

WIFO

ÖSTERREICHISCHES INSTITUT
FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

 **WORKING PAPERS**

**Das öffentliche Auftragswesen
im gesamtwirtschaftlichen
Zusammenhang**

Heinz Handler

250/2005

Das öffentliche Auftragswesen im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang

Heinz Handler

WIFO Working Papers, Nr. 250
April 2005

DAS ÖFFENTLICHE AUFTRAGSWESEN IM GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ZUSAMMENHANG

HEINZ HANDLER¹

1. Einleitung

Die internationale Wirtschaftspolitik hat sich nach dem Abhaken der "einfacheren" Liberalisierungsgebiete (insbesondere in der Handelspolitik) in den letzten Jahren verstärkt der Wettbewerbspolitik und dem Beschaffungswesen öffentlicher Stellen gewidmet. Instrumental hierfür waren die internationalen Bemühungen im Rahmen des GATT bzw. der WTO sowie die analytischen Vorarbeiten in der OECD und die schrittweise Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes. Ein Kennzeichen der Diskussion war und ist, dass sie auf zwei weitgehend getrennten Schienen mehr oder weniger parallel verläuft, auf der ökonomischen und der rechtlichen, wobei heute letztere dominiert. Die zu Beginn der Liberalisierungsbestrebungen ebenso wichtige ökonomische Argumentationslinie ist in den Hintergrund getreten und spielt in der Weiterentwicklung der Materie nur eine untergeordnete Rolle. Daher ist dieses Thema in der ökonomischen Literatur wenig präsent, und man muss sich auf die Wettbewerbsökonomie und die Industriepolitik im Allgemeinen beziehen, um die Brücke vom Beschaffungswesen zu gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen zu schlagen.

Der vorliegende Beitrag will zu diesem Brückenschlag beitragen. Er behandelt zunächst im Abschnitt 2 die Ziele und Grundsätze einer Regelung des öffentlichen Beschaffungswesens aus ökonomischer Sicht, und zwar sowohl aus der Perspektive des europäischen Binnenmarktes als auch aus dem Zusammenhang mit dem multilateralen Handelssystem. An Hand von EU-Daten über Ausschreibungen, Angebote und Zuschläge wird im Abschnitt 3 die quantitative Bedeutung staatlicher und staatsnaher Aufträge dargelegt. Abschnitt 4 behandelt Fragen der Wirtschafts- und insbesondere der Wettbewerbspolitik und stellt einen Zusammenhang zwischen Wettbewerb und Wettbewerbsfähigkeit her. Im Abschnitt 5 wird das öffentliche Auftragswesen als Teil der Wirtschaftspolitik abgehandelt sowie Auswirkungen auf Außenhandel, Preise und Innovationen besprochen. In diesem Zusammenhang werden vergabefremde Zielsetzungen wie Beschäftigung und Nachhaltigkeit kritisch hinterfragt sowie die Vor- und Nachteile einer zentralen oder

¹ Der Autor dankt Christina Burger für wertvolle Hinweise zum Manuskript. Verbleibende Mängel liegen allein in der Verantwortung des Autors.

dezentralen Auftragsvergabe beleuchtet. Besondere Aufmerksamkeit wird der Entwicklung des Vergabewesens in der europäischen Diskussion und in Österreich gewidmet. Schlussbemerkungen finden sich im Abschnitt 6, der Anhang enthält eine kurze Zusammenfassung der österreichischen und der europäischen Rechtslage zum Thema.

2. Ziele und Grundsätze

Der Staat ist ein wichtiger Nachfrager auf den Güter- und Dienstleistungsmärkten. Die Auftraggeber der öffentlichen Hand tendieren in fast allen Ländern dazu, Anbieter aus ihrer engeren räumlichen Umgebung zu beschäftigen und Anbieter aus anderen Regionen und Ländern zu übergehen. Dies ist insofern erklärlich, als die Auftraggeber "ihre" Unternehmen in der Region hinsichtlich Qualität und Vertragstreue besser kennen als Anbieter aus anderen Regionen. Zudem wollen staatliche Auftraggeber mit einer Vergabeentscheidung oft auch andere wirtschaftspolitische Ziele in ihrem Einflussbereich (wie Beschäftigung oder Nachhaltigkeit) abdecken. Und schließlich agieren sie meist so politiknahe, dass sie mögliche Reaktionen aus der Wählerschaft vorwegnehmen wollen.

Dieser letzte Punkt ist aber auch der Grund für eine möglichst *marktgerechte Regelung* des Beschaffungswesens der öffentlichen Hand, damit nicht politische Rücksichten oder persönliche Beziehungen unfaire Bedingungen für Anbieter geschaffen werden, die Effizienz der Märkte in diesem Bereich beeinträchtigt wird und dadurch auch die dem Staat von den Steuerzahlern zur Verfügung gestellten Mittel wenig sparsam eingesetzt werden. Mit der grundsätzlichen Ausschreibungspflicht für den Erwerb von Gütern und Dienstleistungen durch den Staat erhöht sich die Transparenz für die Bieter, die zugleich ein Anrecht auf faire Berücksichtigung ihres Angebots erhalten.

2.1 In der EU ist der Binnenmarkt das Ziel

Die EU befasst sich seit langem mit dem Problem der allzu politiknahen Vergabeentscheidungen, weil schon im EWG-Vertrag die Errichtung des *europäischen Binnenmarktes* vorgesehen war und die Bevorzugung nationaler, regionaler und lokaler Anbieter diesem Ziel widersprach. Aber auch ganz allgemein, also unabhängig vom Binnenmarkt, bedeutet die (marktgerechte) Regelung des öffentlichen Auftragswesens aus den oben genannten Gründen eine Verbesserung in der Funktion des Marktes. Ihre Wirkungen erstrecken sich auf den öffentlichen und auf den privaten Sektor. Im öffentlichen Sektor trägt sie zur Anhebung der "Qualität" der öffentlichen Finanzen bei, weil die Verfahrenstransparenz und der Wettbewerb unter den Anbietern die Qualität der ausgeschriebenen Leistungen erhöhen und gleichzeitig ein Druck auf die Preise ausge-

übt wird (European Commission, 2003a). Im privaten Sektor stehen die Unternehmen unter Druck, beste Qualität zu wettbewerbsfähigen Preisen anzubieten. Mit den ordnungspolitischen Eingriffen der Gemeinschaft sollen wettbewerbsfähige, nicht-diskriminierende Märkte geschaffen werden, auf denen vergabesensible Güter und Dienstleistungen frei gehandelt werden können. Für die Gemeinschaft relevant sind jedoch nicht alle Auftragsvergaben dieser Art, sondern nur jene von "europäischem Interesse" – abgegrenzt durch Schwellenwerte, unterhalb derer ausschließlich nationale Zuständigkeit herrscht. Die grundsätzliche Zuständigkeit der Gemeinschaftsebene für Binnenmarktfragen ist auf diese Weise praktikabel eingeschränkt.

Da die wirtschaftspolitisch relevanten Grundsätze, auf denen das EU-Recht im Bereich des öffentlichen Auftragswesens aufbaut, der Verwirklichung einer Wettbewerbswirtschaft im Binnenmarkt dienen, sind sie aus den *Binnenmarktfreiheiten* abgeleitet, also aus den Freiheiten des Güter- und des Personenverkehrs, aus der Dienstleistungs- und der Niederlassungsfreiheit sowie den damit in Verbindung stehenden Verfahrensregeln: Mit Hilfe von Verfahrenstransparenz, dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der gegenseitigen Anerkennung und der Gleichbehandlung aller Interessenten sollen möglichst viele Anbieter die Möglichkeit haben, sich an der Ausschreibung öffentlicher Stellen zu beteiligen. Ging es dabei ursprünglich fast ausschließlich um die Beseitigung von grenzüberschreitender Diskriminierung zwischen EU-Mitgliedsländern, so sind inzwischen ganz allgemein Diskriminierungen durch öffentliche Auftraggeber auf Grund technischer Kriterien in das Zentrum der Aufmerksamkeit gerückt.

Die Koordination der Verfahren für den Zuschlag bei einer öffentlichen Ausschreibung für die Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen wurde in der EU durch das "Legislativpaket 2004" neu geregelt. Das Paket umfasst die "klassische" Vergaberichtlinie 2004/18/EC und die Sektorenrichtlinie 2004/17/EC, die beide bis Ende Januar 2006 in nationales Recht umzusetzen sind. Als betroffene Auftraggeber werden alle staatlichen Ebenen angesprochen: der Zentralstaat, regionale und lokale Gebietskörperschaften sowie andere öffentliche Stellen. Im Anhang zu diesem Aufsatz findet sich eine kurze Zusammenfassung der europäischen und der österreichischen Rechtslage.

2.2 Anbindung an das multilaterale Handelssystem

Wie eingangs erwähnt, spielt das öffentliche Auftragswesen auch in der Diskussion um die multilaterale Handelsliberalisierung eine große Rolle (Audet, 2002). Schon bei den Verhandlungen der Jahre 1946-47 über die Gründung einer International Trade Organisation (ITO) kam es zu heftigen Auseinandersetzungen der Vertreter einer unveränderten Bevorzugung nationaler Anbieter mit jenen, die die Meistbegünstigungsklausel und die Inländergleichbehandlung auch für öffentliche Vergaben forderten. Es setzten sich zunächst erstere durch: Die ITO wurde nie ge-

gründet, und das GATT sah 1948 in seinem Artikel III eine Ausnahme der öffentlichen Ausschreibungen vom Grundsatz der Nichtdiskriminierung von Anbietern auf Grund ihrer Nationalität (Inländergleichbehandlung) vor, wenn auch eingeschränkt durch die Forderung nach "fair and equitable treatment" (Artikel XVII.2).

In den Jahren darauf waren die nationalen Regierungen in der Bevorzugung heimischer Unternehmen und dem faktischen Ausschluss ausländischen Angebots praktisch nicht beschränkt. Erst 1981 trat das im Rahmen der Tokio-Runde des GATT abgeschlossene Abkommen über die öffentliche Auftragsvergabe in Kraft, dem aber nur wenige Staaten beitraten. Sein Geltungsbereich war auf Zentralstaaten sowie auf Güter und auf Verträge oberhalb eines Schwellenwertes von SDR 150.000 eingeschränkt. In der Folge wurde die Diskussion vor allem innerhalb der OECD weitergeführt. 1988 trat ein revidiertes Abkommen in Kraft, das bereits einige Dienstleistungen erfasste und den Schwellenwert auf SDR 130.000 herabsetzte (ausgenommen Bauaufträge, deren Schwellenwert bei SDR 5,000.000 lag).

Eine weitere Liberalisierung unter Einschluss von subnationalen Gebietskörperschaften und staatsnahen Unternehmen trat ein, als das Abkommen 1996 in das "Government Procurement Agreement" (GPA) der Welthandelsorganisation (WTO) übergeleitet wurde. Die Inländergleichbehandlung wird nun im Artikel III des GPA in Übereinstimmung mit den allgemeinen GATT-Prinzipien geregelt: Anbieter aus jedem der Unterzeichnerstaaten dürfen nun bei der Bewerbung um öffentliche Aufträge in keinem anderen Mitgliedstaat diskriminiert werden. Festgelegt wurden auch einige Verfahrensvorschriften, die die Transparenz sicherstellen, einen multilateralen Streitbeilegungsmechanismus einführen und die präferenzielle Behandlung von Entwicklungsländern vorsehen.

Das GPA ist ein "plurilaterales" Abkommen, das – im Gegensatz zum multilateralen GATT – nur jene WTO-Mitglieder verpflichtet, die sich in einem separaten Ratifikationsverfahren seinen Regeln unterworfen haben.² Auch vom GATS sind staatliche Vergaben von Dienstleistungsaufträgen für den Eigenbedarf gegenwärtig ausgenommen (Art. XIII), doch sind weitere Verhandlungen vorgesehen, um eine multilaterale Regelung zu erreichen. Auf der ersten WTO-Ministerkonferenz 1996 in Singapur wurde eine Arbeitsgruppe ins Leben gerufen, die die Möglichkeiten einer Überleitung des GPA in ein multilaterales System prüfen soll.³

² Bis April 2005 waren die 25 EU-Staaten und weitere 12 Länder dem GPA beigetreten, 9 Länder verhandeln über den Beitritt und 20 weitere Länder verfügen über einen Beobachterstatus im WTO Committee on Government Procurement. Der jeweils letzte Stand findet sich auf den WTO-Homepage unter http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/memobs_e.htm.

³ Mehr Transparenz im öffentlichen Auftragswesen war ein zentrales Anliegen der sog. "Singapur-Themen" von 1996, weitere Themen waren Handel und Investitionen, Handel und Wettbewerb sowie Handelserleichterungen.

