

Regionale Vergabe: Mehr Wettbewerb durch besseren Zugang zu öffentlichen Aufträgen

Öffentliche Auftraggeber wollen mit Eignungs- und Auswahlkriterien Risiken begrenzen und Qualität sichern. Doch zu enge Anforderungen können genau das Gegenteil bewirken: Der Bieterkreis wird kleiner, geeignete Unternehmen verlieren den Zugang zu Aufträgen und bauen keine neuen Referenzen mehr auf. Die Bundesinnung Bau und ihre Arbeitsgruppe „Regionale Vergabe“ arbeiten daher an Vorschlägen für eine Vergabepaxis, die hohe Qualität mit offenem Wettbewerb verbindet.

Text: Mag. Matthias Wohlgemuth, BSc

Eine öffentliche Bauvergabe beginnt regelmäßig mit einer legitimen Überlegung. Der Auftraggeber will sicher sein, dass der künftige Auftragnehmer fachlich, wirtschaftlich und organisatorisch in der Lage ist, das Projekt ordnungsgemäß auszuführen. Referenzen, Mindestumsätze, Anforderungen an Schlüsselpersonal, Versicherungen und Zertifikate sollen diese Sicherheit herstellen. Jedes einzelne Instrument kann sinnvoll sein. Problematisch wird es dort, wo Anforderungen aus früheren Verfahren übernommen, vorsorglich immer weiter verschärft oder miteinander kombiniert werden, ohne ihre Wirkung auf den konkreten Bietermarkt zu prüfen.

Dann entsteht ein Teufelskreis. Der Auftraggeber meint, durch einen engen Bewerberkreis das Projektrisiko zu reduzieren. Tatsächlich kann er damit aber den Wettbewerb, die Auswahlmöglichkeiten und auf längere Sicht auch die Verfügbarkeit leistungsfähiger Bauunternehmen einschränken. Denn Vergabekriterien wirken nicht nur im aktuellen Verfahren. Sie entscheiden auch darüber, welche Unternehmen heute einen Auftrag erhalten, morgen eine neue Referenz vorweisen können und übermorgen wieder am Wettbewerb teilnehmen dürfen.

Rückmeldungen aus der Bauwirtschaft und eine Umfrage der Zukunftsagentur Bau zeigen ein wiederkehrendes Bild: Nicht mangelnde fachliche Qualität, sondern überzogene Referenz- und Umsatzanforderungen, bürokratischer Aufwand, Zertifizierungen, große Lose und schwer zugängliche Verfahrensstrukturen werden von vielen KMU als zentrale Hürden wahrgenommen.

Die Bundesinnung Bau hat die Rückmeldungen aus den Betrieben zum Anlass genommen, die Arbeitsgruppe „Regionale Vergabe“ einzurichten. Sie bringt Praxiserfahrungen verschieden großer und kleiner Bauunternehmen zusammen und entwickelt

daraus konkrete Empfehlungen für öffentliche Auftraggeber. Im Mittelpunkt stehen zunächst mehrstufige Vergabeverfahren und die Frage, wie Referenzen, Auswahlkriterien und Teilnehmerzahlen wettbewerbsfreundlicher gestaltet werden können.

Parallel dazu wird auch die bestehende Vergabefibel der Bundesinnung Bau überarbeitet. Sie soll Auftraggebern eine praxistaugliche Orientierung zu Eignungs- und Auswahlkriterien, Bonitäts- und Versicherungsnachweisen, Zertifikaten und weiteren Gestaltungselementen geben. Ein weiterer Arbeitsstrang betrifft planende und dienstleistende Bauunternehmen, deren Leistungen und Eignungsprofile nicht schematisch mit der Bauausführung gleichgesetzt werden können.

Ziel ist kein Katalog starrer Eignungskriterien, sondern nachvollziehbare Leitplanken und Formulierungsbeispiele. Dazu gehören die Prüfung der Marktwirkung, vergleichbarer Erfahrungen, verhältnismäßiger wirtschaftlicher Anforderungen, von Alternativnachweisen sowie eine Begründung enger Kriterien.

NICHT DAS BUNDESVERGABEGESETZ IST DAS HAUPTPROBLEM

Die Diskussion sollte nicht fälschlicherweise als Forderung nach einer Absenkung gesetzlicher Standards verstanden werden. Das Bundesvergabegesetz gibt einen Rahmen vor, innerhalb dessen Auftraggeber erhebliche Gestaltungsspielräume haben. Gerade bei Eignungsnachweisen ist der entscheidende Gedanke im österreichischen Vergaberecht, dass Anforderungen durch den Gegenstand des Auftrags sachlich gerechtfertigt sein müssen. Kriterien sollen daher nicht abstrakt und möglichst anspruchsvoll, sondern für die konkrete Leistung erforderlich, geeignet und verhältnismäßig sein.

