer aktiveren Verwendung des öffentlichen Beschaffungswesens als Politikinstrument gesehen, das dazu dienen soll um Innovation, grüne Technologien und soziale Inklusion zu stärken.

Allerdings findet die wirtschaftspolitische Diskussion allzu oft auf Basis von Einzelfällen und ohne robuste Datengrundlage statt. Dies ist insbesondere aus dem Grund zu bedauern, als sich die Thematik Bestbieter- vs. Billigstbieterprinzip im Spannungsfeld zwischen fiskalischen Zielen (geringe Kosten) und weitergehenden wirtschaftspolitischen Zielen befindet und die Kosten bzw. Preis-Leistungsverhältnisse oft nur ungenügend quantifiziert werden können.

Die vorliegende Studie versucht diese Lücke zu füllen. Die Vergabeprozesse Best- und Billigstbieterprinzip werden ausführlich miteinander verglichen sowie Vorzüge und Nachteile auf Basis theoretischer Ergebnisse und verfügbarer statistischer Evidenz für ausgewählte europäische Länder diskutiert. Dabei bleiben andere relevante Aspekte des Vergaberechts (auch jene die eine wichtige Rolle in den neueren europäischen Richtlinien spielen) im Hintergrund, auch wenn diese für eine gute Ausgestaltung des Vergabewesens ebenfalls sehr wichtig sind. Erstmals wird, auf Basis von im

Rahmen dieser Studie aufgearbeiteten Daten zu Oberschwellenausschreibungen³⁾, der Status-Quo der österreichischen Vergabep Praxis im internationalen Vergleich (vor der letzten Novelle) beschrieben. Der Vergleich mit anderen europäischen Ländern gibt Aufschluss darüber, wo die österreichischen Auftraggeber bei der Verwendung des Bestbieterprinzips stehen und erlaubt es wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen zu ziehen. Einschätzung von Auftraggebern und Auftragnehmern zum Bestbieterprinzip helfen dabei diese Schlussfolgerungen wieder mit der österreichischen Vergabep Praxis zusammenzuführen.

2. Das Bestbieterprinzip und Ziele des öffentlichen Vergabewesens

2.1 Ziele des öffentlichen Vergabewesens

Ein erster Schritt zum Verständnis des Spannungsverhältnisses von Best- und Billigstbieterprinzip ist es, die wirtschaftspolitischen Ziele von öffentlichen Vergaben genauer zu betrachten. Arrowsmith (2012) unterscheidet zwischen acht unterschiedlichen Zielen:

1. Effizienz („value for money“) im Sinne eines guten Preis-Leistungsverhältnis der Güter, Arbeiten oder Dienstleistungen, die im Rahmen der Beschaffung bezogen werden. Dies impliziert drei Aspekte: (i) dass die Güter, Arbeiten oder Dienstleistungen den Ausschreibungserfordernissen entsprechen, (ii) dass sie nicht überspezifiziert sind und zu den besten Bedingungen (nicht niedrigster Preis) bezogen werden, und (iii) dass der Vertragspartner die Güter, Arbeiten und Dienstleistungen zu den vereinbarten Bedingungen liefern kann.
2. Integrität – Vermeidung von Korruption und Interessenskonflikten.
3. Rechenschaft und Transparenz.
4. Gleichbehandlung von Anbietern.
5. Faire Behandlung aller Anbieter.
6. Effiziente Implementierung von industrie- sozial- oder umweltpolitischen Zielen (horizontale Politikbereiche) ins Ausschreibungssystem.
7. Öffnung von öffentlichen Märkten für den internationalen Wettbewerb.
8. Effizienz im Vergabeprozess, der Vergabeprozess selbst soll so kostengünstig wie möglich organisiert werden.

Wie *Arrowsmith (2012)* anmerkt, gibt es zwischen diesen Zielen auch die Möglichkeit von Zielkonflikten. Die Vergabesysteme gewichten die Ziele im internationalen Vergleich unterschiedlich. So kann die Gleichbehandlung von Anbietern mit dem Ziel von „value for money“ im Widerspruch stehen, wenn Formfehler im Sinne der Gleichbehandlung von Auftraggebern zum Ausschluss eines eigentlich vorteilhaften Gebots führen. Das Ziel Integrität sicherzustellen und keine Korruption zuzulassen ist in den meisten Fällen mit dem Ziel „value for money“ zu generieren kompatibel, kann aber auch dazu verwendet werden um andere wirtschaftspolitische Ziele zu erreichen bzw. kann dann in Konflikt mit dem Ziel eines möglichst schlanken Vergabeprozesses (Ziel 8) stehen, weil es zu einer Überregulierung der öffentlichen Auftragsvergabe im Vergleich zu einer privaten Auftragsvergabe führt. Dasselbe gilt auch für die Transparenz, die es ermöglicht Rechenschaft über

³⁾ Ober- und Unterschwellengrenzen sind im BVergG geregelt. Derzeit gelten folgende Grenzen (siehe BGBl. II Nr.438 vom 21.12.2015): 209.000 Euro für Lieferverträge, Dienstleistungsaufträge und Wettbewerbe (135.000 bei Auftraggebern gemäß Anhang V BVergG) und 5,225.000 bei Bauaufträgen. Im Sektorbereich gelten für Lieferverträge, Dienstleistungsaufträge und Wettbewerbe höhere Schwellenwerte (Euro 418.000).

die öffentliche Auftragsvergabe zu geben. Hohe Transparenz führt in der Regel zu bürokratischem Mehraufwand bei Auftragnehmern und Ausschreibungsstellen.

Das öffentliche Auftragswesen kann auch dazu verwendet werden die Erreichung von Industrie- sozial- und umweltpolitischen Zielen zu stärken. *Handler (2015)* gibt einen Überblick über diese Form der öffentlichen Beschaffung und ihrer Ziele in Europa. Die strategische öffentlichen Beschaffung hat als Ziel der öffentlichen Vergabe nicht nur die Beschaffung von Gütern, Arbeiten oder Dienstleistungen, sondern verfolgt sekundäre horizontale Politikziele, die zum Teil in Widerspruch zu anderen Politikzielen (z.B. Effizienz, Öffnung von öffentlichen Märkten für den internationalen Wettbewerb) stehen können. Die Idee ist den Staat als "Lead User" zu etablieren bzw. die Nachfrage auf umweltschonende und sozial verantwortungsvolle Güter, Arbeiten und Leistungen umzulenken. Die Implementierung von strategischer Beschaffung zur Unterstützung von grünen Technologien und sozialer Inklusion wird besonders von ökonomischer Seite häufig skeptisch beurteilt (*Saussier – Tirole, 2015*).

Die Öffnung von Märkten für den internationalen Wettbewerb kann insbesondere durch das europäische Vergaberecht als eigenständiges Ziel ausgemacht werden. Zuvor waren öffentliche Auftragsvergaben für ausländische Wettbewerber schwer zugänglich, weil die nationalen Regierungen im Sinne protektionistischer Maßnahmen inländische Unternehmen bevorzugt haben. International ist die Begründung der Öffnung von öffentlichen Beschaffungsmärkten für den internationalen Wettbewerb, dass interanationaler Wettbewerb durch die effiziente Verwendung knapper Ressourcen die wirtschaftliche Entwicklung fördert. Eine protektionistische Industriepolitik hat den Nachteil, dass ein Schutz der inländischen Industrie die internationale Wettbewerbsfähigkeit dieser Industrie nicht unterstützt, sondern langfristig sogar untergraben kann. Nur wettbewerbsfördernde Industriepolitik unterstützt langfristig auch die internationale Wettbewerbsfähigkeit. Wettbewerbsfördernde Industriepolitik basiert auf produktivitätsfördernder Innovationspolitik, Ausbildungspolitik, dem gezielten Öffnen geschützter Märkte und anderen wettbewerbsorientierten Politikmaßnahmen (*Aghion et al., 2015*).

Dennoch gibt es in vielen Ländern industriepolitische Maßnahmen. Die USA haben seit 1933 den "Buy America Act", der die Regierung der Vereinigten Staaten verpflichtet, in den USA hergestellte Produkte bei ihren Käufen zu bevorzugen (u. a. *Pollin et al., 2015*; für eine skeptische Einschätzung *Larch – Lechthaler, 2016*) und auch Mindestvorgaben vorsieht.⁴⁾ Allerdings stehen solche Vorgaben nicht in einem (direkten) Zusammenhang mit einem Bestbieterprinzip. Solche Vorgaben definieren in der Regel "technisch-ökonomische" Mindestvoraussetzungen. Im europäischen Kontext sind derartige explizit protektionistische wirtschaftspolitische Maßnahmen gegenüber europäischen Mitbewerbern nicht möglich. Sie würden gegen den Binnenmarkt verstoßen. Die vorherrschende europäische Rechtsprechung des EuGH sieht die Nichtdiskriminierung als zentrales Ziel des europäischen Teils des Vergaberechts und nicht die Sicherstellung, dass öffentliche Mittel möglichst effizient verwendet werden (vgl. *Arrowsmith 2012*). *Spagnolo (2012a)* sieht daher dieses Ziel im Widerspruch zu anderen Zielen des Vergabewesens („value for money“, Effizienz des Vergabeverfahrens) und einen Grund für die starke Formalisierung des Vergaberechts in der EU,

4) Ähnliche Instrumente können auch für die KMU-Förderung eingesetzt werden. So gibt es in Kalifornien eine „Small Business Preference“, die vorsieht, dass 25 Prozent der Beschaffungsausgaben auf KMU entfallen sollen. Dafür gibt es die Möglichkeit Abschläge (5 Prozent des Gebotes) für KMU bei der Bewertung des Preises zu verwenden. Auch andere Politikmaßnahmen in den USA verwenden solche Instrumente. Beispiele sind der 25 Prozent Gebotsabschlag für kleine Unternehmen bei den Spektrumauktionen der Federal Communications Commission (FCC) und der 50 Prozent Preisaufschlag für ausländische Bieter bei der Beschaffung von Verteidigungsgütern und -dienstleistungen (*Krasnokutskaya – Seim, 2011*).

welche durch die neue am 18. April 2016 in Kraft getretene europäische Vergaberichtlinie ein wenig aufgeweicht werden soll (vgl. Donato, 2016; Beuter, 2014).

Bei der Bewertung der einzelnen Ziele des Beschaffungswesens sollte im Sinne einer wirtschaftspolitisch effizienten Strategie darauf geachtet werden, ob das Vergabewesen ein effizientes wirtschaftspolitisches Instrument zur Erreichung der angestrebten Ziele darstellt. Die Theorie der Wirtschaftspolitik zeigt, dass es nicht effizient ist Instrumente mit zu vielen Zielen auszustatten und insofern ist eine Begrenzung der Ziele des Beschaffungswesens erstrebenswert.

2.2 Das Bestbieterprinzip

Die grundsätzliche Bestimmung zu Billigst- und Bestbieterprinzip findet sich in § 2 Z 20 lit d BVergG 2006. Demnach sind Zuschlagskriterien bzw. ist Zuschlagskriterium entweder

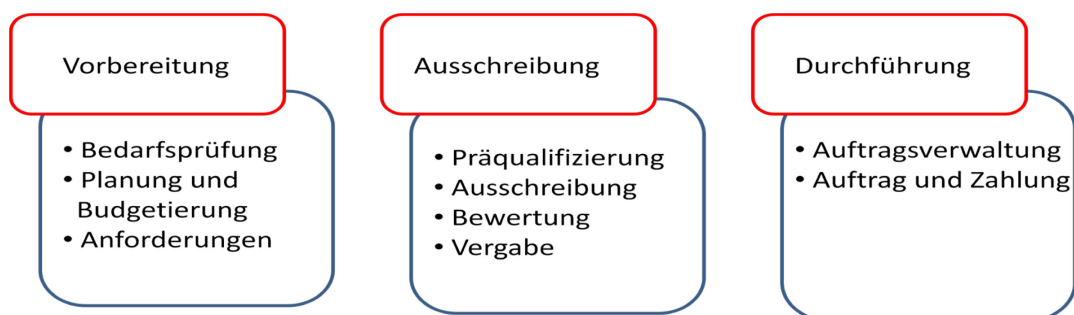
"(aa) bei der Wahl des technisch und wirtschaftlich günstigsten Angebotes die vom Auftraggeber im Verhältnis oder ausnahmsweise in der Reihenfolge ihrer Bedeutung festgelegten, nicht diskriminierenden und mit dem Auftragsgegenstand zusammenhängenden Kriterien, nach welchen das technisch und wirtschaftlich günstigste Angebot ermittelt wird, wie z.B. Qualität, Preis, technischer Wert, Ästhetik, Zweckmäßigkeit, Umwelteigenschaften, Betriebskosten, Rentabilität, Kundendienst und technische Hilfe, Lieferzeitpunkt und Lieferungs- bzw. Ausführungsfrist, oder (bb) bei der Wahl des Angebotes mit dem niedrigsten Preis der Preis."

Der Gesetzgeber sieht daher ein entweder oder vor. Eine dritte Möglichkeit gibt es nicht. Eine Vergabe nach dem Billigstbieterprinzip kann vom Auftraggeber einfacher und kostengünstiger umgesetzt werden, weil die Erfüllung der Mindestkriterien überprüft werden muss und in der Folge der Preis das alleinige Entscheidungskriterium darstellt. Beim Bestbieterprinzip müssen die zusätzlichen „preisfremden“ Qualitätskriterien festgelegt und in der Folge beurteilt werden, was seitens der ausschreibenden Stelle Zeit, technische und wirtschaftliche Kompetenzen bzw. die Beschickung einer Kommission erfordert.⁵ Damit könnte das Bestbieterprinzip zu einer geringen Effizienz beim Vergabeprozess führen, welche dann durch die Beschaffungsergebnisse („value for money“) kompensiert werden müsste. Darüber hinaus sieht die Vergaberichtlinie 2014/24/EU explizit vor, wenn die Bewertung nicht allein nach dem Preis erfolgt, dass das wirtschaftlich günstigste Angebot und der niedrigste Preis unter Zugrundelegung einer Lebenszykluskostenrechnung bestimmt werden können.⁶

⁵ Es stellt sich somit die Frage, ob eine Ausschreibung nach Billigstbieterprinzip und hohen Qualitätsmindeststandards äquivalent zu einer Vergabe nach Bestbieterprinzip ist. Die Bedingungen wann Bestbieterverfahren Billigstbieterverfahren überlegen sind, werden auf Basis des Literaturüberblicks der ökonomischen Literatur in Abschnitt 3.4 in größerem Detail ausgearbeitet.

⁶ Falls solche Methoden verfügbar sind und nicht speziell für ein bestimmtes Vergabeverfahren festgelegt werden.

Abbildung 1: Der Beschaffungszyklus bei einem Ausschreibungsverfahren



Q: OECD, 2009 (OECD Principles for Integrity in Public Procurement), WIFO-Darstellung

Abbildung 1 zeigt den Beschaffungszyklus. Die Verwendung des Bestbieterprinzips ergibt sich aus den projektspezifischen Parametern, die in der Vorbereitungsphase - insbesondere bei der Erstellung des Anforderungskatalogs – erhoben werden. Zum Tragen kommt das Bestbieterprinzip vor allem in der Ausschreibungsphase (Formulierung der Ausschreibung; Erstellung der Ausschreibungsunterlagen; Definition sachlich gerechtfertigter Qualitätskriterien) und in der Bewertungsphase. Im Gegensatz zum Billigstbieterprinzip wird beim Bestbieterverfahren eine multidimensionale Bewertung der Angebote vorgenommen. Ziel des Bestbieterprinzips ist es Qualitätswettbewerb zu stärken, um das (langfristig) wirtschaftlich günstigste Angebot auswählen zu können, und nicht nur das Angebot welches unter Einhaltung von technischen Mindestvorgaben am billigsten ist.

Ausgangslage europäische und österreichische Regulierung

Am 7.7.2015 wurde vom Ministerrat die Regierungsvorlage zur BVergG-Novelle 2015 beschlossen, welche am 26.2.2016 im Bundesgesetzblatt (BGBl. I Nr. 7/2016) verlautbart und mit 1.3.2016 in Kraft getreten ist. Die Novelle 2015 ist der "großen" Novelle 2016 zur gänzlichen Umsetzung der neuen EU-Vergaberichtlinien zeitlich vorgezogen und verfolgt die Zielsetzungen des Qualitätswettbewerbs (anstelle des derzeit in der Praxis vorherrschenden reinen Preiswettbewerbs) und der Eindämmung von Lohn- und Sozialdumping bei der Vergabe öffentlicher Aufträge. Zur Umsetzung dieser Ziele wird durch die Novelle eine im Vergleich zur aktuellen Rechtslage weitreichendere Anwendung des Bestbieterprinzips ("technisch und wirtschaftlich günstigstes Angebot") als Zuschlagssystem, sowie eine umfassende Offenlegungspflicht aller Subunternehmer und Subsubunternehmer ("Subunternehmerkette") eingeführt und die Bestimmungen für Verstöße gegen arbeits- und sozialrechtliche Vorschriften verschärft. Darüber hinaus wird der Gesetzeswortlaut der "großen Losregel"⁷ aufgrund eines VwGH-Urteils zur Klarstellung geringfügig geändert und die Regelungen für die ex-ante Transparenzbekanntmachung den Vorgaben der aktuellen Rechtsprechung des EuGH angepasst.

Durch die BVergG-Nov 2015 wurde die Präferenz des Bestbieterprinzips grundsätzlich uneingeschränkt für den Ober- und den Unterschwellenbereich als vom Gesetzgeber gewünschtes Vergabeverfahren etabliert. Der Preis als alleiniges Kriterium wird damit substantiell zurückgedrängt.

⁷ Die Losregel bestimmt die Wahl des Vergabeverfahrens, wenn im Rahmen eines Vergabeprozesses der Auftrag in mehreren Teilen (=Lose) vergeben wird (vgl. §§ 14 ff. BVergG). Durch die Gesetzesänderung wurde klargestellt, dass auch wenn kumulierte Wert aller Lose den Unterschwellenwert überschreitet („große Losregel“), für die Wahl des zulässigen Vergabeverfahrens der geschätzte Auftragswert der einzelnen Lose ausschlaggebend ist.

Als Schutzzweck der Norm nennen die Gesetzesmaterialien zur BVergG-Nov 2015 die Förderung des Qualitätswettbewerbs sowie die Eindämmung von Lohn- und Sozialdumping.⁸⁾

Verpflichtendes Bestbieterprinzip und Ausnahmen

Im § 79 Abs 3 (neu) BVergG werden bestimmte Fälle (in 9 Ziffern unterteilt) festgelegt, bei denen das Bestbieterprinzip im Ober- und Unterschwellenbereich von Auftraggeber verpflichtend zu wählen ist:⁹⁾

- (1) es sich um eine geistige Dienstleistung (§ 2 Z 18) handelt oder
- (2) der Auftraggeber in der Ausschreibung Alternativangebote ausdrücklich für zulässig erklärt (§ 81 Abs. 1) oder
- (3) die Beschreibung der Leistung im Wesentlichen funktional (§ 95 Abs. 3) erfolgt oder
- (4) es sich um Leistungen handelt, die ihrer Natur nach oder wegen der mit der Leistungserbringung verbundenen Risiken eine vorherige globale Preisgestaltung nicht zulassen, und deswegen ein Verhandlungsverfahren¹⁰⁾ durchgeführt wird (§ 28 Abs. 1 Z 3, § 29 Abs. 1 Z 2, § 30 Abs. 1 Z 2) oder
- (5) in der Ausschreibung von geeigneten Leitlinien (§§ 97 Abs. 2 und 99 Abs. 2) abgewichen wird und dadurch keine vergleichbaren Angebote zu erwarten sind oder
- (6) die zu erbringenden Dienstleistungen dergestalt sind, dass vertragliche Spezifikationen nicht so genau festgelegt werden können, dass der Auftrag durch die Wahl des besten Angebotes im offenen oder nicht offenen Verfahren mit vorheriger Bekanntmachung vergeben werden kann (§ 30 Abs. 1 Z 3), oder
- (7) im Rahmen der Angebotsbewertung mit der Leistung im Zusammenhang stehende zukünftige laufende bzw. anfallende kostenwirksame Faktoren (z. B. Betriebs- und Erhaltungsarbeiten, Serviceleistungen, erforderliche Ersatzteil-Lagerhaltung, Entsorgung) berücksichtigt werden sollen oder
- (8) es sich um einen Bauauftrag handelt, dessen geschätzter Auftragswert mindestens 1 Mio. Euro beträgt, oder
- (9) es sich um die Beschaffung von Lebensmitteln gemäß KN-Code 02 (Fleisch und genießbare Schlachtnebenerzeugnisse), 0401 (Kuhmilch), 0405 (Butter), 0407 (Eier), 0701-0709 (Gemüse) sowie 0808-0810 (Obst) handelt.

Somit ergibt sich die Situation, dass nur in eng definierten Grenzen, wenn der Qualitätsstandard einer Leistung klar und eindeutig auf festgelegtem Niveau in technischer, wirtschaftlicher und rechtlicher Hinsicht beschrieben werden kann, der Auftraggeber zwischen dem Billigst- und Bestbieterprinzip wählen kann.

Bestbieterprinzip und industrie- sozial oder umweltpolitische Ziele

Für völlig standardisierte Produkte ist ein Bestbieterverfahren in der Regel sachlich nicht notwendig, wenn die Qualitätsanforderungen ohne Probleme über Standards definiert werden können. Oft wird die Verwendung des Bestbieterprinzips hinsichtlich übergeordneter horizontaler wirtschaftspolitischer Ziele (industrie-, sozial- oder umweltpolitischer Art) argumentiert. Gerade im europäischen Kontext

⁸⁾ Vgl. Vorblatt RV 776 BlgNR XXV. GP 1

⁹⁾ Vom Auftraggeber ist neben dem Preis zumindest ein weiteres Zuschlagskriterium gemäß § 2 Z 20 lit d sublit aa BVergG festzulegen.

¹⁰⁾ Verhandlungsverfahren sind mehrstufige Verfahren bei denen Interessierte vor der eigentlichen Ausschreibung zur Abgabe von Anträgen zur Teilnahme am Vergabeverfahren aufgefordert (Bieterauswahl) werden. Nach der Bieterauswahl erfolgen die eigentliche Ausschreibung des Auftrages und die Legung von Angeboten.

rückt die strategische Beschaffung, bei der Umweltziele, Innovationsziele und andere gesellschaftspolitische Ziele ebenfalls berücksichtigt werden sollen, immer mehr in den Fokus des Vergabewesens. Damit wird es auch im Rahmen des "ordentlichen" Beschaffungswesens möglich, industriepolitische Maßnahmen zu implementieren. Hier sei allerdings angemerkt, dass diese wirtschaftspolitischen Ziele nicht notwendigerweise als "technisch-ökonomische" Zusatzkriterien neben dem Preis im Zuge eines Bestbieterverfahrens implementiert werden müssen, sondern auch als Mindeststandards formuliert werden können, wie insbesondere der amerikanische "Buy America Act", zeigt. Für die Erfüllung übergeordneter horizontaler Ziele ist die Verwendung des Bestbieterprinzips nicht unbedingt erforderlich.

Notwendig ist das Bestbieterprinzip für die innovationsfördernde öffentliche Beschaffung. Diese Form der Beschaffung kann nicht über das Billigstbieterprinzip realisiert werden, da funktional ausgeschrieben wird und alternative Angebote evaluiert werden müssen. Ziel der innovationsfördernden Beschaffung ist es über das Vergabewesen den Staat als "lead user" neuer und innovativer Produkte bzw. Dienstleistungen zu etablieren. Dadurch kann Innovation stimuliert werden, aber auch durch neuartige Lösungen Geld gespart werden. Seit der Novelle 2013 stellt das Bundesvergabegesetz mit § 19 Abs. 7 BVergG die rechtliche Grundlage für innovationsfördernde Beschaffungen bereit. Besonders relevant ist bei der innovationsfördernden öffentlichen Beschaffung die Rolle des Bestbieterprinzips. Alternative Vorschläge können nur auf Grundlage einer Kombination von Preis- und Qualitätsdimensionen sinnvoll evaluiert werden.

Bestbieterprinzip und Feigenblattkriterien

Aus der Rechtspraxis ergibt sich hier das Problem, dass Bestbieterverfahren so gestaltet werden können, dass implizit die Vergabe nach dem Billigstbieterprinzip durchgeführt wird. Eine Ausschreibung nach dem Bestbieterprinzip im Sinne des BVergG 2006 in der geltenden Fassung bedeutet, dass zusätzlich zum Preis mindestens ein weiteres Zuschlagskriterium für die Ermittlung des technisch und wirtschaftlich günstigsten Angebots heranzuziehen ist. Hinsichtlich der Gewichtung der Kriterien ("Bewertungsmatrix") normiert das BVergG keine konkreten Vorgaben sondern belässt es bei vagen Leitlinien (vgl. § 79 Abs 3a BVergG), wobei aber nach der Judikatur jedenfalls "Feigenblattkriterien" unzulässig sind. Damit sieht der Gesetzgeber nicht nur vor, dass eine unzulässige Wahl des Billigstbieterprinzips zu bekämpfen ist, sondern auch Ausschreibungen bekämpfbar sind, welche für die Wahl des technisch und wirtschaftlich günstigsten Angebotes lediglich sogenannte "Feigenblattkriterien" vorsehen.¹¹⁾

Ausschreibungen können "zu kleine" Gewichtungen von preisfremden Kriterien vorsehen, sodass letztlich nur der Preis ausschlaggebend für die Vergabe ist, obwohl preisfremde Kriterien vorgesehen sind. Allerdings gibt es keine eindeutige festzuglegende Grenze, ab wann preisfremde Kriterien eine "zu kleine" Gewichtung aufweisen. Darüber hinaus ist die Höhe der Gewichtung von preisfremden Kriterien nicht unbedingt ein Indiz dafür, dass ein Bestbieterprinzip nicht nur formal verwendet wurde.¹²⁾

¹¹⁾ Dies bedeutet, dass formal in der Ausschreibung zwar das Bestbieterprinzip vorgesehen ist, in Wahrheit aber ausschließlich der Preis ausschlaggebend ist.

¹²⁾ Wenn davon auszugehen ist, dass alle seriösen Anbieter die preisfremden Kriterien erfüllen können, ist wieder allein der Preis ausschlaggebend und die preisfremden Kriterien erfüllen die Eigenschaft von Feigenblattkriterien.

2.3 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen:

Die Bundesvergabegesetz-Novelle 2015 ist ein weiterer Meilenstein in Richtung umfassende Verankerung des "Bestbieterprinzips" im österreichischen Vergaberecht. Damit sind die rechtlichen Grundlagen für eine Forcierung des Bestbieterprinzips in Österreich umfassend gegeben. Der rechtliche Möglichkeitsraum für die Anwendung des Bestbieterprinzips ist seit der BVergG-Nov 2015 sowohl im Ober- als auch im Unterschwellenbereich sehr groß. Die wirtschaftspolitische Herausforderung besteht darin, diesen rechtlichen Spielraum volkswirtschaftlich gut zu nutzen.

Die Umsetzung in der Praxis wird primär durch die Vergabepaxis und die weitere Rechtsprechung geformt. Die öffentlichen Auftraggeber sind gefordert das "Bestbieterprinzip" in der Praxis zu etablieren. Das beinhaltet die Beschränkung das Bestbieterprinzip nicht legal zu unterlaufen, wo es sinnvoll eingesetzt werden kann. Die Tatsache, dass die formelle Verwendung des Bestbieterprinzips nicht unbedingt auf eine tatsächlich Verwendung des Bestbieterprinzips schließen lässt (Stichwort Feigenblattkriterien) erfordert von den öffentlichen Auftraggebern das Bestbieterprinzip nicht "immer und zu jedem Preis" anzuwenden. Dort wo Bestbieterverfahren zu ineffizienten Ergebnissen, d. h. zu höhere Kosten ohne notwendige Qualitätsverbesserung bzw. Erfüllung wirtschaftspolitischer Ziele führt, sollte es nicht verwendet werden. Bezüglich der Feigenblattkriterien wird erst die weitere Rechtsprechung Klarheit schaffen.

3 Vergleich von Best- und Billigstbieterprinzip aus Sicht der ökonomischen Theorie und Empirie

Dieser Literaturüberblick stellt grundlegende Resultate der Auktionstheorie dar, um die wesentlichen theoretischen Erkenntnisse für wirtschaftspolitisch relevante Fragestellungen den Themenkreis "Best- vs. Billigstbieterprinzip" betreffend fruchtbar zu machen.

Öffentliche Auftraggeber verwenden bei Beschaffungsauktionen häufig (sealed bid – versiegelte Gebote) Auktionen, aber auch andere Auktionsmechanismen. Im Überblick werden kurz Vor- und Nachteile bestimmter Auktionstypen bzw. Vergabeverfahren diskutiert, auch in Abgrenzung gegenüber anderen Beschaffungsmechanismen (wie Ausschreibungen oder Verhandlungen mit ausgesuchten Bietern). Die ökonomische Analyse zeigt, dass nicht nur der Modus der Auktion selbst relevant ist, sondern auch die vor- und nachgelagerten Stufen sowie der Ausschreibungsgegenstand eine wichtige Rolle für die Einschätzung der Effektivität der Ausschreibungsform darstellen. Insbesondere die Entscheidung über die Ausschreibungsbedingungen, die bereits vor der Auktion getroffen wird, beeinflusst das Resultat wesentlich. Nach der Auktion kommt möglichen Nachverhandlungen eine erhebliche Rolle zu, welche die Effizienz von Ausschreibungsverfahren in der Praxis beeinflusst, unabhängig davon ob es sich um Best- oder Billigstbieterverfahren handelt.

3.1 Grundlagen der Auktionstheorie

Zu Beginn werden die grundlegenden Charakteristika reiner Preisauktionen, bei denen der Preis der einzige Entscheidungsparameter ist (*Billigstbieterprinzip*), dargestellt und anderen Methoden der Auftragsvergabe gegenübergestellt. Dabei wird auch das Hauptresultat der theoretischen Literatur, die Ertragsäquivalenz verschiedener Auktionstypen ("*revenue equivalence theorem*") präsentiert. Es wird im Anschluss diskutiert, unter welchen Umständen ein gutes Resultat für den Auftraggeber zu erwarten ist, aber auch, welche Umstände ein solches zur Gänze verhindern könnten (insbesondere Kollusion der Bieter, strategische Gebote, Korruption). Die grundlegenden Aussagen gelten dabei sowohl für Billigst- wie auch für Bestbieterverfahren.

Für Oligopolmärkte mit nur wenigen konkurrierenden Unternehmen zeigt die Spieltheorie (im Rahmen der Industrieökonomie) erhebliche Kollusionsgefahr (Selten, 1973). Klemperer (2004, S.131) kommt analog – diese Erkenntnisse verwertend – zu folgender Aussage über Auktionen: „*The profitability of an auction depends crucially on the number of bidders who participate*“. Die Ursache liegt darin, dass Auktionen Wettbewerb induzieren und private Information (ein unabdingbares Charakteristikum von Auktionen) – mehr oder weniger gut – offenbaren, was bei anderen Modi der Beschaffung nicht erreicht werden kann.