Das GPA gilt in der gesamten EU25. Auch in anderen regionalen Integrationsgebilden ist das Vergabewesen des Staates für die Mitglieder geregelt, so etwa im North Atlantic Free Trade Agreement (NAFTA). Mit diesem System an Regeln ist eine Basis geschaffen, um die nationale Abschottung im Vergabebereich allmählich aufzubrechen und Importkonkurrenz zu ermöglichen. An eine multilaterale Anwendung ist aber wohl nicht so bald zu denken. Selbst in der EU muss das öffentliche Vergabewesen als eines der wenigen ungelösten Probleme bei der Verwirklichung des EU-Binnenmarktes betrachtet werden.

3. Einordnung des Vergabewesens in die Gesamtwirtschaft

In diesem Abschnitt wird ein Überblick über die mengenmäßige Bedeutung des öffentlichen Auftragswesens in Industriestaaten gegeben, soweit hierüber überhaupt Daten verfügbar sind. Schon hier muss auf die Unvollständigkeit und teilweise Inkonsistenz des Datenmaterials aus den verschiedenen Quellen (insbesondere EU, OECD, Weltbank und Internationaler Währungsfonds) hingewiesen werden. Schlussfolgerungen aus empirischen Schätzungen sind daher mit Vorsicht zu interpretieren. Die wichtigste Quelle für die EU sind die Pflichtveröffentlichungen im Amtsblatt, die entsprechenden Daten sind elektronisch über die Ausschreibungsdatenbank "Tenders Electronic Daily" (TED) verfügbar. Die Aufbereitung dieser Daten in Zeitreihenform in der Multidimensional Public Procurement Database (MAPP) ist jedoch nicht allgemein zugänglich.

3.1 Ein Sechstel des EU-BIP entsteht über publizierte öffentliche Aufträge

In den 15 "alten" Mitgliedstaaten der EU (EU15) beträgt der *Markt für Aufträge der öffentlichen Hand* etwa 1.500 Milliarden € oder ein Sechstel des Brutto-Inlandsprodukts (BIP) der Gemeinschaft. Eine gute Übersicht über die Bedeutung des öffentlichen Auftragswesens in der Gesamtwirtschaft und ihren Mitgliedstaaten findet sich in European Commission (2004a). Dort wird für die EU15-Länder der absolute Wert der öffentlichen Aufträge in Prozent des BIP ausgedrückt. Für die 10 neuen Mitgliedstaaten gibt es keine weiter in die Vergangenheit reichenden Daten, die eine Beurteilung der längerfristigen Entwicklung ermöglichen würden. Dies ist von Bedeutung, weil ja insbesondere im vergangenen Dezennium viele mit dem europäischen Binnenmarkt verbundenen Reformen durchgeführt oder wenigstens in Angriff genommen wurden. Erst eine Zeitreihenbetrachtung ermöglicht es, Effekte solcher Reformen zu erkennen und ihre Erfolge zu beurteilen.

Die OECD unternimmt einen Versuch in diese Richtung, indem sie die öffentlichen Vergaben näherungsweise mit den Staatsausgaben (Zentralstaat und nachgeordnete Gebietskörperschaften)

ten) für Konsum und Investitionen, jedoch ohne Löhne und Gehälter für öffentlich Bedienstete misst (Audet, 2002). Für die EU-Staaten ergibt dies viel niedrigere Werte, als die EU selbst veröffentlicht: Im Durchschnitt der Jahre 1990 bis 1997 weist die OECD einen Wert von nur 9,24% des BIP aus; zieht man noch die militärischen Aufträge ab, verbleiben 8,03% des BIP.

Übersicht 1	Öffentliche Aufträge in Prozent des BIP			
	1995	2000	2001	2002
Belgien	14,38	14,75	14,91	15,22
Dänemark	16,27	17,39	18,40	18,76
Deutschland	17,98	16,99	17,01	17,03
Griechenland	13,62	13,55	12,98	12,62
Spanien	13,84	12,73	12,75	13,02
Frankreich	17,26	16,52	16,35	16,62
Irland	13,54	12,23	13,25	13,30
Italien	12,58	12,37	12,69	11,88
Luxemburg	15,49	13,11	14,25	15,48
Niederlande	20,84	20,12	20,68	21,46
Österreich	18,36	17,05	16,22	16,46
Portugal	14,14	13,98	13,91	13,26
Finnland	16,25	15,37	15,72	16,45
Schweden	22,14	19,40	20,01	20,49
Großbritan- nien	21,68	17,46	17,89	18,42
EU 15	17,26	16,02	16,18	16,30

Quelle: European Commission (2004a)

Anhand der EU-Daten für das Jahr 2002 betrug der Wert des gesamten EU-Vergabewesens 16,3% des BIP der Gemeinschaft. Als allgemeine Tendenz ist zu verzeichnen, dass dieser Wert seit 1995 um etwas mehr als 1% des BIP, in Österreich um fast 2% des nationalen BIP gesunken ist. In den einzelnen EU-Ländern ist die Bedeutung des öffentlichen Auftragswesens sehr unterschiedlich, und die Entwicklung über die Zeit ist – teilweise als Folge von großen Einzelprojekten – recht uneinheitlich verlaufen. Im Jahr 2002 betrug das öffentliche Auftragswesen in Italien nur 11,9% des BIP, in den Niederlanden lag es hingegen bei 21,5% des BIP. Auch in Österreich ist das öffentliche Auftragswesen mit einem Anteil von 16,5% des BIP keine vernachlässigbare Größe. Für Großbritannien existieren recht unterschiedliche Daten: Nach einer Schätzung des Finanzministeriums für das Fiskaljahr 2002-03 machte das öffentliche Auftragswesen 11% des BIP aus, die EU-Kommission schätzt es für 2002 auf 18,4% des BIP.⁴ Zwischen 1995 und 2002

⁴ Vgl. hierzu OFT (2004) und European Commission (2004a).

sank der BIP-Anteil in Großbritannien um 3,3 Prozentpunkte, wogegen er etwa in Dänemark um 2,5 Prozentpunkte anstieg (siehe Übersicht 1).

3.2 Transparenzgrad nach wie vor gering

Um die Transparenz im Vergabewesen zu erhöhen, verlangt die EU, dass *Ausschreibungen* oberhalb bestimmter erwarteter Wertgrenzen⁵ im Amtsblatt der Europäischen Union (Supplement S) veröffentlicht werden. Gemessen an der Zahl der auf diese Weise publizierten Ausschreibungen hat sich die Transparenz zwischen 1995 und 2002 stark erhöht, die Zahl der Ausschreibungen hat sich nämlich mehr als verdoppelt (Übersicht 2).

Übersicht 2	Veröffentlichte Ausschreibungen und Zuschläge		
	Jahr	Ausschreibungen	Zuschläge
	1995	54.731	28.551
	1996	61.826	34.563
	1997	67.371	38.385
	1998	74.338	40.353
	1999	78.996	43.365
	2000	88.802	48.922
	2001	93.658	50.841
	2002	106.346	58.513

Quelle: European Commission (2004a)

Ähnlich wie die Anzahl der veröffentlichten Einladungen zur Angebotslegung hat in den letzten Jahren insgesamt auch die Zahl der veröffentlichten *Zuschlagserteilungen* rasch zugenommen. Sie erreichen allerdings aus verschiedenen Gründen (teilweise wegen der Zeitverschiebung zwischen Ausschreibung und Zuschlag) nur etwa die Hälfte der Zahl der Ausschreibungen. Diese Lücke ist in den letzten Jahren sogar gestiegen. Von den im Jahr 2002 erteilten und im Amtsblatt veröffentlichten 58.513 Zuschlägen entfielen 38% auf Lieferaufträge, 37% auf Dienstleistungsaufträge und nur 19% auf öffentliche Bauaufträge. Gebietskörperschaften der unteren Ebenen veröffentlichten mehr als 36.000 Zuschläge, Zentralstaaten etwas mehr als 8.000 und staatliche Versorgungsunternehmen etwa 6.000 Zuschläge (European Commission, 2004a).

Der Grad an Transparenz hängt eng mit der *Organisationsform des Staates* zusammen: Mehr Dezentralisierung zieht auch eine stärker disaggregierte Auftragsvergabe nach sich, wodurch das durchschnittliche Auftragsvolumen sinkt. Dann fallen mehr Aufträge aus der Veröffentlichungspflicht heraus, worunter die Transparenz leidet. Ein anderes Element, das die Transpa-

⁵ Die Schwellenwerte sollen verhindern, dass bei geringwertigen Vergabeverfahren die Kosten höher sind als die erwarteten Vorteile aus dem größeren Wettbewerb (siehe Anhang, Übersicht A).

renz beeinträchtigt, sind starke Schwankungen über die Zeit, wenn große Einzelaufträge das Gesamtbild temporär verzerren.

Übersicht 3	Transparenzgrad ¹⁾			
	1995	2000	2001	2002
Belgien	6,9	15,6	18,6	15,8
Dänemark	16,4	20,9	15,8	14,5
Deutschland	5,1	5,6	5,7	7,5
Griechenland	34,1	31,9	35,3	45,7
Spanien	8,5	25,4	23,4	23,6
Frankreich	5,5	14,6	16,8	17,7
Irland	11,4	21,4	19,3	18,0
Italien	9,8	17,5	15,3	20,3
Luxemburg	5,2	12,3	10,7	13,3
Niederlande	4,8	10,8	12,5	8,9
Österreich	4,5	13,5	14,6	15,5
Portugal	15,5	15,0	17,7	19,4
Finnland	8,0	13,2	15,1	13,9
Schweden	10,5	17,9	23,4	19,3
Großbritannien	15,0	21,5	21,5	21,1
EU 15	8,4	14,9	15,4	16,2

Quelle: European Commission (2004a).

1) Anteil jenes Vergabevolumens, das im Amtsblatt der Europäischen Union (Supplement S) publiziert wird, am gesamten geschätzten Vergabevolumen

Misst man den *Transparenzgrad* als Anteil jenes Vergabevolumens, das im Amtsblatt publiziert wird, am gesamten geschätzten Vergabevolumen, dann ist er mit 16% nach wie vor gering (Übersicht 3). Darüber hinaus zeigen sich große Unterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten bzw. auch innerhalb jedes Landes zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften. Um die gesamtwirtschaftliche Bedeutung der veröffentlichten staatlichen Beschaffung abschätzen zu können, sind die Werte der Übersicht 3 noch mit jenen der Übersicht 1 zu relativieren: Für die gesamte EU15 betragen die veröffentlichten Ausschreibungen nur 2,6% des BIP der EU15. Dies deutet auf noch vorhandenes Potenzial zur Steigerung der Transparenz hin.

Wie aus Übersicht 3 hervorgeht, startete Österreich von einem sehr niedrigen Transparenzniveau, der Transparenzgrad konnte aber von 1995, als nicht einmal 5% der öffentlichen Vergaben im Amtsblatt publiziert wurden, bis zum Jahr 2002 mehr als verdreifacht werden. Ganz anders ist die Situation etwa in Griechenland, das seit Mitte der 1990er Jahre stets einen Transparenzgrad von mehr als 30% aufwies und 2002 bei fast 46% lag. Bei mehr als 20% lagen 2002 nur noch Spanien, Großbritannien und Italien.

Die zunehmende Zahl der Vergabebekanntmachungen im Amtsblatt spiegelt sich in der gestiegenen Anzahl der *Verstöße* gegen die Vergabevorschriften. Der Höhepunkt der Verstöße scheint bereits im Jahr 2000 gewesen zu sein. Im Gegensatz zu den Trends im Bereich des Handels und der Direktinvestitionen hat die höhere Transparenz im Vergabewesen laut Europäischer Kommission zu mehr "Friktionen" in der Anwendung der Vergaberegeln geführt. Die steigende Anzahl an Verstößen kann aber auch darauf zurückzuführen sein, dass die Unternehmen nun besser über Vergabebestimmungen Bescheid wissen und daher öfter als früher Beschwerden einlegen.

Die Kommission hingegen sieht in der gestiegenen Bedeutung der Verstöße gegen Vergabevorschriften eine weitere Rechtfertigung für eine Anpassung des europäischen Vergaberegimes. Das neue Gesetzespaket konsolidiert die Richtlinien, strafft die Prozeduren der Zuerkennung und ermuntert die Vergabebehörden zur Einführung elektronischer Technologien (siehe Anhang). Gerade im elektronischen Vergabewesen sieht die EK Möglichkeiten, die Effizienz der Vergabe zu erhöhen und die Transaktionskosten zu verringern. Wie aus den Berichten der Mitgliedsstaaten zu den Reformen auf den Güter- und Kapitalmärkten herauszulesen ist, nehmen die Mitgliedstaaten diese Möglichkeit auch verstärkt in Anspruch.