In der Praxis liegt das Problem häufig weniger im gesetzlichen Rahmen als in seiner

Umsetzung. Ein Kriterium kann formal zulässig erscheinen und dennoch eine unnötig breite Ausschlusswirkung entfalten. Deshalb reicht es nicht, lediglich zu fragen, ob eine Anforderung grundsätzlich denkbar ist. Auftraggeber sollten zusätzlich prüfen: Welches konkrete Risiko soll damit abgesichert werden? Wie viele geeignete Unternehmen können die Anforderung voraussichtlich erfüllen? Gibt es einen gleichwertigen, weniger einschränkenden Nachweis?

Eine solche Marktwirkungsprüfung stärkt auch die Rechtssicherheit: Sie dokumentiert den Zweck des Kriteriums und macht eine unverhältnismäßige Marktverengung frühzeitig sichtbar.

REFERENZEN: VERGLEICHBARKEIT STATT IDENTITÄT

Der stärkste Hebel für den Marktzugang sind in vielen Bauvergaben die Referenzen. Sie sollen zeigen, dass ein Unternehmen vergleichbare Aufgaben bereits bewältigt hat. In der Praxis wird aus „vergleichbar“ jedoch allzu oft „identisch“: derselbe Gebäudetyp, dieselbe Nutzung, dieselbe Geschoßzahl, eine sehr enge Projektgröße oder ein kurzer Referenzzeitraum. Damit wird nicht zwingend die Leistungsfähigkeit besser geprüft. Häufig wird vor allem der Kreis der Unternehmen verkleinert, die überhaupt zur Angebotslegung eingeladen werden.

Wie realitätsfern solche Differenzierungen sein können, zeigt das Beispiel eines Wohnheims für angehende Gartenbautechnikerinnen. Als Referenz wurde verlangt, dass ein Unternehmen bereits ein solches Heim gebaut hat. Bautechnisch unterscheidet sich ein derartiges Gebäude aber nicht zwingend von anderen Wohnheimen oder vergleichbaren Hochbauten. Wenn es nur wenige entsprechende Spezialobjekte gibt, können auch nur wenige Unternehmen die formale Referenz vorweisen. Die geplante Nutzung würde damit – ohne jeden Vorteil

für den Bauherrn – wichtiger als die tatsächliche Baukompetenz der Bieter.

Der bessere Maßstab ist die technische, organisatorische und wirtschaftliche Vergleichbarkeit. Hat ein Unternehmen Bauaufgaben ähnlicher Größe und Komplexität bewältigt? Kennt es die maßgeblichen Schnittstellen? Hat es unter vergleichbaren Bedingungen, etwa bei laufendem Betrieb, beengten Platzverhältnissen oder anspruchsvoller Haustechnik, erfolgreich gearbeitet? Diese Fragen sagen mehr über die Eignung aus als die bloße Identität der Objektbezeichnung.

Auch zeitliche Gültigkeit von Referenzen sind mit Augenmaß festzulegen. Erfahrung mit einer üblichen Tiefgarage, einem Verwaltungsbau oder einer Standardinfrastruktur verliert nicht automatisch nach drei Jahren ihren Aussagekraft. Eine kurze Frist kann gerechtfertigt sein, wenn sich Technik, Normen oder Ausführungsanforderungen wesentlich verändert haben. Sie sollte aber nicht unreflektiert verwendet werden. Sonst entsteht die Referenzspirale: Wer keine passende aktuelle Referenz hat, wird nicht ausgewählt; wer nicht ausgewählt wird, erhält keinen Auftrag; wer keinen Auftrag erhält, baut keine neue Referenz auf. Ein einmaliger Ausschluss kann so zu einer dauerhaften Marktsperre werden.

MEHRSTUFIGE VERFAHREN ALS BRENNGLAS

Besonders sichtbar wird diese Entwicklung in mehrstufigen Verfahren. Die erste Stufe soll einen Kreis geeigneter Bewerber bestimmen. Wenn dort jedoch wenige Plätze vergeben und die Auswahl überwiegend über eine Vielzahl sehr spezieller Referenzen entschieden wird, findet der eigentliche Wettbewerb nicht mehr in der eigentlichen Angebotsphase statt. Er wird in die Vorauswahl verlagert.

Hat ein Unternehmen ein umfangreiches Referenzportfolio, so kann es daraus jene Nachweise auswählen, die ein enges Raster bestmöglich erfüllen. Ein leistungsfähiger Mittelbetrieb mit einem kleineren Referenzportfolio kann fachlich ebenso geeignet sein und dennoch weniger Auswahlpunkte erreichen. So besteht die Gefahr, dass immer

dieselben Unternehmen in die zweite Stufe gelangen und nur diese jene Referenzen sammeln, die ihnen im nächsten Verfahren erneut und auf lange Sicht ausschließlich einen Vorsprung verschaffen.