Im nächsten Schritt werden mehrdimensionale Auktionen mit Preis und Qualität als Parameter der Zielfunktion (*Bestbieterprinzip*) eingeführt. Zunächst werden die Eigenschaften dieser Auktionen gegenüber anderen Verfahren aus einem modellökonomischen Blickwinkel vorgestellt. Es zeigt sich, dass (nur) unter ideal gewählten Auktionsbedingungen gute Resultate mittels Bestbieterprinzip realisiert werden können, wenn die Zielfunktion des Ausschreibers neben dem Preis auch die vertraglich nicht genau spezifizierbare Qualität ("*unvollständige Verträge aufgrund Informationsasymmetrie*") enthält. Im Anschluss wird diskutiert, unter welchen Umständen ein gutes Resultat für den öffentlichen Auftraggeber erwartet werden kann. Zentral ist die Wahl eines passenden Auktionsdesigns, denn es gibt keine "*one size fits all*" Auktion (Klemperer, 1999). Die Marktstruktur auf der Seite der Anbieter hat wesentliche Bedeutung, ebenso die Gefahr von

Kollusionen der Bieter sowie die Komplexität des Ausschreibungsgegenstands. Es besteht das Risiko, dass Multidimensionalität die Zahl der Bieter reduzieren könnte, insbesondere dann, wenn beispielsweise bereits im Vorfeld der Auktion Weichen (über die Auswahl der Kriterien bzw. der Gewichtung) gestellt werden könnten, die bestimmte Bieter nicht erfüllen können. Allerdings führt auch eine sehr enge Spezifikation des Ausschreibungsgegenstands (Qualitätsmindeststandards) zu einem ähnlichen Resultat. Unter Umständen kann die Wahl der multidimensionalen Zielfunktion (d. h. die Gewichtung der verschiedenen Qualitätskomponenten gegenüber dem Preis) zu einem Komplexitätszuwachs führen, der mit Verteuerung des Projekts und der Ausschreibung führen kann.

3.2 Standardauktionen

Standardauktionen (bei welchen Gebote nur bezüglich des Preises abgegeben werden) eignen sich, wenn der Wert eines Gutes private Information ist und einer bestimmten Streuung unterliegt. Ohne die Existenz privater Information wären Auktionen überflüssig. Bei öffentlichen Beschaffungsauktionen (auch private Unternehmen setzen zusehends auf diese) bieten verschiedene Anbieter (gegeneinander). Sie unterscheiden sich hinsichtlich Kostenstruktur und Kompetenzen. Diese Parameter sind ihre private Information, die sie ohne entsprechende Anreize nicht Preis zu geben bereit sind. Es ist die Aufgabe des Auktionsmechanismus, diese Anreize offen zu legen. Ein „gutes“ Auktionsdesign führt dazu, dass die offenbaren Werte möglichst nahe an die tatsächliche private Information heran kommen.

Die vier Standardtypen von Auktionen (siehe Klemperer 1999) sind die aufsteigende (oder englische) Auktion (dabei erhält der Bestbieter das Gut zum Preis knapp über dem zweithöchsten Gebot), die absteigende (oder holländische) Auktion (sie beginnt mit einem sehr hohen Preis, der stufenweise gesenkt wird, bis der erste Bieter zuschlägt). Weitere Formen sind die „Erstpreisauktion“ mit versiegelten Geboten (first price sealed bid auction) (hier werden von Bietern versiegelte Gebote abgegeben, die gleichzeitig geöffnet werden. Das Gut wird an den besten Bieter zu den darin festgehaltenen Bedingungen („first price“) abgegeben. Beim Kauf (Beschaffungsauktion) wird zum niedrigsten gebotenen Preis gekauft. In der anreizkompatiblen „Vickrey“ Auktion (second price sealed-bid auction) schließlich erfolgt nach dem gleichen Verfahren der Zuschlag an den gleichen Bieter, allerdings erhält der Auktionator den Ausschreibungsgegenstand nicht zum niedrigsten gebotenen Preis, sondern der Preis des nächsthöheren Gebotes. Diese eindimensionalen Auktionen lassen sich auf mehrdimensionale übertragen, anstelle des Preises tritt dann jeweils das Gebot mit dem höchsten/niedrigsten „Score“-Wert des eingereichten Qualitäts-Preis-Bündels.

Das fundamentale Resultat der spieltheoretischen Literatur zu Auktionen bezieht sich auf den direkten Bieterprozess bzw. das eigentliche Auktionsverfahren. Es besagt, dass bei einer breiten Bandbreite von Auktionen (inklusive der vier Haupttypen) die gleichen Resultate zu erwarten sind, und dass im idealtypischen Fall bei einer breiten Klasse von Auktionen im Ergebnis die private Information der Marktteilnehmer offenbart wird. In diesem Sinne können Auktionen den Wettbewerbsmechanismus ersetzen. Der dabei resultierende Preis entspricht dem markträumenden Preis, der – hypothetisch – auch auf einem Wettbewerbsmarkt realisiert würde.¹³

¹³ Dieses als „revenue equivalence theorem“ bekannte Ergebnis wurde ungefähr gleichzeitig von Myerson (1981) sowie Riley und Samuelson (1981) entwickelt.

3.3 Alternativen zu Auktionen

Klemperer – Bulow (1996) zeigen (am Beispiel des Verkaufs eines öffentlichen Unternehmens), dass Auktionen mit einem größeren Kreis an Bietern ($n+1$) Verhandlungen mit einem kleineren Kreis von Bietern (n) überlegen sind.

Verglichen werden zwei Szenarien: Erstens hätte der Verkäufer keine Marktmacht, sondern betreibt nur eine gewöhnliche englische Auktion mit $n+1$ symmetrischen Bietern, dabei würde nicht einmal ein Reservationspreis gesetzt. Im Vergleich dazu werden bilaterale Verhandlungen zwischen dem Verkäufer und einem eingeschränkten Bieterkreis (von nur n Teilnehmern) betrachtet, wobei dem Verkäufer die privaten Informationen der Interessenten nicht bekannt sind. Selbst wenn der Verkäufer die gesamte Verhandlungsmacht zugestanden erhält, bindende Verträge abschließen und einen von ihm gewählten Reservationspreis als take-it-or-leave-it Bedingung zu setzen, zeigen die Autoren, dass bei einer Auktion höhere Verkaufserlöse erwartbar sind. Der Wert der zusätzlichen Verhandlungsmacht ist, relativ zum Wert der zusätzlichen induzierten Konkurrenz durch die vergrößerte Zahl der Bieter, bei der Auktion gering. Insbesondere das Argument, dass bei einer Reduktion der Bieterzahl im Zuge von Verhandlungen eine bessere Konzentration auf die Gebote erfolgt bzw. die Kontrolle des Verkaufsprozesses besser durchgeführt werden kann, wird von den Autoren aufs Schärfste zurückgewiesen: Wann immer man bei Auktionen mit zumindest *einem* zusätzlichen ernsthaften Bieter rechnen kann, sollte auf Auktionen zurückgegriffen werden.

Wesentlich dabei ist, dass im Vorfeld der Auktion Rücksicht darauf genommen werden sollte, dass möglichst viele ernsthafte Bieter (d. h. keine "Scheinbieter") zugegen sind.¹⁴⁾ Dies zeigt aber auch, dass Auktionen insbesondere bei homogenen Gütern Vorteile bringen. Es ist wichtig zu verstehen, auf welche Art das gewählte Auktionsdesign auf die Zahl der Bieter zurückwirkt. Dieser Punkt ist für mehrdimensionale Auktionen von besonderer Bedeutung.

Auktionen können auch über Güter erfolgen, denen die Bieter alle dieselbe Bewertung zukommen lassen und alle Bieter im Grunde dieselbe Kostenstruktur haben (common value auctions). In diesem Fall gibt es keine private Informationsrenten sondern auf der Bieterseite vor allem Unsicherheiten über die tatsächlichen Kosten des Projekts. In einem solchen Fall ist es optimal den Bietern möglichst viel Information zum Ausschreibungsgegenstand (d. h. den eigentlichen Projektkosten) zur Verfügung zu stellen. Dieses Argument führt zur Schlussfolgerung, dass unvollständige Ausschreibungen entweder zu überbewerteten Geboten führen bzw. zu opportunistischen Geboten, wenn Nachverhandlungen möglich sind.

In *Klemperer (2004)* wird ferner gezeigt, dass Auktionen im Vergleich zu Ausschreibungen ("beauty contests") besser abschneiden. Bei letzteren legt jeder strategisch ein Gebot fest, welches nicht nur von seiner privaten Information abhängt (wie bei der Auktion), sondern auch davon, wie er die private Information der anderen relativ zu seiner eigenen einschätzt. Bei diesem Beschaffungsmodus wird die private Information nicht effizient offenbart, die Ergebnisse für den Veranstalter des "beauty contest" bleiben schwach.

In der Literatur gibt es auch eine gegenteilige Position. *Goldberg (1977)* argumentierte, dass bei komplexen Aufträgen Verhandlungen Auktionen überlegen sind, da vor Erstellung des Vertrags Informationen erforderlich sind, die nur in Verhandlungen mit qualifizierten Auftragnehmern zu

¹⁴⁾ Das spricht gleichzeitig gegen eine vorzeitige Disqualifikation von ernsthaften Bietern und für die Elimination nicht ernsthafter Bieter im Rahmen der Eignungskriterien.

erhalten sind. Der Beitrag fokussiert auf den Zusammenhang, unter welchen Bedingungen solche Information zugänglich gemacht werden können. Nur enge Zusammenarbeit vor Erstellung des Vertrages mit einem potentiell ausführenden Unternehmen ermöglicht es bei maßgeschneiderten Projekten, von vornherein das optimale Projekt, welches auch technologisch gut (d.h. möglichst eindeutig) spezifiziert ist, auszuschreiben. Dies entspricht einer Situation wo der Auftraggeber das Problem spezifizieren kann, aber noch keine Klarheit über die konkrete Problemlösung hat, sodass der Auftraggeber diese noch nicht genügend spezifizieren kann. Diese Annahme ist streng und gilt insbesondere für innovative Beschaffungsprojekte wo neue Lösungen gesucht werden sollen. Wenn Fehler in der Ausschreibung unterlaufen, kann dies bei Auktionen zu negativer Selektion und hohen Folgekosten in Form von Nachverhandlungen und/oder schlechter Qualität führen. Bieter haben bei Auktionen einen geringeren Anreiz bestimmte Informationen zu offenbaren, insbesondere wenn diese viel Zeit und Geld kosten und dies ihre Position im Verhältnis zu den Wettbewerbern (durch Offenlegung ihrer Ideen) verschlechtern könnte. In einer solchen Situation können in der Tat Verhandlungen Auktionen überlegen sein, wie *Goldberg (1977)* argumentiert. Nachteil von Verhandlungsverfahren ist, dass die Durchführung dieser Verfahren mit hohem Aufwand verbunden ist, insbesondere dann, wenn die ausschreibende Stelle nicht genügend Kompetenzen und Kapazitäten hat.

Goldbergs (1977) Argument wird von *Manelli – Vincent (1995)* in einem quantitativen Modellansatz wieder aufgegriffen. Die Autoren modellieren Situationen, in der die Käuferseite neben dem Preis auch die Qualität in ihre Zielfunktion einbezieht, und in welcher Qualität von Bieter und Käufer unterschiedlich gewertet wird. Sie zeigen, dass die vorteilhaften Eigenschaften von Auktionen unter bestimmten Umständen ganz verloren gehen können, z.B. wenn Unsicherheit bezüglich der angebotenen Qualität existiert. Auktionen führen dann zu einer adversen Auslese (adverse selection) der Bieter und zur Bereitstellung niedriger Qualität. *Manelli – Vincent* zeigen außerdem, dass bei hinreichend starker Gewichtung der Qualität und substanziellen "gains of trade" (potentielle Gewinne aus dem Abschluss eines Vertrages) Verhandlungen zu besseren Ergebnissen als offene Auktionen führen, da in einer derartigen Situation selbst die Gegenwart zahlreicher Bieter den Wettbewerb auf eine Art und Weise fördert, sodass sie zu einem für den Beschaffer besseren Ergebnis führt. *Spagnolo (2012a)* kritisiert aus diesem Grund die starke prozedurale Rigidität der herrschenden EU-Regulierungen, welche sich an offenen Auktionen orientieren, auch wenn nachgewiesen ist, dass offene Auktionen unter bestimmten Umständen nicht das beste Vergabeverfahren darstellen.

Die empirischen Ergebnisse von *Bajari et al. (2009)* bestätigen diesen Zusammenhang. Sie zeigen, dass Auktionen suboptimale Resultate bringen, wenn der Ausschreibungsgegenstand sehr komplex ist und maßgeschneiderte Lösungen erforderlich sind, wenn die Kontrakte unvollständig sind und wenn nur wenige Bieter anbieten können. Das erste Argument beruht auf *Goldbergs (1997)* Beitrag. Das zweite Argument betont, dass bei Auktionen das Risiko besteht, dass die Ausschreibungen keine vollständige Spezifikation der Arbeiten beinhaltet. Dieser Umstand kann von Bietern genutzt werden, die ein besonders günstiges Gebot machen, um zum Zug zu kommen, jedoch nach Vergabe Schwachpunkte des Vertrags opportunistisch nutzen, um bei Nachverhandlungen Geld zu verdienen. Die empirische Literatur zeigt, dass die Effekte von Nachverhandlungen substanziell sein können. Hier kommt es nach Ansicht der Autoren stark auf die Glaubwürdigkeit der ausschreibenden Stelle an, ihre Position zu verteidigen. Drittens gibt es Situationen – z.B. wenn die Kapazitäten der Anbieter voll ausgelastet sind (in Zeiten eines Baubooms) – in welchen nur wenige Anbieter bei Auktionen teilnehmen, was deren Nutzen stark senkt. Auf der anderen Seite weisen *Bajari et al. (2009)* auch darauf hin, dass Auktionen wesentliche Maßnahmen sind, Korruption,

Klientelismus und andere unerwünschte "Nebeneffekte" hintan zu halten. Sie verweisen darauf, dass diese auch mit anderen Mitteln zurückgedrängt werden könnten (z.B. "effective monitoring").¹⁵⁾

Calzolari – Spagnolo (2009) beschäftigen sich mit der optimalen Reaktion eines Prinzipals (id.h. Auftraggebers), für den vertraglich nicht exakt definierbare Qualität wichtig ist, auf adverse Selektionseffekte und „moral hazard“. Wenn solche Qualitätskomponenten eine hohe Bedeutung haben, ist es rational, mit einem ausgewählten kleinen Kreis "loyaler" Auftragnehmer immer wieder Kontrakte abzuschließen (beschränkte Ausschreibung und Reputationskontrakte). Um Kontrolle zu behalten, wird die Auftragszeit der Agenten von einem rationalen Prinzipal auf unbestimmte Zeit verkürzt, sodass eine laufende Beobachtung des Leistungserfolgs möglich bzw. das Drohpotential der Kündigung aufrecht bleibt. Gleichzeitig erfolgt die bewusste Beschränkung der Zahl der Verhandlungspartner (d. h. Beschränkung des "competitive screening") auf die "loyalen" Agenten. Damit wird freilich das Risiko der Kollusion unter diesen erhöht. Dies kann aber – bei entsprechend hoher Qualitätsgewichtung – die optimale Lösung sein und eine Auktion mit adverser Anbieterselektion, welche die erwartete Qualität deutlich reduziert, dominieren. *Spagnolo (2012b)* betont, dass Reputationsmechanismen zu besseren Ergebnissen in beschränkten Auktionen führen können.

Klemperer (2002, S.107) weist darauf hin, dass Auktionen aufgrund ihrer positiven Eigenschaften von Ökonomen oft bevorzugt werden. Allerdings bremst er deutlich: „*But in spite of all the enthusiasm, many auctions – including some designed with the help of leading academic economists – have [in practice] worked very badly indeed*“. In diesem Beitrag setzt er sich mit der Frage auseinander, worauf es bei erfolgreichen Auktionen in der Praxis *wirklich* ankommt. Die Antwort lautet, dass es genau um die gleichen Wettbewerbsprobleme geht, die von "Standard"- Märkten gut bekannt sind: monopolistische (bzw. monopsonistische) Marktmacht zu begrenzen, um Kartelle und Kollusion, Eintrittsbarrieren und Marktabschottung zu verhindern, kurz: zu gewährleisten, dass Märkte bestreitbar bleiben (*Baumol et al., 1982*).

3.4 Bestbieterauktionen (scoring auctions)

Bei zahlreichen Projekten scheint die Fokussierung auf den Preis als einziges Kriterium zu eng, da es schwierig ist, die Qualität eindeutig zu quantifizieren bzw. vertraglich zu vereinbaren. Beispielsweise erscheinen die Zeit der Fertigstellung, Garantie etc. in der Praxis als wichtige Kriterien auf. Beim Bau eines neuen Flugzeugtyps ist z.B. die Bedeutung seiner Charakteristika ebenso relevant wie der Preis, beim Bau von Kraftwerken zur Stromerzeugung können Versorgungssicherheit oder die Umweltauswirkungen noch über dem Preis stehen. Auch das US-amerikanische Verteidigungsministerium bewertet Gebote anhand verschiedener Qualitätskriterien und nicht nur anhand des Preises. Ebenso werden bei Ausschreibungen von Autobahnen und Highways in den USA neben dem Preis andere Charakteristika (z.B. Fertigstellungszeit) gewichtet (*Che, 1993; Dastidar, 2014*).

Ferner werden mitunter auch industrie-, umwelt- oder arbeitsmarktpolitische Ziele als Kriterium bei der Vergabe öffentlicher Aufträge eingesetzt. Auch in der Europäischen Union wird diesem Trend von der ausschließlich auf Preise fokussierten Ausschreibung abzuweichen, Rechnung getragen. In der Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates über die öffentliche Auftragsvergabe ist explizit neben dem Kriterium der "niedrigsten Kosten" ("lowest cost") das Prinzip des "besten ökonomischen Wertes" ("best economic value") vertreten. Mit dieser Richtlinie (und

¹⁵⁾ Sobald korrupte Akteure (welcher Erscheinungsform auch immer) im Spiel sind, suchen sie in allen Vergabemodi Möglichkeiten, den Wettbewerb zurückzudrängen bzw. zur Gänze auszuschalten. Es gibt keinen Beschaffungsmodus, der von vornherein gegen jede Art der Korruption immun ist.

bereits deren Vorgänger 2004/18/EG) wurde die Tür vom Abgehen vom Billigstbieterprinzip hin zum Bestbieterprinzip geöffnet. Im Folgenden wird dieses Auktionsverfahren unter dem Terminus der "Scoring Auktion" beschrieben.

Das essentielle Element einer Scoring-Auktion besteht in der Gewichtungsfunktion (Bewertungsmatrix) für Qualität und Preis (Scoring-Funktion). Sie legt fest, mit welcher relativen Bedeutung Preis und Qualitätsmerkmale bei der Ermittlung der Reihenfolge der Bieter berücksichtigt werden. Sie stellt mit anderen Worten die Zielfunktion des Auftraggebers dar.¹⁶⁾

Zweidimensionale Auktionen

Die grundlegende Arbeit geht auf Che (1993) zurück. Er verwendet in seinem Modell eine Zielfunktion $U(p,q)$, die neben dem Preis p nur ein einziges Qualitätskriterium q enthält. Che's (1993) Leistung besteht darin zu untersuchen, ob die bekannten Charakteristika von Einpreisauktionen auch auf Scoring-Auktionen übertragbar sind: Er analysiert Gleichgewichte bei Erstpreis- und Zweitpreisauktionen (in verschiedenen Varianten) und modelliert optimale Auktionsdesigns¹⁷⁾, wenn die private Information der Bieter (über die Kosten der Bereitstellung von Qualität) einer stetig steigenden Verteilungsfunktion entstammt (die Bieter können insbesondere aufsteigend nach ihrem Kostenparameter eindeutig gereiht werden). Von besonderem Interesse ist die Frage, ob – relativ zur Zielfunktion des Auftraggebers - zu viel oder zu wenig Qualität bei diesem Typ von Auktion zu welchem Preis geliefert wird.

Es stellt sich die Frage, ob das "revenue equivalence theorem" auch für zweidimensionale Auktionen gilt, d.h. ob aufsteigende Auktionen oder Auktionen mit verschlossenen Geboten besser im Sinne des Auftraggebers arbeiten. Darüber hinaus stellt sich die Frage nach der optimalen Bewertungsmatrix ("scoring rule"), d.h. der relativen Gewichtung von Preis und Qualität.

Es stellt sich heraus, dass die Antwort deutlich komplexer als im eindimensionalen Fall ist. Sie hängt insbesondere von der Zielfunktion ab. Für den Fall, dass der Auftraggeber seine "wahre" ("naive") Zielfunktion als Scoring-Funktion (vor Beginn der Ausschreibung) angibt (es wird angenommen, dass die "wahre" Präferenz des Auftraggebers ebenfalls private Information ist) zeigt Che, dass alle Auktionsformen zum gleichen Resultat führen: Das "revenue-equivalence-Theorem" von Myerson (1981) und Riley – Samuelson (1981) wird für Bestbieterverfahren verallgemeinert. Allerdings liefern die Gebote kein optimales Ergebnis für den Auktionator: Es wird im Gleichgewicht ein zu hoher Level an Qualität angeboten, und der Auftraggeber zahlt für Qualität mehr, als es seinen Präferenzen entspricht. Durch die strategische Interaktion zwischen den Bietern wird nur das Qualitätsniveau des Zweitbieters berücksichtigt, das erstbeste wird aber bezahlt. Die Differenz (Preis für die höchste gebotene Qualität und Kosten für die zweitniedrigste produzierte Qualität) geht an den Bieter. Je mehr (ernsthafte) Bieter an einer Auktion teilnehmen, desto geringer ist diese Informationsrente, denn desto geringer ist der erwartete Abstand zwischen den Kosten des besten und zweitbesten Bieters.

¹⁶⁾ Es gibt eine Vielzahl von Möglichkeiten Preis und Qualitätsmerkmale einzubeziehen (vgl. Albano et al. 2014 für eine Analyse der in Italien verwendeten Methoden).

¹⁷⁾ Bei Entwurf eines Auktionsdesigns (Auktionsmechanismus) wird untersucht, welche Gebote als Reaktion auf welche Spielregeln (Scoring-Regel) zu erwarten sind. Dies wird im Rahmen eines Bayes-Spiels mit privater Information der Bieter abgeleitet. Jede Firma wählt dabei ein Bündel aus Preis und Qualität als Funktion ihrer Kostenparameter und der Zielfunktion. In Antizipation der Ergebnisse kann die beste Auktionsform gewählt werden.

Die beschaffende Institution könnte dies antizipieren, allerdings führt das zum Problem, dass die beschaffende Stelle als Auktionator ihre Glaubwürdigkeit verliert: „*This is also related to the buyer's commitment power: Given the difficulties with contracting upon complicated quality specifications, it may be realistic to assume that [the auctioneer] can only credibly commit to a scoring rule that reflects its true preference ordering*“ (Che 1993, S. 669).

Durch eine passende Untergewichtung des Qualitätsfaktors können sowohl eine Erstpreis- als auch eine Zweitpreisauktion zum optimalen Ergebnis führen. Ein Auktionsdesign, welches nicht zu diesem gewünschten Ergebnis führt, ist hingegen das "second preferred offer" Design (da der beste und der zweitbeste Bieter unterschiedliche Kostenfunktionen haben und daher die genaue Nachahmung des Zweitbieterbündels durch den Erstbieter suboptimal ist). Das wichtigste Element dabei ist, wie bereits festgestellt, die Unterbewertung der Qualität in der Scoring-Funktion, die vor der Auktion zu veröffentlichen ist. Der Grund, dass die "wahre" Zielfunktion zu einer überhöhten Qualität führt, resultiert aus der asymmetrischen (bzw. privaten) Information zwischen Prinzipal und Agent über die Kosten der Bereitstellung: Jeder Bieter weiß, dass er im Fall des Zuschlages nur die Qualität des zweitbesten Gebots liefern muss, der Auftraggeber kennt die Kosten des Gewinners nicht. Die tatsächlich produzierte Qualität ist dann geringer als jene des Angebots (und auch des Angebotspreises!), der Auktionator zahlt aber auch die nicht bereit gestellte Differenz, d. h. die Informationsrente des Bestbieters.

Che (1993) argumentiert ferner, dass der anscheinend naheliegende Ausweg, vor der Ausschreibung Qualitätsstandards oder eine Obergrenze der Qualität ("quality cap") zu fixieren und dann den Zuschlag nur über den Preis zu vergeben, nicht notwendigerweise zu besseren Resultaten führt. Diese Instrumente können keine besseren Resultate als die "naive" Scoring-Regel bieten (weil dabei die private Information der Bieter nicht offengelegt, sondern nur mit Erwartungswerten etc. gearbeitet werden kann!). Eine fixe Regulierung setzt nicht den Anreiz der Auktion, die private Information (abgesehen von der Informationsrente) zu offenbaren (Analogie zum Problem des "beauty contest"), die Informationsrenten werden sogar noch vergrößert.

Diese Überlegung macht auch den Vorteil multidimensionaler Auktionen deutlich: Eine perfekte Auktion kann dazu beitragen, Qualität billiger als in anderen Verfahren (Ausschreibungen, Verhandlungen) zu erhalten, da der Preis näher an die Kosten des Bestbieters herangeführt wird. Diese grundlegende Einsicht für Standardverfahren gilt prinzipiell auch für Bestbieterverfahren. Allerdings muss es sich um einen Art der Qualität handeln, die nicht auf einem Wettbewerbsmarkt zu einem fixen Marktpreis zu beschaffen ist, denn dieser wäre ohne Informationsrenten zu haben. Solche "Qualitätskriterien" sollten bei Bestbieterverfahren ausgeschlossen sein.

Multidimensionale Auktionen

Asker – Cantillon (2008) erweitern die Analyse auf multidimensionale Qualitätsausprägungen. Wie Che (1993) verwenden sie (größtenteils) quasilineare Zielfunktionen des Auktionators. Ihre Fragestellung liegt darin zu untersuchen, welche Eigenschaften eine idealtypische Scoring-Auktion mit multiplen Qualitätscharakteristika aufweist. Die Autoren nehmen an, dass die private Information nunmehr mehrere Aspekte umfasst (was impliziert, dass z.B. der Bieter, der Qualitätsaspekt A zu geringsten Kosten anbieten kann, nicht notwendigerweise Qualitätsaspekt B ebenfalls zu geringsten Kosten anbietet). Um das zu modellieren, wird der einfache Kostenparameter Che's (1997) in Fix- und variable (bzw. Grenz-)kosten aufgespalten.

Die Ergebnisse zeigen, dass die Multidimensionalität der privaten Information – bei gegebener (und geeigneter) Scoring-Funktion - auf eine einzige Kennzahl zurückgeführt werden kann. Die Autoren bezeichnen diesen letztlich eindimensionalen Parameter als "Pseudotyp", der jeden Bieter charakterisiert. Gemäß dem Kriterium "Pseudotyp" lassen sich Bieter wieder – wie bei Che 1993 – in eine eindeutige aufsteigende Reihenfolge bringen. Allerdings hängt die Reihung der Pseudotypen von der Zielfunktion des Auftraggebers ab. Ein Unternehmen, welches bei einer Scoringfunktion weniger gut abschneidet, könnte bei einer anderen weiter vorne gereiht werden. Auf Grundlage dieser Pseudotypen werden die Gleichgewichte bei den Auktionen analysiert.

Die Autoren zeigen für multidimensionale Auktionen – wie zuvor Che (1993) für zweidimensionale – dass Bestbieterauktionen zweistufige Auktionen, in denen zuerst ein Qualitätsstandard festgelegt und danach der Preis vergeben wird, strikt dominieren. Bei Verwendung eines "open ascending" Formats (also einer aufsteigenden Auktion) dominieren multidimensionale Auktionen schwach Ausschreibungen ("beauty contests") sowie eine Menüauktion (die Bieter offerieren dabei ein Menü von Qualitäts- und Preisbündel, von denen der Ausschreiber eines auswählt). Bei Verwendung geschlossener Gebote ("sealed bid" Format) dominieren sie eine Menüauktion schwach und eine Ausschreibung ("beauty contest") stark.

Asker – Cantillon (2010) zeigen ferner, dass das Resultat Che's bezüglich des Überangebots an Qualität auch für mehrdimensionale Auktionen übertragbar ist: Unter bestimmten realistischen Annahmen über die Kostenfunktion, muss auch die optimale Bewertungsregel im Fall mehrerer Qualitätsmerkmale, diese, relativ zu den „wahren“ Präferenzen des Auktionators untergewichten, um die Informationsrenten des Bestbieters zu beschränken. Nicht auf den Fall der Multidimensionalität übertragen lässt sich jedoch das Resultat, dass das optimale Ergebnis mit einer linearen (bzw. quasilinearen) Zielfunktion (Scoring-Funktion) zu erreichen ist. Anhand numerischer Beispiele zeigen die Autoren, dass trotzdem zufriedenstellende Ergebnisse realisiert werden können. Die Anforderungen an den Auktionator werden in diesem Fall aber erheblich komplexer.

Zusammenfassend werden die grundlegenden Resultate von Einpreisauktionen bei Übertragung auf zwei- und mehrdimensionale Auktionen teils erhalten, aber abgeschwächt. Die Ergebnisse werden komplexer und gelten nur mehr eingeschränkt, auch auf den Auktionator kommt eine schwierigere Aufgabe zu, denn er muss die Qualität in der Bewertungsmatrix (entgegen seiner wahren Präferenz) niedriger gewichten und eine nicht triviale strategische Scoring-Funktion erstellen. Selbst im idealtypischen Auktionsverfahren ist es nicht mehr einfach, eine Scoring-Regel zu finden, die für den Auktionator erstbeste Ergebnisse erzielt. Zentral für beide Modelltypen ist das Resultat, dass die ausschreibende Stelle aus strategischen Gründen seine wahre Qualitätspräferenz in der optimalen Ausschreibungsregel unterbewerten muss, um die Informationsrente des Bestbieters zu begrenzen. Das wichtigste Resultat Klemperers (2004) gilt auch für Bestbieterverfahren: Je mehr ernsthafte Bieter teilnehmen, desto besser das Resultat aus der Sicht der ausschreibenden Stelle.

3.5 Ausgewählte empirische Ergebnisse

Tsuruoka (2014) präsentiert eine auf empirischen Daten basierende Simulationsstudie zur Quantifizierung der Vorteile einer Scoring-Auktion gegenüber einer herkömmlichen Einpreisauktion mit verschlossenen Geboten. Die Fragestellung konzentriert sich darauf, unter welchen Umständen die Vorteile der Bestbieterauktion ausgeprägter sind: bei komplexen (Beispiel Brückenbau) oder bei stärker standardisierten Arbeiten (Beispiel Malerarbeiten). A priori zu erwarten wäre, dass die Stärken der Bestbieterauktion bei komplexen Aufträgen liegen: Was auf Wettbewerbsmärkten in standardisierter Qualität beschafft werden kann, muss nicht mittels Qualitätskriterium bei einer

Bestbieterauktion nachgefragt werden. Ein direkter ökonomischer Vergleich unter Verwendung verschiedener Kontrollparameter ist aufgrund der Datenlage nicht möglich. Tsuruoka greift auf Informationen über Einpreisauktionen (in Japan) bei Beschaffungsverfahren zurück (für die ein direkter Vergleich mit empirisch durchgeführten Bestbieterverfahren nicht existiert). Er interpretiert – gemäß dem ökonomischen Modell – die einzelnen Gebote als Signale für die Kostenfunktion der Teilnehmer. Er konstruiert sodann ein Bestbietermodell (mit entsprechend modelliertem Verhalten der Teilnehmer) und führt eine Simulation unter Zugrundelegung der empirisch gewonnenen Informationen über die Kostenfunktionen durch.