3.3 Binnenmarkt im Vergabewesen noch nicht verwirklicht

Die EU interessiert sich besonders für die Entwicklung der *grenzüberschreitenden Auftragsvergabe*. Nur die Vergrößerung des Marktes über die nationalen Grenzen hinaus auf die Gemeinschaft insgesamt ergibt einen europäischen Binnenmarkt, der diesen Namen verdient. Wie der geringe Anteil an grenzüberschreitenden Verfahren zeigt, ist der EU-Raum im Bereich des öffentlichen Vergabewesens noch relativ *wenig integriert*. Nur 1,26% der bekannt gemachten Zuschläge wurden 2001 über die Grenze erteilt (im Jahr 2000 waren es 1,5%). Der gesamte Anteil aller öffentlichen Vergaben über die Grenze (nicht nur der veröffentlichten) an den öffentlichen Gesamtvergaben wurde für 1998 mit etwa 10% geschätzt.

Auftragsvergaben über die Grenze erfolgen entweder direkt oder indirekt. Bei *direkten Vergaben* beauftragt der Staat A ein Unternehmen aus dem Staat B mit der Erfüllung. *Indirekte Vergaben* liegen vor, wenn der Staat A ein Unternehmen aus dem Staat B über dessen Zweigniederlassung im Staat A mit der Erfüllung beauftragt. Für grenzüberschreitende Beschaffungsaktivitäten gibt es Daten aus einer von der Europäischen Kommission in Auftrag gegebenen Studie (European Commission, 2003b Lot 1), in der mehr als 1.500 Unternehmen aus 8 EU-Staaten und 9 Wirtschaftszweigen über ihre einschlägigen Aktivitäten im Zeitraum 1998 bis 2001 befragt wurden (Übersicht 4).

Übersicht 4	Charakteristika öffentlicher Vergaben ¹			
	Zahl der Unternehmen in %	Anbote in % ²	Zuschläge in % ²	Zuschlagserfolg in % der Angebote
Anbote ausschließlich im Inland	65	40,5	52,1	33,6
Davon rein inländ. Unternehmen	54	31,6	41,7	34,5
Anbote im Inland und nur direkt in der EU	15	28,9	20,0	18,1
Davon rein inländ. Unternehmen	13	24,8	14,1	14,9
Anbote im Inland sowie im Ausland nur über Zweigniederlassungen	10	15,7	15,9	26,2
Davon rein inländ. Unternehmen	7	5,5	4,4	20,8
Anbote im Inland sowie im Ausland direkt und über Zweigniederlassungen	9	14,5	11,6	20,8
Davon rein inländ. Unternehmen	7	6,6	7,2	28,4
Anbote ausschließlich in anderen EU-Staaten	1	0,2	0,4	34,2
Davon rein inländ. Unternehmen	1	0,1	0,1	23,3
EU15 insgesamt	100	100,0	100,0	26,1
Davon rein inländ. Unternehmen	82	68,6	67,5	25,7

Quelle: European Commission (2003b Lot 1) und eigene Berechnungen.

1) Die Daten beziehen sich auf die Periode 1998 bis 2001. – 2) Zahl der Angebote gewogen mit dem Umsatz der Unternehmen.

Gemessen an der *Zahl der Unternehmen* ergaben die Antworten, dass 65% ausschließlich in jenem Land anbieten, in welchem sie ihren Sitz haben, darunter sind 54% rein inländische Unternehmen und 11% inländische Zweigniederlassungen ausländischer Unternehmen. Damit sind 46% der befragten Unternehmen auf die eine oder andere Weise in grenzüberschreitende Vergabeaktivitäten involviert. Das ist mehr als sich aus früheren Erhebungen und Schätzungen schließen lässt (Europäische Kommission, 2004a). Die von öffentlichen Stellen direkt über die Grenze vergebenen Aufträge machen überhaupt nur 3% aller Aufträge aus, 30% gehen an ausländische Unternehmen mit Niederlassungen im Inland (indirekt vergebene grenzüberschreitenden Aufträge). Die Erfolgchancen sind aber zwischen inländischen Unternehmen und ausländischen Unternehmen mit inländischen Niederlassungen etwa gleich verteilt.

Betrachtet man die *Zahl der Angebote*, so stammten die meisten aus dem Inland, und zwar 31,6% von rein inländischen Unternehmen und 8,9% von inländischen Zweigniederlassungen ausländischer Unternehmen. Bemerkenswert ist, dass die rein inländischen Unternehmen, die nur im Inland anbieten (also 54%), mit 31,6% der Angebote vergleichsweise schwach repräsentiert waren. Dagegen lieferten die 15% sowohl im Inland als auch direkt im Ausland anbietende Unternehmen 28,9% aller Angebote. Diese Diskrepanz lässt auf zweierlei schließen: Zum einen bietet die Präsenz auf dem jeweiligen Markt einen wichtigen Vorteil gegenüber der Konkurrenz, zum

anderen kann durch Erhöhung der Transparenz der Wettbewerb wohl auch noch intensiviert werden.

Von den *Zuschlägen* gingen 52,1% an Unternehmen, die nur im Inland anbieten, davon 41,7% an rein inländische Unternehmen und 10,4% an inländische Zweigniederlassungen ausländischer Unternehmen. 20% der Zuschläge gingen an Unternehmen, die sowohl im Inland als auch direkt im Ausland anbieten. Setzt man für jedes Unternehmen die Zahl der Angebote zu der Zahl der Aufträge in Beziehung, ergibt sich eine "Erfolgsquote". Sie ist im Durchschnitt bei den nur im Inland anbietenden rein inländischen Unternehmen mit 34,5% am oberen Ende der Erfolgsskala, die nur im Inland anbietenden inländischen Zweigniederlassungen ausländischer Unternehmen kommen dagegen nur auf 30,5%.

Zur Vorbereitung des Frühjahrsgipfels 2005 hat die EU-Kommission einen "*Lissabon-Aktionsplan*" entworfen, der eine Vielzahl von Vorschlägen für die Mitgliedstaaten enthält, mit denen die Vertiefung des Binnenmarktes, die Marktöffnung nach außen und die Verbesserung der europäischen Wettbewerbsfähigkeit vorangetrieben werden sollen (European Commission, 2005). In diesem Katalog wird auch das öffentliche Auftragswesen mehrfach angesprochen – sowohl hinsichtlich der Verwirklichung der einschlägigen WTO-Grundsätze, der effektiven Umsetzung des Legislativpakets aus 2004 als auch des gezielten Einsatzes staatlicher Aufträge in der Technologiepolitik zur Schaffung von führenden Märkten für neue Technologien. Auf die Problematik der Befrachtung des öffentlichen Auftragswesens mit vergabefremden Zielsetzungen wird weiter unten noch näher eingegangen.

4. Wettbewerb und Wettbewerbsfähigkeit

4.1 Synergien oder Konflikte?

Als besondere Herausforderungen der rechtlichen Weiterentwicklung des öffentlichen Auftragswesens in der EU nennt die Europäische Kommission die Erhöhung der Transparenz und damit auch des effektiven Wettbewerbs. Der *Wettbewerb* zwischen Anbietern⁶ auf dem Markt bezeichnet die Rivalität unter jenen Unternehmen, die ihre Produkte an Kunden verkaufen wollen. Er ist nicht Selbstzweck, sondern soll zweierlei bewirken: (i) eine Dämpfung der Kosten und Preise von Monopol- oder Oligopolkonditionen in Richtung auf den theoretisch erzielbaren

⁶ Im Rahmen des Vergabewesens wird üblicherweise nur auf die Wettbewerbsintensität unter den privaten Anbietern geachtet. In der Volkswirtschaft im Allgemeinen ist gleichermaßen auf den Wettbewerb unter Nachfragern zu achten, will man wettbewerbswirtschaftliche Ergebnisse erzielen. Auch im Vergabewesen kann dies eine Rolle spielen, am ehesten in Fällen des Wettbewerbs zwischen dezentralen Vergabestellen um die Verwirklichung regionaler Projekte (wenn z.B. zwei benachbarte Regionen ein Kulturzentrum aufbauen wollen, aber nur eines davon wirtschaftlich profitabel erscheint).

Gleichgewichtspreis unter vollständiger Konkurrenz und (ii) eine Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der involvierten Unternehmen gegenüber der internationalen Konkurrenz.

Die reine Marktwirtschaft, in der die Konditionen allein das Ergebnis von Wettbewerb sind, kommt in der Wirklichkeit nur selten vor. Schon das Streben der Marktteilnehmer nach Eigennutz (eine wesentliche Annahme im reinen Marktmodell) führt häufig zu *Wettbewerbsbeschränkungen*, z.B. als Ausfluss einer bewussten Anhäufung von Marktmacht oder wenn ein Unternehmer, der in den Ruhestand tritt, keinen Nachfolger findet und sich damit die Zahl der Anbieter verringert. In einem System mit asymmetrischer Marktmachtverteilung können nach Auffassung von Stiglitz (2002) manche Unternehmer durch Unterdrückung des Wettbewerbs mehr Gewinn erzielen als mit Innovationen und der Herstellung besserer Güter. Wettbewerbsbeschränkungen werden aber manchmal auch vom Staat verordnet oder sind technisch bedingt. Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang die *mangelnde Markttransparenz*, die sowohl eine Folge von Marktmacht (dominierende Unternehmen können mit ihrem Werbebudget ein einseitiges Bild vom Markt entstehen lassen) als auch technisch bedingt sein kann (eine in der Einsicht lebende Bergbauernfamilie ist vielleicht nicht immer und rechtzeitig über alle Sonderverkaufsaktionen in der nächsten Stadt informiert). Zusätzlich sorgen in den meisten Ländern bestimmte Gesetze dafür, dass der Wettbewerb zugunsten anderer politischer Ziele (z.B. Gesundheit, Sicherheit) eingeschränkt wird, oder sich zumindest die Preise nicht frei am Markt bilden können.

Die oft nebeneinander auftretenden Begriffe "*Wettbewerb*" und "*Wettbewerbsfähigkeit*" stehen in einem Spannungsverhältnis zueinander, das sowohl Konfliktpotenzial enthält, als auch Synergien zulässt. Beide Begriffe benennen Zwischenziele in der Wirtschaftspolitik, die zum gemeinsamen Endziel der Wohlstandsvermehrung beitragen sollen. Bezeichnet man mit Wettbewerb den Suchprozess, durch welchen die Nachfrager und Anbieter letztlich zu einem Geschäftsabschluss kommen, so versteht man unter Wettbewerbsfähigkeit die relative Stellung eines Anbieters im Vergleich zu allen anderen Anbietern auf einem bestimmten Markt in der Möglichkeit, zu kostendeckenden (im besten Fall auch gewinnbringenden) Geschäftsabschlüssen zu gelangen. Die beiden Begriffe beschreiben unterschiedliche wirtschaftliche Phänomene, die aber durchaus miteinander zusammenhängen (vgl. etwa Burger – Handler, 2002).

Wettbewerb wird daher einerseits als Druckmittel zu Rationalisierung im Unternehmen und Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit gesehen, andererseits kann zunehmender Wettbewerb wohl auch zum Ausscheiden von schwachen Unternehmen aus dem Markt führen. Für die Wirtschaftspolitik stellt sich die Frage, ob das Ausscheiden eine alltägliche Erscheinung in einer dynamischen Wettbewerbswirtschaft ist, in der frei werdende Arbeitsplätze sofort durch die vielen Neugründungen absorbiert werden, oder ob das Ausscheiden als Spirale nach unten zu

werten ist, weil keine neuen Unternehmen nachkommen, die Zahl der am Markt befindlichen Unternehmen schrumpft und der Wettbewerb nachlässt. Weitere Überlegungen über einen möglicherweise U-förmigen Verlauf des Zusammenhanges zwischen Wettbewerb und Wettbewerbsfähigkeit werden im Abschnitt 5.3 angestellt.

4.2 Staatsnachfrage und Wettbewerb

Der Staat beeinflusst den Wettbewerb in der Marktwirtschaft sowohl als Gesetzgeber, der die rechtlichen Rahmenbedingungen (die ordnungspolitischen Grundsätze) schafft, als auch als potenter Nachfrager, der die Struktur und die Konditionen des Angebots mitbestimmt.

Bisweilen tendieren der Staat und seine Bürokratie dazu, das Bürgerinteresse hintanzustellen und Eigeninteressen zu entfalten oder bei der Herstellung marktwirtschaftlicher Bedingungen über das Ziel zu schießen. Dann kann *Staatsversagen* die Folge sein, und es entstehen der Gesellschaft aus den Aktivitäten der öffentlichen Hand gesamtwirtschaftliche Ineffizienzen und Wohlfahrtsverluste. Nicht in jedem Fall gilt daher, dass mangelhafte Marktmechanismen durch staatliche Allokationsmechanismen ersetzt werden sollen. Die Diskussion von Staatsversagen bezieht sich teilweise auf allgemeine Effizienzprobleme großer Organisationen, teilweise aber auch auf die spezifischen Eigenschaften des öffentlichen Sektors. Eine davon ist, dass der Staat in vielen Bereichen über Hoheitsgewalt verfügt und somit als *Monopolist* agiert. Mangelnder Wettbewerbsdruck kann zur Folge haben, dass öffentliche Leistungen zu überhöhten Kosten erstellt werden, weil technische oder organisatorische Ineffizienzen vorliegen oder über dem Wettbewerbsniveau liegende Arbeitseinkommen, Preise an Zulieferer etc. bezahlt werden.