Erwartungsgemäß sind die Vorteile des Bestbieterverfahrens bei komplexen Ausschreibungen stärker als bei Standardausschreibungen. Tsuruoka (2014) findet, dass gegenüber aufsteigenden Auktionen die Qualität bei komplexen Bestbieterverfahren (Brückenbau) um ca. 14% steigt und der Auftraggeber einen Nutzenzuwachs von 5,5% erfährt. Bei einfachen Aufträgen (Malerarbeiten) steigt die Qualität um 11%, der Nutzenzuwachs des Auftraggebers liegt bei ca. 3,6%. Die treibende Ursache hinter der Differenz sind der größere Unterschied der Grenzkosten zwischen den Kostenfunktionen in den beiden Szenarien (d.h. dass bei komplexen Aufträgen die Kostenfunktionen stärker streuen) auf der einen Seite und das Ausmaß der privaten Information des Bestbieters (d.h. der Informationsrente) auf der anderen.

Zusammenfassend findet Tsuruoka, dass Bestbieterverfahren besser geeignet sind, wenn aufgrund komplexer Anforderungen eine stärkere Streuung der Kostenfunktionen der einzelnen Anbieter zu erwarten ist. Bei Standardprodukten, die in Märkten mit funktionierendem Wettbewerb angeboten werden, führt der Wettbewerb zu einer Annäherung der Kostenfunktionen (da Unternehmen mit sehr hohen Kosten aus dem Markt ausscheiden). Bei komplexen Gütern und Dienstleistungen ist der Wettbewerb zwangsläufig abgeschwächt, eine stärkere Varianz der Kosten ist zu erwarten.

Lewis – Bajari (2011) bestätigen die positiven Effekte von multidimensionalen Auktionen bei der öffentlichen Beschaffung von Straßenbauleistungen in Kalifornien, wo bei manchen Ausschreibungen die Bauzeit als weiterer Qualitätsaspekt berücksichtigt wird und zusätzlich eine vorzeitige Fertigstellung mit finanziellen Anreizen versehen werden kann. Die Ergebnisse von Lewis – Bajari (2011) zeigen, dass die Verwendung der Bauzeit als Qualitätskriterium zu einer deutlich schnelleren Fertigstellung führt (ca. 30% schneller) aber auch zu Mehrkosten von 7,5%. Lewis – Bajari (2011) argumentieren, dass die Wohlfahrtsgewinne der Pendlers durch die schnellere Fertigstellung, die höheren Kosten rechtfertigen würde, weil es keine Evidenz für versteckte Kosten (z.B. bauliche Qualität) bei den fertiggestellten Straßen gäbe.

Etwas anders gelagert ist die Evidenz von Decarolis (2014), der empirische Evidenz zu der in zahlreichen Publikationen vorgetragenen Befürchtung negativer Folgeeffekte von Auktionen präsentiert. Besonders niedrige Preise werden bei Auktionen gerade von jenen Firmen unterbreitet, welche die gewünschte Leistung höchstwahrscheinlich nicht liefern können. Dies führt in der Folge zu Qualitätsproblemen, Überschreitungen des Fertigstellungstermins oder (preistreibende) Nachverhandlungen. Adverse Selektion, „moral hazard“, aber auch der "Fluch des Gewinners" (d.h. der Billigstbieter hat seine eigenen Kosten bei der Gebotslegung unterschätzt und gerät während der Arbeiten in finanzielle Probleme) können zu nachträglichen Schwierigkeiten führen.

Decarolis (2014) kann, anhand von Daten von Aufträgen in Italien, zeigen, dass die damals erfolgte Umstellung auf Auktionen Geld sparte, aber die Qualität reduzierte. Der Preis wurde bei Ausschreibungen in der Stadt Turin im Durchschnitt um 13% gesenkt, Zusatzkosten verursachten

danach einen Anstieg um 6%, und die Fertigstellung verzögerte sich gegenüber der zugesagten Zeitgrenze um 28%. Im Umland Turins wurde der Preis um ca. 8% reduziert, Kostensteigerungen und Arbeitszeitverlängerungen waren jedoch gering bzw. statistisch nicht signifikant. Insgesamt konnte der Angebotspreis jedoch weniger als erwartet gesenkt werden, Überwachungskosten und Verzögerungen nahmen stark zu. In seinen Schlussfolgerungen weist *Decarolis (2014)* darauf hin, dass der Auftraggeber in der Lage sein muss, ein bindendes Commitment bei seinen Auktionen zu signalisieren, auch nach Abschluss der Auktion zu den Ergebnissen zu stehen.

Coviello – Guglielmo – Spagnolo (2015) untersuchen den Effekt beschränkter Auktionen. Die italienischen Regulierungen erlaub(t)en oberhalb einer gewissen Schranke nur offene Auktionen, während unterhalb auch beschränkte Auktionen möglich sind, bei denen die ausschreibenden Stellen eine gewisse Kontrolle über die Auswahl der Unternehmen haben. *Coviello, Guglielmo und Spagnolo (2015)* zeigen, dass unterhalb des Schwellenwerts die Wahrscheinlichkeit, dass Unternehmen mehrmals die Auktionen gewinnen deutlich höher ist. Die Studienautoren beobachten keine negativen Auswirkungen, wenn überhaupt sind die Auswirkungen auf Kostenüberschreitungen und Länge der Arbeiten positiv, was die Autoren auf Reputationsmechanismen zurückführen.

Krasnouktskaya – Seim (2011) untersuchen die Auswirkungen von Preisabschlägen bei der Bewertung von Geboten für KMU bei Ausschreibungen von Autobahnauktionen in Kalifornien und finden, dass diese Abschläge (in der Höhe von 5 Prozent) kaum Auswirkungen auf die aggregierten Beschaffungskosten haben, aber die Teilnahme bei Ausschreibungen stark beeinflussen und damit einen positiven Kosteneffekt erzielen. Die Ergebnisse von *Krasnouktskaya – Seim (2011)* zeigen, dass strategische Beschaffungsziele nicht notwendigerweise mit Kostenerhöhungen verbunden sein müssen. Allerdings zeigen ihre Ergebnisse auch starke Unterschiede zwischen Projekttypen. Daher schlagen *Krasnouktskaya – Seim (2011)* vor, dass Anreize wie Preisabschläge nuanciert verwendet werden sollen: Die Abschläge sollten konkret auf Projekttypen zugeschnitten werden, um die Ziele strategischer Beschaffung möglichst kosteneffektiv zu erreichen. Andere empirische Studien zeigen allerdings, dass solche Preisabschläge durchaus mit fiskalischen Kosten verbunden sind (*Marion, 2009*).

Bei Auktionen mit sozialpolitischen Zielen (Reintegration Langzeitarbeitsloser und beeinträchtigter Personen in den Arbeitsmarkt) in Holland wurden Ausschreibungen für Projekte benutzt, die als Nebeneffekt die Beschäftigungsrate dieser Zielgruppen erhöhen sollten. In der Zielfunktion der Auftraggeber standen neben dem Preis des Projektes drei Qualitätskriterien, welche den voraussichtlichen Reintegrationserfolg erfassen sollten. Zumeist bewarben sich Wohlfahrtsinstitutionen ("Welfare to Work Organisationen" bzw. WTWs) für diese Aufträge. *Koning – Meerendonk (2014)* untersuchen, wie der Trade-off zwischen Preis (für das Projekt) und Qualität (Reintegrationswahrscheinlichkeit) quantitativ gemessen werden kann, wobei sie Daten von Auktionen im Zeitraum 2003-06 verwenden.

Die Resultate stimmen mit den Erwartungen des ökonomischen Standardmodells überein: Ein Anstieg der Qualitätsgewichte resultiert in steigenden Angebotspreisen und einem höheren Bestbieterpreis. Eine 10%-ige Zunahme für die Gewichtung der drei Qualitätskriterien vis á vis dem Preis, führte zu einer Steigerung der angebotenen Preise um 13% (Kriterium 1), 7% (Kriterium 2) bzw. 16% (Kriterium 3). Eine Verallgemeinerung dieses Ergebnisses für andere Bestbieterauktionen ist nur dann zulässig, wenn durch das Bestbieterverfahren weniger Unternehmen an der Auktion teilnehmen und die Gesamtkosten (Nachverhandlungen etc.) gleich bleiben. *Koning –Meerendonk (2014, S.26)* führen die Preissteigerungen nicht primär auf einen Selektionseffekt in Richtung besserer WTWs zurück, sondern auf die Abschwächung des Wettbewerbs: „*We thus conclude that changes in price bids of*

incumbents are primarily driven by price-setting behavior of similar WTW-firms, rather than by changes in the composition of firms.“

Die Preissteigerungen führten aber auch zu einer Qualitätsverbesserung. Eine Zunahme der ersten beiden Gewichte für Qualität (v.a. Reputation und Methode) erhöhte die ex post gemessenen Reintegrationserfolge. Die höhere Gewichtung der ex ante erwarteten Reintegration hingegen war statistisch insignifikant. Ferner wurden die Gebote neuer bzw. unerfahrener Bieter relativ zu allen Geboten am stärksten teurer. Viele Bieter zogen es auch vor, bei der höheren Gewichtung von Reputation und Methodendarstellung erst gar nicht am Auktionsprozess teilzunehmen, d.h. die Zahl der Bieter ging zurück. Insgesamt zeigt sich kein positiver Selektionseffekt in dem Sinn, dass systematisch WTWs mit höheren Reintegrationsraten zum Zug kamen (Selektionseffekt), es strengten sich aber alle Bieter bei höherer Qualitätsgewichtung an, diesen Effekt zu erreichen (Verhaltenseffekt).

Die Autoren schließen, dass die – ökonometrisch robusten – Ergebnisse die ökonomische Intuition eines Preis-Qualität Trade-offs bestätigen: Steigende Qualitätsgewichte führen zu Preissteigerungen infolge abnehmenden Wettbewerbs, aber auch die Qualität steigt dabei allerdings an. Bieter mit den höchsten Kosten der Bereitstellung von Qualität nehmen vom Bieterprozess am ehesten Abstand.

Box 1: Exkurs - Korruption und Kompetenz von Ausschreibungsstellen als Determinanten der Effizienz von Ausschreibungen

In der ökonomischen Literatur wird der Möglichkeit von Korruption bei der Auftragsvergabe große Aufmerksamkeit geschenkt. *Boehm – Olaya (2006)* zitieren in ihrem breiten Literaturüberblick eine Studie der World Business Environment Survey (WBES 2000) im Auftrag der Weltbank, wonach ca. 60% der Unternehmen zugestanden, "Seitenzahlungen" gemacht zu haben. *Rose – Ackerman (1999)* argumentiert, dass ein Projekt umso korruptionsanfälliger ist, je komplexer und spezifischer ein Auftrag ist. Auch andere Autoren betonen, dass vor allem bei komplexen Aufträgen, die einen breiten Interpretationsspielraum lassen, Korruption ein breites Spielfeld vorfindet. Schließlich hat auch die Marktstruktur einen wesentlichen Einfluss: Wenn aufgrund natürlicher Monopolstrukturen, einer hohen Asset-Spezifität oder aufgrund von Eintrittsbarrieren hohe Renten bei der Vergabe des Projekts in Aussicht stehen, ist ceteris paribus der Anreiz zur Korruption hoch. Korruption kann dabei die Formen Bestechung, Betrug, Unterschlagung, Erpressung und/oder Günstlings/Vetternwirtschaft ("favouritism") annehmen (*Andvig et al., 2000*). Auch Kartelle bzw. Absprachen zwischen Bietern werden darunter ("horizontale Korruption") subsummiert.

Erneut trifft man auf den Gedanken, dass nicht nur die Eigenschaft des Auktionsmechanismus relevant ist, sondern das gesamte Umfeld inklusive der Institution der Auftraggeber. Insbesondere die Zeit der Vorbereitung von Auktionen ist besonders korruptionsanfällig, selbst wenn die Auktion selbst schließlich "sauber" abläuft.

Im gesamten Vorbereitungsprozess (Phase 1) der Auktion ist das Risiko von Korruption am höchsten: Schon die Frage, ob eine bestimmte Leistung überhaupt (bzw. in welchem Umfang) eingekauft werden soll, ist nicht immer "endogen" gegeben, sondern unterliegt einem Prozess, in dem Lobbyisten exogenen Druck entfalten können. „*For example, needs for the evaluation of needs can be manipulated, and a project could be strategically under- or overestimated*“ (*Boehm – Olaya, 2006, S.434*). Mit anderen Worten ist die Scoring-Funktion des Auftraggebers ein besonders attraktives Ziel von Korruption, da auf diese Weise der Wettbewerb ex ante beschränkt werden kann, was die Preise für den Beschaffer in die Höhe treibt. Im extremsten Fall werden Bestechungen gezielt

eingesetzt, um bestimmte Bieter auszuschließen, in anderen Fällen könnte ein staatlicher Auftraggeber die Auktion für die Kompetenzen bestimmter Bieter "maßschneidern" bzw. andere benachteiligen. Nicht zuletzt könnten die Fristen so knapp gesetzt werden, dass bereits gut vorbereitete Bieter (oft mit Insider-Information) einen erheblichen Vorteil auf Kosten neuer Bieter erlangen. Die Formalisierung des öffentlichen Beschaffungswesens zielt vor allem auf Phase 1 des Vergabeprozesses ab.

Die nächste Phase (2) betrifft den Auktionsprozess. Dieser steht am stärksten in der Aufmerksamkeit der ökonomischen Literatur. Die Möglichkeiten der Korruption sind hier in Relation zu Phase 1 begrenzt, wenn auch die Möglichkeiten der impliziten/expliciten Absprachen unter Bietern gut u.a. von *Klemperer* (2004) herausgearbeitet wurden. Hier geht es darum zu untersuchen, welche Verbindungen zwischen Korruption und horizontaler Kollusion (Kartelle) bestehen.

Nach der Auktion (Phase 3) können Bestechungen darauf abzielen, dem Gewinner einen besseren Preis zu verschaffen oder überhaupt einem unterlegenen Unternehmen den Zuschlag zu gewähren. Eine weitere Möglichkeit besteht darin, die Evaluation der Gebote durch eine Manipulation der Scoring-Funktion zu verzerren. Dies kann zur Vergabe an eine unterlegene Firma führen bzw. auch die Qualitätserfordernis nach Vergabe einschränken.

Allerdings zeigt die Literatur auch Ergebnisse, die darauf hindeuten, dass nicht Korruption der wesentliche Preistreiber bei Vergaben ist. In einer wichtigen und viel beachteten Studie haben *Bandiera et al.* (2009) für italienische öffentliche Vergaben versucht zwischen aktivem (mit Nutzen für die ausschreibende Stelle, z.B. Korruption) und passivem (kein Nutzen für die ausschreibende Stelle) Schwund zu unterscheiden. Ihre Analyse der Beschaffung von standardisierten Gütern in Italien nutzte die Eigenschaft, dass manchmal bestimmte Güter nicht zentral beschafft werden können, zur Identifikation von aktivem und passivem Schwund. Ihre Ergebnisse zeigen, dass (i) bestimmte öffentliche Stellen systematisch mehr als andere öffentliche Stellen, für dieselben Güter zahlen (bis zu 139% bei post-it Blöcken) und dass diese Unterschiede mit zentralen Eigenschaften der ausschreibenden Stelle verknüpft sind, insbesondere der relativen Autonomie und wahrscheinlich Kompetenzen der Stelle. Ineffizienzen werden insbesondere bei nationalen staatlichen Gebietskörperschaften (Ministerien, Provinzen, Gemeinden) festgestellt. Allerdings wird von *Bandiera et al.* (2009) darauf hingewiesen, dass der größte Teil auf passiven Schwund zurückzuführen (ihren Schätzungen nach rund 83%) ist und Korruption eine geringere Rolle spielt. Bessere Ergebnisse werden von halb-autonomen und kompetenten öffentlichen Stellen erzielt.

Selbst wenn die Ergebnisse von *Bandiera et al.* (2009) weiter diskutiert werden zeigen sie doch deutlich, dass es bei einer besseren Ausgestaltung des Vergabewesens nicht allein um Verfahren gehen kann. Aspekte wie Korruptionsvermeidung und Governance, und Kompetenzen der ausschreibenden Stellen sowie Qualität von relevanten institutionellen Umgebungsvariablen müssen mit berücksichtigt werden. Insbesondere das Bestbieterprinzip (multidimensionale Zuschlagverfahren) stellt hohe Anforderungen an die Kompetenz der ausschreibenden Stellen. Fachliche Entscheidungskompetenz und relativ autonomes Entscheiden sind insbesondere bei Bestbieterverfahren wichtig, die auf die Erhöhung der Qualität von beschafften Produkten abzielen.

3.6 Zusammenfassung

Diese Zusammenfassung der theoretischen und empirischen ökonomischen Literatur zeigt, dass es für das öffentliche Beschaffungswesen kaum "one size fit all" Regeln geben kann. Das öffentliche Beschaffungswesen ist mehreren wirtschaftspolitischen Zielen untergeordnet, und kann nicht allein auf fiskalische Ziele zurückgeführt werden. Dabei kommt es zu Zielkonflikten, die auch die Verwendung des Bestbieterprinzips beeinflussen können.

Die Darstellung der ökonomischen Literatur zeigt, dass die Komplexität des Ausschreibungsgegenstands eine sehr wichtige Rolle bei der Auswahl der geeigneten Beschaffungsverfahren spielt. In der ökonomischen Literatur wird betont, dass im Allgemeinen die Zurückdrängung von Anbietern zu einer "Verschlechterung" der Vergabeergebnisse für den Auftraggeber führt. Allerdings trifft dieses Ergebnis nur dann zu, wenn relativ homogene Produkte, die von vielen Anbietern in vergleichbarer nachprüfbarer Qualität geliefert werden können. Sobald es sich um komplexe Auftragsgegenstände handelt, die unter Umständen nur von einer kleinen Anzahl von Bietern angeboten werden können, scheinen offene Vergabeverfahren (Auktionen) deutliche Schwächen aufzuweisen. Die Literatur zeigt, dass Bestbieterverfahren besser geeignet sind, wenn Qualität eine besondere Rolle spielt. Sie sind jedenfalls besser geeignet als Billigstbieterverfahren mit hohen Qualitätsmindeststandards, selbst wenn Bestbieterverfahren als solche nicht immer ein optimales Tool zur Beschaffung von Gütern, Arbeiten und Dienstleistungen darstellen.

Eine Hochrechnung von zusätzlichen Kosten durch das Bestbieterverfahren ist mit dem derzeitigen Wissen um Ausschreibungen seriös nicht möglich, da einer möglichen Erhöhung der Kosten auch die Wohlfahrtsgewinne durch Qualitätsgewinne gegenübergestellt werden müssen. Bei einer ökonomischen Betrachtung von Kosten und Nutzen dürfen nicht allein die fiskalischen Auswirkungen berücksichtigt werden. Dennoch muss angeführt werden, dass die meisten verfügbaren theoretischen und empirischen Studien zeigen, dass Bestbieterverfahren gegenüber Billigstbieterverfahren in der Regel zu höheren budgetären Kosten im Moment der Beschaffung führen.

Aus dem diesem Literaturüberblick können bereits erste Schlussfolgerungen abgeleitet werden:

- Die Wahl des optimalen Vergabeverfahrens ist vom Ausschreibungsgegenstand abhängig. Eingeschränkte Ausschreibungen und Verhandlungslösungen sind nur dann Auktionen vorzuziehen, wenn der Vergabegegenstand komplex ist. Bestbieterverfahren sind dann sinnvoll, wenn die Qualitätsaspekte bei der Ausschreibung eine wichtige Rolle spielen, die nicht allein durch Qualitätsmindestanforderungen quantifiziert werden können.
- Das Bestbieterprinzip ist insbesondere bei hoher Komplexität der ausgeschriebenen Güter, Arbeiten und Dienstleistungen vorteilhaft und wenn der Auftraggeber die genauen Problemlösungen noch nicht kennt bzw. wenn die Zahl der kompetenten Bieter ohnehin kleiner ist.
- Das Billigstbieterverfahren in Verbindung mit offenen Auktionen kann seine Stärken insbesondere dann ausspielen, wenn standardisierte Produkte bezogen werden sollen.
- Die Verwendung des Bestbieterprinzips hat nur am Rande mit der Verfolgung industrie-, sozial oder anderen gesellschaftspolitischen Zielen zu tun. Solche Ziele können auch in Billigstbieterverfahren durch entsprechenden Mindeststandards oder Projektausschreibungen realisiert werden und müssen nicht notwendigerweise als Zuschlagskriterium formuliert werden.
- Die Anreize und Kompetenzen der ausschreibenden Stellen sind wichtig, wenn es um eine effektive Ausgestaltung der öffentlichen Vergabe geht. Kompetenz, Diskretion und Entscheidungshoheit sind insbesondere bei Verhandlungs- und Bestbieterverfahren für die Effizienz der Vergabe zentral. Bereits die grundlegende empirische Literatur legt nahe, dass fachliche Entscheidungskompetenz sowie Anreize und Möglichkeit Entscheidungen zu treffen von Wichtigkeit für die Vermeidung ineffizienter Vergaben sind und nur schwer delegiert werden können.

- Der Literaturüberblick zeigt, dass bei Bestbieterverfahren steigende Qualitätsgewichte zu einer Erhöhung der Zuschlagkosten führen. In der Theorie wird dies insbesondere auf abnehmenden Wettbewerb zurückgeführt. Bieter mit den höchsten Kosten der Bereitstellung von Qualität nehmen vom Bieterprozess am ehesten Abstand. Empirisch zeigt sich aber auch, dass Qualität der Leistungen ansteigt und bei komplexen Projekten ein höheres Preis-Leistungsverhältnis realisiert wird.

4. Empirische Evidenz zur Verwendung von Billigst- und Bestbieterprinzip

Box 2: Datengrundlage

Die folgenden empirischen Auswertungen basieren auf den im offiziellen Journal der Europäischen Union bekanntgemachten Auftragsvergaben (TED, 2016). Dabei ist wichtig zu betonen, dass es sich hierbei um Vergaben im Oberschwellenbereich handelt, d.h. Vergaben von Gütern und Dienstleistungen über einem Wert von 162.000 € sowie Baudienstleistungen über einem Wert von 6,2 Mio. €. ¹⁸⁾

Ein wesentlicher Arbeitsschritt stellt die Klassifizierung der gemeldeten Ausschreibungskriterien dar. Allein in Österreich wurden über 2.100 unterschiedliche Kriterien verwendet, wobei diese Kriterien in sehr unterschiedlicher Häufigkeit auftraten. Die Zuteilung der Kriterien erfolgte in sechs Gruppen:

- a) Preis (Gesamtpreis, Rabatt, Betriebskosten)
- b) Qualität (Funktionalität, Design, Produkt- und Dienstleistungseigenschaften)
- c) Lieferung (Pönale, Abrufbereitschaft, Zeit/Dauer)
- d) Service (Wartung, Reparatur, Ersatzteile)
- e) Garantie (Garantien, Garantieverlängerung)
- f) Nachhaltigkeit (Umwelt- und Sozialkriterien, Lehrlingsausbildung)

In Absprache mit den Auftraggebern wurden neben Österreich folgende relevante Vergleichsländer ausgewählt:

- Deutschland
- Frankreich
- Italien
- Großbritannien
- Niederlande
- Schweden
- Finnland
- Polen
- Slowenien

Im Falle Österreichs wurden alle Kriterien einzeln einer der 6 Kategorien zugeteilt. Aufgrund der großen Datenmengen und des Übersetzungsaufwandes, kam bei den anderen EU-Staaten ein automatisierter Zuteilungsalgorithmus zur Anwendung. Hierbei wurden die Kriterien in einem ersten Schritt anhand einer vordefinierten Kriterienliste einer der sechs Gruppen zugeteilt. ¹⁹⁾ Die nicht zugewiesenen Kriterien wurden in Folge nach Häufigkeit manuell absteigend zugeteilt. Dieser Schritt wurde in jedem Land solange fortgesetzt bis entweder alle Kriterien mit mehr als 10 Nennungen oder 90% aller Kriterien zugeordnet wurden.

4.1 Vergabepaxis in Österreich

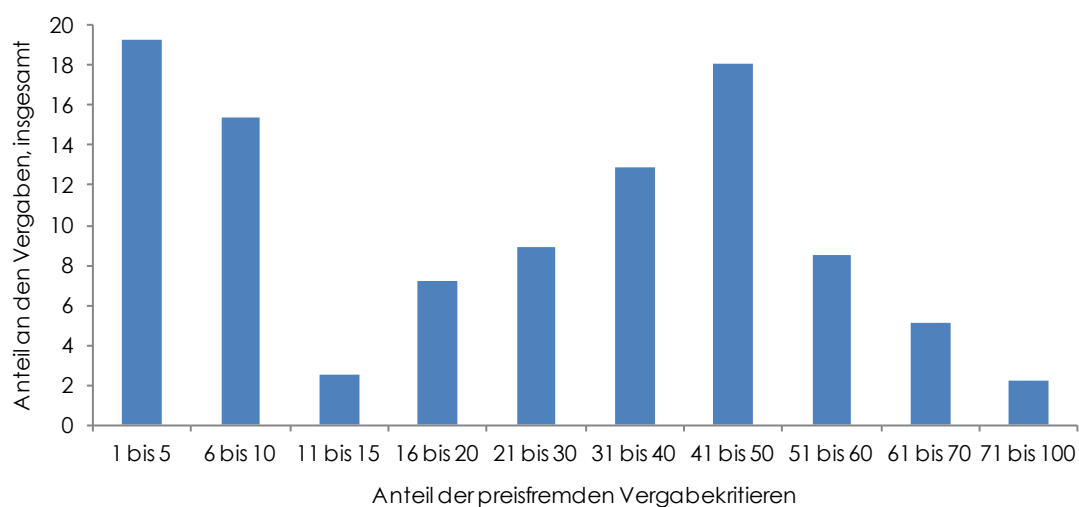
Das öffentliche Beschaffungswesen in Österreich – wie es sich anhand der Oberschwellenausschreibungen darstellt – ist durch eine ausgewogene Verwendung des Best- und Billigstbieterprinzips gekennzeichnet. Von rund 18.600 Ausschreibungen seit 2009 wurden 54% mittels Bestbieterprinzip, d.h. Ausschreibungen mit mindestens einem preisfremden Kriterium, vergeben. Bei der auf den ersten Blick großen Zahl an Bestbieterverfahren in Österreich ist jedoch zu

¹⁸⁾ Diese Schwellenwerte ändern sich gemäß der EU Direktive regelmäßig und beziehen sich in diesem Fall auf das Jahr 2011.

¹⁹⁾ Die vordefinierte Kriterienliste ist in Anhang A1 zu finden.

berücksichtigen, dass im überwiegenden Teil dieser Bestbieterausschreibungen, das Preiskriterium weiterhin einen großen oder sehr großen Einfluss auf die Vergabe hat. Wie Abbildung 2 zeigt, gibt es eine augenscheinliche Häufung von Bestbietervergaben, bei der die preisfremden Kriterien weniger als 10% Gewicht haben (rd. 35% aller Bestbietervergaben).²⁰⁾ In beinahe 20% der Ausschreibungen werden Nicht-Preis-Kriterien gar mit 5% oder weniger Prozent gewichtet. Darüber hinaus ist bei rund 44% aller Bestbieterausschreibungen das Gewicht des Preiskriteriums zumindest 80%. Überhaupt zeigt sich bei den in Österreich angewandten Bestbietervergaben eine zweigipflige Verteilung: so häufen sich einerseits Vergaben mit sehr geringem Einfluss von preisfremden Kriterien und andererseits Vergaben, bei denen der Preis rund 50% Gewicht erhält. Ausschreibungen, in welchen preisfremde Kriterien mehr als 60% oder 70% erhalten sind äußerst selten. Wie noch in Abschnitt 4.2 gezeigt wird, ist die Vergabepaxis in Österreich auch im internationalen Vergleich sehr stark preisdominiert.

Abbildung 2: Anteil preisfremder Kriterien bei Bestbieterausschreibungen in Österreich
Anteil in %



Q: TED (2016), WIFO-Berechnungen.

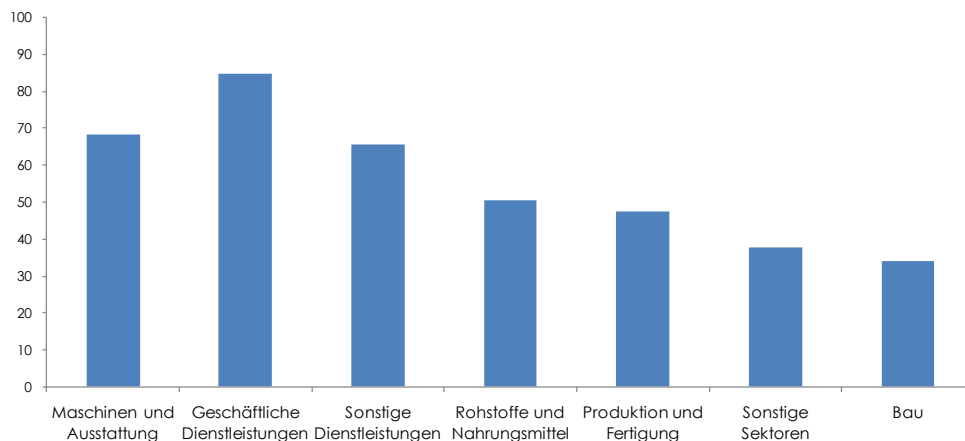
Eine Unterscheidung der Vergaben in Bezug auf die nachgefragten Produkte und Leistungen offenbart, dass das Bestbieterprinzip sektoral äußerst unterschiedlich stark verwendet wird (Abbildung 3). Besonders häufig sind demnach preisfremde Kriterien bei Dienstleistungen – über 80% bei geschäftlichen und über 60% bei sonstigen Dienstleistungen – sowie bei Maschinen und Ausstattung (>60%). Am anderen Ende des Spektrums finden sich speziell Bauleistungen, welche in weniger als 40% der Fälle mittels Bestbieterprinzip vergeben werden. Wie sich in den folgenden Auswertungen zeigt, zieht sich die hohe sektorale Heterogenität durch fast alle hier analysierten Fragestellungen. Auch die großen Unterschiede zwischen FEEL (Fachverband der Elektor- und Elektronikindustrie) und FMML (Fachverband der Maschinen-, Metallwaren- und Gießereindustrie)²¹⁾ sind stark durch diese Produktgruppenunterschiede geprägt.

²⁰⁾ Für eine detailliertere Aufschlüsselung der Gewichte, siehe Appendix A1.

²¹⁾ Seit 1.1.2017 Fachverband Metalltechnische Industrie, im Text wird die alte Bezeichnung FMML verwendet.

Abbildung 3: Anteil der Bestbieter nach Wirtschaftssector

Anteil in %



Q: TED (2016), WIFO-Berechnungen.

Wenig überraschend ist, dass die Bestbietervergaben häufiger in Kombination mit Verfahren, welche die Zahl der Bewerber reduzieren – beispielsweise nicht-offene Verfahren oder Verhandlungsverfahren – abgewickelt werden, als dies bei Billigstbietervergaben der Fall ist (Übersicht 2). Beispielsweise werden über zwei Drittel der beschränkten Verfahren mittels Bestbieterkriterien ausgeschrieben. Auch Verfahren ohne vorherige Ausschreibung werden mit rund 60% häufiger anhand von Bestbieterkriterien vergeben als offene Verfahren, wo in rund der Hälfte der Fälle das Bestbieterprinzip verwendet wird. Da drei Viertel aller Ausschreibungen mittels offener Verfahren ausgeschrieben werden – 22% beschränkte Verfahren, 3% ohne vorherigen Tender – beträgt der Gesamtanteil der Ausschreibungen mit Bestbieterprinzip insgesamt 54%.