Bei hoher Mobilität der Bevölkerung oder Produktionsfaktoren ergibt sich für den öffentlichen Sektor die Notwendigkeit zur Erhöhung der Konkurrenzfähigkeit. Das Schlagwort vom „*Wettbewerb der Standorte*“ wurde vor allem in Hinblick auf die hohe Mobilität der Unternehmen geprägt, die ihren Standort von den Ergebnissen der Wirtschaftspolitik (Qualität der Arbeitskräfte, Steuerbelastung, administrative Belastung etc.) und damit der Effizienz des öffentlichen Sektors abhängig machen.

Je nachdem, wie der Staat seine Marktmacht ausübt, kann er die Wettbewerbsintensität in der Wirtschaft beeinflussen. Wenig Einfluss nimmt er, wenn die staatliche Nachfrage fragmentiert ist, wenn also beispielsweise in föderal organisierten Staaten nicht der Zentralstaat, sondern nur die Gemeinden unkoordiniert auf dem Markt auftreten. In diesem Fall vergibt der öffentliche Sektor möglicherweise viele kleine Aufträge, die teilweise auch unter dem Schwellenwert für die Veröffentlichungspflicht liegen, worunter wiederum die Transparenz leidet. Marktmacht und Transparenz hängen somit vom Auftragsvolumen je Zeiteinheit ab und davon, ob die Auf-

träge gebündelt zum Tragen kommen oder nicht. Hierin unterscheidet sich Marktmachtzusammenballung im öffentlichen Sektor nicht von jener im privaten Sektor der Wirtschaft. Unterschiede ergeben sich aber hinsichtlich der folgenden beiden Kriterien (OFT, 2004):

- Der Staat muss sich bei Ausschreibungen an die nationalen, europäischen und internationalen *Vergaberegeln* halten, die für private Unternehmen nicht gelten. Die Vorschriften über Transparenz, Nicht-Diskriminierung und Verfahrensvorschriften können den Staat gegenüber dem privaten Sektor in seiner Marktmacht beschränken.
- Der Staat verfolgt wie erwähnt teilweise *zusätzliche Ziele* (z.B. gesundheits- und sicherheitspolitische Anliegen oder den Abbau von Eintrittsschwellen in den Markt für KMU) und unterliegt anderen Verhaltensweisen als private Unternehmen. Entscheidungsbefugte Politiker und Beamte, die unter laufender Beobachtung der Öffentlichkeit stehen und ihrer Kritik ausgesetzt sind, verhalten sich in aller Regel weniger risikofreudig als der Durchschnitt der privaten Unternehmer. Dies begünstigt tendenziell die Anbieter mit hoher Reputation und benachteiligt innovative Neueinsteiger. Darüber hinaus verhalten sich Unternehmer eher gewinnorientiert als staatliche Vergabestellen, weshalb der Preisdruck auf die Anbieter schwächer sein mag als jener von privaten Nachfragern mit vergleichbarer Marktmacht.

Je nach der betrachteten zeitlichen Dimension wird die konkrete Ausgestaltung des Vergaberegimes unterschiedliche Wettbewerbseffekte zeitigen:

- *Kurzfristig* (als Ausfluss eines konkreten Projektes) wirkt sich ein Auftrag des Staates auf die Zahl der Anbieter und auf die Konditionen aus. Um den Wettbewerb zu verstärken, wird der Staat bei jeder einzelnen Ausschreibung interessiert sein, möglichst viele Anbieter zu bekommen. Eine Beschränkung der Bieterzahl kann sich aber aus Kostengründen empfehlen, insbesondere wenn die Ausführung des Projektes spezielle Fähigkeiten erfordert, über die nur wenige Anbieter verfügen.
- *Langfristig* wird die Marktstruktur beeinflusst, weil die potentiellen Anbieter ihr Investitions- und Innovationsverhalten nach den Marktbedingungen und ihren Chancen auf dem Markt ausrichten. Die öffentliche Hand ist dabei gefordert, die Balance zwischen erwünschter Verbesserung der Innovationsfähigkeit der Unternehmen und der Verengung der Anbieterschaft auf einige wenige dominierende Unternehmen zu wahren. Die kombinierte Vergabe von vertikal oder horizontal integrierten Leistungen induziert auch eine vertikale oder horizontale Integration (oder wenigstens Kooperation) bei den anbietenden Unternehmen. So wurde in Großbritannien beobachtet, dass die lokalen Behörden bei der Auftragsvergabe zunehmend die Abfallsammlung und die Abfallverwertung bündelten, worauf

sich die Anbieter ebenfalls vertikal verschränkten, und die Zahl der potenziell anbietenden Unternehmen sank (OFT, 2004).

- Schließlich sind auch noch *Folgewirkungen* auf andere als staatliche Käufer zu beachten. Sie können positiv sein, wenn die privaten Käufer von einem staatlich induzierten Innovationsschub profitieren, oder negativ, wenn sie sich einer vom Staat dominierten, eingeschränkten Angebotspalette gegenübersehen. Der Staat könnte sich – je nach Kapazitätsauslastung der Anbieter – mit seiner Marktmacht auch die besseren Konditionen sichern, wodurch es zu einer Verschiebung eines Teils der Konsumentenrente vom privaten zum öffentlichen Sektor käme.

Je nach Ausgestaltung der öffentlichen Auftragsvergabe und betrachteter Wirkungslänge kann der Staat sowohl zur Intensivierung als auch zur Hemmung des Wettbewerbs beitragen. Die Vergaberegeln stellen zunächst sicher, dass mehr Transparenz herrscht und die Zahl der Anbieter größer sein wird als bei einer nicht veröffentlichten Vergabe. Forciert man aber den Wettbewerb kurzfristig zu stark, kann dies langfristig zur Beeinträchtigung der Wettbewerbsfähigkeit führen. Dann können Unternehmen gezwungen sein, aus dem Markt auszusteigen, und der Wettbewerb verringert sich. Weiters muss berücksichtigt werden, dass mit steigender Bieterzahl der Wettbewerb nur dann intensiver wird, wenn die Bieter über einigermaßen vergleichbare Kompetenzen verfügen. Sind die neuen Bieter schwach oder inkompetent, werden sie nicht in den Wettbewerb eingreifen können. Schließlich ist auch das Interesse des Staates, die hohen Kosten des Vergabeverfahrens einzugehen, abhängig von den erwarteten Vorteilen aus einer veröffentlichten Ausschreibung.

In diesem Zusammenhang ist die *Gestaltung des Vergabeverfahrens* im Hinblick auf mögliche Absprachen von Bedeutung. Je mehr Bieter auftreten und je unterschiedlicher sie sind, desto schwieriger wird es sein, Absprachen zwischen einzelnen Bietern aufrecht zu halten.

5. Das öffentliche Auftragswesen im Rahmen der Wirtschaftspolitik

Dem Wettbewerb können Anbieter durch Kosteneffizienz und Innovationen begegnen. Für manche Marktteilnehmer könnte aber auch ein Anreiz bestehen, sich durch wettbewerbswidriges Verhalten (Aufbauen von Wettbewerbsbeschränkungen) dem Wettbewerb zu entziehen. Entstehen Wettbewerbsbeschränkungen z.B. durch allmähliche Ansammlung von Marktmacht oder bei Missbräuchen bestehender Marktmacht, ist es Aufgabe der *Wettbewerbspolitik*, die Wettbewerbsbedingungen wieder herzustellen. Um Machtkonzentrationen zu verhindern oder zu mildern, werden Märkte liberalisiert und der Markteintritt weiterer Unternehmen gefördert.

Für die Wettbewerbspolitik ist es angezeigt, schon im Frühstadium von Machtansammlungen einzugreifen, da sich diese selbst zu verstärken drohen. Im Ergebnis sollte sich eine effiziente Wettbewerbspolitik nicht nur in niedrigeren Preisen bzw. Inflationsraten, sondern auch in höherer Qualität, einer breiteren Produktpalette und mehr Innovationen niederschlagen.

Der Staat befindet sich mit dem *öffentlichen Auftragswesen* selbst in einem wenig marktwirtschaftlichen Teilsystem der Wirtschaft. Werden die vom Staat nachgefragten Güter und Dienstleistungen entweder von ihm selbst oder durch von ihm (nicht nach ökonomischen Kriterien) ausgewählte Unternehmen erstellt, steht die Auftragsvergabe außerhalb des Marktgeschehens. Indirekt wird der Markt in aller Regel auch hier tangiert, weil z.B. Rohstoffe und Vorleistungen über den Markt bezogen werden. Die Konditionen solcher Aufträge richten sich dennoch nicht nach marktwirtschaftlichen Grenzkosten und Grenznutzen, sondern nach Marktmacht, "wohlerworbenen Rechten" und individuellen Präferenzen der Anbieter und Nachfrager. Jenen Unternehmen, die unabhängig von der Qualität und den Kosten ihrer Produktion sicher sein können, größere öffentliche Aufträge ohnehin zu erhalten, fehlt der Anreiz, ihre Qualität weiter zu verbessern und ihre Kosten zu senken.

Aufgabe des Vergaberegimes ist es, die Nachfragemacht des Staates derart einzusetzen, dass alle Anbieter die gleiche Chance erhalten, einen Auftrag der öffentlichen Hand zu erfüllen. In der Praxis sind vor allem die kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) einer Reihe von Nachteilen ausgesetzt, die von asymmetrischer Information bis zur Unmöglichkeit reichen, Größenvorteile auszuschöpfen. Damit werden aus marktwirtschaftlicher Sicht "zwei Fliegen mit einem Schlag" getroffen: Die Nachfragemacht des Staates wird zunächst akzeptiert, aber derart kanalisiert, dass sie zum Erreichen marktmäßiger Konditionen (Preise) beiträgt und diese nicht konterkariert (durch Korruption etc.). Auf der anderen Seite werden die Anbieter durch Transparenz der Verfahren und Abbau von Marktzutrittsbeschränkungen zum Wettbewerb gezwungen.

Zu beachten ist auch die *fiskalische Gestion* des öffentlichen Auftragswesens. Jeder Auftragsvergabe steht eine Ausgabenposition in staatlichen Budgets gegenüber. Da die Ausgaben auch finanziert werden müssen, gibt es eine Gegenbuchung bei den Steuereinnahmen des Staates oder bei der Veränderung seiner Verschuldung. Für den Bürger ist relevant, ob die vom Staat in Auftrag gegebenen Leistungen effizient erstellt werden und eine gewisse Mindestqualität aufweisen und wie der Staat mit den heutigen oder künftigen Steuerleistungen der Bürger umgeht. Unnötige Ausgaben oder überhöhte Kosten würden in einem demokratischen Gemeinwesen vom Bürger allenfalls mit der Abwahl der verantwortlichen Politiker "honoriert" werden. Zur Illustration der Auswirkungen einer verstärkten Transparenz im Beschaffungswesen auf die öffentlichen Budgets hat die EU-Kommission eine Rechnung angestellt, der sie die Hypothese

zugrunde gelegt hat, dass die Preise auf Basis der Staatsausgaben von 2002 durch striktere Vergabe um 10% gesunken wären.⁷ Dann wären die Budgetsalden der EU15-Länder um 1 bis 2 Prozentpunkte des BIP weniger defizitär gewesen und kein Land hätte die 3%-Defizitgrenze überschritten (European Commission, 2004a).

Wenn auch die Verstärkung des Wettbewerbs als wichtigstes Ziel des Vergaberegimes gilt, so ist es in der jüngeren Vergangenheit schrittweise auch mit *anderen Zielsetzungen* befrachtet worden, die mit dem effizienten Zukauf einer Leistung durch den Staat nicht unmittelbar im Zusammenhang stehen. Ganz generell ist es problematisch, mit einem Instrument viele verschiedene Ziele zu verfolgen. Erfahrungsgemäß eignen sich für die Erreichung eines Einzelzieles manche Maßnahmen besser als andere. Die Frage der optimalen Instrumentenassignment wurden in umfassenden theoretischen und politischen Diskursen behandelt, die Lösungen hängen vom Einzelfall ab. Es ist aber große Skepsis angebracht, dass mit dem Vergabewesen generell auch entfernt liegende Ziele effizient angepeilt werden können. Gerade in Zeiten der Budgetkonsolidierung, der Diskussion über Verschlankung des Staates und Erhöhung der Qualität der öffentlichen Finanzen, sollte bei der öffentlichen Auftragserteilung das Preis-Leistungs-Verhältnis im Vordergrund stehen. Dennoch fließen nun – auch auf europäischer Ebene – Aspekte der Nachhaltigkeit und soziale Anliegen in die Vergabepolitik ein. In weiterer Folge wird auch auf alle diese Facetten des Vergabewesens kurz eingegangen.

5.1 Auswirkungen von Vergaberegeln auf den Außenhandel

Versuche einer quantitativen Abschätzung, wie sich eine Liberalisierung von Vergabevorschriften auf den Außenhandel auswirken könnte, gibt es seit den 1970er Jahren. Baldwin (1970) und Baldwin – Richardson (1971) gehörten zu den ersten Analysen dieser Art, deren Ergebnis aus heutiger Sicht überraschend war: Eine diskriminierende Vergabepolitik hätte letztlich keine Bedeutung für das inländische Angebot und die Importe, weil eine Bevorzugung inländischer Anbieter durch den Staat von einer Zunahme der privaten Importnachfrage kompensiert werden würde. Dies gilt allerdings nur unter neoklassischen Modellannahmen, und Baldwin hat später seine Aussagen für den Fall unvollkommener Märkte abgeschwächt (Baldwin, 1983).

Wie in vielen anderen Fällen gilt auch hier: Die in Modelle gegossenen Vorurteile der Ökonomen determinieren die Ergebnisse. Trionfetti (2000) analysiert die theoretischen Auswirkungen von präferenzzieller Vergabe zugunsten heimischer Unternehmen an Hand dreier *Außenhandelsmodelle*: des neoklassischen Heckscher-Ohlin-Modells (Annahmen: vollständige Konkurrenz, konstante Skalenerträge), der Neuen Außenhandelstheorie (monopolistische Konkurrenz,

⁷ Die Annahme einer 10%igen Preissenkung ist eher konservativ, die meisten einschlägigen Studien gehen von einem weit höheren Preisspielraum aus.

steigende Skalenerträge) und der New Economic Geography (Agglomerationstendenzen auf Grund unterschiedlicher Standortfaktoren). Die Ergebnisse sind insofern vielsagend, als sie tatsächlich von vorweg getroffenen Modellannahmen abhängen. Der Heckscher-Ohlin-Fall führt zum ursprünglichen Baldwin-Ergebnis: Präferenzielle Vergabeentscheidungen bewirken im Vergleich zu marktmäßiger Vergabe nur eine Verschiebung der Nachfragestruktur im Inland von privater zu staatlicher Nachfrage und umgekehrt bei Importen. Die Neue Außenhandelstheorie führt zum Ergebnis, dass die Umschichtung der Staatsnachfrage zu heimischen Produzenten deren Output zu Lasten der Importe erhöht. Im Modell der New Economic Geography treten Agglomerationseffekte besonders bei niedrigen Transaktionskosten auf (dann rentiert sich nämlich die Produktionsverlagerung von der Peripherie ins Zentrum). Wirtschaftliche Integration verringert die Transaktionskosten und erhöht damit die Agglomerationstendenzen; dann aber bringen präferenzielle Vergaben zusätzliche Vorteile für die Peripherie.

In empirischen Analysen errechnen viele Autoren merkbare Wohlfahrtsgewinne aus der Vergabeliberalisierung. Deardorff – Stern (1979) kommen sogar zum Schluss, dass die in der Tokio-Runde vereinbarten Liberalisierungsschritte bei öffentlichen Aufträgen für die Industriestaaten höhere Wohlfahrtsgewinne brächten als die gleichzeitig vereinbarten Zollsenkungen. Francois et al. (1996) schätzen die Effekte der Vergabeliberalisierung im Rahmen der Tokio-Runde für die USA. Der niedrige Anteil der Staatsausgaben an der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage bewirkt dort auch einen vergleichsweise geringen Einfluss präferenzialer Vergaben auf den Marktzugang von Unternehmen im Allgemeinen. Wohl aber treten in einigen wichtigen Branchen (Bauwirtschaft, Instandhaltungs- und Reparaturgewerbe) signifikante Effekte auf. Allerdings macht Mattoo (1997) darauf aufmerksam, dass bei der Ermittlung von derartigen Wohlfahrtseffekten zu wenig auf das Verhalten der Bieter Rücksicht genommen werde und die Schätzungen daher verzerrt sein könnten.

5.2 Anbieterwettbewerb und Nachfragemacht dämpfen Preise

Ob die Märkte funktionieren, lässt sich an Hand des Preisniveaus und der Preisentwicklung abschätzen. Erst wenn sich die Regulierung des öffentlichen Beschaffungswesens über mehr Transparenz und verstärkten Wettbewerb in einer Preisdämpfung (und/oder einer Qualitätsverbesserung bzw. einer breiteren Angebotspalette) niederschlägt, kann von einem Regulierungserfolg gesprochen werden. Anderenfalls mag zwar die Diskriminierung der Anbieter beseitigt worden sein, Rückwirkungen auf die Konsumenten sind aber vernachlässigbar. Eine Überprüfung des Erfolges ist allerdings schwierig, weil weder der marktgerechte Gleichgewichtspreis noch die von öffentlichen Stellen entrichteten Preise leicht festzustellen sind. Am ehesten gelingt dies bei homogenen Gütern, die über die Zeit und zwischen den Ländern vergleichbar sind.

Die wenigen einschlägigen Studien liefern aber Hinweise, wonach die von öffentlichen Stellen entrichteten Preise niedriger sind, sobald die in den Vergaberichtlinien der EU vorgesehenen Verfahren eingehalten werden.

In einer Studie der Kommission (European Commission, 2003b Lot 2) wurden 1.000 ausschreibende öffentliche Stellen aus 8 EU-Ländern über die von ihnen im Jahr 2002 und 2003 tatsächlich entrichteten Preise (ohne Mehrwertsteuer) für ausgewählte Güter und Dienstleistungen befragt.⁸ Schwierig war es, zwischen Projekten, auf die das EU-Vergaberegime anwendbar ist, und solchen, die nur nationalen Regeln unterworfen sind, zu unterscheiden.⁹ Die Antworten weisen auf große Bandbreiten der von den einzelnen Behörden bezahlten Preise hin, die z.B. bei Büromaterial – von Ausreißern abgesehen – von der Hälfte des durchschnittlichen EU-Preises bis zum Fünffachen reichen. Vergleicht man die Zuschlagspreise im Durchschnitt der beiden Gruppen mit und ohne Vergabeverfahren, lagen sie ohne Verfahren um etwa 34% höher als mit Verfahren. Das kann aber auch daran liegen, dass Vergabeverfahren eher bei Großeinkäufen anwendbar sind, für die es ohnehin Mengenrabatte gibt, sodass davon nicht schon auf die positive Wirkung der Vergaberegeln geschlossen werden kann. Solche einander überlagernden Zusammenhänge lassen sich nur durch ökonometrische Verfahren isolieren. Kontrolliert man die sonstigen wahrscheinlichen Einflüsse (insbesondere Größen- und Qualitätsunterschiede, das Organisationsniveau und die Professionalität der ausschreibenden Institution, die Einbeziehung von sozialen oder Umweltaspekten sowie die Größe und Nationalität der bietenden Unternehmen), dann kommt man zum Ergebnis, dass europaweite Ausschreibungen die Preise um bis zu 30% reduzieren können (European Commission, 2003b Lot 2, 2004a). Anhand von Fallstudien für "typische" Ausschreibungsbereiche lässt sich zeigen, dass die EU-Richtlinien eine Zunahme des Wettbewerbs bewirkt haben.

Als Folge des verstärkten Wettbewerbs kommt es in der EU allmählich auch zu einer Konvergenz der *Ausfuhrpreise* wie auch der *Einfuhrpreise*. Beispielsweise hat im Eisen- und Stahlbereich der Variationskoeffizient der Exportpreise von Schienen für Eisenbahnen von etwa 15% in der Periode 1988-92 auf 12% in der Periode 1998-2002 abgenommen, bei Schienen für Straßenbahnen trat sogar eine Reduktion von 21% auf nur 7% ein. Da diese Produkte fast ausschließlich über Aufträge öffentlicher Stellen abgesetzt werden, ist ein unmittelbarer Einfluss des EU-Vergaberegimes anzunehmen (European Commission, 2004a).

⁸ Es handelt sich um leicht vergleichbare Massenprodukte wie Schulmöbel, Büromaterial, Kraftfahrzeuge, Treibstoff und Reinigung, elektrischer Strom, Straßenasphaltierung, Straßenbemalung u.ä. Die Antworten wurden standardisiert, indem zunächst Einheitspreise (Stückpreise) errechnet und diese in Relation zum durchschnittlichen nationalen Preisniveau für das entsprechende Produkt gesetzt wurden.

⁹ Näherungsweise wurde angenommen, dass in allen veröffentlichten Fällen mit wenigstens einem Anbot das EU-Vergaberegime galt und bei direktem Zuschlag das Vergabeverfahren nicht anwendbar war.

Die *Effekte der EU-Vergaberichtlinien* werden im EK Working Paper zum "Binnenmarkt – 10 Jahre ohne Grenzen" anhand einiger Beispiele eindrucksvoll demonstriert. Die nationalen Eisenbahngesellschaften haben etwa rollendes Material vor der Öffnung des Vergabewesens nur von ihrem nationalen Anbieter gekauft. Nun stehen diese aber in Konkurrenz zu ausländischen Unternehmen und verspüren damit auch einen enormen Kostendruck. Als Konsequenz sind die Preise für rollendes Material um 40% gesunken. Die schwedischen Behörden schätzten die Einsparungseffekte der Anwendung der EU-Vergaberegeln 1998 auf 1% des gesamten Wertes des öffentlichen Vergabewesens. Auf der Kehrseite der Medaille stehen allerdings die Ergebnisse der erwähnten Umfrage der Kommission (European Commission, 2003b Lot 2), in der die vergebenden Stellen gefragt wurden, wie sie mit dem Vergaberegime der EU zu Rande kommen. Nur aus Österreich gab es dazu eine positive Antwort, die Vergabebehörden anderer EU-Länder fanden die geltenden Regeln als zu kompliziert und zu zeitraubend, sodass sie nur zur Verzögerung von Projekten beitragen. In einigen Antworten wurde eine Verschlechterung der Situation in den letzten 5 Jahren konstatiert.

Mehr Transparenz und verstärkter Wettbewerb üben zwar einen Druck auf die Preise aus, doch kann ein zu kompliziertes Vergaberegime den Verwaltungsaufwand erhöhen und damit einen Teil des Wettbewerbseffektes auf die Preise kompensieren. Hohe *Transaktionskosten* (Marktanalysen, Rechtsberatung, Übersetzungen u.ä.) fallen vor allem beim grenzüberschreitenden Bieten an, wodurch rein ausländische Unternehmen gegenüber inländischen Unternehmen benachteiligt sind. Um weitere Möglichkeiten zum Einsparen von Transaktionskosten auszuschöpfen, liegt die Zukunft beim Einsatz elektronischer Medien und des E-Procurements.

Die Vergabevorschriften für öffentliche Aufträge legen in der Regel fest, dass der Bestbieter den Zuschlag erhalten soll. Wer Bestbieter ist, wird nach einem im Voraus allen Bietern bekanntgemachten Gewichtungsschema ermittelt, in welchem neben dem Preis auch die Qualität (einschließlich z.B. der Lieferfristen) berücksichtigt wird. In der Praxis tendieren die Vergabebehörden allerdings dazu, statt dem Bestbieterprinzip das einfachere *Billigstbieterprinzip* anzuwenden. Bei diesem steht der Preis im Vordergrund der Entscheidung, langfristige Nachteile bleiben möglicherweise unberücksichtigt. In Österreich wurde mit dem Bundesvergabegesetz 2002 neben dem Bestbieterprinzip auch das Billigstbieterprinzip – wenn auch nur für standardisierbare Leistungen – zugelassen.

5.3 Wettbewerb: Gut oder schlecht für Innovationen?

Weiter oben wurde schon auf das Spannungsverhältnis zwischen Wettbewerbspolitik und Industriepolitik hingewiesen: Während die *Wettbewerbspolitik* das Wohl der Konsumenten im Auge hat und dieses durch möglichst viel Rivalität zwischen den Produzenten optimieren will,

versucht die *Industriepolitik* über Innovationen, die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zu stärken und dadurch Beschäftigung und Einkommen im Inland zu sichern. Die Diskussion hierüber führt zur Unterscheidung zwischen Wettbewerb und Wettbewerbsfähigkeit.