Übersicht 2: Verteilung der Verfahrenstypen nach Best- und Billigstbietervergaben

	Beschränkte Verfahren	Offene Verfahren	Verfahren ohne Tender
	Anteil in %		
Insgesamt	100	100	100
Bestangebot	69	51	61
Billigstangebot	31	49	39

Q: TED (2016), WIFO Berechnungen. – Beschränkte Verfahren umfassen nicht-offene Verfahren und Verhandlungsverfahren.

Neben der dichotomen Differenzierung zwischen Preis- und Nicht-Preis-Kriterien, kann letztere Gruppe eingehender analysiert werden. Da das öffentliche Beschaffungswesen sehr heterogene Güter und Leistungen nachfragt, finden in der Praxis eine Vielzahl äußerst unterschiedlicher Vergabekriterien Anwendung.

Die in Übersicht 3 dargestellten Werte zeigen anhand von sechs Kriteriengruppen, die Häufigkeit in welcher unterschiedliche Arten von Vergabekriterien herangezogen werden.²²⁾ Über alle Produktgruppen hinweg zeigt sich, dass neben dem Preiskriterium primär Qualitätskriterien (65%), gefolgt von Garantie- (23%) und Nachhaltigkeitskriterien (18%) angewandt werden. Servicekriterien und Lieferungsanforderungen sind in weniger als 10% der Bestbietervergaben zu finden. Diese Durchschnittswerte sollten aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass es sehr große Unterschiede gibt, je nachdem welche Produkte und Leistungen nachgefragt werden. So sind beispielsweise bei Bau-

²²⁾ Die Gruppierung der CPV-Codes erfolgt analog zu Europäische Kommission (2011).

leistungen in fast 75% der Oberschwelienausschreibungen Garantie- und Gewährleistungskriterien zu finden. Auch Nachhaltigkeitskriterien werden überdurchschnittlich verwendet. Andere Kriterien, speziell auch Qualitätskriterien, werden jedoch weitaus weniger häufig verwendet als in anderen Sektoren. Da die meisten Produkte und Dienstleistungen des FMML im Bereich Bau liegen, zeigt sich hier ein analoges Bild. Qualitätskriterien sind in nur 18% der Fälle zu beobachten. Umgekehrt sind Garantiekriterien in 72%, und Nachhaltigkeitskriterien in 32% der Fälle vorhanden. Die Verwendung preisfremder Kriterien ist in den Sektoren des FEEL grob im österreichischen Durchschnitt aller Sektoren, mit einer Dominanz von Qualitätskriterien (61%) und Garantiekriterien (30%). Während Nachhaltigkeitsindikatoren weniger stark betont werden sind in den FEEL relevanten Vergaben Servicekriterien von überdurchschnittlicher Bedeutung (11%).

Das Ergebnis des FEEL ist eine Kombination aus den Ausschreibungspraktiken in den Sektoren Maschinen und Ausstattung sowie des Baubereichs. Besonders erstgenannter ist durch einen außerordentlich hohen Anteil an Qualitätskriterien gekennzeichnet. Ebenfalls äußerst häufig Gebrauch von Qualitätskriterien machen Ausschreibende Stellen bei Dienstleistungen, sowohl geschäftliche (z.B. IT-Services) als auch sonstige Dienstleistungen (z.B. Reinigungsdienste). Fast alle Bestbieterausschreibungen von Dienstleistungen enthalten Qualitätskriterien.

Andere Kriterien sind äußerst selten, nur bei sonstigen Dienstleistungen werden in 20% der Fälle auch Nachhaltigkeitskriterien verwendet. Dies unterstreicht nochmals, dass in den meisten Fällen Qualitätsanforderungen das mit Abstand wichtigste Nicht-Preis-Kriterium darstellen. Einzig der Bereich Bau, Rohstoffe und Nahrungsmittel sowie nicht klassifizierbare Ausschreibungen (sonstige Sektoren) verwenden Qualitätskriterien in weniger als 75% der Bestbieterausschreibungen. Diesen Sektoren ist auch gemein, dass es stattdessen eine Häufung bei anderen Kriterien wie Nachhaltigkeit oder Garantie gibt. Dies lässt darauf schließen, dass sich innerhalb von Sektoren formelle oder informelle Ausschreibungspraktiken etabliert haben.

Übersicht 3: Häufigkeit von Kriterien in Vergaben in Österreich

Anteil in %

	Vergabekriterientypen					
	Preis	Qualität	Lieferung	Service	Garantie	Nachhaltigkeit
	Anteil in %					
Bau	100	17	5	2	72	27
Maschinen, Ausstattung	98	90	4	18	7	6
Sonstige Dienstleistungen	99	91	3	1	0	20
Geschäftliche Dienstleistungen	98	97	5	7	1	2
Rohstoffe, Nahrungsmittel	99	22	5	1	10	60
Produktion, Fertigung	99	78	9	6	26	6
Sonstige Sektoren	97	30	1	10	1	41
FEEL	99	61	4	11	30	12
FMML	100	18	4	4	72	32

Q: TED (2016), WIFO Berechnungen.

Gewichtung der Kriterien

Wie bereits angesprochen, ist neben der reinen Verwendung der Kriterien auch die Gewichtung von maßgeblicher Bedeutung. Anschließend an die sektorale Darstellung zuvor, stellt Abbildung 4 die Anteile preisfremder Kriterien in den unterschiedlichen Sektoren dar. Wie die Abbildung zeigt, ist neben der Häufigkeit von Nicht-Preis-Kriterien auch die Gewichtung von Nicht-Preis-Kriterien von Sektor zu Sektor sehr heterogen. Im Bereich Dienstleistungen (geschäftliche wie auch sonstige) zeigt sich eine eingipfelige Verteilung mit den häufigsten Fällen im Bereich um 50% Nicht-Preis-Gewicht. Ähnliches trifft auf die Bereiche Maschinen und Ausstattung sowie Produktion und Fertigung zu, wobei letzterer Bereich auch eine größere Anzahl von Bestbietervergaben mit sehr geringer Gewichtung von Nicht-Preis-Kriterien aufweist. Sehr gegensätzlich dazu stellen sich die Bereiche Bau, Rohstoffe und Nahrungsmittel sowie Rest dar. In diesen 3 Bereichen ist die Mehrzahl der Vergaben davon geprägt, dass Nicht-Preis-Kriterien weniger als 10% Gewicht erhalten. Die Ergebnisse für die FEEI relevanten Bereiche sind wieder eine Kombination aus den Sektoren Maschinen und Ausstattung sowie der Bauleistungen. Dadurch ergibt sich eine Häufung von Nicht-Preis-Kriterien unter 10% (Bauwesen) sowie eine Häufung bei bzw. knapp unter 50% (Maschinen und Ausstattung). Für den FMML ist das Ergebnis dagegen fast ausschließlich durch Baubereiche determiniert, wodurch ein Großteil der Ausschreibungen nur geringe Gewichte von Nicht-Preis-Kriterien ausweisen.

Interessant ist, dass sich wie im vorherigen Abschnitt ähnliche Sektorgruppen herausbilden. So deutet sich ein Zusammenhang zwischen der Verwendung von Qualitätskriterien und der Gewichtung von Nicht-Preis-Kriterien allgemein an. Sektoren mit häufiger Verwendung von Qualitätskriterien haben im Durchschnitt ein deutlich geringeres Gewicht des Preises in Bestbieterausschreibungen. Umgekehrt sind Sektoren, welche selten Qualitätskriterien verwenden, d.h. unabhängig davon wie häufig andere Kriterien wie Nachhaltigkeit oder Garantie angewandt werden, von überproportional hohen Preisgewichtungen gekennzeichnet. Dies legt den Schluss nahe, dass zumindest in Österreich, ein höheres Gewicht von Nicht-Preis-Kriterien nur durch die Verwendung von Qualitätsanforderungen zustande kommt.

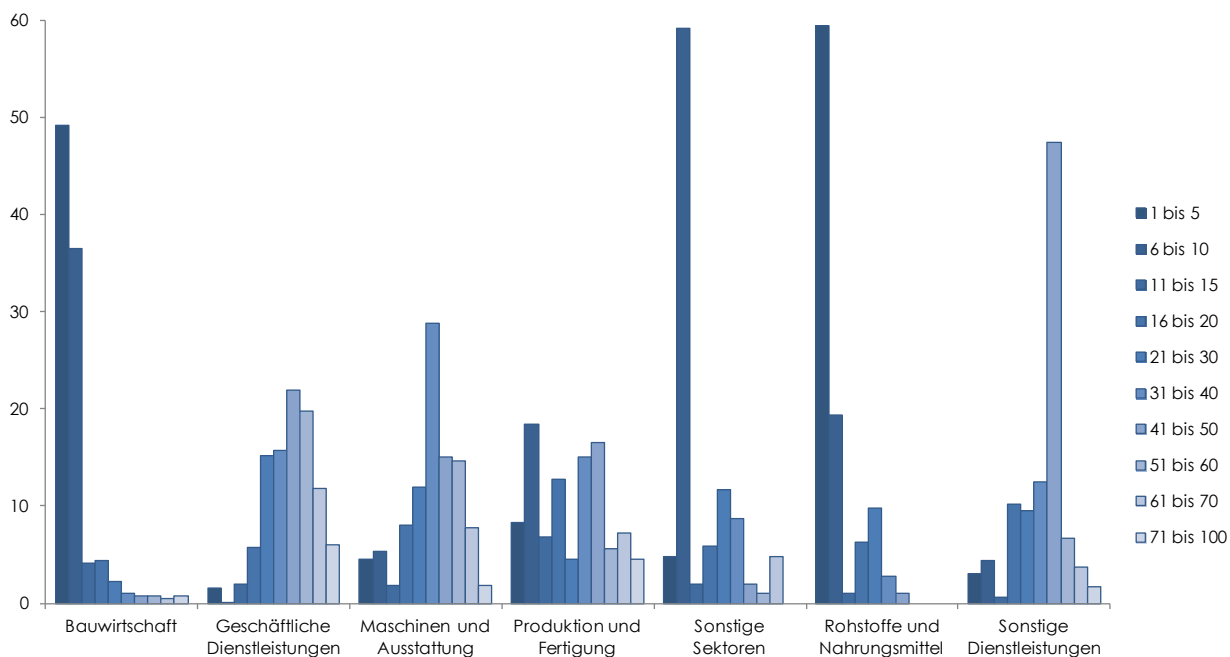
Um eine bessere Einschätzung zur Relevanz der unterschiedlichen preisfremden Kriterien zu bekommen, stellen Abbildung 5 bis Abbildung 7 die Häufigkeitsverteilungen der Gewichte pro Kriterium dar.²³⁾ Die Betrachtung der Gewichtung im Durchschnitt aller Sektoren zeigt, dass "Qualität" nicht nur das häufigste preisfremde Kriterium ist, sondern auch die mit Abstand größte Gewichtung erfährt. Ausgesprochen häufig sind Vergaben, in welchen die Qualität 50% bekommt, Gewichte über 60% oder 70% sind jedoch eher selten. Bei den Kriterien "Garantie" und "Nachhaltigkeit" zeigt sich eine überaus geringe Gewichtung, da es hier kaum Fälle gibt, wo die Gewichte mehr als 20% erreichen. Etwas höhere Gewichte zeigen sich bei den Kriterien "Lieferung" und "Service", wo es neben einer Häufung bei 10%, auch einen größeren Anteil an Vergaben gibt, wo diese Kriterien zumindest 20% erhalten.

Bei den Branchen des FEEI zeigt sich wiederum eine große Übereinstimmung mit dem österreichischen Durchschnitt. Qualitätskriterien, mit einer Häufung bei 40%, sind die gewichtigste Kriteriengruppe. Kaum über 10% enthalten demgegenüber die Kategorien "Lieferung", "Garantie" und "Nachhaltigkeit". Einzig "Service" kommt in den betrachteten Fällen auf höhere Gewichte, jedoch kaum über 20%. Stärkere Abweichungen vom österreichischen Durchschnitt gibt es wieder bei den Sektoren des FMML. Das Preiskriterium erhält im Gros der Vergaben über 80%. Dementsprechend sind die Gewichte der anderen Kriterien fast durchwegs unter 10%, bei "Garantie" und

²³⁾ Die Ergebnisse für die CPV Gruppen sind im Anhang A2 dargestellt.

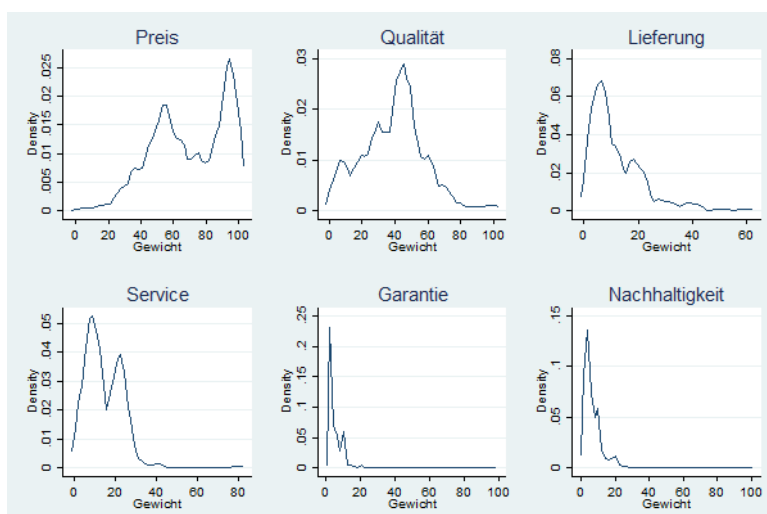
"Nachhaltigkeit" zeigt sich sogar eine Häufung von Gewichten unter 5%. Die Gewichte für "Service" und "Lieferung" liegen etwas höher, aber auch meist unter 10%. Merklich höhere Gewichtungen erhält die "Qualität": mit einer zweigipfligen Verteilung bei 15% und 45%. Es ist jedoch zu beachten, wie im vorigen Abschnitt gezeigt, dass Qualitätskriterien in Vergaben der FMMI Sektoren und im Baubereich allgemein mit 18% aller Bestbietervergaben seltener sind als im österreichischen Durchschnitt.

Abbildung 4: Anteil der preisfremder Kriterien in Vergaben in Österreich, Sektorergebnisse
Anteil in %



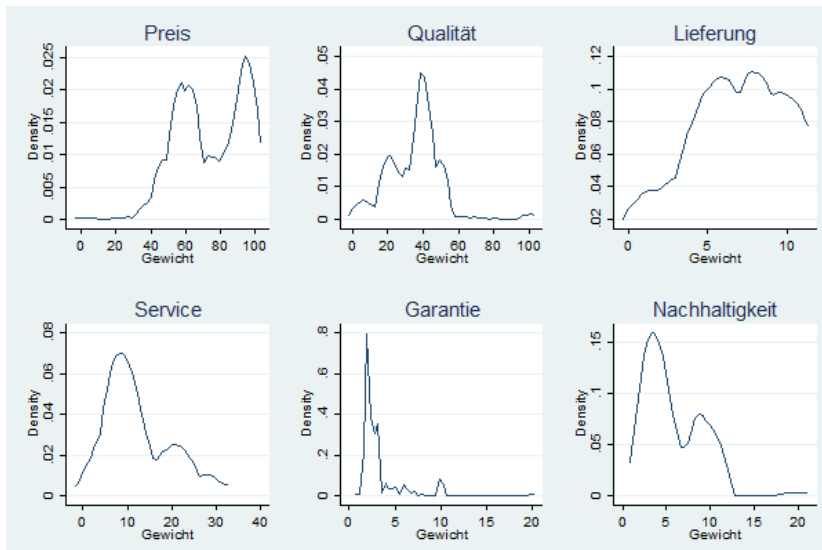
Q: TED (2016), WIFO-Berechnungen.

Abbildung 5: Häufigkeitsverteilung der Gewichtungen der Vergabekriterien
Alle Sektoren



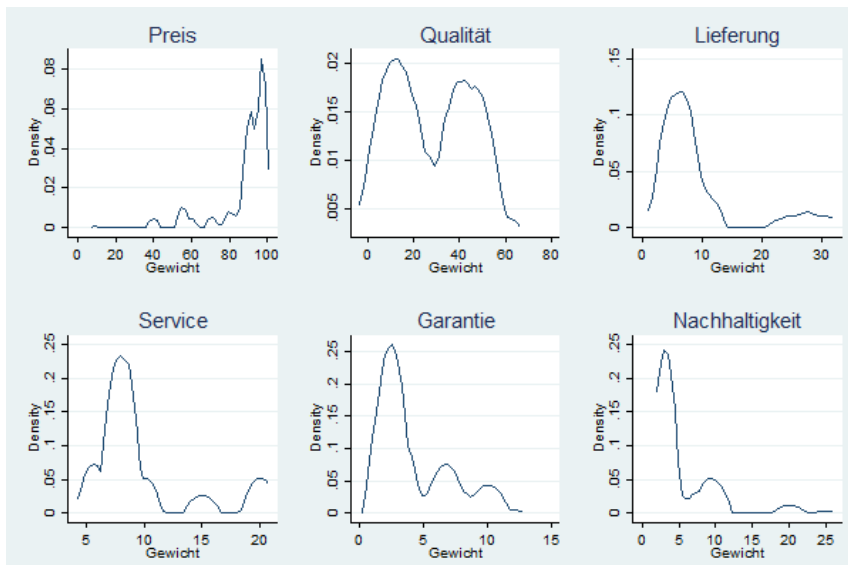
Q: TED (2016), WIFO Berechnungen.

Abbildung 6: Häufigkeitsverteilung der Gewichtungen der Vergabekriterien FEEI Sektoren



Q: TED (2016), WIFO Berechnungen.

Abbildung 7: Häufigkeitsverteilung der Gewichtungen der Vergabekriterien FMFI Sektoren

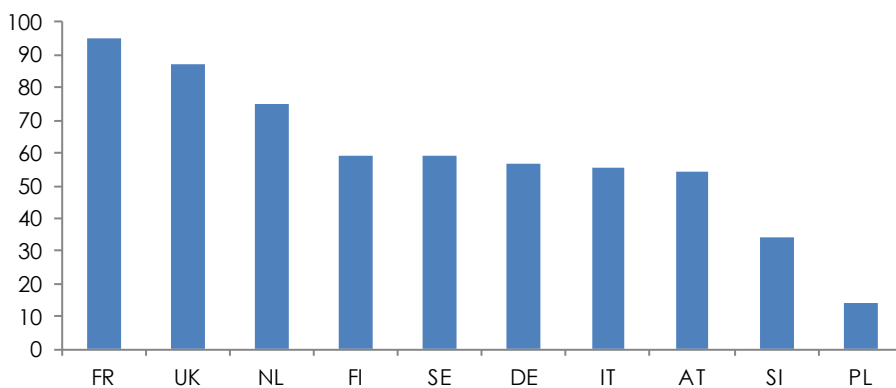


Q: TED (2016), WIFO Berechnungen.

4.2 Vergabepaxis in ausgewählten EU-Ländern

Aufgrund des starken Einflusses von EU Richtlinien und Verordnungen im Vergaberecht, ist neben einer österreichischen Betrachtung ein Vergleich mit anderen EU-Ländern aufschlussreich. Wie die Daten zu den Oberschwellenvergaben zeigen (Abbildung 8), sind die Disparitäten hinsichtlich der Verwendung des Bestbieterprinzips ausgeprägt. Im Ländervergleich kristallisieren sich grob drei Gruppen heraus. Die Ländergruppe Frankreich, Großbritannien und Niederlande machen am häufigsten vom Bestbieterprinzip Gebrauch. Der Anteil der Vergaben mit Bestbieterprinzip schwankt zwischen 75% und 97%. Daneben gibt es eine Gruppe von Ländern, bei denen der Anteil von Bestbieterausschreibungen zwischen 54% und 60% liegt. Zu dieser Gruppe gehören neben Österreich auch die nordischen Staaten Finnland und Schweden, aber auch Deutschland und Italien. Am wenigsten ausgeprägt ist die Vergabe mittels Bestbieterprinzip in den beiden betrachteten neuen Mitgliedsstaaten Slowenien und Polen. In Polen beträgt der Anteil von Bestbietervergaben nur rund 15%.

Abbildung 8: Bestbietervergaben im europäischen Vergleich
Anteil in %



Q: TED (2016), WIFO-Berechnungen.

Bei einer detaillierteren Betrachtung der Bestbietervergaben zeigen sich weitere Länderunterschiede. Markant ist besonders die Position Österreichs was die Gewichtung preisfremder Kriterien betrifft: Wie bereits im Abschnitt 4.2 dargelegt, übersteigt deren Gewicht in fast 20% der Bestbieterausschreibungen nicht einmal 5%. Eine derart häufige äußerst geringe Gewichtung preisfremder Kriterien in Bestbieterverfahren wird von keinem anderen untersuchten Land erreicht. Mit 6,4% und 5,9% liegen auch Slowenien und Polen, welche prinzipiell weniger oft Bestbieterverfahren abhalten, hier deutlich hinter Österreich zurück. Umgekehrt gibt es in den meisten anderen untersuchten Ländern kaum Bestbieterausschreibungen mit derart geringer Gewichtung der Nicht-Preis-Kriterien. Auch Bestbieterausschreibungen mit einem Gewicht der Nicht-Preis-Kriterien unter 10% bzw. 20% sind in Österreich mit in rd. 35% bzw. 44% der Fälle überproportional häufig im Vergleich zu den meisten anderen untersuchten Ländern zu finden.

Übersicht 4: Nicht-Preis-Kriterien in Bestbieterverfahren

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

Q: TED (2016), WIFO Berechnungen.

Innerhalb der preisfremden Kriterien finden in Österreich "Qualität", "Lieferung", und "Service" nur unterdurchschnittlich Anwendung (Übersicht 4)²⁴). In Österreich werden diese Kriterien nicht nur seltener verwendet, sondern erhalten im europäischen Vergleich noch dazu ein vergleichsweise geringes Gewicht (Übersicht 7). In den Fällen des Garantie- und Nachhaltigkeitskriteriums ist Österreich zwar in der Anwendung (stark) überdurchschnittlich, allerdings bleibt die Gewichtung dieser beiden Kriterien unterdurchschnittlich.

Ähnliche Unterschiede gibt es bei den Branchen der Fachverbände; beispielsweise ist in fast jeder dritten Bestbieterausschreibung der FEEI Branchen ein Garantiekriterium enthalten, jedoch liegt das durchschnittliche Gewicht bei 3% (Übersicht 5 und Übersicht 8). Während die Anwendung von Qualitätskriterien nahe beim österreichischen Durchschnitt liegt (61% zu 65%), ist im europäischen Vergleich sowohl die Häufigkeit als auch die Gewichtung von Qualitätskriterien unterdurchschnittlich. Noch deutlicher zeigt sich dies für die FMFI Branchen (Übersicht 6 und Übersicht 9). Preisfremde Kriterien wie "Qualität" sind entweder selten oder haben ein sehr geringes Gewicht (z.B. "Garantie"). Allerdings zeigt sich hier, dass die Gewichtung von preisfremden Kriterien in den meisten Ländern geringer als im jeweiligen Landesdurchschnitt ist.

Übersicht 5: Häufigkeit von Kriterien in Vergaben in ausgewählten europäischen Ländern

Alle Sektoren, Anteil in %

	Preis	Qualität	Vergabekriterium			Garantie	Nachhaltigkeit
			Lieferung	Service	Anteile in %		
Österreich	99	65	4	6	23	18	
Deutschland	92	86	27	16	5	8	
Finnland	94	73	20	21	3	13	
Frankreich	90	70	21	9	4	19	
Italien	96	94	5	10	1	1	
Niederlande	88	85	10	9	3	14	
Polen	99	67	5	17	5	4	
Schweden	91	84	10	10	1	14	
Slowenien	97	54	15	9	5	47	
Großbritannien	91	86	20	29	5	17	

Q: TED (2016), WIFO Berechnungen.

²⁴) Die Häufigkeitsverteilungen der Vergabekriterien nach Land sind in Anhang A3 dargestellt.

Übersicht 6: Häufigkeit von Kriterien in Vergaben in ausgewählten europäischen Ländern
FEEI Sektoren, Anteil in %

	Preis	Qualität	Vergabekriterium		Garantie	Nachhaltigkeit
			Lieferung	Service		
Anteile in %						
Österreich	99	61	4	11	31	12
Deutschland	93	90	15	25	1	5
Finnland	98	75	23	16	10	2
Frankreich	92	71	23	14	3	26
Italien	97	98	3	5	0	0
Niederlande	88	90	9	10	2	6
Polen	100	71	4	1	4	0
Schweden	92	86	9	11	1	13
Slowenien	99	7	22	7	7	
Großbritannien	93	88	29	50	9	30

Q: TED (2016), WIFO Berechnungen.

Übersicht 7: Häufigkeit von Kriterien in Vergaben in ausgewählten europäischen Ländern
FMFI Sektoren, Anteil in %

	Preis	Qualität	Vergabekriterium		Garantie	Nachhaltigkeit
			Lieferung	Service		
Anteile in %						
Österreich	100	18	4	4	72	32
Deutschland	95	76	25	8	0	6
Finnland	100	67	3			6
Frankreich	92	69	17	2	1	14
Italien	86	90	10	25	3	10
Niederlande	86	67	8	2	2	29
Polen	99	6	58		14	
Schweden	98	85	11	7		26
Slowenien	100	22	15	33	11	
Großbritannien	99	86	8	18	3	11

Q: TED (2016), WIFO-Berechnungen.

Übersicht 8: Durchschnittliches Gewicht der Vergabekriterien in ausgewählten europäischen Ländern

Alle Sektoren, Anteil in %

	Preis	Qualität	Vergabekriterium		Garantie	Nachhaltigkeit
			Lieferung	Service		
Anteile in %						
Österreich	71	39	12	14	5	7
Deutschland	51	40	23	17	11	15
Finnland	52	38	19	29	11	21
Frankreich	47	53	22	27	27	24
Italien	44	52	21	25	14	14
Niederlande	45	48	23	22	16	19
Polen	68	36	14	7	14	15
Schweden	51	45	24	28	13	16
Slowenien	80	15	12	27	8	10
Großbritannien	45	43	18	24	14	10

Q: TED (2016), WIFO Berechnungen.

Übersicht 9: Durchschnittliches Gewicht von Kriterien in Vergaben in ausgewählten europäischen Ländern

FEEI Sektoren, Anteil in %

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

Q: TED (2016), WIFO Berechnungen.

Übersicht 10: Durchschnittliches Gewicht von Kriterien in Vergaben in ausgewählten europäischen Ländern

FMMI Sektoren, Anteil in %

	Preis	Qualität	Vergabekriterium		Garantie	Nachhaltigkeit
			Lieferung	Service		
Anteile in %						
Österreich	89	28	9	10	4	5
Deutschland	71	26	21	13	15	23
Finnland	63	38	10			25
Frankreich	54	52	28	30	21	22
Italien	36	53	22	22	14	12
Niederlande	57	42	11	5	5	28
Polen	81	9	18		11	
Schweden	65	28	14	25		11
Slowenien	80	13	11	6	7	
Großbritannien	52	40	18	24	9	9

Q: TED (2016), WIFO Berechnungen.

4.3 Grenzüberschreitende Vergaben, Distanz und Ausschreibungskriterien

Neben der Analyse des Status quo bezüglich der verwendeten Ausschreibungstypen stellt sich auch die Frage, ob die Verwendung des Bestbieterprinzips und preisfremder Kriterien Auswirkungen auf die grenzüberschreitenden Auftragsvergaben hat.

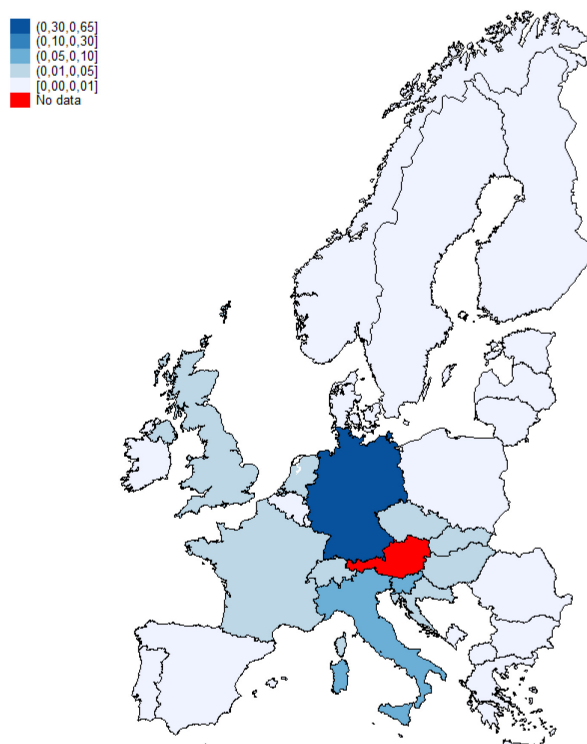
Grenzüberschreitende Vergaben im Oberschwellenbereich sind selten und traten nur in rund 1,9% aller Fälle auf. Die niedrige Zahl von grenzüberschreitenden Vergaben ist zum Teil auf die Niederlassungsfreiheit zurückzuführen. Dennoch weist Österreich als kleine offene Volkswirtschaft überdurchschnittliche grenzüberschreitende Vergaben auf. Dies gilt sowohl für die Anzahl der Vergaben an ausländische Firmen, als auch bei der Anzahl der von österreichischen Firmen im Ausland gewonnenen Ausschreibungen. In Österreich wurden zwischen 2009 und 2014 6% der Oberschwellenvergaben an ausländische Unternehmen vergeben.²⁵⁾ In Summe stehen jedoch 1.198 ins Ausland vergebene Aufträge im Oberschwellenbereich durch österreichische Auftraggeber einer Zahl von 1.682 Aufträgen von ausländischen Auftraggebern an österreichische Unternehmen gegenüber. Wie Abbildung 9 zeigt, geht ein Großteil dieser Vergaben an Unternehmen aus angrenzenden Nachbarländern, allen voran Deutschland. Über 60% der grenzüberschreitenden Vergaben durch österreichische Auftraggeber (rund 48% gemessen am Auftragsvolumen) gingen an deutsche Unternehmen. Dahinter folgen mit einigem Abstand Italien mit 8%, Slowenien mit 5%, und die Schweiz mit 3% aller grenzüberschreitenden Auftragsvergaben.

Ein ähnliches Muster in Bezug auf die Intensität der Verflechtungen mit den Nachbarstaaten zeigt sich bei den öffentlichen Aufträgen im Ausland, welche an österreichischen Unternehmen vergeben werden. Österreichische Unternehmen gewinnen 35% (rund 21% gemessen am Auftragsvolumen) aller grenzüberschreitenden Vergaben in Deutschland. Relativ hohe Werte erzielen österreichische Unternehmen auch in Italien (9%), Ungarn (7%), Polen (7%), Frankreich (6%), Rumänien (5%) und Slowenien (5% aller grenzüberschreitenden Vergaben).

Bezogen auf die relevanten Sektoren für FEEI und FMMI bestätigt sich die dominante Rolle Deutschlands. Im Falle der FEEI Branchen beträgt der Anteil Deutschlands an den Vergaben an ausländische Unternehmen 71% oder 146 von 205 Aufträgen. Umgekehrt stammen nur 22% bzw. 52 von 236 Aufträgen von deutschen Auftraggebern. Für österreichische Unternehmen in den FEEI Branchen sind auch öffentliche Auftraggeber aus neuen Mitgliedsstaaten relevant: Ungarn (14%), Slowenien (11%), Polen (10%), Rumänien (8%). Etwas anders stellt sich die Situation für die Branchen des FMMI dar. 40 Vergaben an ausländische Auftraggeber stehen 39 Vergaben ausländischer Auftraggeber an österreichische Unternehmen gegenüber. Aufgrund der wesentlich geringeren Fallzahl an grenzüberschreitenden Vergaben sind nur eingeschränkte Interpretationen möglich. Es zeigt sich jedoch, dass Deutschland sowohl als Akquisitionsmarkt als auch als Zielland für öffentliche Vergaben im Bereich der FMMI Branchen eine wichtige Stellung einnimmt.