Die Entwicklung der "Industriepolitik" verdeutlicht dieses Spannungsverhältnis. Im Sinne des Nachkriegsverständnisses von Industriepolitik, als es um den Wiederaufbau und die Herstellung ausreichender Produktionskapazitäten ging, verstand man darunter die staatliche Umverteilung von Steuermitteln, um durch Subventionen in wirtschaftlichen Kernbereichen (Eisen und Stahl, Papier, Energie, Verkehr u.a.) autark oder wenigstens international wettbewerbsfähig zu werden. Dies wurde als Voraussetzung für die Sicherung von Arbeitsplätzen betrachtet. Erst mit der multilateralen Liberalisierung des Handels über das GATT und des Kapitalverkehrs über den Internationalen Währungsfonds und die OEEC entwickelte sich allmählich eine gegen Marktabstottungen gerichtete Politik, die auch auf nationaler Ebene umzusetzen war. Mit den darüber gelagerten regionalen Integrationsbestrebungen von EWG und EFTA wurde der freie Wettbewerb im regional begrenzten Binnenmarkt als ordnungspolitisches Element eingeführt. Dahinter stand die Überzeugung, dass Wettbewerbsfähigkeit nicht über (permanente) Subventionen und Preisstützungen, sondern nur über das Ausleseprinzip des Wettbewerbs dauerhaft zu erreichen sei. Heute wird daher Industriepolitik in der EU nur noch als horizontale Bereitstellung von Rahmenbedingungen durch den Staat verstanden, hingegen werden unternehmensspezifische oder sektorale Unterstützungen grundsätzlich abgelehnt.¹⁰

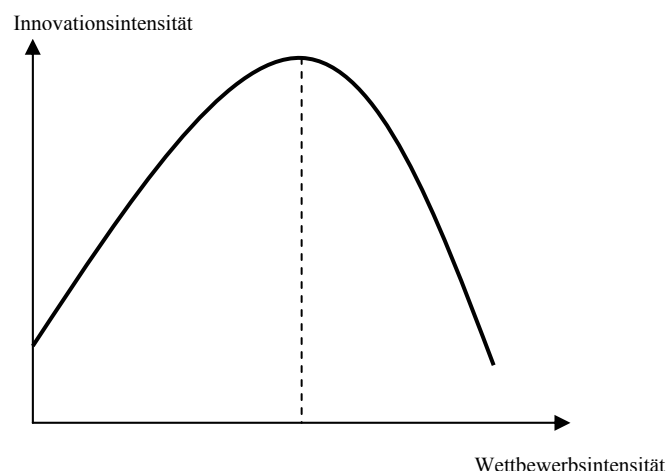
Es bestehen sehr unterschiedliche Auffassungen darüber, wie die Wettbewerbsfähigkeit verbessert werden kann. Die Ratschläge von Experten und die Maßnahmen der Politik reichen von staatlicher Unterstützung durch Subventionen bis zur radikalen Variante, die Unternehmen durch mehr Wettbewerb selbst zu Kosteneinsparungen zu zwingen und sie dadurch auf den internationalen Märkten konkurrenzfähiger zu machen.

Der Wettbewerb wird sich langfristig auf *Innovationen* positiv auswirken, wenn sich Unternehmen durch Neuerungen im Produkt- oder Prozessbereich dem Druck der Konkurrenten zumindest in Teilbereichen und zeitlich begrenzt entziehen können. Empirische Untersuchungen weisen darauf hin, dass der Zusammenhang zwischen Wettbewerb und Innovationen einen *verkehrt U-förmigen Verlauf* einnimmt (Abbildung 1): Ist in einer Wirtschaft die Wettbewerbsintensität zunächst gering und wird sie durch wettbewerbspolitische Maßnahmen allmählich erhöht, kommt das Ausleseprinzip am Markt zum Tragen ("Darwin-Effekt"): Die Unternehmen versuchen, ihre Stellung am Markt durch Innovationen zu verbessern (positiver Zusammenhang zwi-

¹⁰ Ausnahmen bestätigen auch hier die Regel: Im Sinne einer "strategischen Handelspolitik" werden Projekte unterstützt, die Europa eine Stellung auf dem Weltmarkt sichern und dadurch zu mehr Wettbewerb auf dem Weltmarkt beitragen (z.B. Airbus).

schen Wettbewerb und Innovationen). Schumpeter (1942) hat aber darauf hingewiesen, dass gegenwärtige Marktmacht das Erfolgsrisiko von Innovationen verringert und dass ein künftig erwarteter Marktmachtzuwachs als Folge von Innovationen diese stimulieren; danach bestünde ein negativer Zusammenhang zwischen Wettbewerb und Innovationen. In einem Versuch, diese Positionen zu konsolidieren, haben Aghion et al. (2002) das Modell mit dem invers U-förmigen Verlauf des Zusammenhanges empirisch getestet. Sie fanden Evidenz dafür, dass es eine *optimale Wettbewerbsintensität* gibt: Ist der Wettbewerb schwächer, gibt es Anreize zu Innovationen ("Darwin-Effekt"), ist er stärker, werden Innovationen gedämpft ("Schumpeter-Effekt").¹¹

Abbildung 1: Zusammenhang zwischen Wettbewerbs- und Innovationsintensität



Die Gestalt dieses Zusammenhanges ist wichtig für die *Wettbewerbspolitik*. Zu viel Wettbewerb würde zwar die Wettbewerbsfetischisten befriedigen, aber das Wachstum der Wirtschaft potenziell dämpfen. Den optimalen Punkt aus Sicht der Innovationsintensität anzusteuern, ist allerdings in der Praxis schwierig, weil es keine eindeutigen Indikatoren dafür gibt, wo sich dieser Punkt befindet und wann er erreicht ist. Vermutlich ist das Optimum über die Zeit nicht konstant und abhängig von den Charakteristika des jeweiligen Industriezweiges. Klar ist indes nur, dass die Wirtschaftspolitik in Abhängigkeit von der Position unterhalb und oberhalb des Optimums unterschiedliche Ziele verfolgen und unterschiedliche Instrumente anwenden sollte.

Die Praxis des EU-Vergabewesens wird manchmal als Hemmschuh für unternehmerische Innovationen betrachtet und die mangelnde Interaktion zwischen ausschreibenden Stellen und Produzenten dafür verantwortlich gemacht. Auf der anderen Seite steht die Auffassung, dass eine derartige Interaktion nicht dem Wettbewerbsgedanken des Vergabewesens entspricht. Bei um-

¹¹ Derartige U-förmige Kurvenverläufe gibt es in der Ökonomie auch in anderem Zusammenhang. So hat etwa Barro (1990) festgestellt, dass das Wirtschaftswachstum auch von der Größe des Staatssektors in der Wirtschaft abhängt, und zwar in der Weise, dass eine mittlere Größe optimal ist, wogegen sowohl ein zu kleiner noch ein zu großer Staatssektor das Wirtschaftswachstum beeinträchtigt.

fangreichen und technologisch komplizierten Projekten wird es wohl ein gewisses Ausmaß an Interaktion geben müssen, bei der jedoch die Fairness für alle Beteiligten durch volle Verfahrenstransparenz gewährleistet werden muss.

Steht allerdings bei der Vergabe öffentlicher Aufträge der niedrige Preis im Vordergrund der Entscheidung, kann der Anreiz zu Investitionen verloren gehen, wenn deren Kosten nicht heringespielt werden können. Der Preis spielt dann eine geringe Rolle, wenn durch staatliche Aufträge bestimmte Investitionen und Innovationen unterstützt werden sollen, wie dies häufig im militärischen Bereich üblich ist (der aus Geheimhaltungsgründen ohnehin vom hier diskutierten Vergaberegime ausgenommen ist). Im Rahmen des versuchten Neustarts für die Lissabon-Agenda schlägt die EU-Kommission den Mitgliedstaaten nun vor, die Vergabe staatlicher Aufträge auch für die Entwicklung neuer Technologien zu nützen (European Commission, 2005).

5.4 Beschäftigung und Sozialstandards als ergänzende Ziele

Die weiter oben bereits angebrachte Skepsis gegenüber vergabefremden Zielen erstreckt sich auch auf den Versuch, mit dem Vergabewesen die Beschäftigungslage zu verbessern. Früher wurde bisweilen versucht, über öffentliche Aufträge (vor allem für die Bauwirtschaft) eine konjunkturelle Stabilisierung der Wirtschaft zu erreichen. Diese Funktion ist zwar mangels erkennbaren Erfolges in den Hintergrund getreten, verstärkt werden aber heute einige Spezialprobleme des Arbeitsmarktes mit dem Vergabewesen kombiniert. Auf *internationaler Ebene* wird zunehmend darauf gedrängt, über die Vergabepolitik die Einhaltung von Mindeststandards in den Arbeitsbeziehungen zu erzwingen und menschenunwürdige Arbeitsverhältnisse (insbesondere gegen Kinderarbeit) zu verhindern. In der wissenschaftlichen Diskussion hierüber geht es um die Frage, welchen Beitrag das öffentliche Vergabewesen zur Lösung dieser Probleme beitragen kann, weil oft der unmittelbare Bezug zwischen Leistungsbezug und den Herstellungsbedingungen fehlt. Unbestritten ist freilich, dass soziale Mindeststandards erreicht werden sollen, Uneinigkeit besteht nur über die wirkungsvollste Umsetzungsstrategie.

Für die EU wurde in der erwähnten Studie der Europäischen Kommission (European Commission, 2004a) ermittelt, dass (i) bietende Unternehmen in öffentlichen Ausschreibungen weniger häufig Sozialklauseln vorfinden als Umweltklauseln und (ii) Vergabestellen durch die Einführung von Sozialklauseln etwas höhere Preise in Kauf nehmen müssen als ohne solche Klauseln.

Die große Marktmacht des Staates kann zu ungerechtfertigtem Ausschluss bestimmter Produzenten von ihrer potentiellen Anbieterrolle am Markt führen. In der Vergangenheit wurden sogar Argumente entwickelt, die einen derartigen Ausschluss aus "allgemein anerkannten" grundsätzlichen Rechts- und Moralvorstellungen systematisch rechtfertigen. So sind etwa die USA

gegen Unternehmen vorgegangen, die *sensible Produkte* (z.B. Computer) an die frühere Sowjetunion lieferten. In der EU können Unternehmen, die als juristische Personen strafrechtlich verfolgt werden, von staatlichen Aufträgen ausgeschlossen werden; andererseits werden Unternehmen bevorzugt behandelt, die sich der Frauenförderung verschreiben.

In *Österreich* sah das "Frauenvolksbegehren" 1997 vor, dass Unternehmen öffentliche Aufträge nur dann erhalten sollten, wenn sie in ihrer Organisation dafür sorgten, dass Frauen auf allen hierarchischen Ebenen entsprechend ihrem Anteil an der Bevölkerung vertreten sind. Heute bestimmt § 21 Absatz 7) des Bundesvergabegesetzes 2002 (BVergG 2002), dass bei öffentlichen Vergaben auf die Frauenbeschäftigung, die Beschäftigung von Lehrlingen, Behinderten, Langzeitarbeitslosen etc. Bedacht genommen werden kann. Darüber hinaus ist in § 21 (1) vorgesehen, dass Aufträge über Leistungen nur "*an befugte, leistungsfähige und zuverlässige Unternehmer*" vergeben werden dürfen. § 51 BVergG 2002 ergänzt, dass u.a. Bieter vom Verfahren ausgeschlossen sind, die eine schwere Verfehlung gegen Bestimmungen des Arbeits- und Sozialrechts begangen haben oder die ihre Verpflichtungen zur Zahlung der Sozialversicherungsbeiträge oder der Steuern und Abgaben nicht erfüllt haben. Damit werden vor allem Unternehmen geächtet, die Schwarzarbeit zulassen. Mit der Sonderstellung der genannten Personengruppen kann der Staat noch ein weiteres Ziel verfolgen, nämlich eine faire Verteilung der Einkommen herbeizuführen.

5.5 Sonderprobleme der kleinen und mittleren Unternehmen

Kleine und mittlere Unternehmen verfügen über eine Reihe von *Vorteilen*, die großen Unternehmen fehlen: KMU sind in der Regel viel flexibler in der Anpassung ihrer Produktionspalette an die Nachfrage und sie können rascher in Nischen tätig werden; ihre Entscheidungswege sind meist kürzer und sie gehen eher auf spezielle Kundenwünsche ein als die Hersteller von Massenprodukten; und sie eignen sich daher eher für die Erfüllung von lokalen und regionalen Bedürfnissen der öffentlichen Hand.

Andererseits haben KMU eine Reihe von *Nachteilen* gegenüber ihren großen Konkurrenten zu überwinden: Sie produzieren oft nicht über die ganze inhaltliche Breite eines Projektes und bedürfen hiezu der Kooperation mit anderen Unternehmen; sie können oft nicht die Kosten für eine ausreichende Marktbeobachtung oder das Vorhalten sonstiger Informationen eingehen, um kompetent anbieten und ihre eigenen Kosten abschätzen zu können. Sie müssen daher im Durchschnitt eine vergleichsweise große Eintrittsschwelle überwinden, um am Markt teilnehmen zu können. Um einen Markt mit möglichst vielen Anbietern zu schaffen, ist die Vergabepolitik daher interessiert, die Eintrittsbarrieren möglichst niedrig zu halten. Diese Politik führt dann nicht zum Ziel, wenn Ausschreibungen nur durch die Ausnutzung von Größenvorteilen

(Skalenerträgen) effizient erfüllt werden können; dann wird aber der Wettbewerb durch das Fehlen von KMU als Anbieter ohnehin nicht beeinträchtigt.

Die überwiegende Zahl der publizierten Zuschläge im öffentlichen Auftragswesen geht an kleine und mittlere Unternehmen. Die Studie European Commission (2004b) zeigt, dass im Jahr 2001 geschätzte 78% aller Zuschläge an Unternehmen mit weniger als 250 Beschäftigten gingen. Das Faktum, dass KMU mit ihren Angeboten insgesamt eine höhere Erfolgsquote als große Unternehmen haben, ist schwer zu bewerten, weil der KMU-Anteil an allen Unternehmen in der EU bei 99,8% liegt – davon 93,2 Prozentpunkte Kleinunternehmen mit 1-9 Beschäftigten.¹² Auch bestehen systematische Unterschiede nach Branchen: KMU haben eine relativ hohe Erfolgsquote im Bausektor, eine niedrige hingegen bei industrienahen Dienstleistungen. Die größten Erfolgchancen haben KMU bei Aufträgen von lokalen Vergabestellen. Klar scheint auch, dass KMU bei grenzüberschreitenden Vergaben im Nachteil sind, weil sie oft nicht über eine ausreichende Infrastruktur im Unternehmen verfügen, um auf Auslandsmärkten nachhaltig auftreten zu können. Dies gilt natürlich nicht für jene KMU, die Zweigniederlassungen ausländischer Großunternehmen sind.

5.6 "Grüne" Vergabepolitik

In den letzten Jahren ist vermehrt das Ziel der *"Nachhaltigkeit"* oder des "umweltgerechten Wachstums" in die Wirtschaftspolitik eingeflossen. Es geht dann nicht um Wachstum per se als Einzelziel der Wirtschaftspolitik, sondern um ein auf lange Sicht (unter Berücksichtigung der Ressourcenknappheit und der Folgeschäden des Wachstumsprozesses) aufrecht erhaltbares ("nachhaltiges") Wachstum. Seit dem Vertrag von Amsterdam (unterzeichnet 1997, in Kraft seit Mai 1999) sind auch die Erfordernisse des Umweltschutzes auf primärrechtlicher Ebene verankert. Sie müssen bei der Festlegung und Durchführung der Gemeinschaftspolitiken und der Maßnahmen der Gemeinschaft insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einbezogen werden (Art. 6 EGV).

Die Nachhaltigkeitsdebatte hat sich daher auch im europäischen und in nationalen Entwicklungen des Vergabewesens niedergeschlagen, sodass heute neben den kurz- und mittelfristigen ökonomischen Effekten vermehrt auch der langfristige Nachhaltigkeitsaspekt berücksichtigt wird.¹³ Dabei wird argumentiert, dass "grüne Vergaben" einen merklichen Beitrag zur Reduzie-

¹² Die durchschnittliche Größe der KMU lag 2001 in der EU insgesamt bei 3,9 Beschäftigten. Am größten waren die KMU in Luxemburg mit durchschnittlich 8,0 und in Österreich mit 6,8 Beschäftigten, am kleinsten in Griechenland mit 2,0 und in Italien mit 2,8 Beschäftigten.

¹³ Die sekundärrechtliche Basis schuf der EuGH 2002 zuerst durch sein Urteil zum Fall "Helsinki-Bus" (C-513/99): Die Stadt Helsinki verlangte in einer Ausschreibung für das innerstädtische Nahverkehrssystem die Lieferung umweltfreundlicher Autobusse (niedrige Abgase und geringe Lärmemission). Der Zuschlag ging auf Grund dieser Kriterien an das stadtseigene Busunternehmen, das nicht Billigstbieter war. Der EuGH befand, dass die Stadt sehr

rung potenzieller Umweltschäden leisten können. Öffentliche Auftragsvergaben sind damit auf (wenigstens) zwei Ziele gleichzeitig ausgerichtet: (i) das fiskalische Einsparziel in der erweiterten Form, dass nun auch die langfristigen Budgeteffekte berücksichtigt werden; und (ii) das separate Ziel der Nachhaltigkeit, das von den Befürwortern des "green public procurement" in den Vordergrund gerückt wird. Da umweltfreundliche Produkte als solche in der Ausschreibung definiert werden können, ist die Verbindung zwischen Auftragsvergabe und nachhaltigem Wirtschaften leichter herzustellen als bei den oben genannten sozialpolitischen Forderungen.

Es setzt sich nun immer mehr durch, bei öffentlichen Ausschreibungen auch Umweltklauseln einzubauen. Bietende Unternehmen berichten, dass in ungefähr 40% der öffentlichen Ausschreibungen Umweltklauseln enthalten sind, und zwar unabhängig von der Anwendung des EU-Vergaberegimes (European Commission, 2004a). In der gleichen Quelle sind Erhebungen bei nationalen und regionalen Vergabestellen erwähnt, die darauf hinweisen, dass die Preise in öffentlichen Bau-, Liefer- oder Dienstleistungsverträgen durch die Einführung von Umweltklauseln nicht stiegen. Vielmehr erwarten sich die Vergabestellen Impulse für Innovationen z.B. auf dem Umwelttechnologiesektor.

Auch im *österreichischen Bundes-Vergabegesetz 2002* ist festgehalten, dass "*auf die Umweltgerechtigkeit der Leistung Bedacht zu nehmen*" ist (§ 21, Absatz 6), wobei ökologische Aspekte insbesondere "*bei der Beschreibung der Leistung, bei der Festlegung der technischen Spezifikationen oder durch die Festlegung konkreter Zuschlagskriterien mit ökologischem Bezug*" berücksichtigt werden können. Österreich zählt damit neben Schweden und Dänemark zu den Vorzeigeländern innerhalb der EU (Chapman, 2002).

5.7 Zentrale oder dezentrale Auftragsvergabe?

Die staatlichen Auftragsvergaben können auf nationaler Ebene zentral oder durch regionale bzw. lokale öffentliche Stellen entschieden und abgewickelt werden. Aber selbst wenn hiefür nur der Zentralstaat zuständig wäre, kann die Abwicklung durch einzelne Ministerien oder über eine gemeinsame Behörde erfolgen. In SIGMA (2000) sind die Vor- und Nachteile der einzelnen Systeme aufgelistet. *Für zentralisierte Vergaben* sprechen folgende Gründe:

- Bündelung der Nachfragemacht und dadurch niedrigere Preise für Güter und Dienstleistungen
- Bessere Servicequalität und/oder niedrigere Kosten

wohl Umweltkriterien in die Ausschreibung aufnehmen durfte und der Zuschlag an das eigene Unternehmen rechtens war. Voraussetzung war, dass durch die Umweltkriterien nicht von vornherein das eigene Unternehmen bevorzugt wurde. Im Urteil "Wienstrom" aus 2003 (C-448/01) bestätigte der EuGH die Zulässigkeit von Umweltkriterien am Beispiel eines Stromlieferungsvertrages, bei welchem als Zuschlagskriterien nicht nur den Nettopreis (zu 55%), sondern auch die Produktion aus erneuerbaren Energieträgern (zu 45%) gewertet wurde.

- Mehr Aufmerksamkeit des Auftragnehmers für adäquate Problemlösungen, ein optimales Projektmanagement und die Behandlung von Reklamationen
- Niedrigere Kosten der Ausbildung für die Anwender
- Möglichkeit zur Entwicklung von technischen Standards, insbesondere im IT-Bereich
- Leichtere Durchsetzung von zusätzlichen Zielen (Sozialstandards, Nachhaltigkeit)
- Höhere Transparenz der Abwicklung

Dem stehen folgende *Vorteile einer dezentralen Abwicklung* gegenüber:

- Wegen der kleineren Losgrößen weniger Anreiz zum Missbrauch in Form einer direkten oder indirekten Bevorzugung bestimmter Anbieter
- Bessere Übereinstimmung der Lieferungen und Leistungen mit der konkreten Nachfrage vor Ort
- Geringere negative Auswirkungen als Folge von Fehlentscheidungen
- Im Einzelfall weniger Verwaltungsaufwand sowie raschere Entscheidung und Abwicklung
- Mehr Möglichkeiten für KMU, sich erfolgreich an Ausschreibungen zu beteiligen

Da es kein System gibt, das nur Vorteile bringt, wird sich eine an den jeweiligen nationalen Erfordernissen orientierte *Kombination verschiedener Ansätze* anbieten. Bei der Bündelung der Nachfrage bieten sich mehrere technische Lösungen an. Die "Monopolmethode" mit einer zentralen Einkaufsstelle im Land wird heute nur noch vereinzelt eingesetzt, dagegen haben sich Einkaufsgemeinschaften auf der regionalen und lokalen Ebene ebenso bewährt wie Spezialagenturen, die sich auf ausgewählte Güter konzentrieren (z.B. medizinische Ausrüstungen). Rahmenverträge mit Lieferanten, in welchen der Preis und die Qualität eines Gutes oder einer Leistung spezifiziert sind, die gekaufte Menge zunächst aber offen ist, wurden früher von der Europäischen Kommission mit dem Hinweis auf damit verbundene Wettbewerbsbeschränkungen abgelehnt. Mit dem neuen Legislativpaket werden Rahmenverträge nun beschränkt (mit zeitlicher Begrenzung auf 4 Jahre) zugelassen, um Preisvorteile und technologische Entwicklungen besser ausnützen zu können.

In *Österreich* bestand bis in das Jahr 2003 hinein ein äußerst kompliziertes Vergaberecht, in welchem neun Landesvergabegesetze von einem Bundesvergabegesetz und den Bestimmungen des EU-Vergaberegimes überlagert wurden. Die im Laufe des 1. Halbjahres 2003 in Kraft getretene gesetzliche Neuregelung ändert die dezentrale Verantwortung nicht grundsätzlich, ermöglicht aber eine Bündelung der Vergaben. Auf Bundesebene bündelt die schon 2000 geschaffene

Bundesbeschaffungs GmbH (BBG)¹⁴ die Einkäufe der Ministerien in Bereichen, die standardisiert werden können. Die BBG führt Bedarfserhebungen durch, wickelt Vergabeverfahren ab, entwickelt Standards für wichtige Einkaufskategorien und bedient sich eines entsprechenden Einkaufsmarketings. Beschafft werden auf Basis einer Verordnung des Bundesministers für Finanzen u.a. Energie, Telekommunikationsleistungen, Gebäudereinigung und -bewachung, Fuhrparks, Treibstoffe, Transporte, Güter und Leistungen des IT-Bereichs, Büromaschinen und -material, Raumausstattung, Versicherungen etc. Begleitend zur Neuregelung des Bundesvergaberechts im Jahr 2002 wurde die BBG ermächtigt, Vergabeverfahren auch für die den Landesvergabegesetzen unterliegenden Auftraggeber abzuwickeln.

6. Schlussbemerkungen

Öffentliche Auftragsvergaben von Gebietskörperschaften auf allen Ebenen und von staatseigenen Unternehmen bilden einen bedeutenden Teil der Nachfrage auf den Güter- und Dienstleistungsmärkten. In der EU macht dies etwa ein Sechstel des Brutto-Inlandsproduktes aus. Damit greifen öffentliche Vergaben nicht nur in die öffentlichen Haushalte ein, sie bestimmen auch, wie viel "Markt" in einer Volkswirtschaft herrscht. Die von öffentlichen Vergaben mitbestimmte Wettbewerbsintensität wirkt zurück auf die Preise, den Außenhandel und die Innovationskraft eines Standortes im internationalen Wettbewerb. Allerdings steht es um die Transparenz des öffentlichen Auftragswesens nicht zum Besten. Für die gesamte EU15 betragen die veröffentlichten Ausschreibungen nur 2,6% des BIP. Dies weist auf das noch vorhandene Potenzial zur Steigerung der Transparenz und damit der Wettbewerbsintensität hin. Mehr Wettbewerb unter den Anbietern bedeutet sinkende Kosten für den Auftraggeber und die Steuerzahler, aber auch – zumindest bis zu einer gewissen Schärfe des Wettbewerbs – eine zunehmende Innovationstätigkeit, um auf dem Markt bestehen zu können.

Die EU-Richtlinien haben dazu beigetragen, dass die Zahl der veröffentlichten Ausschreibungen staatlicher Stellen steigt, und damit die Transparenz zunimmt. Angesichts der Ausschreibungsdatenbank der EU sind die Beschaffungsmärkte in der Gemeinschaft so offen wie noch nie. Die verbesserte Transparenz hat dazu geführt, dass die Zahl der grenzüberschreitenden Aufträge gestiegen ist, die Preisniveaus sinken und gleichzeitig auch konvergieren.