²⁵⁾ Es ist festzuhalten, dass dieser Anteil nichts über Sub-Aufträge von österreichischen an ausländische Unternehmen oder Sub-Aufträge von ausländischen an österreichische Unternehmen aussagt. Darüber hinaus kann nicht unterschieden werden, ob das Unternehmen eine österreichische Firma im engeren Sinn ist, oder Tochter eines ausländischen Konzerns, da nur die Adressen vorliegen.

Abbildung 9: Länderanteile österreichischer Vergaben an ausländische Unternehmen
Anteil in %



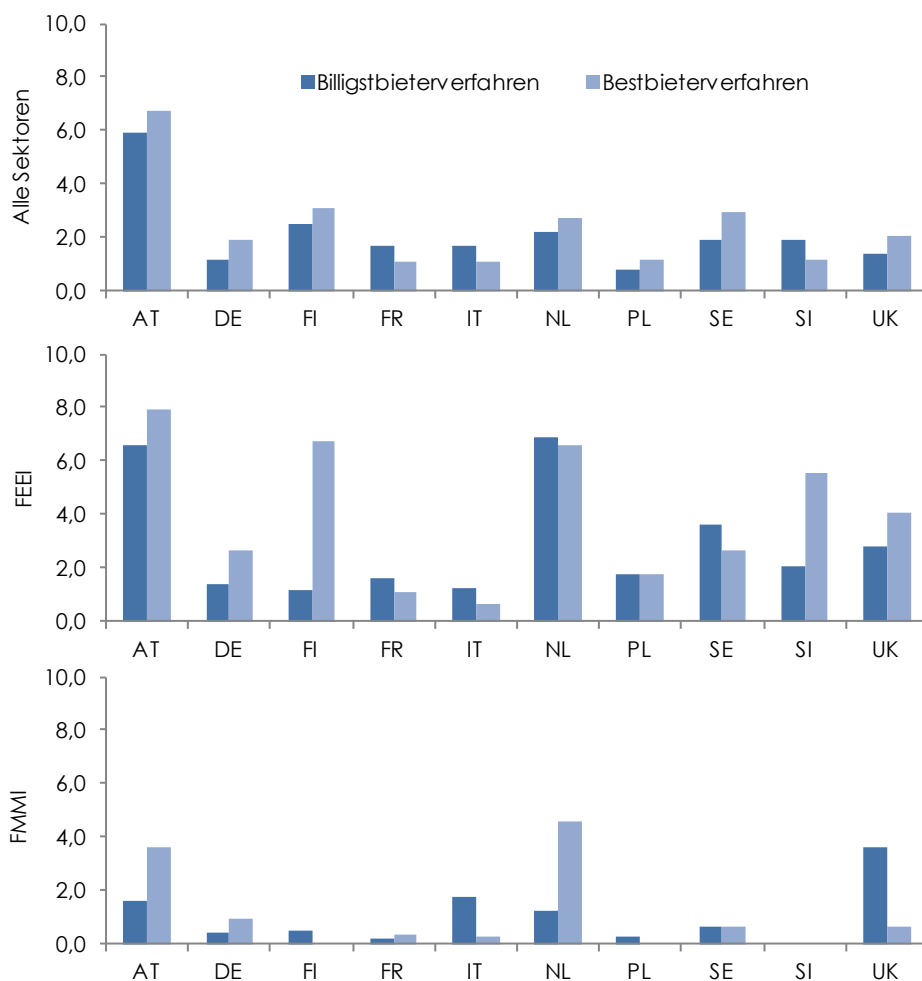
Q: TED (2016), WIFO Berechnungen.

Der Zusammenhang zwischen Vergabeverfahren und der Wahrscheinlichkeit einer grenzüberschreitenden Vergabe, wird in Abbildung 10 dargestellt. Im Falle Österreichs gilt insgesamt, als auch für die Branchen des FEEL und des FMML, dass Bestbietervergaben stärker mit grenzüberschreitender Auftragsvergabe korrelieren als Billigstbieterverfahren. Abgesehen von Frankreich, Italien, und Slowenien, zeigt sich dieser Zusammenhang auch für Deutschland, den nordischen Ländern, aber auch Niederlande, Polen und dem Vereinigten Königreich. Im Gros der untersuchten Länder stellt sich die Situation in den Branchen des FEEL sehr ähnlich dar. Etwas heterogener ist der Zusammenhang für die FMML Branchen, wo wenige grenzüberschreitende Vergaben stattfinden, andererseits aber die Ergebnisse unterschiedlich zum Durchschnitt über alle Branchen ausfallen (z.B. für das Vereinigte Königreich). Ein höherer Anteil von preisfremden Kriterien im Sinne einer stärkeren Gewichtung korreliert generell positiv mit grenzüberschreitenden Vergaben.

Obwohl dies keine kausalen Schlüsse dahingehend zulässt, ob eine Ausweitung des Bestbieterprinzips zu mehr oder weniger grenzüberschreitenden Vergaben führt, gibt es jedenfalls keine Evidenz dafür, dass grenzüberschreitende Auftragsvergaben bei Verwendung von Bestbieterprinzipien seltener vorkommen als bei Verwendung des Billigstbieterprinzips.

Abbildung 10: Wahrscheinlichkeit einer grenzüberschreitenden Vergabe in Abhängigkeit zur Vergabeart

Angaben in %



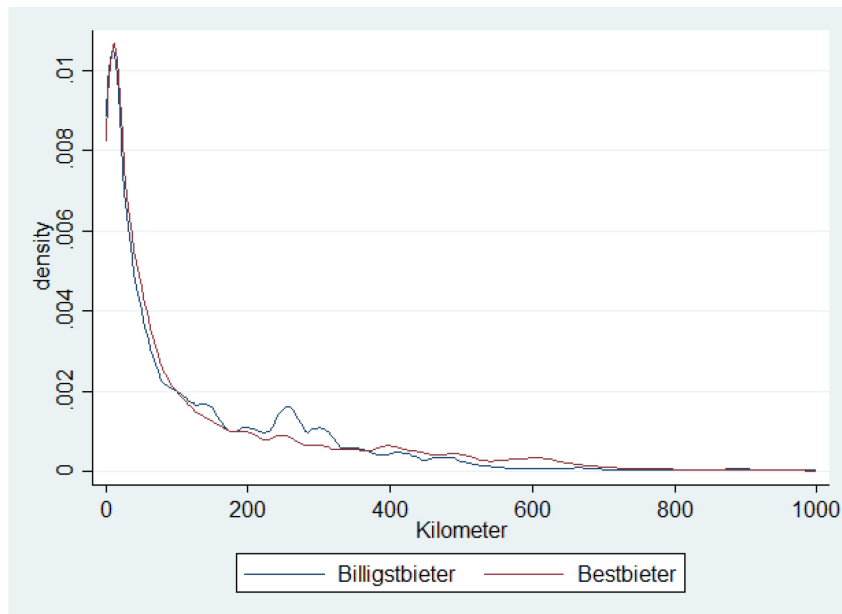
Q: TED (2016), WIFO-Berechnungen.

Auch was die regionale bzw. lokale Streuung von öffentlichen Aufträgen betrifft scheint sich kein klarer Zusammenhang zum Vergabekriterium zu ergeben. Nach Geocodierung der Adressen (Postleitzahl) der Auftraggeber und Auftragnehmer sowie Berechnung der Distanz (Luftlinie) zwischen den entsprechenden Geokoordinaten ergibt sich das in Abbildung 11 dargestellte Bild der Häufigkeitsverteilung. Prinzipiell sind sehr geringe Vergabedistanzen von unter 50km am häufigsten,²⁶⁾ d.h. selbst bei den relativ großen Oberschwellenvergaben in der Europäischen Union werden die meisten Güter und Dienstleistungen von lokal und regional angesiedelten Unternehmen bereitgestellt. Die Häufigkeit geht mit zunehmender Distanz relativ stark zurück, was nicht unplausibel erscheint. Vergaben über 200km sind bereits äußerst selten. In Bezug auf die Vergabeart ergeben sich wie bereits bei der grenzüberschreitenden Vergabe keine klaren Unterschiede zwischen Billigst- und Bestbieterprinzipien. Die mittels beider Verfahren vergebenen Aufträge zeigen einen äußerst ähnlichen Verlauf in Bezug auf die beobachtete Vergabedistanz. Obwohl wieder keine kausalen

²⁶⁾ Es ist zu beachten, dass aufgrund der Geocodierung anhand der Postleitzahlen eine gewisse Aggregierungsverzerrung entsteht. Haben Auftraggeber und Auftragnehmer beispielsweise dieselbe Postleitzahl, wird die Distanz als 0 bemessen. Aufgrund der Häufigkeit lokaler Vergaben dürfte dies tendenziell zu einer Unterschätzung der Distanzen führen, speziell im Bereich unter 50km.

Schlüsse zulässig sind, stellt dies ein weiteres Indiz dar, dass der Effekt einer stärkeren Verwendung des Bestbieterprinzips zu unklaren Auswirkungen auf die lokale und regionale Wertschöpfung führt.

Abbildung 11: Häufigkeitsverteilung der Distanz zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer in Abhängigkeit zur Vergabeart



Q: TED (2016), WIFO-Berechnungen.

4.4 Zusammenfassung

In Österreich werden etwas mehr als die Hälfte der Oberschwellenvergaben mittels Bestbieterprinzip vergeben. Eine detaillierte Betrachtung dieser Vergaben zeigt jedoch, dass die Gewichtung preisfremder Kriterien in vielen Fällen sehr gering ist. Bei knapp 20% der Bestbietervergaben beträgt das Gewicht des Preises über 95%, in rund 44% der Fälle beträgt das Gewicht des Preises zumindest 80%. Eine sektorale Aufgliederung der Ergebnisse zeigt, dass sich in Österreich vor allem produkt- und leistungsspezifische Vergabepraktiken für die Dominanz des Preiskriteriums verantwortlich zeichnen. So sind in den Bereichen Bauwesen, Rohstoffe und Nahrungsmittel nicht nur seltener Bestbieterverfahren zu beobachten, sondern auch die Gewichtung von Nicht-Preis-Kriterien ist hier wesentlich geringer als bei Dienstleistungen, Maschinen und Ausstattung oder Produktion und Fertigung. Die Ergebnisse zeigen außerdem, dass die Art der preisfremden Kriterien eine große Rolle spielt. Prinzipiell ergibt sich der Zusammenhang, dass nur Qualitätskriterien zu einer systematischen Verringerung des Preisgewichts in Bestbieterausschreibungen zu führen scheinen. Andere preisfremde Kriterien wie Garantien oder Nachhaltigkeitskriterien finden zwar Anwendung, sind aber bis auf wenige Ausnahmefälle mit geringem Gewicht versehen.

Die Ergebnisse für die beiden Fachverbände FEEL und FMML sind ebenfalls deutlich von diesen sektorenspezifischen Praktiken determiniert. Im Falle des FMML ist dies primär der Bereich Bauleistungen, was eine unterdurchschnittliche Verwendung des Bestbieterprinzips und eine unterdurchschnittliche Gewichtung von Nicht-Preis-Kriterien impliziert. Beim FEEL sind einerseits ebenfalls Bauleistungen, andererseits aber auch der Bereich Maschinen und Ausstattung relevant. Aufgrund dieser Kombination von zwei polaren Bereichen in der Verwendung des Bestbieterprinzips sind die Ergebnisse des FEEL grob im österreichischen Durchschnitt aller Branchen.

Im europäischen Vergleich zeigen sich ähnliche Muster, die speziell auf eine relativ geringe Gewichtung von Nicht-Preis-Kriterien in Österreich hinweisen: Während die Verwendung des Bestbieterprinzips mit 54% im Mittelfeld der untersuchten Länder liegt, ist die Häufung von Gewichtungen des Preiskriteriums über 95% in keinem anderen untersuchten EU-Land so stark ausgeprägt wie in Österreich. Insgesamt ist Österreich aus Sicht der Gewichtung eher mit Ländern wie Polen und Slowenien vergleichbar, welche überproportional häufiger als andere Länder vom Billigstbieterprinzip Gebrauch machen.

Weniger klar sind die Ergebnisse hinsichtlich der Auswirkungen einer verstärkten Verwendung des Bestbieterprinzips. Bei der Analyse von grenzüberschreitenden Vergaben zeigt sich keine Korrelation mit der Art der Vergabe. Sowohl in Österreich als auch über die anderen untersuchten europäischen Länder hinweg zeigen sich keine merklichen bzw. systematischen Unterschiede bezüglich der Vergabeart und der Wahrscheinlichkeit von grenzüberschreitenden Vergaben. Auch im Bezug auf die Distanz zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer scheint kein offensichtlicher Zusammenhang zum Best- oder Billigstbieterprinzip zu bestehen.

5. Befragungen bei Auftragnehmern und Auftraggebern

Die bisherigen Erkenntnisse zeigen, dass in Österreich die rechtlichen Grundlagen für die Einführung einer umfassenden und angemessenen Verwendung des Bestbieterprinzips geschaffen worden sind, dass jedoch die Möglichkeiten der Verwendung des Bestbieterprinzips hinter jener der europäischen Vergleichsländer zurückbleiben. Es stellt sich die Frage wie in Österreich eine angemessene Verwendung des Bestbieterprinzips umgesetzt werden kann ohne dass öffentliche Auftraggeber von Ihrer Verpflichtung zur wirtschaftlichen Gebarung gemäß den Prinzipien der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit entbunden werden.

5.1 Befragung der Auftraggeber

Das WIFO hat im Zeitraum 1.6. bis 15.7.2016 auf der Grundlage eines strukturierten Gesprächsleitfadens (siehe Anhang A.4) folgende neun öffentliche Auftraggeber bzw. Unternehmen (Sektorenauftraggeber) zu ihren Einschätzungen betreffend „Best- vs. Billigstbieterprinzip“ befragt (in alphabetischer Reihenfolge):

- ASFINAG
- BIG
- Energie OÖ
- Energie Steiermark AG (ESTAG)
- ÖBB
- Stadt Wien (Magistratsdirektion)
- Verbund AG
- Vorarlberger Kraftwerke AG
- Wiener Stadtwerke Holding AG

Um einen möglichst authentischen Blick aus der Sicht der in der Praxis täglich mit dem Vergaberecht befassten öffentlichen Auftraggeber bzw. Sektorenauftraggeber (nachfolgend kurz: öAG/SAG) zu erhalten, wurde allen Interviewpartnern seitens des WIFO umfassende Vertraulichkeit ihre Aussagen betreffend zugesichert. Die Auswertung der Interviews erfolgt deshalb in anonymisierter und aggregierter Form, die keinerlei Rückschluss auf einen bestimmten Interviewpartner bzw. das dahinter stehende Unternehmen zulässt.

Es lässt sich festhalten, dass in den Kernaussagen weitestgehende Übereinstimmung aller befragten öffentlichen Auftraggeber / Sektorauftraggeber besteht, sodass die Befragungsergebnisse eine hohe Validität bezüglich der Sichtweise der öffentlichen Auftraggeber bezüglich der Verwendung des Bestbieterprinzips aufweisen (dürfte).

Ausnahmslos wird der stetig steigende administrative Aufwand durch eine zunehmende Regulierungsdichte sowie die Komplexität des Vergaberechts beklagt. Das führt zwangsläufig zu höheren Kosten für die Bereitstellung von spezialisierter Expertise im Vergaberecht, die von den öAG/SAG entweder unternehmensintern vorgehalten oder extern zugekauft wird.

Nach Einschätzung der öAG/SAG betrifft der steigende Aufwand aber nicht nur diese selbst, sondern auch die Auftragnehmer – insbesondere für KMU stellt der steigende administrative Aufwand eine immer schwerer zu bewältigende Belastung dar. Dabei wird auch angemerkt, dass

die Zunahme von Anforderungen an die Auftragnehmer die politischen Bemühungen zur Förderung von KMU konterkarieren dürfte.

Betont wird weiters auch, dass die bereits sehr umfassenden Regelungen des europäischen Gemeinschaftsrechts vom österreichischen Gesetzgeber ("unnötigerweise") vielfach noch übererfüllt werden ("gold plating"), wie das beispielsweise bei der umfassenden Verankerung des Bestbieterprinzips in der BVergG-Nov 2015 der Fall war.

Die zunehmende Regulierungsdichte und -tiefe führt nach Ansicht der Befragten fast durchgängig zu einer Abnahme der Rechtssicherheit. Die Anfechtungswahrscheinlichkeit von Vergabeverfahren durch unterlegene Bieter steigt überproportional mit der zunehmenden Regulierungsdichte, weil sich dadurch die Angriffsfläche vergrößert. Hinsichtlich der neuen Bestimmungen zum verpflichtenden Bestbieterprinzip (§ 79 bzw. 236 Abs 3 BVergG) wird die Entwicklung einer umfassenden Judikatur erwartet, da es hinsichtlich dieser Norm umfassenden Auslegungsbedarf gibt. Es wird seitens der öAG/SAG damit gerechnet, dass man sich zu einer rechtskonformen Gewichtung der Zuschlagskriterien "herantasten wird müssen".

Grundsätzlich wird das Bestbieterprinzip von allen Befragten als sinnvoll erachtet, wenn es die Komplexität des Ausschreibungsgegenstandes erfordert und die Nutzen-Kosten-Relation aus Sicht des öAG/SAG positiv ist. Wenn das der Fall ist, wurde von den befragten öAG/SAG das Bestbieterprinzip auch bisher zur Anwendung gebracht, eben weil es wirtschaftlich vernünftig ist. Am häufigsten kommen Qualität, technische Spezifikationen, (verlängerte) Garantie- und Lieferfristen sowie Wartungs- und Lebenszykluskosten zur Anwendung. Der Preis bleibt aber das bestimmende Zuschlagskriterium mit in der Regel mit einer Gewichtung von mindestens 70% bis zu weit über 90%.

Als kontraproduktiv wird aber der gesetzlich normierte Zwang zur umfassenden Anwendung des Bestbieterprinzips gesehen, weil dies den Spielraum der öAG/SAG "unnötigerweise" einengt. Ein wirtschaftlich denkender öAG/SAG kann selbst am besten beurteilen, wann welches Vergabeprinzip zur Anwendung kommen soll. Die diesbezügliche Bevormundung durch den Gesetzgeber wird bis auf wenige Ausnahmen negativ gesehen, zumal die Pflicht zur Verwendung des Bestbieterprinzips auch unerwünschte kontraproduktive Auswirkungen erzielen kann.

Besonders skeptisch zeigten sich die Befragten bei der Berücksichtigung von "vergabefremden Zielen" wie beispielsweise industrie-, umwelt-, arbeitsmarkt- und sozialpolitische Aspekte im Vergaberecht, die mit dem eigentlichen Ausschreibungsgegenstand in keiner direkten Beziehung stehen. Die meisten Gesprächspartner merkten an, dass für die Verwirklichung von "Sekundärzielen" die öffentliche Auftragsvergabe und das BVergG nicht geeignet seien, weil sie dem primären Regelungszweck des Vergaberechts zuwiderlaufen. Die politische Instrumentalisierung des Vergaberechts für diese Zwecke wird weder als sinnvoll noch als zielführend erachtet. Dennoch erwarten die meisten Gesprächspartner, dass der politische Druck in diese Richtung eher zunehmen wird.

Als weiterer Kritikpunkt wurde von manchen Gesprächspartnern angebracht, dass die öAG/SAG vom Gesetzgeber in unzumutbarem Ausmaß als "Gehilfen" von Finanzpolizei und Sozialversicherung zur Aufdeckung von Lohn- und Sozialdumping eingesetzt werden. Diese hoheitlichen Überwachungstätigkeiten sollten bei den zuständigen Behörden bleiben und nicht an öAG/SAG ausgelagert werden.

5.2 Befragung der Auftragnehmer

Die Befragung der Auftragnehmer fand im August und September 2016 anhand eines strukturierten Gesprächsleitfadens (siehe Anhang A.5) statt. Die Unternehmer wurden von den Fachverbänden kontaktiert und vom WIFO zu ihren Einschätzungen betreffend "Best- versus Billigstbieterprinzip" befragt.

Während die Befragung der Auftraggeber zu einer mehr oder weniger einheitlichen Einschätzung des Bestbieterprinzips und der letzten Novelle geführt hat, war die Einschätzung von Seiten der Auftragnehmer deutlich heterogener und stark von den Spezifika des öffentlichen Beschaffungsmarkts abhängig, auf denen die Unternehmen agieren. Die Unternehmen können grundsätzlich drei Gruppen zugeordnet werden: Unternehmen die primär im Bereich der Bauwirtschaft tätig sind, Unternehmen im Bereich Haustechnik und primär in der Bauwirtschaft aktiv sind, sowie Unternehmen, die größere technische Anlagen bzw. Fahrzeuge liefern.

Änderungen durch Novellen des Bundesvergabegesetzes

Insgesamt geben die Unternehmen an, dass die bisherigen Novellen des BVerG 2006 sich nur wenig auf administrativen Kosten und die Teilnahme an Ausschreibungen der Unternehmen ausgewirkt haben. Im Bereich der Rechtssicherheit wird angemerkt, dass die Möglichkeit Vergaben zu beeinspruchen klarer definiert sei. Compliance Regeln helfen dabei, können aber auf Seiten der vergebenden Stellen auch zu Verzögerungen führen. Der administrative Aufwand hat sich in einigen Bereichen durch Präqualifikationsverfahren im Vorfeld einer Ausschreibung zum Teil erheblich erhöht. Hier könnte die Effizienz gesteigert werden, allerdings werden von einigen Gesprächspartnern die zusätzlichen administrativen Kosten als sehr sinnvolle Maßnahmen gesehen. Ein höherer Planungsaufwand, kann positiv sein, weil dann die Vergabe und die Durchführung der Leistungen zu weniger Überraschungen führen. Auf der anderen Seite hat die elektronische Abgabe von Geboten und die europäische Eigenklärung das Potential den administrativen Aufwand zu reduzieren. Bei nicht standardisierten Gütern sei die Angebotslegung in der Regel mit sehr hohem Aufwand verbunden.

Einschätzung des Bestbieterprinzips

Bei der Einschätzung der Novelle 2015 gehen die Meinungen etwas stärker auseinander. Zum einen wird konstatiert, dass das Ziel Sozial- und Lohndumping zu bekämpfen durch die Novelle nicht erreicht wird. Vor allem Gesprächspartner aus den baunahen Branchen gehen davon aus, dass sich wenig daran ändern wird, wie die Vergaben in Zukunft durchgeführt werden.

Von anderen Unternehmen wird die Stärkung des Bestbieterprinzips begrüßt, auch wenn die Novelle von einzelnen Gesprächspartnern als "halbherziges Nachziehen zu in andern EU Ländern länger praktiziertem ist". Insbesondere Unternehmen aus dem FEEI stehen einer Stärkung des Bestbieterprinzips positiv gegenüber, und begrüßen die Novelle 2015. Das Bestbieterprinzip ermögliche innovative Qualitätsaspekte und grüne Technologien in den Ausschreibungsprozess einzubringen. Das Bestbieterprinzip sei insbesondere bei funktionalen Ausschreibungen mit der Möglichkeit Alternativen vorzuschlagen sehr gut geeignet. In diesen Fällen, wenn der Auftraggeber die Lösung nicht vollständig vorgibt, sind auch zweistufige Verhandlungsverfahren gut geeignet um Bestbieterverfahren durchzuführen.

Die Unternehmen sehen im Gegensatz zu den Auftraggebern keinen "Zwang" zum umfassenden Bestbieterprinzip. Zum einen besteht der "Zwang" nur auf dem Papier, weil viele Bestbieterverfahren

in Wahrheit Billigstbietverfahren sind. Billigstbieterverfahren sind i.d.R. mit detaillierter Spezifizierung der Leistung immer noch möglich. Billigstbieterverfahren ohne detaillierte Spezifizierung der Leistung wären ohnehin sehr problematisch, weil sie Nachverhandlungen Tür und Tor öffnen würden.

Die Unternehmen gehen davon aus, dass bei einem Bestbieterverfahren, die Preise tendenziell höher sind, insbesondere wenn Zuschlagspreise betrachtet werden. Dies wird beim Billigstbieterprinzip kritisiert, denn hier wird zu oft nur auf den Zuschlagpreis geschaut, aber nicht auf den effektiv realisierten Preis (nach Nachverhandlungen). Allzu oft stellt sich heraus, dass ein Billigstangebotzuschlag sehr teuer sein kann. Hier gäbe es die Probleme der Wahrnehmung der Gesamtkosten aufgrund von Planungsfehlern und "naiven" Vergaben.

Verwendung des Bestbieterprinzips in Österreich

Von den Unternehmen wird angemerkt, dass in Österreich das Bestbieterprinzip wenig verwendet wird. Unternehmen aus dem FMMI, besonders jene, die baunahe Leistungen erbringen, geben an, dass es in ihren Bereichen nur vereinzelt Bestbieterausschreiben gegeben hat. Unternehmen aus dem FMMI merken an, dass die Gewichtungen von Qualitätszuschlagskriterien zu gering seien, sodass bei den meisten Vergaben der Preis das letztlich absolut überwiegende Zuschlagskriterium bleibe. Einzelne Gesprächspartner geben an, dass nach ihrer Ansicht nach rund 80 bis 90 Prozent der in Österreich als Bestbietervergabe ausgeschriebene Vergaben versteckte Billigstbietervergaben seien. Nach Ansicht der meisten befragten Unternehmen/Experten kann man erst ab einer Gewichtung von preisfremden Zuschlagskriterien von ca. 30% von einem "echten Bestbieterprinzip" sprechen, weil erst dann ein gewisser Trade-off zwischen Qualität und Preis entstehen kann. Damit bestätigen die Angaben der Unternehmen die empirische Darstellung der österreichischen Auftragsvergabe im internationalen Vergleich.

Kritisch gesehen wird von vielen Unternehmen die Art und Weise wie preisfremde Kriterien verwendet werden. Allzu oft wird auf leicht nachprüfbar aber für die Leistungserbringung nebensächliche Qualitätseigenschaften abgestellt, während projektnahe – oft nur mit erheblichen Aufwand spezifizierbare Qualitätseigenschaften – unter den Tisch fallen würden. Qualitätsmerkmale, die darauf basieren ob ein Projektleiter einen Studienabschluss oder einen HTL Abschluss habe, seien weitgehend projektfremd und hätten oft wenig mit der Qualität des Produkts, der Arbeit oder der Leistung zu tun. Die Unternehmen plädieren hier für ein "echtes" Bestbieterprinzip, bei dem die Qualität auf Basis von Eigenschaften des Produkts, der Leistung oder der Arbeit wirklich festgestellt wird.

Widerspruch zwischen Industrie- und Beschaffungspolitik

Einige Unternehmen führen an, dass die Praxis der dem Vergaberecht unterliegenden Beschaffung im Widerspruch zu industrie- und standortpolitischen Zielen stünde: Trotz Lippenbekenntnissen würde wenig für Unternehmen gemacht, die (noch) in Österreich produzieren. Industriepolitisch werde der Standort Österreich propagiert, allerdings werden in der Umsetzung der Vergabepolitik implizit Anreize zur Verlagerung der Produktion gesetzt. Nach Ansicht der Unternehmen kann das Bestbieterprinzip nur einen kleinen Beitrag leisten. Von einigen Gesprächspartnern wird eine weitere Stärkung des gesetzlichen Regelwerks gefordert. Ein eigener gesetzlicher Rahmen für Preis/Qualitätskriterien geschlüsselt nach Komplexität soll geschaffen werden, „total cost of ownership“ und Lebenszykluskosten als relevante Aspekte berücksichtigt werden. Sicherheitsaspekte für kritische Infrastruktur sollten bei Ausschreibungen stärker berücksichtigt werden.

Allerdings werden Eignungskriterien, Betrugsbekämpfung, die Einhaltung von Lohn und Sozialstandards und andere Maßnahmen als besser geeignete Instrumente für faire Vergaben gesehen. Hier würden zum Teil bereits die notwendigen Rahmenbedingungen existieren. Das Problem sei zum Teil aber das Bewusstsein und der Wille bei den Auftraggebern. Der Druck zum Sparen erhöht nicht die Bereitschaft, auf Seiten der Auftraggeber, für österreichische Leistungen, in Abtausch zur lokalen Wertschöpfung, einen leicht höheren Preis zu zahlen.

Ausschreibungsplanung und Projektleitung bei Auftraggebern

Neben dem Bestbieterprinzip wurden auch andere Aspekte angesprochen. Die Unternehmen erwähnten in den Interviews, dass bei komplexen Projekten zu wenig in die Vorbereitung und Planung investiert würde und auch die Projektleitung habe nicht immer die fachliche und technische Entscheidungskompetenz zugeteilt bekommen, die sie benötigt. Wenn die Planung unvollständig ist, bzw. nur einzelne Elemente geplant werden, nicht in Zusammenschau (z.B. der Gewerke) betrachtet werden, führt das zu unvollständigen Leistungsbeschreibungen bei den Ausschreibungen, was notwendigerweise zu unvollständigen Verträgen und unter Umständen kostspieligen Änderungen über Nachverhandlungen führen kann.

Eignungskriterien verschärfen

Der Aspekt der Verschärfung der Eignungskriterien zur Abschreckung von opportunistischen oder verzweifelten Bietern, welche mit zu niedrigen Preisen in Vergaben gehen könnte auch einen Beitrag dazu leisten die besten Bieter zu selektieren.²⁷⁾ Dabei gibt es bereits recht konkrete Vorschläge in der Konzeptfassung einer Verfahrensrichtlinie mit Vergaben der Trägerplattform für Fachfragen zu Planung und Bau (Lechner, 2016), wo ein Nachschärfen bei Eignungskriterien als Weg zum Bestbieterverfahren gesehen wird. Die Vermeidung von nicht fachkundigen, nicht leistungsfähigen und nicht zuverlässigen Bietern soll „falsche Beauftragungen“ verhindern, die in der Folge zu substantiellen Zusatz- und Folgekosten bei Ausfall eines Anbieters führen. Die Verschärfung der Eignungskriterien kann zum einen im Kontext von zunehmenden Präqualifikationsverfahren gesehen werden, führt aber unter Umständen zu Zielkonflikten mit dem Ziel durch Wettbewerb, einen für den Auftraggeber niedrigen Preis zu erlangen. Das von Lechner (2016) vorgeschlagene Verfahren kann ein- oder zweistufig durchgeführt werden, wobei jedenfalls eine Eignungsprüfung vorgesehen ist. Dabei werden die Bieter bezüglich der Fachkundigkeit (technische Kenntnisse), der Leistungsfähigkeit (Personal, Geräte, Materialien und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit), Zuverlässigkeit und Erfahrung (Reputation auf Grund früher Verträge) überprüft. Die erste Stufe besteht aus der Prüfung der Eignungskriterien, wobei die Eignungskriterien je nach Eigenschaften des Projektes (z.B. Komplexität, Volumen, Risikoeinschätzung) justiert werden. In der zweiten Stufe steht dann ein Bestbieterverfahren, das als Zuschlagskriterien neben dem Preis die Auftragsanalyse, das Organisationskonzept, Qualität, Zeit usw. vorsieht.

Kompetenzen und Anreize bei Auftraggebern

Als wichtigste kritischen Punkte bei der Umsetzung von "mehr echtem Bestbieterprinzip" werden die fachlichen Kompetenzen und die Anreize der öffentlichen Auftraggeber gesehen, die zum Teil in den letzten Jahrzehnten einem großen Spardruck ausgesetzt waren und diese Kompetenzen trotz immer komplexerer Technik nicht ausgebaut hätten. Bei Sektorauftraggebern wird eine zunehmende Dominanz von profit-dominiertem Einkauf gegenüber technologisch nachhaltigkeits-

²⁷⁾ Dieser Aspekt wird von den Unternehmen nur eingeschränkt als wettbewerbsbeschränkend gesehen. Von einer auktionstheoretischen Sicht ist eine Verschärfung dann problematisch, wenn es sich um Beschränkung ernstgemeinter Gebote handelt.

orientierter Technik gesehen. Für ein "echtes" Bestbieterprinzip wird technisches, fachliches, betriebswirtschaftliches und juristisches Know-How benötigt um die Qualitätskriterien festzulegen, beurteilen zu können, vor allem aber auch, um die notwendige Entscheidungskompetenz wahrnehmen zu können. Die Unternehmen erwarten, dass insbesondere kleinere Auftraggeber und Auftraggeber mit wenig Erfahrung und fachlicher Kompetenz bei spezifischen Ausschreibungen Schwierigkeiten haben werden, echte Bestbietervergaben durchzuführen. Das Prinzip der Sparsamkeit in der öffentlichen Verwaltung führt zu einer Angst gefragt zu werden, warum nicht der billigste Anbieter genommen wurde. Somit sprechen interne Prozesse bei Auftraggebern gegen das Bestbieterprinzip um Klagen und Einsprüche zu vermeiden, insbesondere im baunahen Bereich. Einsprüche sind in den Bereichen der Unternehmen des FEEL weniger verbreitet. Hier wird eher das "blacklisting" in Folge von Einsprüchen befürchtet.

Es muss für Rechtsicherheit der Auftraggeber gesorgt werden, sonst kommt es nur zum weiteren Anstieg von "Billigstbieterverfahren mit Bestbieter-Feigenblättern", die weder den Auftraggebern noch den Auftragnehmern nützen würden. Daher sehen einige Unternehmen die Gefahr, dass sich ohne klar formulierte (gesetzliche) Vorgaben und einer entsprechenden Bewusstseinsbildung bei Auftraggebern und Politik, kein „echtes“ Bestbieterprinzip in Österreich etablieren wird. Letztlich entscheidet der Kunde (Auftraggeber) was er haben will.

Weiche Faktoren sind zentral für die Umsetzung von mehr "echtem" Bestbieterprinzip

Bewusstseinsbildung bei den Auftraggebern, Meinungsbildung in der Öffentlichkeit und die Erstellung von Richtlinien, um die Rechtssicherheit bei Auftraggebern zu erhöhen sind nach Ansicht aller Gesprächspartner zentral um ein "echtes Bestbieterprinzip" in Österreich zu schaffen. Viele Gesprächspartner waren der Meinung, dass der rechtliche Möglichkeitsraum dafür weitgehend existiert, dieser aber mit Leben gefüllt werden muss.

Branchenspezifische Zuschlagskriterienkataloge (Guidlines, Richtlinien) können ein Instrument sein, wie man zu einem gemeinsamen Verständnis zwischen Auftraggebern, Auftragnehmern und Rechtsprechung kommen kann, welches für die Rechtssicherheit bei Bestbieterverfahren als sehr wichtig erachtet wird. Die Gesprächspartner/Unternehmen haben aber auch darauf hingewiesen, dass solche Kataloge/Richtlinien durch eine eigene öffentliche Stelle geschaffen werden sollen. Eine solche Stelle könnte auch zum Monitoring des Vergabewesens eingesetzt werden und Lernprozesse institutionalisieren. Unternehmen/Gesprächspartner sehen hier auch, dass eine gewisse Zentralisierung der Vergaben für die Durchführung "echter" Bestbieterverfahren vorteilhaft sein könnte, wobei allerdings der österreichische Föderalismus berücksichtigt werden muss. Landesvergabegesellschaften und die Bundesvergabegesellschaft könnten insbesondere für kleinere Auftraggeber Expertise für die Durchführung von Bestbieterverfahren zur Verfügung stellen. Kritisch wurde auch die geringe Bereitschaft Alternativangebote zuzulassen gesehen, Alternativangebote wären insbesondere für neuere und innovative Lösungen relevant.

5.3 Zusammenfassung

Die Interviews mit Auftraggebern und Auftragnehmern bestätigen weitgehend die empirischen Ergebnisse, dass in Österreich das Bestbieterprinzip zwar verwendet wird, dies aber mit unterdurchschnittlichen Gewichten. Der rechtliche Rahmen ist mit der letzten Novelle des BVerG 2006 Novelle bereits stark auf das Bestbieterprinzip ausgerichtet. Allerdings merken vor allem die Auftragnehmer an, dass es auch darum gehen muss diesen rechtlichen Rahmen mit Leben zu füllen.

Als wichtigstes Hindernis für die Einführung "echter" Bestbieterverfahren im Vergabewesen werden von Seiten der Auftragnehmer Anreize und Kompetenzen der ausschreibenden Stellen gesehen, weil Bestbieterverfahren mit höheren Kosten verbunden sind. Von Seiten der (Sektor-) Auftraggeber wird dagegen tendenziell die verpflichtende Einführung des Bestbieterprinzips kritisch gesehen.

Die Interviews zeigen, dass das Bestbieterprinzip besonders geeignet gesehen wird, wenn (a) der Auftraggeber sich noch nicht ganz im Klaren bezüglich der Problemlösung ist und (b) Mehrwert schaffen möchte, aber nicht zu jeden Preis. Umweltgerechtigkeit, Lebenszykluskosten, Energieeffizienz sind Aspekte die Geld kosten und über ein Bestbieterprinzip berücksichtigt werden können, wenn entsprechende Zuschlagskriterien projektnah formuliert werden können. Aus der Befragung der Auftraggeber und der Auftragnehmer kommt jedenfalls die Einschätzung, dass die preisfremden Kriterien hinsichtlich ihrer Wirkung belastbar (d.h. empirischer und möglichst „harter“ quantitativer Evidenz) sind, und dass die Berücksichtigung dieser Kriterien zu einer Verbesserung des Zuschlagsergebnisses führt.

Viele der Gesprächspartner betonten, dass die Novelle 2015 zwar recht neu sei, aber das Bestbieterprinzip bereits seit längerem existiert. Während die Erfahrungen der Auftragnehmer nicht unbedingt für eine Verstärkung des Bestbieterprinzips sprechen, zeigen die Erfahrungen und Einschätzungen der Auftraggeber, dass in Österreich noch einiges getan werden sollte, um das Bestbieterprinzip tiefer zu verankern und den rechtlichen Möglichkeitsspielraum auszufüllen. Wie die Gesprächspartner betonen geht es nicht darum immer und überall ein Bestbieterprinzip durchzuführen, sondern primär darum die Verwendung des Bestbieterprinzips grundsätzlich besser zu verankern. Die empirische Evidenz und die Gespräche mit den Auftragnehmern legen nahe, dass der rechtliche Möglichkeitsraum nicht ansatzweise ausgeschöpft ist.

6. Wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen

Das Bestbieterprinzip

In der BVergG-Nov 2015 wurde die Präferenz des Bestbieterprinzips für den Ober- und den Unterschwellenbereich als zentrales Vergabeprinzip normiert. Nur in eng definierten Grenzen, wenn der Qualitätsstandard einer Leistung klar und eindeutig auf festgelegtem Niveau in technischer, wirtschaftlicher und rechtlicher Hinsicht beschrieben werden kann, darf der öffentliche Auftraggeber weiterhin zwischen dem Billigst- und Bestbieterprinzip wählen.

Die empirische Evidenz zu den Oberschwellenvergaben in Österreich und ausgewählten europäischen Ländern zeigt, dass die Mehrzahl an Vergaben bereits heute mittels Bestbieterprinzip durchgeführt wird. Obwohl sich Österreich bei der Verwendung des Bestbieterprinzips mit Deutschland, Schweden und Finnland im europäischen Mittelfeld befindet, kommt die Anwendung des Bestbieterprinzips insofern zu kurz, als dass die Gewichtung von preisfremden Kriterien deutlich unterdurchschnittlich ist.

Aus der ökonomischen Literatur zu Auktionen lässt sich ableiten, dass mit zunehmendem Komplexitätsgrad der Ausschreibung, höherer Unvollständigkeit der Verträge und geringerer Zahl der Anbieter, Standardauktionen nach dem Billigstbieterprinzip im Vergleich zu Bestbieterauktionen, mit Berücksichtigung von preisfremden Charakteristiken, suboptimale Ergebnisse bringen. Somit definieren wesentliche Projekteigenschaften (Volumen, Komplexität und vertragliche Unvollständigkeiten) sowie die Marktstruktur auf der Anbieterseite, wichtige Parameter für die Entscheidung welches Ausschreibungsverfahren (offenes Verfahren, beschränkte Ausschreibung, Verhandlungsverfahren) und welches Vergabeverfahren (Billigst- oder Bestbieterprinzip) implementiert werden soll, um für alle Beteiligten zu guten Ergebnissen zu führen.

Im Gegensatz zur Wahl des Angebotes mit dem niedrigsten Preis ("Billigstbieterprinzip"), wo der Preis das alleinige Zuschlagskriterium darstellt, sind die Zuschlagskriterien bei der Wahl des technisch und wirtschaftlich günstigsten Angebotes ("Bestbieterprinzip") vielfältiger Natur. Die vom BVergG (nicht abschließende Aufzählung in § 2 Z 20 lit. d sublit. aa) zusätzlich zum Preis als nicht diskriminierend und mit dem Auftragsgegenstand zusammenhängend definierten Kriterien – Qualität, technischer Wert, Ästhetik, Zweckmäßigkeit, Umwelteigenschaften, Betriebskosten, Rentabilität, Kundendienst und technische Hilfe, Lieferzeitpunkt und Lieferungs- bzw. Ausführungsfrist – nach welchen das technisch und wirtschaftlich günstigste Angebot ermittelt wird, sind grundsätzlich aus ökonomischer Sicht geeignet.

Allerdings bedarf die Umsetzung des Bestbieterprinzips einer quantitativen Operationalisierung (Gewichtungsfunktion) für die Anwendung in der Praxis. Es gibt eine Vielzahl von Möglichkeiten Gewichtungsfunktionen zu definieren. Diese müssen in den Ausschreibungen transparent gemacht werden. Wichtig ist die Forderung, dass die preisfremden Kriterien weitgehend Projekt- bzw. auftragspezifisch sein sollen, denn nur eine solche Ausgestaltung der preisfremden Kriterien erlaubt es die spezifische Komplexität zu berücksichtigen und stellt die Anreizkompatibilität der Zuschlagskriterien und deren Gewichtung sicher. Ein "one size fits all" Ansatz führt mit Sicherheit zu suboptimalen Ergebnissen, weil dabei die spezifischen Stärken des Bestbieterprinzips nicht berücksichtigt werden. Daher ist der Entwicklung und der transparenten Kommunikation der Bewertungsmatrix (Scoreboard) in den Ausschreibungsunterlagen besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Dies erfordert ausreichende fachliche Entscheidungskompetenz bei den ausschreibenden Stellen.

Mehr "echte" Bestbieterverfahren

Wie die empirischen Ergebnisse zur Verwendung des Bestbieterprinzips in Österreich im Vergleich zu anderen europäischen Ländern nahelegt, kann die Verwendung von Bestbieterverfahren in Österreich verbessert werden. Einer höheren Gewichtung von preisfremden Zuschlagskriterien steht rechtlich nichts im Wege. Es geht dabei primär um weiche Faktoren, Überzeugungsarbeit aber auch um Ressourcen, Kompetenzen und Anreize bei den ausscheidenden Stellen. Wie von den Gesprächspartnern der Auftragnehmerseite betont, geht es weniger um neue gesetzliche Regulierungen einzuführen als darum den bestehenden Möglichkeitsraum besser zu gestalten. Überzeugungsarbeit und Aufklärung sind dabei zentral. Referenzkataloge und Richtlinien, welche rechtliche und praktischen Probleme, die sich aus der Verwendung des Bestbieterprinzips für die ausschreibenden Stellen und die bewerbenden Unternehmen darstellen, sind dafür ein unabdingbares Instrument.²⁸

Dabei geht es nicht primär darum verbindliche Regeln für Zuschlagskriterien über die Hintertür zu schaffen, sondern darum, breite sektorspezifische Richtlinien bereitzustellen, welche Bandbreiten für mögliche Kriterien und Unterkriterien spezifizieren und mögliche Gewichtungsmethoden vorstellen. Nur so kann das Bestbieterprinzip für Auftraggeber und Auftragnehmer transparent und attraktiv gestaltet werden. Solche Richtlinien schaffen Orientierung für ausschreibende Stellen, insbesondere für solche, die ungenügend Erfahrung und Ressourcen haben. Es wird empfohlen die Erstellung dieser nicht nur den Auftraggeber- oder Auftragnehmerseite zu überlassen, sondern durch eine eigene öffentliche Stelle erarbeiten zu lassen, die diese Richtlinie in Konsultation mit Auftragnehmern und Auftraggebern entwickelt. Idealerweise wäre eine solche öffentliche Stelle auch mit der Sammlung und Verteilung von Daten zu öffentlichen Aufträgen sowie dem Monitoring des österreichischen Vergabewesens betraut.

Ein „echtes“ Bestbieterprinzip erlaubt es den Bietern auch Angebote mit einem alternativen Leistungsvorschlag vorzulegen (Alternativangebote). Nach derzeitiger Rechtslage kann der Auftraggeber in der Ausschreibung ausdrücklich angeben, ob und welche Art von Alternativangeboten zugelassen sind. Falls der Auftraggeber keine Angabe über die Zulässigkeit von Alternativangeboten gemacht hat, so sind Alternativangebote nicht zugelassen. Insbesondere bei Ausschreibungen, die nach dem Kriterium des technisch und wirtschaftlich günstigsten Angebotes (Bestbieterprinzip) ausgeschrieben werden, sollen Alternativangebote aber zugelassen werden, um neue und innovative Lösungen nicht ex ante auszuschließen.

Feigenblatt- und projektfremde Kriterien

Es ist sicherzustellen, dass die Gewichtungsschemen bei Bestbietervergaben so gestaltet sind, dass es sich nicht um ein verstecktes Billigstbieterprinzip unter der Verwendung von "Feigenblattkriterien" handelt. Derartige Vergaben sind besser gleich als Billigstbietervergaben zu gestalten. Projektbezogene Zuschlagskriterien sollen entsprechend ihrer Wichtigkeit für das Projekt in die Bewertungsmatrix eingehen.

Vor dem Hintergrund der im Vergleich mit den Vergleichsländern niedrigen Gewichtung von preisfremden Kriterien bei Vergaben in Österreich, ist die Frage nach dem Umgang mit "Feigenblattkriterien" von großer Relevanz. Abgesehen von einer rechtlichen Lösung in Form einer Rechtsprechung bezüglich Mindestgewichtungen, sollte verstärkt auch die Anreizstruktur der öffentlichen Auftraggeber in den Fokus der Betrachtung kommen. Länder wie Frankreich oder die

²⁸ Es gibt bereits Richtlinien, Leitlinien wie zum Beispiel den Entwurf von Lechner (2016), Faire Vergaben (2016), das Handbuch zur Vergabe der WKO (o.J.) sowie die Leitlinie für die Vergabe von Ingenieursleistungen des Fachverband Ingenieurbüros (2014). Beispiele für Umweltkriterien für 14 Produktgruppen werden auf nachhaltigebeschaefung.at präsentiert.

Niederlande verwenden überdurchschnittlich oft das Bestbieterprinzip. Allerdings zeigen die Vergabepraktiken in Schweden und Finnland auch, dass ein sinnvoller Vergabemix nicht allein auf eine vermehrte Verwendung des Bestbieterprinzips abzielen kann, sondern insbesondere dadurch realisiert werden kann, dass preisfremde Kriterien bei den Ausschreibungen, die als Bestbietervergaben durchgeführt werden, auch ein entsprechend hohes Gewicht erhalten.

Die Verwendung von "vergabefremden" Zuschlagskriterien ("Sekundärzwecke"), d.h. die Berücksichtigung von umwelt- und sozialpolitischen Belangen, ist aus ökonomischer Sicht nicht ganz unproblematisch, wenn die zusätzlichen Kriterien in keinem Bezug zur Zielfunktion des konkreten Ausschreibungsgegenstands stehen. Die gesonderte Betrachtung von projektnahen wirtschaftspolitischen Zielen ist ein zentrales Element von Bestbieterverfahren im Rahmen der strategischen Beschaffung. Weil aber das Beschaffungswesen seine zusätzlichen strategischen und wirtschaftspolitischen Ziele nur dann erreichen kann, wenn angemessene Zuschlagskriterien projektnah formuliert werden, wird die Verwendung von generellen Zuschlagskriterien über alle Vergaben hinweg nicht empfohlen. Gerade die strategische Verwendung des Vergabewesens erfordert es die Vergabe als strategische Ressource zu betrachten. Dies erhöht die Anforderungen an Kompetenzen und Mittelausstattung der ausschreibenden Stellen. Geeignete Kriterienkataloge und Richtlinien (vgl. oben) können hier zum Teil Abhilfe schaffen.

Verhandlungsverfahren

Die neuen europäischen Vergaberichtlinien, die 2014 beschlossen wurden und 2016 in Kraft getreten sind, geben den Stellen, die öffentliche Vergaben durchführen mehr Flexibilität bei der Auswahl der Unternehmen und in der Durchführungsphase. Dabei werden insbesondere Verhandlungsverfahren mit der Richtlinie gestützt. Die empirische Evidenz zur Verwendung von Vergabeverfahren zeigt erhebliche Heterogenität. Verhandlungsverfahren wurden überproportional in Deutschland verwendet, während zum Beispiel in Großbritannien kaum Verhandlungsverfahren durchgeführt wurden, dafür aber überproportional oft beschränkte Ausschreibungen. Auch in Österreich werden überdurchschnittlich oft Verhandlungsverfahren eingesetzt. Die Änderungen zur weiteren Flexibilisierung der Auswahl des Vergabeverfahrens zugunsten von Verhandlungen werden als Schritt in die richtige Richtung gesehen um die Effizienz des Vergabewesens zu stärken (Saussier – Tirole, 2015).

Diese Neuerungen kommen vor allem der Verwendung des Bestbieterprinzips zu Gute, welches seine Stärken in Verhandlungsverfahren besonders ausspielen kann, da diese Verfahren einiges an Flexibilität bringen, um neue Qualitätsunterschiede herausarbeiten zu können bzw. um innovative Lösungen vergeben zu können. Auch für Österreich zeigt sich ein klar positiver Zusammenhang zwischen der Verwendung des Bestbieterprinzips und Verhandlungsverfahrens. Diese Flexibilität führt aber zu einem höheren Preis. Um diese höhere Flexibilität produktiv nutzen zu können müssen auf der anderen Seite Voraussetzungen geschaffen werden, die das Funktionieren des Wettbewerbs, Transparenz und die Expertise der vergebenden Stellen sicherstellen.

Eine erhebliche Anzahl von Vergaben unterliegt Nachverhandlungen, die oft zu Preissteigerungen führen. Nachverhandlungen können aber notwendig sein um (notwendigerweise unvollständige) Verträge an neue Umstände anzupassen. Allerdings muss dabei auch sichergestellt werden, dass durch Nachverhandlungen nicht der aggressivste Bieter belohnt wird, der auf das Gewinnen des (unrentablen) Vertrages abzielt, um diesen später (gewinnsteigernd) nachzuverhandeln. Dann gilt weder das Bestbieterprinzip noch das Billigstbieterprinzip sondern das wirtschaftlich ineffiziente Prinzip des opportunistischen Bieters. Ex-post Nachverhandlungen kommen insbesondere bei komplexen

und langfristigen Verträgen zu tragen. Transparenz bei Nachverhandlungen erfordert die Verpflichtung der Veröffentlichung von Abänderungen, wenn diese einen gewissen Schwellenwert überschreiten. Saussier – Tirole (2015) schlagen einen Schwellenwert von 10% und ein schlankes Verfahren mit Veröffentlichung einer Abänderungsnotiz vor, das dazu dient die Rechtmäßigkeit der Abänderung zu überprüfen. Sie weisen auch darauf hin, dass Verhandlungsverfahren auch dazu führen können, dass bessere Verträge geschrieben werden, die in der Folge eine geringere Wahrscheinlichkeit der Nachverhandlung aufweisen.

Transparenz und Information

Die Transparenz ist essentiell auf allen Stufen des Vergabeprozesses. Transparenz ist mit Kosten für die Vergabestellen und die privaten Bieter verbunden, ist aber notwendig um Leistungsfähigkeit, Effizienz und Zielerreichung des öffentlichen Beschaffungswesens beurteilen zu können, insbesondere wenn neue Ansätze zur Anwendung kommen. Eine Veröffentlichung von Daten zu Ausschreibungen über Vergaben und ihre Durchführung sind in Österreich nicht vorgesehen. Dies bedeutet, dass die ex ante und ex post Kontrolle von Verträgen nur sehr eingeschränkt möglich ist. Dies führt in der Folge auch zur Situation, dass die Reputation von Bietern nur schwer festgestellt werden kann.

Um die Transparenz zu erhöhen sollte zu jeder Vergabe ein Bericht veröffentlicht werden, welcher auch die relevanten rechtlichen Informationen (Verfahren, ausgewählter Bieter, Anzahl Bieter, Gewichte von Zuschlagskriterien bei Bestbieterverfahren usw.) enthält. Bei Verhandlungsverfahren sieht die europäische Richtlinie Nachverfolgbarkeit und Transparenz der Verhandlung vor, bezeichnet aber nicht die Art und Weise wie dies umgesetzt werden soll. Hier besteht die Möglichkeit, in der österreichischen Umsetzung der Richtlinie Klarheit zu schaffen. Da bei Verhandlungsverfahren auch die Gefahr besteht, dass Ideen gestohlen werden, sollte hier Transparenz und Nachvollziehbarkeit durch Veröffentlichung entsprechender Berichte hergestellt werden. Die Veröffentlichung (auch eingeschränkte) und Verwaltung dieser Daten sollte einer zentralen Stelle übergeben werden.

Daten und Überprüfung

Bisher sind das Wissen und die Daten über Vergaben in Österreich sehr fragmentiert, kaum zugänglich und daher begrenzt. Informationen und Daten werden derzeit nicht systematisch gesammelt, auch weil die Vergabestellen nicht die Mittel haben ihre Vergabeaktivitäten systematisch zu evaluieren. Dies kann dazu führen, dass selbst für vergebende Stellen keine umfassende Zusammenschau der Erfahrungen möglich ist. Damit sind Lernprozesse über Vergabeverfahren und die Bewertung der Reputation von Auftragnehmern über die vergebenden Stellen hinweg nicht möglich.

Allerdings ist das Erheben von Daten oft eine herausfordernde Angelegenheit, insbesondere in föderalen Systemen. Daher ist eine gewisse "flexible und hybride" Form der Zentralisierung anzustreben, bei der der Informationsfluss zu Vergaben in der Ausschreibungsphase und der Durchführungsphase in einer zentralen Stelle zusammenfließt, damit diese Informationen wieder in die Vergabepaxis zurückfließen können. Nur durch die Bereitstellung von Daten können Lernprozesse stattfinden und die relative Effizienz von Vergabeverfahren festgestellt werden. Dies gilt insbesondere bei "neuen" Vergabeverfahren bzw. neuen Regulierungen. Beim Bestbieterverfahren kommt der Evaluierung von Gewichtungsmethoden und Zuschlagskriterien besondere Aufmerksamkeit zu. Auch die Wirkung der Änderung von Eignungskriterien bzw. Maßnahmen welche die Beteiligung von KMU an Vergaben fördern sollen könnten bezüglich ihrer Zielerreichung so auf Basis von zuverlässigen Daten überprüft werden. Auch die Umsetzung von strategischen Zielen im Beschaffungswesen braucht eine Stelle, welche die strategischen Anliegen transportiert bzw. deren Verwendung überprüft.

Über angemessene Schwellenwerte soll sichergestellt werden, dass der administrative Mehraufwand vor allem ökonomisch relevante Vergaben betrifft. Diese Stelle soll Informationen systematisch aufarbeiten um Lernprozesse zu unterstützen, um das Vergabewesen hinsichtlich der tatsächlichen Zielerreichung und Kosten regelmäßig bewerten zu können. Aber auch um ein Reputationsscoring einführen zu können, wie es die neuen europäischen Vergaberichtlinien ermöglichen. Dafür ist eine konsistente Datenbasis notwendig. Die derzeitige Diskussion zur öffentlichen Auftragsvergabe findet zumeist auf Basis von Einzelfällen und indirekter Evidenz statt. Systematische direkte Evidenz ist nicht verfügbar.

Dieser Vorschlag würde in letzter Konsequenz eine Etablierung eines österreichischen Aufsichtsorgans mit Aufgabe der Überwachung, Kontrolle und systematischen Evaluierung von öffentlichen Vergaben erfordern. Wie *Beuter* (2014) anmerkt war im ursprünglichen Kommissionsentwurf die Etablierung derartiger Stellen vorgesehen, die aber wegen gegenteiliger Auffassungen der Mitgliedsstaaten keinen Platz in der Vergaberichtlinie gefunden hat.

Während diese Studie einen groben Überblick über die Verfahrensphase von Ausschreibungen in Österreich geben konnte, gibt es zum aktuellen Zeitpunkt keine systematischen Daten zur Durchführungsphase. Ohne derartige Informationen ist es jedoch nicht möglich, häufig vorgebrachte Vorteile des Bestbieterprinzips (Kosten- und Termintreue, weniger Nachverhandlungen) empirisch zu belegen.

Professionalisierung und Anreize bei den ausschreibenden Stellen

Die Einführung des Bestbieterprinzips erfordert Ressourcen sowie fachliche und technische Kompetenz auf der Auftraggeberseite. Bei komplexen Verträgen steigen auch die Erfordernisse an die ex-post Kontrolle. Nur ein umfassender Überblick über die wirtschaftlichen und technischen Aspekte des spezifischen Projekts ermöglichen es, Entscheidungen rechtzeitig zu treffen. Skalenvorteile sind für die Entwicklung von Kompetenzen wichtig, sie können zu Spezialisierungsvorteilen führen. Daher ist eine gewisse Zentralisierung der Auftragsvergaben anzustreben oder zumindest ein Informationspooling anzustreben. Zentralisierung kann auch negative Auswirkungen haben und über den Verlust direkter Rechenschaftspflichten zu höheren Preisen führen.

Der Fokus auf Kompetenz und Entscheidungskompetenz beim Bestbieterverfahren zeigt, dass insbesondere bei komplexeren Vergabeverfahren auf fachliches, technisches, betriebswirtschaftliches und juristisches Know-How zurückgegriffen werden muss, welches idealerweise bei der ausschreibenden Stelle angesiedelt ist oder über Kontrakte ins Haus geholt werden muss.

Eine umfassende Umsetzung des Bestbieterprinzips in Kombination mit den flexibleren Auftragsvergaben, die in der letzten EU Richtlinie vorgesehen sind, erfordern daher auch eine Professionalisierung der ausschreibenden Stellen, da diese mit größerer Diskretion konfrontiert werden und damit höhere Entscheidungskompetenz wahrnehmen müssen. Ein Mangel an Kompetenz ist insbesondere bei Ausschreibungen zu erwarten, die sehr selten von Auftraggebern ausgeschrieben werden. Besonders für solche Ausschreibungen ist die Schaffung von tragfähigen Strukturen zum Austausch von Expertise über die Gebietskörperschaften hinweg notwendig, wenn das Bestbieterprinzip seine ökonomischen Vorteile realisieren soll.

Bei standardisierten Gütern und Leistungen kann eine Zentralisierung von Ausschreibungen zu deutlichen Effizienzgewinnen führen. Institutionen wie die Bundes-Beschaffungs-GmbH verfolgen den Zweck der Bündelung von Standardbeschaffungen. Andererseits benötigen maßgeschneiderte Beschaffungen auch eine gewisse Form der Dezentralisierung um ein Maximum an Flexibilität und Nutzen von lokalem Know-How gewährleisten zu können.

Neben Überwachung und Kontrolle sind auch die Anreize Entscheidungen zu treffen zentral. Derzeit befördern Anreize risiko-averse Entscheidungen bei den ausschreibenden Stellen. Dies führt zu einem Bias hin zur Verwendung des Billigstbieterprinzips und zu einer geringen Gewichtung von Nicht-Preis-Kriterien, weil derartige Ausschreibungen weniger umstritten sind. Dies führt in der Folge zu weniger Einsprüchen und erscheint in Zeiten von Budgetknappheit besonders vernünftig, ohne dass die relevanten ökonomischen Gesamtnutzen und –kosten berücksichtigt werden. Insbesondere von Seiten der Auftragnehmer wurde von einigen Gesprächspartnern betont, dass es für viele Auftraggeber eher geringe Anreize gäbe Entscheidungskompetenz wahrzunehmen, dies läge nicht nur an den konkreten Anreizen sondern auch an den Planungshorizonten für Projekte, die manchmal ohne ausreichende Detailplanung ausgeschrieben würden, sowie an den fachlichen Kompetenzen der Projektleiter insbesondere bei komplexen Projekten.

Für die Anreize sind insbesondere auch die Einsprüche relevant. Einsprüche führen nicht nur zu Verzögerungen bei der Auftragserteilung sondern auch zu Risikoaversion bei den vergebenden Stellen. Wenn Vergaben mit möglichst geringem Risiko durchgeführt werden, impliziert dies auch, dass Zuschlagskriterien konservativ gewählt und bewertet werden. In Zusammenhang mit restriktiven Regeln bezüglich Amtsmissbrauch, bedeutet dies letztlich aber auch, dass die Entscheidungsspielräume nicht optimal genutzt werden und manche Gelegenheiten, ein "wirtschaftlich bestes Angebot" zu wählen ausgelassen werden.