Im Zuge der Liberalisierungsbestrebungen im weltweiten Handel mit Gütern und Dienstleistungen ist es ein besonderes Anliegen, durch veröffentlichte internationale Ausschreibungen den Marktzugang auch für ausländische Unternehmen zu öffnen. Im Rahmen der WTO wird daher versucht, die bestehenden plurilateralen Vereinbarungen zum öffentlichen Auftragswesen auf

¹⁴ Bundesgesetz über die Errichtung einer Bundesbeschaffung Gesellschaft mit beschränkter Haftung (BB-GmbH-

eine multilaterale Ebene zu heben. Die bisherige Ablehnung der "Singapur-Themen" durch Entwicklungsländer lässt allerdings einen raschen Erfolg nicht erwarten. Selbst in der EU ist das öffentliche Vergabewesen noch einer der offenen Aufgabenbereiche bei der Verwirklichung des EU-Binnenmarktes.

Ohne marktorientierte Regelung des Vergabewesens ist es in der Vergangenheit immer wieder zur Bevorzugung nationaler, regionaler bzw. lokaler Anbieter durch die Auftraggeber der öffentlichen Hand gekommen. Auf europäischer und internationaler Ebene wird bei der Auftragsvergabe durch öffentliche Stellen versucht, Verhaltensweisen zu beseitigen, die sich nicht am Markt orientieren, und der Kosteneffizienz zugunsten der Konsumenten zum Durchbruch zu verhelfen. Eine damit nicht kompatible Gegenbewegung macht von diesem Ziel wiederum einige Abstriche: Für einige "allgemein anerkannte Gründe" werden von der Markteffizienz Ausnahmen zugelassen. Dabei geht es nicht nur um die Durchsetzung von Gesetzen aus anderen Bereichen (z.B. Bekämpfung der Kinderarbeit in Entwicklungsländern und der Schwarzarbeit in Industriestaaten), sondern auch um Technologieentwicklung, Beschäftigungseffekte und Umweltanliegen. Die Verknüpfung einer Vielzahl von Zielen, um sie mit einem Instrument anzu-steuern, trägt aber nicht unbedingt zur Effizienz der Wirtschaftspolitik bei, weil dann regelmäßig Abstriche vom ursprünglichen Ziel, im Falle des Vergaberegimes der Verstärkung der Wettbewerbsintensität, gemacht werden müssen.

Es bestehen aber nach wie vor Probleme mit den hohen Kosten, die mit der Anwendung der von der EU vorgesehenen Verfahren verbunden sind. Diese Probleme werden im neuen Regelungs-paket der EU angesprochen, insbesondere die elektronische Auftragsvergabe wird neue Mög-lichkeiten der Kostensenkung eröffnen.

Anhang

Neuere Entwicklungen im Vergaberecht Österreichs und der EU

In **Österreich** wurde das öffentliche Auftragswesen auf Bundesebene mit dem Bundesvergabe-gesetz 1997 (BVergG 1997) im Sinne der damaligen EU-Bestimmungen neu geregelt. Parallel dazu wurden verfassungskonform 9 Landesvergabe-gesetze erlassen, die aber eine materiell-rechtliche Zersplitterung des Vergabewesens mit sich brachten. Auf Bundesebene unterlag die Vergabekontrolle der Bundesvergabe-Kontrollkommission (für Schlichtungsverfahren) und dem Bundesvergabeamt. Der Verfassungsgerichtshof hat dieses System bezüglich der Vergabe öf-

fentlicher Aufträge von obersten Organen des Bundes und der Beschränkung des Rechtsschutzes auf Vergaben im Bereich der Oberschwellenwerte aufgehoben.

Am 1.9.2002 trat eine Änderungen des Bundes-Verfassungsgesetzes in Kraft, mit welcher die Gesetzgebungskompetenz in Angelegenheiten des öffentlichen Auftragswesen nunmehr dem Bund zugewiesen wird, die Vollziehungskompetenz bleibt weiterhin zwischen Bund und Ländern geteilt ist. Mit dem Bundesvergabegesetz 2002 (BVergG 2002) wurde eine materiellrechtliche Vereinheitlichung des öffentlichen Auftragswesen herbeigeführt. Sie trat für den Bund ebenfalls mit 1.9.2002 in Kraft, für die Länder und Gemeinden erst im Laufe des 1. Halbjahres 2003 in Abhängigkeit von der länderweisen Erlassung von Vergabe-Nachprüfungsgesetzen. Mit der Neuregelung wurden die Bestimmungen im Bereich der Unter- und Oberschwellenwerte einander angeglichen. Der Rechtsschutz wurde neu organisiert, bleibt jedoch auf Landesebene unterschiedlich geregelt. Generell eingeführt wurden kurze Präklusionsfristen für das Geltendmachen von Beschwerden, womit die Rechtssicherheit erhöht wurde. Neben dem Bestbieterprinzip ist in Zukunft für standardisierbare Leistungen auch das Billigstbieterprinzip zugelassen. Das Bestbieterprinzip muss aber bei funktionalen Ausschreibungen angewendet werden, bei dem nur Ziel und Aufgabe bestimmt sein muss, nicht hingegen im Detail der Leistungsgegenstand. Darüber hinaus sind die Voraussetzungen für die Nutzung der elektronischen Medien im Rahmen der Vergabe öffentlicher Aufträge geschaffen worden.

Das **neue Legislativpaket der EU** zum öffentlichen Auftragswesen wurde nach vierjähriger Diskussion am 30. April 2004 veröffentlicht, es muss bis zum 31. Januar 2006 in nationales Recht umgesetzt sein.¹⁵ Es führt zu einer "Verschlankung" des Vergaberechts, indem die bisher getrennten Richtlinien für die "klassischen" Auftraggeber von Liefer-, Dienstleistungs- und Bauaufträgen nun in einer Richtlinie zusammengefasst werden, eine separate Richtlinie besteht weiterhin für die Sektorenauftraggeber in der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie für die Postdienste. Gleichzeitig werden die Schwellenwerte um ungefähr 25% angehoben (siehe Übersicht A). Das neue Legislativpaket und andere Kommissionsinitiativen zur Einführung von elektronischen Vergabeverfahren zielen darauf, die hohen Verfahrenskosten zu senken, womit auch die Anhebung der Schwellenwerte in Grenzen gehalten wird. Als neues Verfahren wird neben der öffentlichen Ausschreibung, der beschränkten Ausschreibung und der freihändigen Vergabe nun der "wettbewerbliche Dialog" eingeführt. Er soll es ermöglichen, dass der öffentliche Auftraggeber zunächst mit den Bietern gemeinsam eine Lösung für seine Bedürfnis-

¹⁵ Es umfasst die Richtlinie 2004/18/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 über die Koordinierung der Verfahren zu Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge ("Klassische Richtlinie" oder "Konsolidierte Richtlinie") und die Richtlinie 2004/17/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 zur Koordinierung der Zuschlagserteilung durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste ("Sektorenrichtlinie"), beide veröffentlicht am 30. April 2004 im Amtsblatt der Europäischen Union L 134.

se erarbeitet, die dann als Basis für die konkreten Einreichungen der Bieter dient. Weitere Neuerungen sind die Zulassung von Sozialstandard- und Umweltkriterien (entsprechend den erwähnten EuGH-Urteilen "Helsinki-Bus" und "Wienstrom"), sofern dadurch nicht gegen den Grundsatz der Nicht-Diskriminierung verstoßen wird. Von technischen Spezifikationen wird ebenfalls verlangt, dass sie nicht zum ungerechtfertigten Ausschluss von Bietern führen dürfen. Der Einsatz von elektronischen Medien in Ausschreibungsverfahren wird durch Bestimmungen über ein elektronisches Auktionsverfahren ermutigt.

Übersicht A	Schwellenwerte für die Bekanntmachung öffentlicher Aufträge in der EU			
Art des Auftrags	Bisherige Regelung		Neues Legislativpaket	
	Schwellenwert in €	EU-Richtlinie	Schwellenwert in €	EU-Richtlinie
Öffentliche Bauaufträge	5,000.000	Richtlinie über öffentliche Bauaufträge 93/37/EWG, Sektorenrichtlinie 93/38/EWG	6,242.000	Klassische Richtlinie 2004/18/EG, Sektorenrichtlinie 2004/17/EG
Liefer- und Dienstleistungsaufträge für Zentrale Beschaffungsstellen	200.000	Richtlinie über Dienstleistungsaufträge 92/50/EWG	162.000	Klassische Richtlinie 2004/18/EG
Liefer- und Dienstleistungsaufträge für übrige öffentliche Auftraggeber			249.000	Klassische Richtlinie 2004/18/EG
Lieferaufträge in den Sektoren Wasser, Energie und Verkehr	400.000	Sektorenrichtlinie 93/38/EWG		
Lieferaufträge im Sektor Telekommunikation	600.000	Sektorenrichtlinie 93/38/EWG		
Liefer- und Dienstleistungsaufträge in den Sektoren Wasser, Energie, Verkehr und Post			499.000	Sektorenrichtlinie 2004/17/EG
Aufträge, die unter die GATT-Bestimmungen fallen	125.000		125.000	

Literaturhinweise

- Aghion, P., Bloom, N., Blundell, R., Griffiths, R. and Howitt, P. (2002), "Competition and Innovation: An Inverted U Relationship", The Institute of Fiscal Studies, Working Paper WP02/04.
- Audet, D. (2002), "Government procurement: A synthesis report", OECD Journal of Budgeting 2(3), pp. 149-194.
- Baldwin, R.E. (1970), "Non-tariff distortions of international trade", Brookings Institution, Washington, D.C.
- Baldwin, R.E. (1983), "Trade policies in developed countries", in: Jones, R.W., Kenen, P.B. (eds.), Handbook of International Economics, Vol. 1, Ch. 12, North-Holland, Amsterdam, pp. 571-616.
- Baldwin, R.E., Richardson, J.D. (1971), "Government purchasing policies, other NTBs, and the international monetary crisis", paper for the Fourth Pacific Conference on Trade and Development, Ottawa.
- Barro, R.J. (1990), "Government spending in a simple model of endogenous growth", Journal of Political Economy 98(5): 103-125.
- Burger, C., Handler, H. (2002), "Competition policy – Challenges for authorities and business", in: Handler – Burger (Hsg.): 185-204.
- Chapman, J. (2002), "How *green* is public procurement in the EU?", Conference Report, 18 April.
- Diewert, W.E. (2001), "Productivity growth and the role of government", University of British Columbia, Department of Economics, Discussion Paper 01-13, April.
- Europäische Kommission (2003), "Binnenmarkt – 10 Jahre ohne Grenzen", MARKT-2003-10013-00-00-DE-TRA-00(EN), [http://europa.eu.int/comm/internal_market/10years/docs/workingdoc/workingdoc_de.pdf]
- European Commission (2003a), "Public finances in EMU – 2003", Commission Communication COM(2003) 283 final, 21 May.
- European Commission (2003b), "Study on monitoring public procurement in the European Union using panel data", Lot 1 and Lot 2, final report, DG Internal Market, July.
- European Commission (2004a), "A report on the functioning of public procurement markets in the EU: benefits from the application of EU directives and challenges for the future", 3 February.
- European Commission (2004b), "The access of SMEs to public procurement contracts", DG Enterprise, March.
- European Commission (2005), "Lisbon action plan incorporating EU Lisbon programme and recommendations for actions to member states for inclusion in their national Lisbon programmes", SEC (2005) 192, Brussels, 2 February.
- Francois, J., Nelson, D., Palmetier, D.N. (1996), "Public procurement: A Post-Uruguay Round perspective", Centre for Economic Policy Research (CEPR), Discussion Paper 1412, London.
- Handler, H., Burger, C., Hsg. (2002), "Competition and Competitiveness in a New Economy", Austrian Ministry for Economic Affairs and Labour, Economic Policy Center, Vienna, July.
- Mattoo, A. (1997), "Economic theory and the procurement agreement", in: Hoekman, B., Mavroidis, P. (eds.), Law and policy in public purchasing, University of Michigan Press, Ann Arbor.
- OFT (2004), "Assessing the impact of public sector procurement on competition", Office of Fair Trading, London, September.
- Schumpeter, J. (1942), "Capitalism, Socialism, and Democracy", London: Allen and Unwin.

- SIGMA (2000), "Centralised and decentralised public procurement", Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries, OECD, CCNM/SIGMA/PUMA(2000)108.
- Stiglitz, J.E. (2002), "Competition and competitiveness in a new economy ", in: Handler – Burger (Hsg.): 11-22.
- Trionfetti, F. (2000), "Discriminatory public procurement and international trade", *The World Economy* 23(1), pp. 57-76.

© 2005 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Medieninhaber (Verleger), Hersteller: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung • Wien 3, Arsenal, Objekt 20 • A-1103 Wien, Postfach 91 • Tel. (43 1) 798 26 01-0 • Fax (43 1) 798 93 86 • <http://www.wifo.ac.at/> • Verlags- und Herstellungsort: Wien

Die Working Papers geben nicht notwendigerweise die Meinung des WIFO wieder

Verkaufspreis: EUR 8,00 • Download kostenlos:

http://publikationen.wifo.ac.at/pls/wifosite/wifosite.wifo_search.get_abstract_type?p_language=1&pubid=25542