Literatur

- Aghion, P., Cai, J., Dewatripont, M., Harrison, A. and Legros, P. (2015), *Industrial Policy and Competition*, *American Economic Journal: Macroeconomics* 7(4) pp. 1-32.
- Albano, G. L., Sparro, M. und Zampino, R. (2014), *Le forule di aggiudicazione nelle gare d'appalto all' offerta economicamente piu vantaggiosa*, *L'industria* 35 (4), S. 643- 670.
- Andwig J. C., Fjeldstad O.-H., Amundsen I., Sissner T. and Soreide T. (2000), *Research on Corruption. A Policy Oriented Survey*, Cr Michelsen Institute, Bergen.
- Arrowsmith, S. (2012), *Understanding the purpose of the EU's procurement directives: the limited role of the EU regime and some proposals for reform*, in *Konkurrensverket (ed.) The Cost of Different Goals of Public Procurement*, Konkurrensverket, Stockholm.
- Asker, J., & Cantillon, E. (2008), *Properties of scoring auctions*, *The RAND Journal of Economics*, 39(1), 69-85.
- Asker, J., & Cantillon, E. (2010), *Procurement when both price and quality matters*, *RAND Journal of Economics* 41(1):1–34.
- Bajari, P., McMillan, R., & Tadelis, S. (2009), *Auctions versus negotiations in procurement: an empirical analysis*, *Journal of Law, Economics, and Organization*, 25(2), 372-399.
- Bandiera, O., Prat, A. und Valletti, T. (2009), *Active and passive waste in government spending: evidence from a policy experiment* *American Economic Review*, 99 (4), 1278-1308.
- Baumol, W.T., Panzar, J.C. und Willig, R.D. (1982), *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, San Diego.
- Beuter, R. (2014), *The Scope of Directive 2014/24/EU on Public Procurement*, *eipascope, Bulletin* 2014, S. 39-41.
- Boehm, F. und Olaya, J. (2006), *Corruption In Public Contracting Auctions: The Role Of Transparency In Bidding Processes*," *Annals of Public and Cooperative Economics*, Wiley Blackwell, vol. 77(4), 431-452, December.
- Bulow, J. und P. Klemperer (2007), *Auctions versus negotiations*, *The American Economic Review*, Vo. 86 No. 1, 180-94.
- Calzolari, G. und Spagnolo, G. (2009), *Relational contracts and competitive screening*.
- Che, Y. K. (1993), *Design competition through multidimensional auctions*, *The RAND Journal of Economics*, 668-680.
- Coviello, D, Guglielmo, A. und Spagnolo, G. (2015), *The Effect of Discretion on Procurement Performance*, (November 16, 2015). CEIS Working Paper No. 361.
- Dastidar, K. G. und Mukherjee, D. (2014), *Corruption in delegated public procurement auctions*, *European Journal of Political Economy*, 35, 122-127.
- Decarolis, F. (2014), *Awarding price, contract performance, and bids screening: Evidence from procurement auctions*, *American Economic Journal: Applied Economics*, 6(1), 108-132.
- Donato, L. (2016), *La riforma delle stazioni appaltanti. Ricerca della qualità e disciplina europea*, Banca D'Italia, Quaderni di Ricerca Giuridica della Consulenza Legale no. 80.
- Europäische Kommission (2016), *Stock-taking of administrative capacity, systems and practices across the EU to ensure the compliance and quality of public procurement involving European Structural and Investment (ESI) Funds*, Brussels.
- Europäische Kommission (2011), *"Public procurement in Europe - Cost and Effectiveness"*, Brussels.

- Fachverband Ingenieurbüros (2014), Leitlinien für die Vergabe von Ingenieursleistungen, 5. Auflage.
- Faire Vergaben (2016), Bestbieterkriterien-Katalog, Stand 20. Juli 2016, www.faire-vergaben.at.
- Goldberg, V. P. (1977), Competitive bidding and the production of precontract information, *The Bell Journal of Economics*, 250-261.
- Handler, H. (2015), Strategic Procurement: An Overview, WWF for Europe Policy Paper No. 28.
- Klemperer, P. (1999), Auction theory: A guide to the literature, *Journal of economic surveys*, 13(3), 227-286.
- Klemperer, P. (2002), What really matters in auction design, *The Journal of Economic Perspectives*, 16(1), 169-189.
- Klemperer, P. (2004), *Auctions: theory and practice*.
- Koning, P. und Van de Meerendonk, A. (2014), The impact of scoring weights on price and quality outcomes: An application to the procurement of Welfare-to-Work contracts. *European Economic Review*, 71, 1-14.
- Krasnokutskaya, E. und Seim, K. (2011), Bid Preference Programs and Participation in Highway Procurement Auctions, *American Economic Review* 101, 2653–2686.
- Larch, M. und Lechthaler, W., (2016), Buy National and the Business Cycle, im Erscheinen in: *Macroeconomic Dynamics*.
- Lechner, H. (2016), Verfahrensrichtlinie mat. Verfahren: ein Weg zur Bestbietervergabe (Konzeptfassung), mimeo, Institut für Baubetrieb und Bauwirtschaft, Technische Universität Graz.
- Lewis, G. und Bajari, P. (2011), Procurement Contracting with Time Incentives: Theory and Evidence, *The Quarterly Journal of Economics*, 126, 3, 1173-1211.
- Manelli, A. M. und Vincent, D. R. (1995), Optimal procurement mechanisms, *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, 591-620.
- Marion, J. (2009), How costly is affirmative action?, *Review of Economics and Statistics* 91: 503-522
- Myerson, R. B. (1981), Optimal auction design, *Mathematics of operations research*, 6(1), 58-73.
- OECD (2009), "OECD Principles for Integrity in Public Procurement", Paris, 2009.
- OECD (2011), Centralized purchasing systems in the European Union, Sigma Papers No. 47, OECD publishing, Paris.
- Pollin, R., Heintz, J. und J. Wicks-Lim (2015), Strengthening U.S. Manufacturing Through Public Procurement Policies, PERI, University of Massachusetts-Amherst, December 2015.
- Riley, J. G. und Samuelson, W. F. (1981), Optimal auctions. *The American Economic Review*, 71(3), 381-392.
- Rose-Ackerman, S. (1999), Political corruption and democracy, *Conn. J. Int'l Law*, 14, 363.
- Saussier, S. und Tirole, J. (2015), Strengthening the Efficiency of Public Procurement, Les notes du conseil d'analyse économique no. 22, April 2015.
- Selten, R. (1973), "A Simple Model of Imperfect Competition Where Four are Few and Six are Many", *International Journal of Game Theory*, 1973, (2), S. 141-201.

Spagnolo, G. (2012a), Public Procurement as a Policy Tool, in Konkursverket (ed.) The Cost of Different Goals of Public Procurement, Konkursverket, Stockholm.

Spagnolo, G. (2012b), Reputation, competition, and entry in procurement, International Journal of Industrial Economics, 30: 291-295.

Tenders Electronic Daily (TED), supplement to the Official Journal of the European Union. DG Internal Market, Industry, Entrepreneurship, and SMEs, Europäische Kommission, Brussels. 2016

Tsuruoka, M. (2014), The Impact of Scoring Auctions in Public Procurement: An Empirical Analysis.

WKO Niederösterreich, WK Salzburg, Schramm Öhler (o.J.), Handbuch zur Regionalvergabe mit Praxisbeispielen, Wirtschaftskammer Niederösterreich.

World Business Environment Survey (2000), World Bank, <http://info.worldbank.org/governance/wbes>.

Anhang

A1: Vordefinierte Basisstichwortliste zur Identifikation der Ausschreibungskriterien

Preis

Preis
Honorar
Kosten
Barwert
Rabatt
Prämie
Lohn
Investitionssumme
TCO
Zahlung
Restwert
Provision

Service

Service
Kundendienst
Responsezeit
Wartung
Instandhaltung
Verfügbarkeit

Qualität

Qualität
Funktion
Konzept
Technik
Qualifikation
Innovation
Methodik
Technologie
Design
Ausstattung
Erfahrung
Wissen

Lieferung

Planung
Umsetzung
Abwicklung
Liefer
Termin
Logistik
Zustell

Garantie

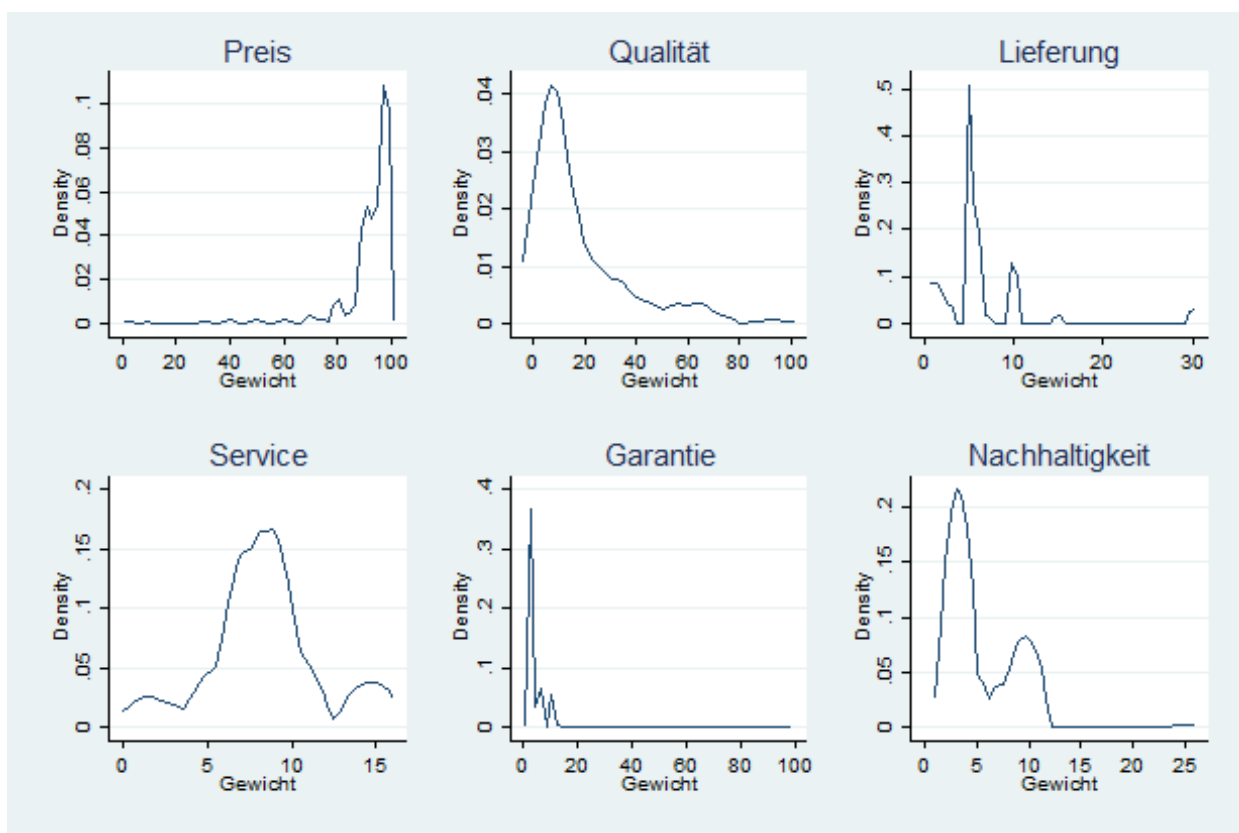
Gewährleistung
Garantie

Nachhaltigkeit

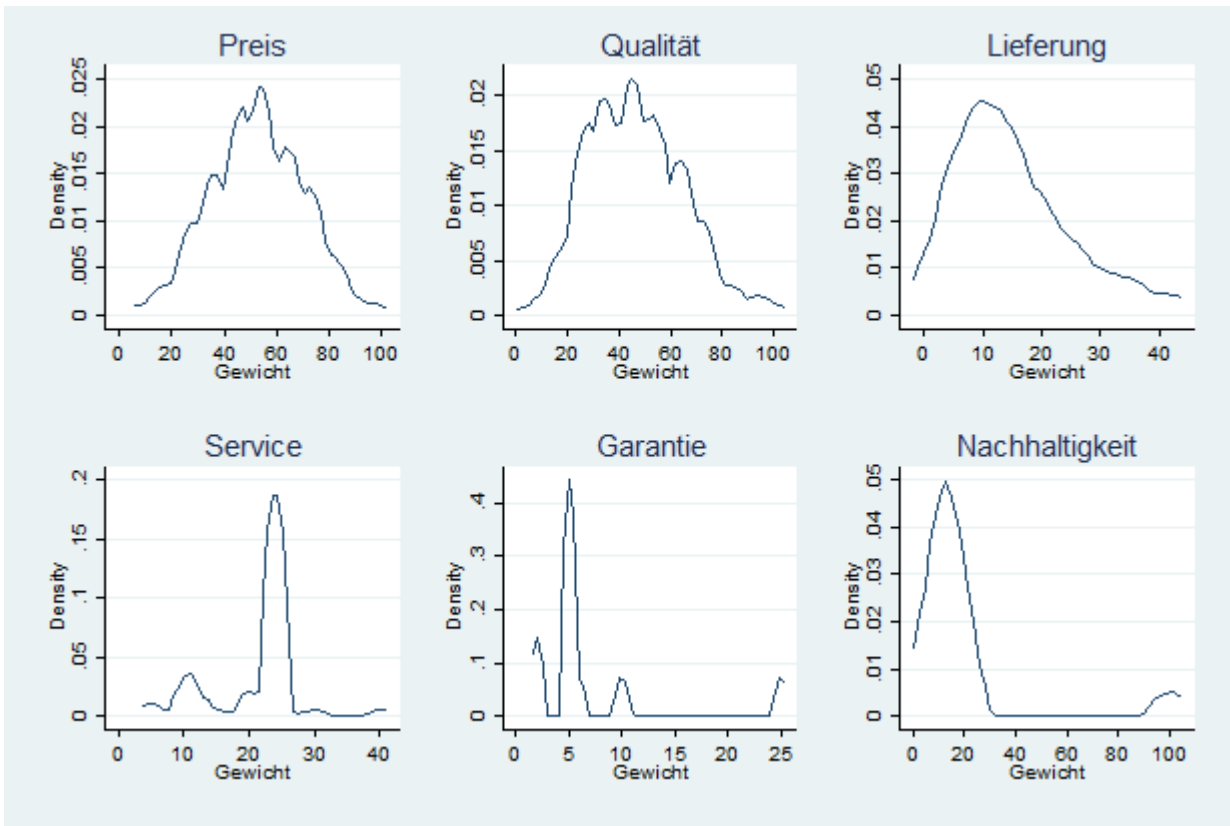
Nachhaltig
Umwelt
Sozial
Ökolog
Gender
Energieeffizienz
Weiterbildung
Ältere Arbeitnehmer
Klima
Energiespar

Q: WIFO-Darstellung.

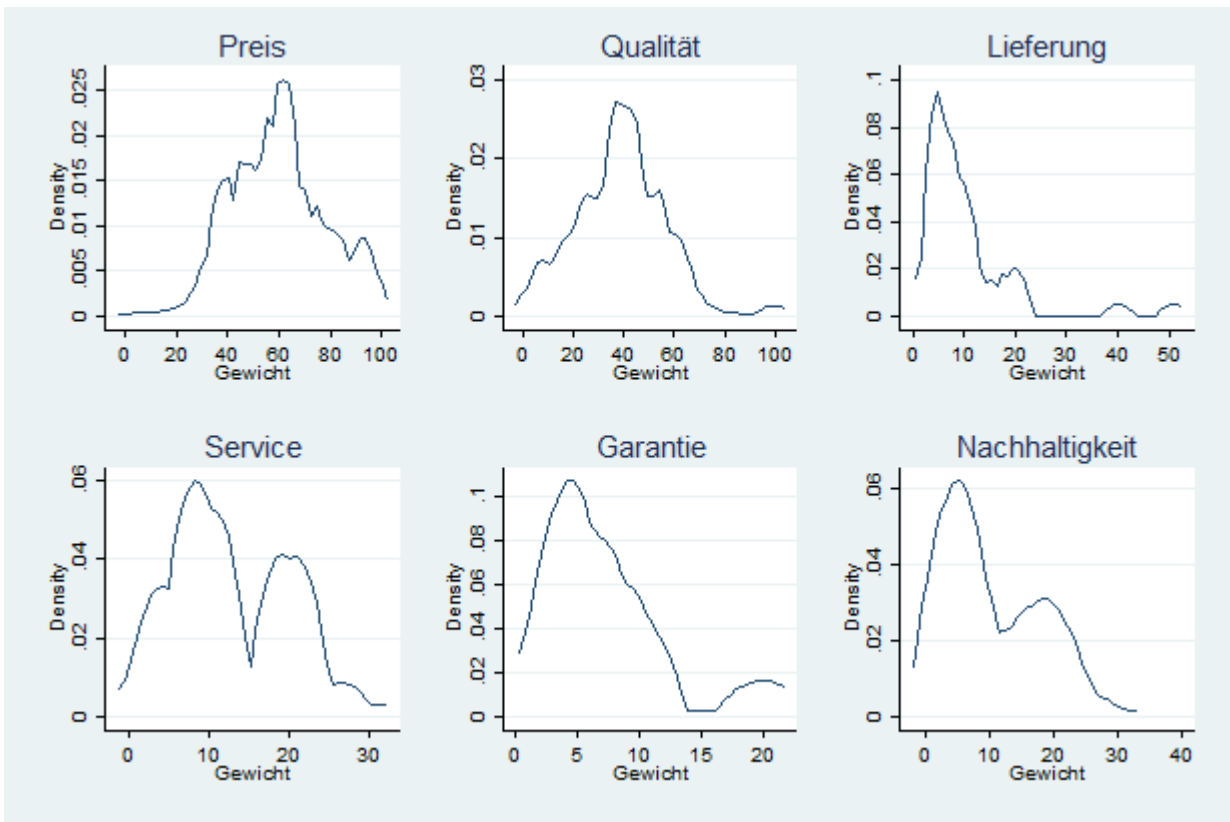
A2: Häufigkeitsverteilung der Gewichtungen der Vergabekriterien in Österreich, nach Sektoren Bauwesen



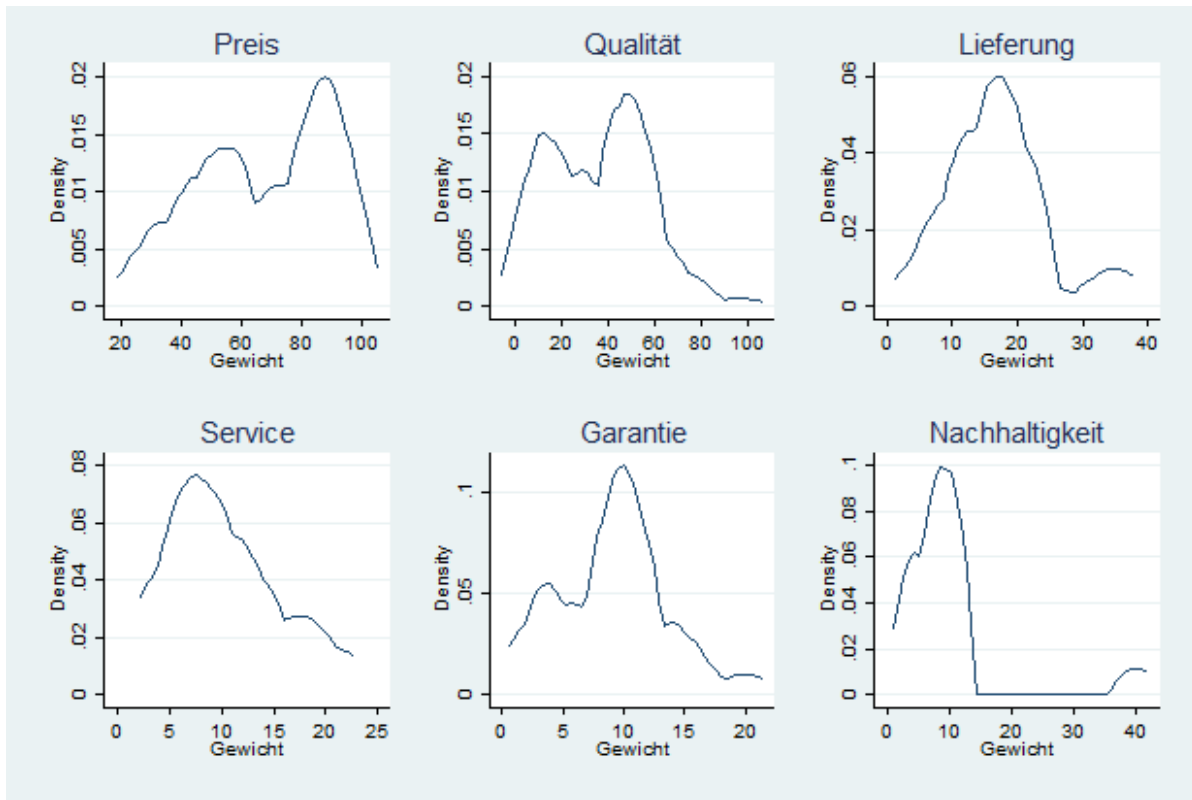
Geschäftliche Dienstleistungen



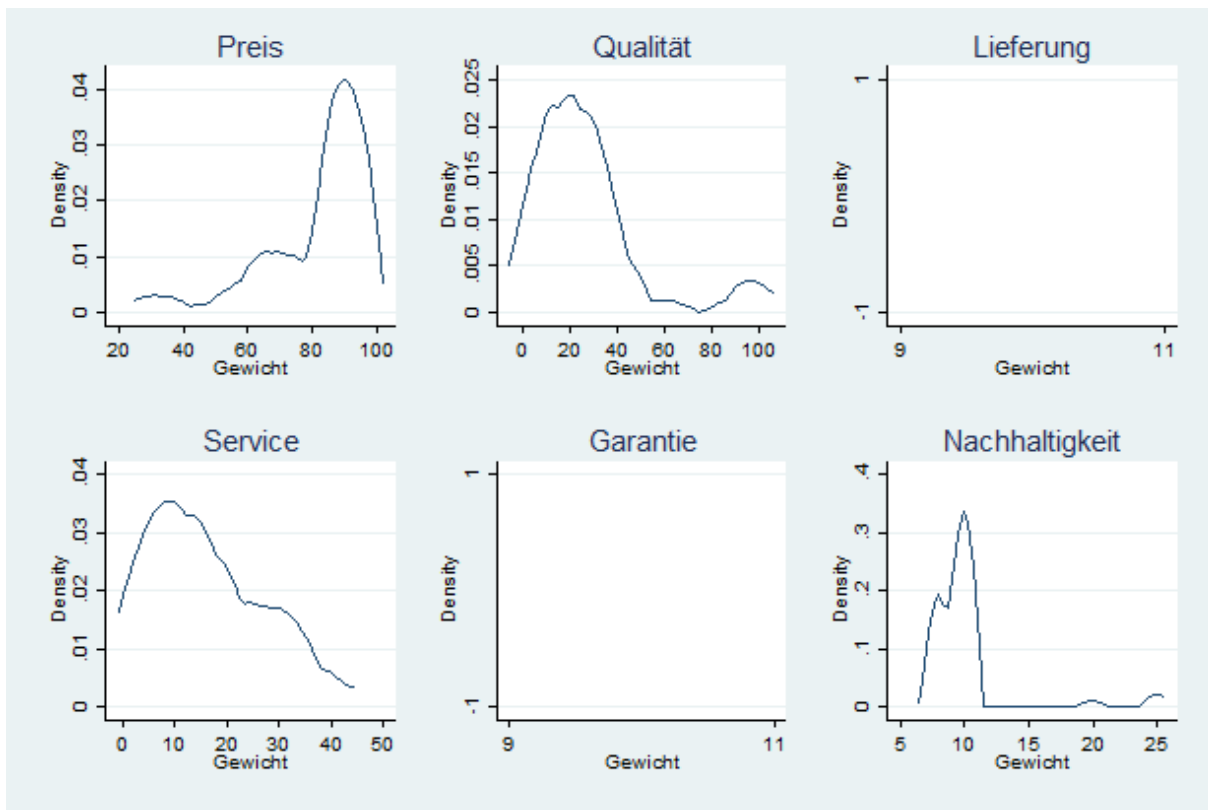
Maschinen und Ausstattung



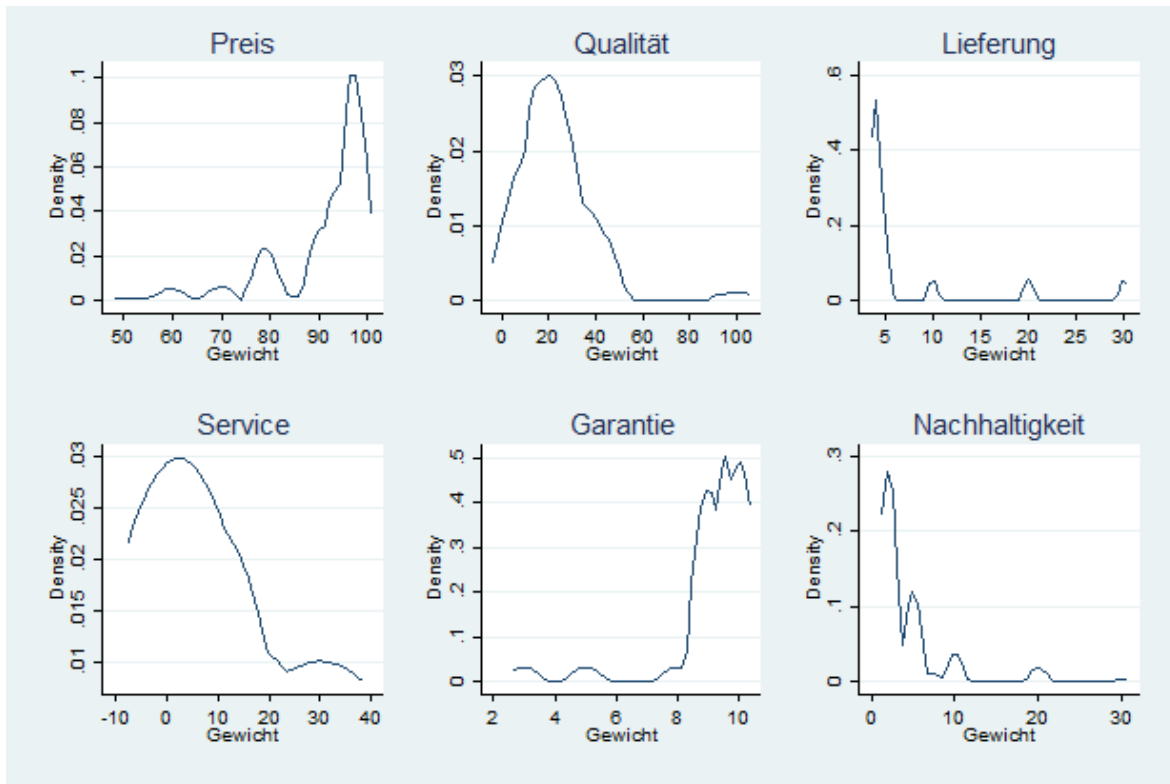
Produktion und Fertigung



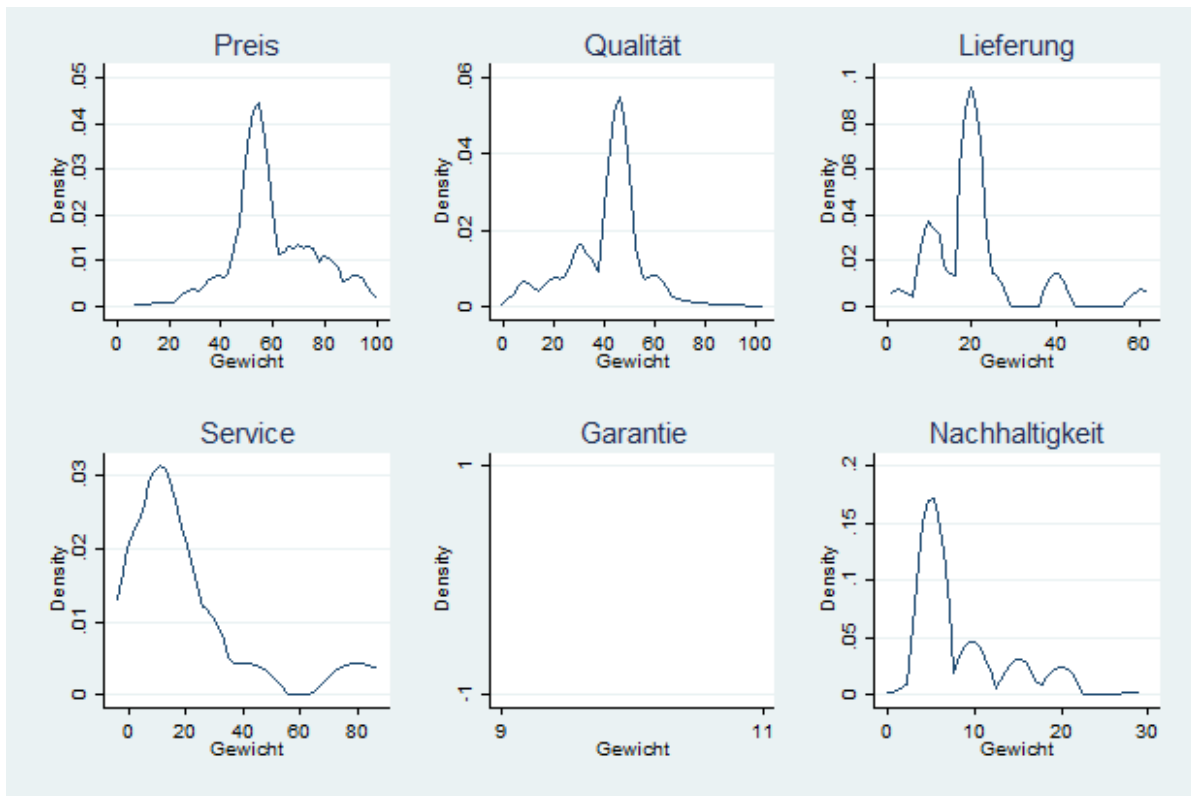
Sonstige Sektoren (nicht klassifiziert)



Rohstoffe und Nahrungsmittel

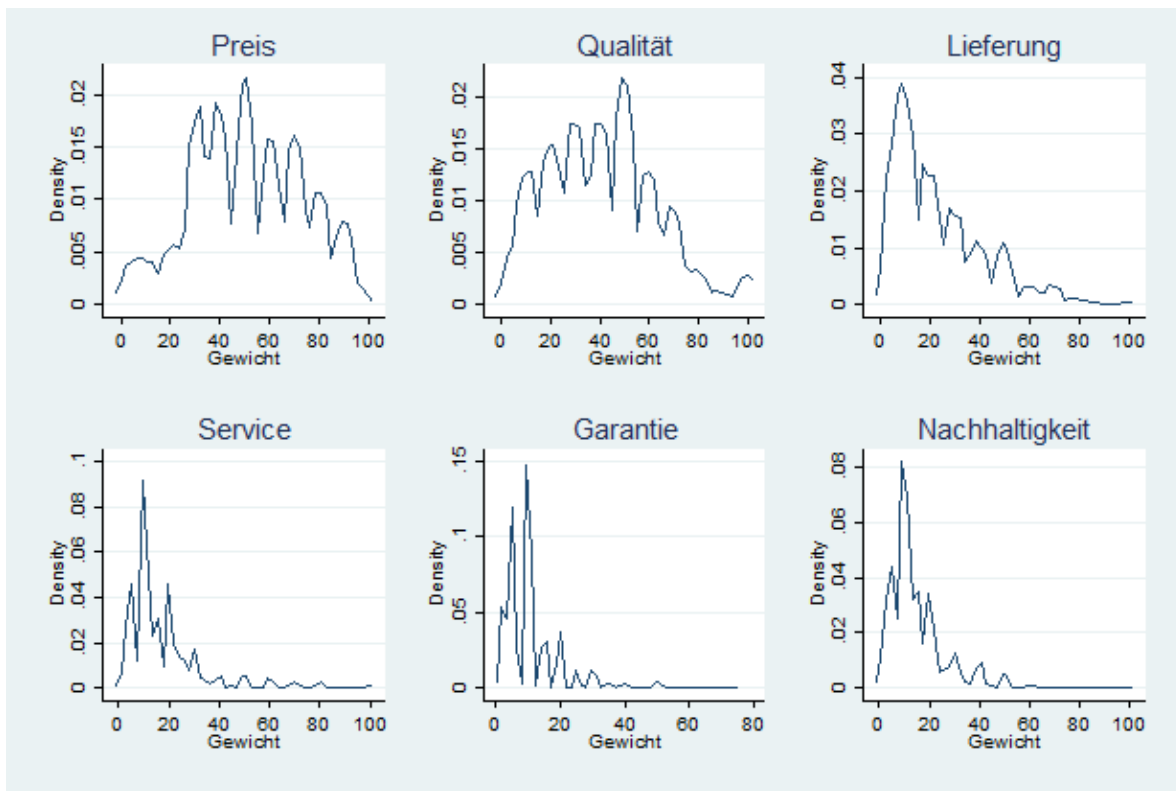


Gewichtung der Kriterien im Sektor sonstige Dienstleistungen

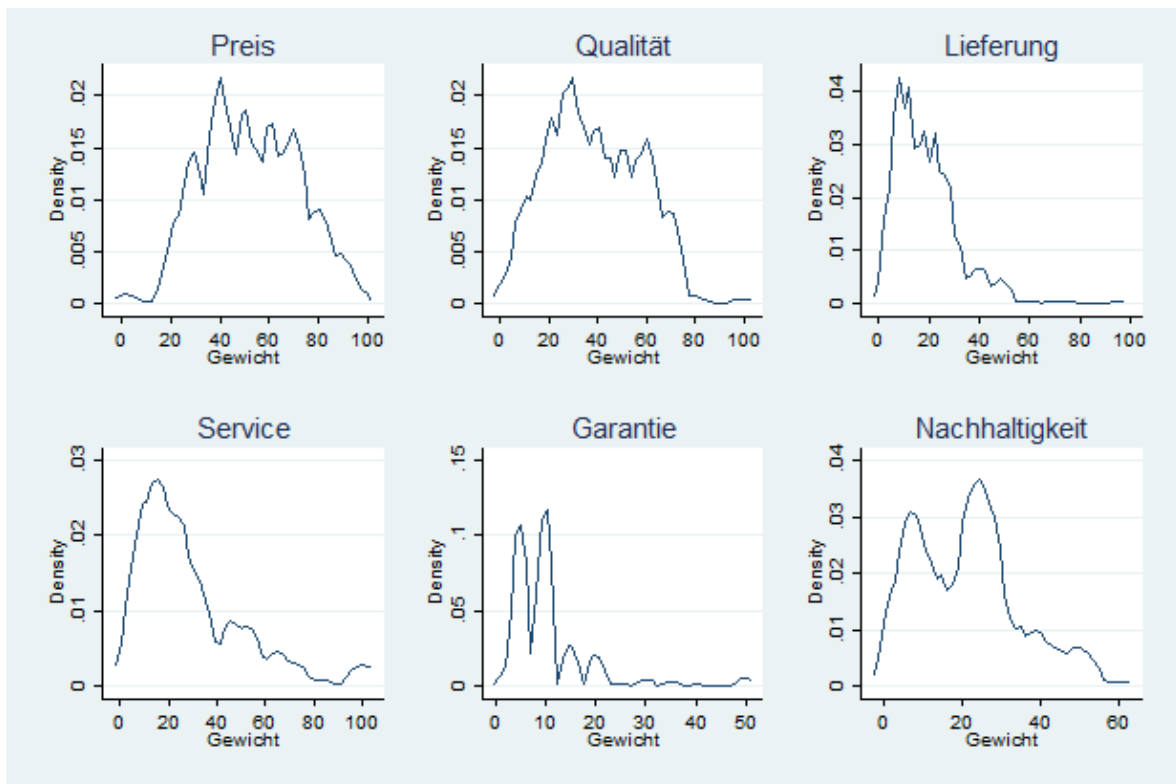


Q: TED (2016), WIFO-Berechnungen.

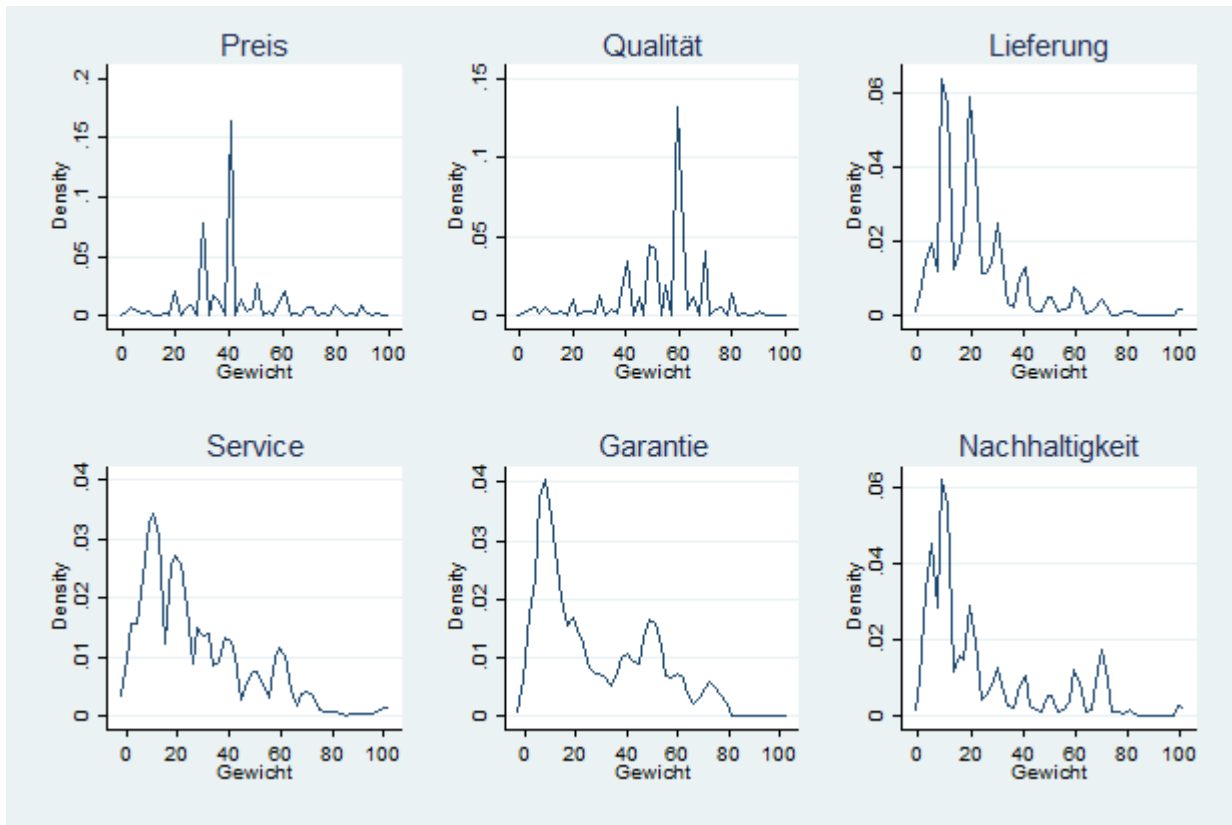
A3: Häufigkeitsverteilung der Gewichtungen der Vergabekriterien, nach Ländern
Deutschland



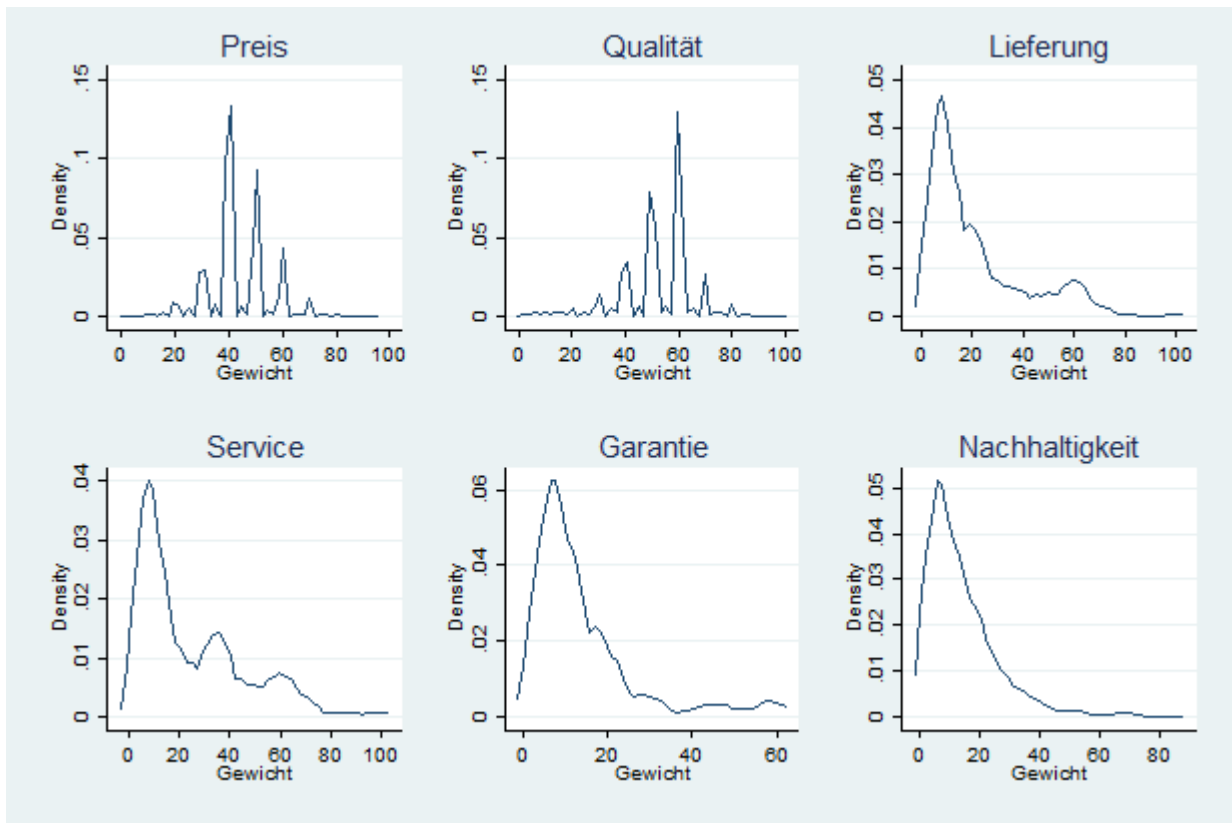
Finnland



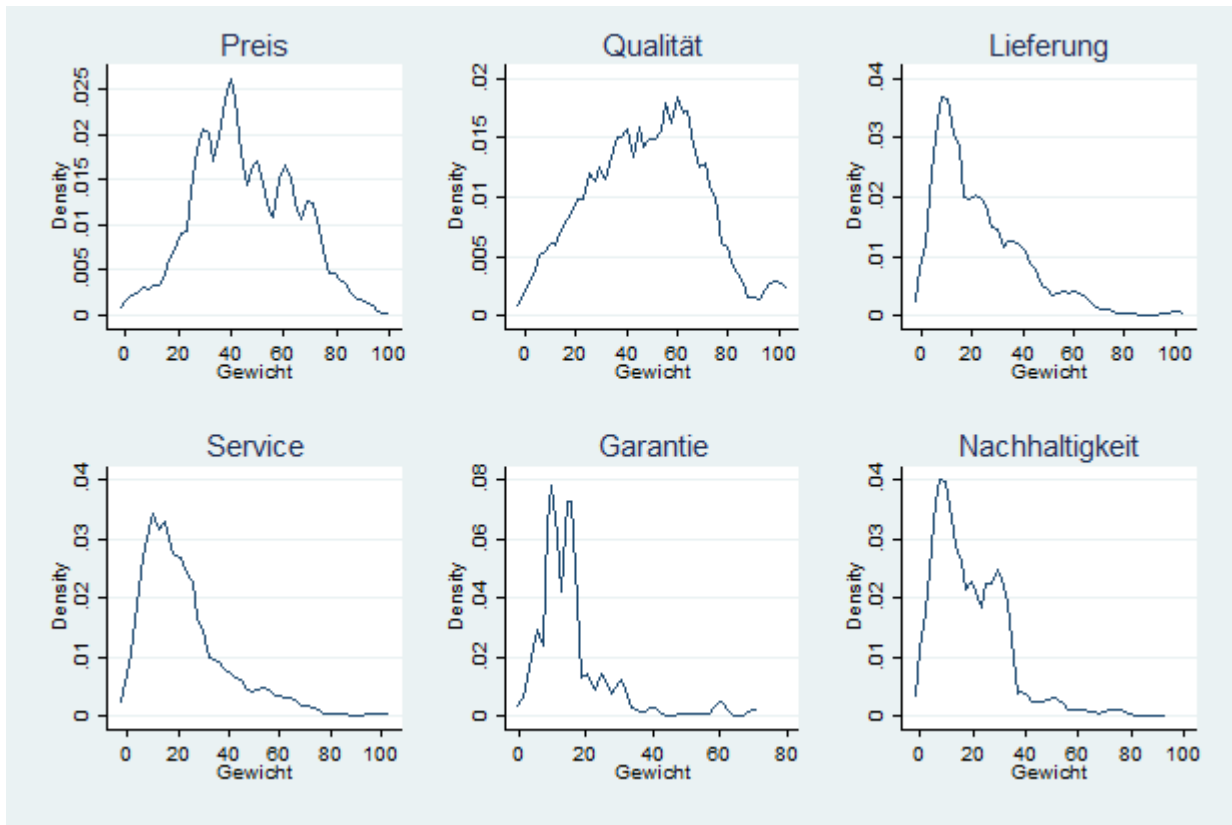
Frankreich



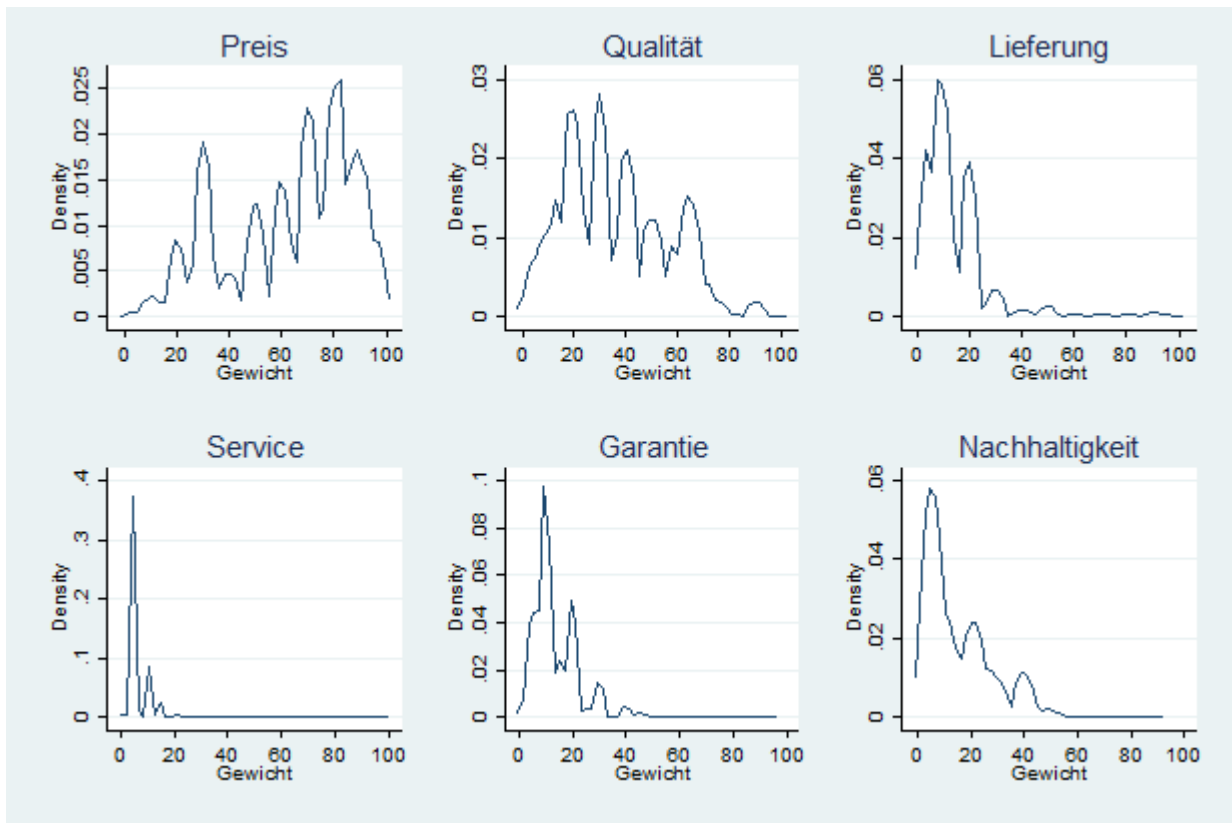
Italien



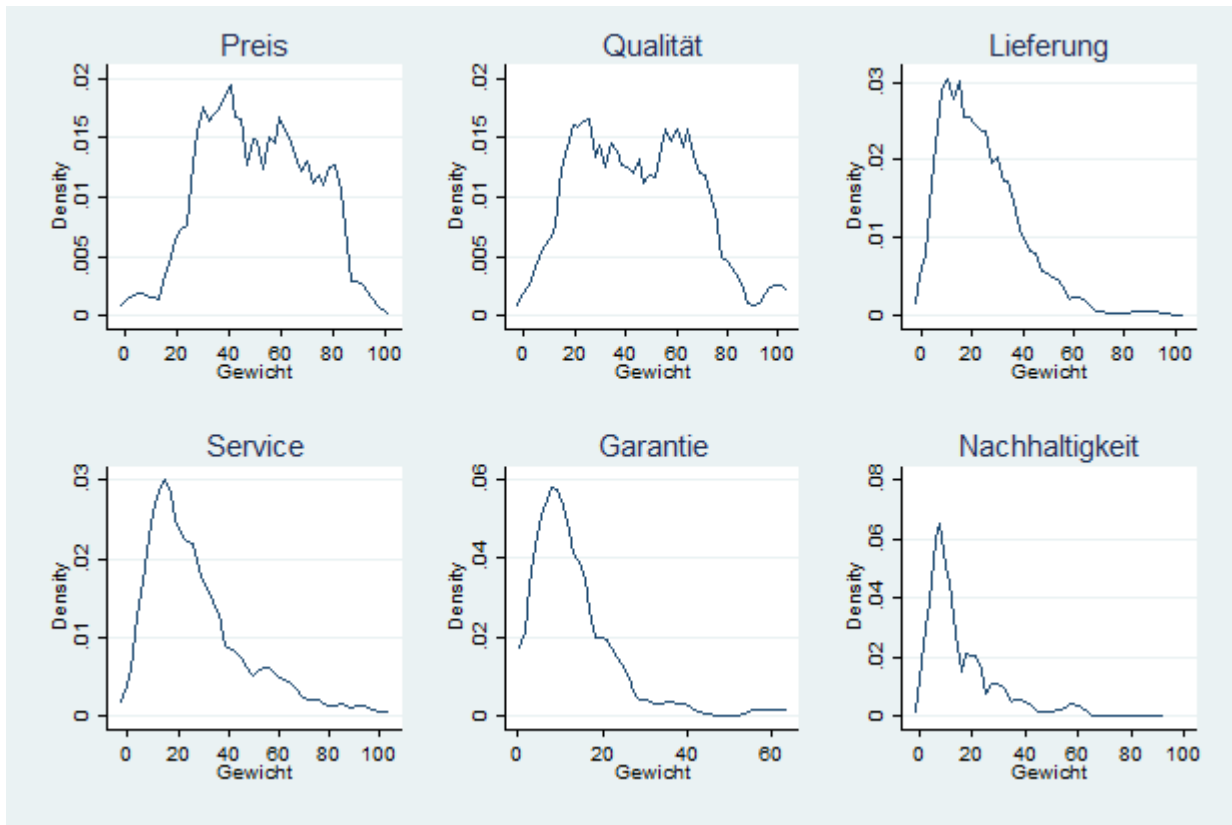
Niederlanden



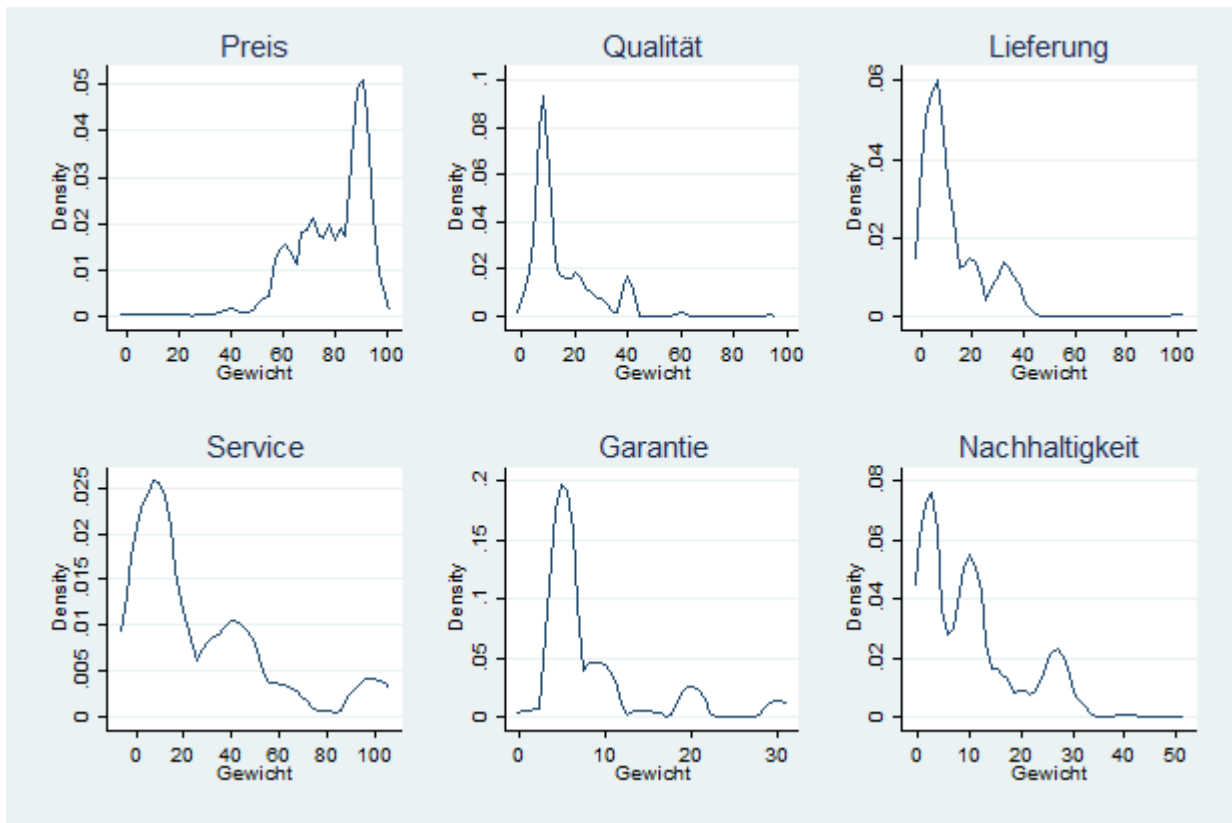
Polen



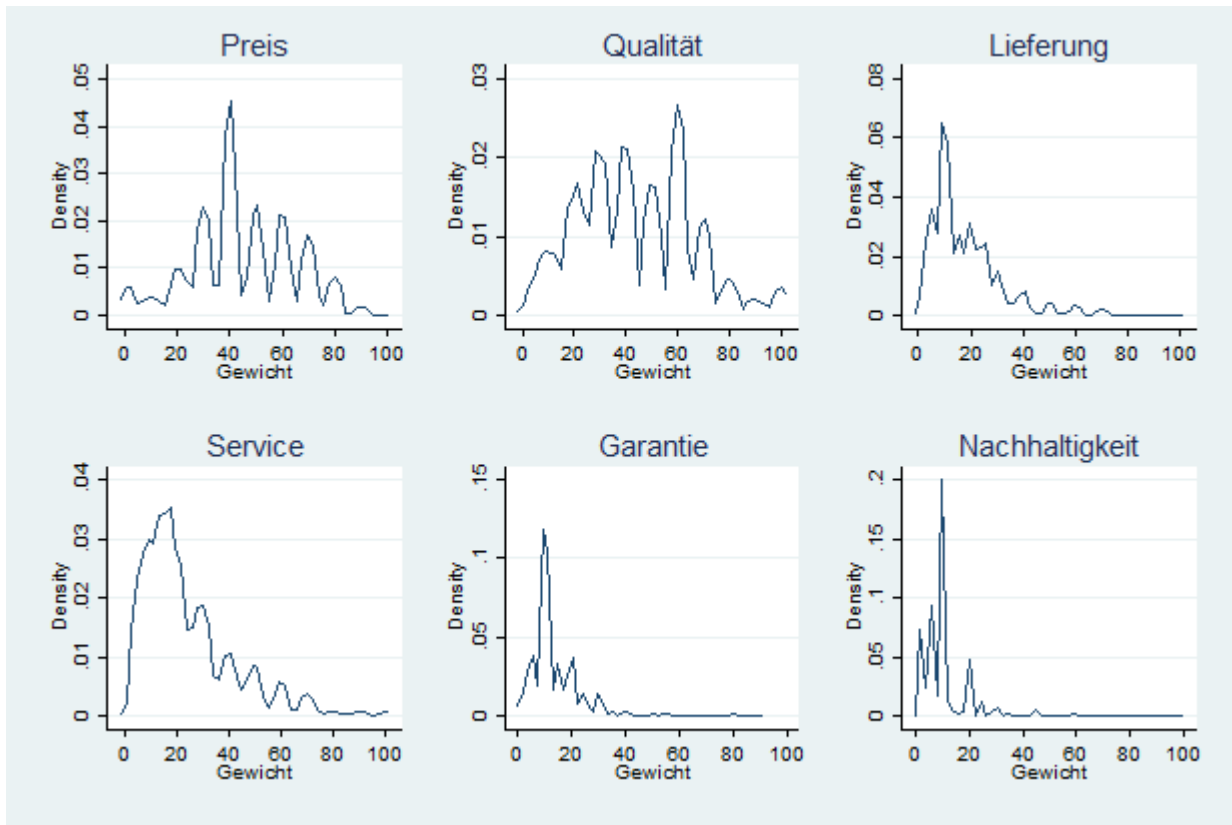
Schweden



Slowenien



Großbritannien



Q: TED (2016), WIFO-Berechnungen.

A4: Gesprächsleitfaden für Telefoninterviews mit öffentlichen Auftraggebern

Allgemeines zu Vergaben im Unternehmen

1. Wie viele Aufträge mit welchem Gesamtvolumen haben Sie in den letzten 5 Jahren durchschnittlich/insgesamt im Rahmen der "öffentlichen Beschaffung" an externe Unternehmen vergeben?
2. Welcher Anteil entfällt dabei auf den Unter- und Oberschwellenbereich?
3. Wie viele Personen (in Vollzeitäquivalenten) beschäftigen sich in Ihrem Unternehmen mit dem Management von Ausschreibungen?

Rechtliche Rahmenbedingungen

4. Wie haben sich die letzten Novellen des Bundesvergabegesetzes auf die Vergabepaxis in ihrem Unternehmen ausgewirkt?
5. Mit der BVergG-Novelle 2015 wurde das Bestbieterprinzip (weiter) gestärkt. Was wird sich für Ihr Unternehmen dadurch konkret ändern?
6. Häufige rechtliche Änderungen bringen auch Kosten für Unternehmen mit sich. Welche Kosten/Aufwendungen sind in den letzten 5-10 Jahren dabei besonders gestiegen und mit welchen Änderungen hängt dies zusammen.

Bestbieterprinzip vs. Billigstbieterprinzip

1. Welche Elemente des Bestbieterprinzips werden bei den Vergaben von ihrem Unternehmen bereits verwendet?
2. Wenn ja, welcher Anteil entfällt ungefähr auf Ausschreibungen, deren Vergabe nach dem Bestbieterprinzip erfolgt ist?
3. Welche Vor- und Nachteile für Ausschreibung in ihrem Unternehmen/den Auftragnehmer/gesamtwirtschaftlich sehen Sie beim Bestbieterprinzip (im Vergleich mit dem Billigstbieterprinzip)?
4. Benötigen Sie unternehmensintern für Ausschreibungen nach dem Bestbieterprinzip mehr bzw. anderes Know-how als wenn das Billigstbieterprinzip verwendet würde? Wenn ja: Welches Know-How? Wird dieses Know-how extern zugekauft, existierte es unternehmensintern oder musste/müsste diese Expertise erst aufgebaut werden?
5. Wenn Sie bereits Erfahrungen mit Ausschreibungen nach dem Bestbieterprinzip haben:
 - Sind die Preise beim Bestbieterprinzip tendenziell höher als bei einem äquivalenten Billigstbieterprinzip? Haben andere Angebote obsiegt?
 - Ist der unternehmensinterne Aufwand höher? Wenn ja: zahlt sich der vergleichsweise höhere Aufwand für Ihr Unternehmen aus?
6. Wo sehen sie die größten Schwierigkeiten bei der Umsetzung von "*mehr Bestbieterprinzip*" in Österreich (nicht nur in ihrem Unternehmen)?
7. Welches der beiden Prinzipien kann Ihrer Meinung nach einfach(er) in Richtung eines „gewünschten Ergebnisses“ manipuliert werden?

A5: Gesprächsleitfaden für Telefoninterviews mit Unternehmer/n der Auftragnehmerseite

Rechtliche Rahmenbedingungen

1. Wie haben sich die seit dem Jahr 2006 implementierten Novellen des Bundesvergabegesetzes auf Ihr Unternehmen ausgewirkt?
 - a. Hat sich die Rechtssicherheit erhöht?
 - b. Hat sich der Verfahrensdauer reduziert?
 - c. Hat sich die „Vergabebürokratie“ erhöht/reduziert?
2. Mit der BVergG-Novelle 2015 wurde das **Bestbieterprinzip** formal (weiter) gestärkt.
 - a. Was halten Sie generell konkret von dieser Novelle?
 - b. Wird sie ihrem Zweck gerecht?
 - c. Wie beurteilen Sie den „Zwang“ zum umfassenden Bestbieterprinzip?
 - d. Was hätte man besser/anders machen können?
 - e. Was wird sich für Ihr Unternehmen dadurch konkret ändern?
3. Häufige rechtliche Änderungen bringen auch Kosten für Unternehmen mit sich. Welche Kosten/Aufwendungen sind in den letzten 5-10 Jahren besonders gestiegen und mit welchen Änderungen hängt dies zusammen?

Billigst- vs. Bestbieterprinzip

1. Welcher Anteil an Ausschreibungen, an denen sich ihr Unternehmen als Anbieter beteiligt hat, wurde im Durchschnitt der letzten 5 Jahre nach dem Bestbieterprinzip vergeben (ungefähr)?
2. Welche Elemente des Bestbieterprinzips wurden bei Vergaben, an denen sich ihr Unternehmen als Anbieter beteiligt hat, bisher am häufigsten verwendet?
3. Bei welchem Anteil der formal nach dem Bestbieterprinzip ausgeschriebenen Projekte, handelt es sich Ihrer Einschätzung nach um bloße „Feigenblattkriterien“, die lediglich ein Billigstbieterprinzip „verdecken“ sollten (= „unechtes Bestbieterprinzip“)?
4. Welche Vor- und Nachteile sehen Sie, wenn Sie beide Vergabeprozesse miteinander vergleichen, einerseits aus der Sicht ihres Unternehmens, andererseits gesamtwirtschaftlich?
5. Wo sehen sie die größten Schwierigkeiten bei der Umsetzung von "mehr echtes Bestbieterprinzip" in Österreich?
 - a. Was sind aus Ihrer Sicht die Gründe dafür, dass öffentliche Auftraggeber bisher nur zögerlich das Bestbieterprinzip angewandt haben?
 - b. Wird der gesetzliche „Zwang“ für öff. AG daran etwas ändern oder ist mit mehr „Feigenblattkriterien“, die nur das Billigstbieterprinzip „verschleiern“ sollen, zu rechnen?
 - c. Wie kann man öff. AG Ihrer Meinung nach dafür gewinnen, "mehr echtes Bestbieterprinzip" zur Anwendung zu bringen?