Die Arbeitsgruppe in der Bundesinnung Bau spricht sich daher für eine breitere Teilnehmerauswahl aus. Erfüllen Bewerber die sachgerecht festgelegten Eignungskriterien, sollten grundsätzlich möglichst alle geeigneten Unternehmen zur zweiten Stufe zugelassen werden. Wo eine Begrenzung tatsächlich notwendig ist, sollte sie nachvollziehbar begründet werden. Eine bloße Orientierung am gesetzlichen Mindestmaß schafft zwar einen formalen Wettbewerb, aber noch keinen ausreichend breiten Angebotsmarkt.

Eine höhere Teilnehmerzahl allein genügt allerdings nicht. Bleiben die Auswahlkriterien eng, ändert sich an der Marktstruktur wenig. Tatsächliche Öffnung entsteht erst durch das Zusammenspiel aus angemessener Teilnehmerzahl, an das Projekt angepassten Referenzen, realistischen Nachweisen und transparenter Bewertung.

LEISTUNGSFÄHIGKEIT SACHGERECHT PRÜFEN

Marktoffenheit bedeutet nicht, auf Eignungskriterien zu verzichten, sondern die tatsächliche Leistungsfähigkeit im Hinblick auf das konkrete Projekt präziser zu prüfen. Umsatzanforderungen sollen die wirtschaftliche Tragfähigkeit absichern, dürfen aber nicht ohne besonderes Projektrisiko bloß die Unternehmensgröße messen. Im erarbeiteten Ansatz wird ein Jahreskonzernumsatz einschließlich der Beteiligungen an Arbeitsgemeinschaften in Höhe des Doppelten des Auftragswertes als Richtwert genannt; höhere Anforderungen brauchen eine auftragsbezogene Begründung.

Auch beim Schlüsselpersonal zählt die vergleichbare Aufgabe, nicht der gleiche Gebäudename. Zertifikate sind kein Selbstzweck und sollen die konkrete Leistungserfahrung nicht ersetzen. Wo ein bestimmtes Zertifikat keinen nachvollziehbaren Mehrwert bietet, sind gleichwertige Nachweise, qualifiziertes Personal und dokumentierte Qualitätssicherungsprozesse mitzudenken.

REGIONAL HEISST WETTBEWERBSFREUNDLICH

Der Begriff „regionale Vergabe“ wird mitunter missverstanden. Gemeint ist weder eine bevorzugte Behandlung bestimmter Unternehmen noch ein Verzicht auf Qualität, Wirtschaftlichkeit oder Rechtssicher-

heit. Es geht darum, strukturelle Hürden abzubauen, die mit der konkreten Leistung nichts zu tun haben. Alle Unternehmen müssen dieselben sachlichen Anforderungen erfüllen. Diese Anforderungen sollen aber so bemessen sein, dass auch ein qualifizierter Mittelbetrieb eine realistische Chance auf Teilnahme hat.

Davon profitiert auch der Auftraggeber. Ein breiterer Bieterkreis erhöht die Auswahl, stärkt den Preis- und Qualitätswettbewerb und reduziert die Abhängigkeit von wenigen Marktteilnehmern.

Regionale Vergabe ist deshalb keine sozialpolitische Zugabe zum Vergaberecht. Sie ist eine Strategie zur Sicherung eines leistungsfähigen Marktes. Der Maßstab lautet nicht, wie viele Unternehmen ausgeschlossen werden können, sondern wie Qualität verlässlich abgesichert werden kann, ohne geeignete Unternehmen unnötig auszuschließen.

VERGABE GESTALTET DEN MARKT VON MORGEN

Die eigentliche strategische Frage reicht weit über das einzelne Verfahren hinaus. Öffentliche Auftraggeber beschaffen nicht nur eine Bauleistung. Mit jeder Ausschreibung entscheiden sie mit, welche Unternehmen künftig Zugang zu öffentlichen Aufträgen erhalten, welche Betriebe Referenzen aufbauen und wie breit der Markt in einigen Jahren noch sein wird.

Enge Kriterien können kurzfristig bequem erscheinen. Langfristig kann daraus jedoch eine enge und geschlossene Anbieterstruktur entstehen. Weniger Wettbewerb bedeutet weniger Auswahl und stärkere Abhängigkeiten. Was heute als Risikovermeidung gedacht ist, kann morgen selbst zum Beschaffungsrisiko werden.

Die Alternative ist keineswegs die Vergabe ohne Anforderungen. Sie ist eine bessere Vergabe: Kriterien stehen im Verhältnis zum Auftragsgegenstand; bautechnische Realität zählt mehr als Nutzungsetiketten; vergleichbare Erfahrung wird anerkannt; Zertifikate und Umsatzschwellen werden nur dort eingesetzt, wo sie einen konkreten Zweck erfüllen; und geeignete Bewerber erhalten tatsächlich Zugang zum Angebotswettbewerb.

Eine gute Vergabe erkennt man nicht daran, wie viele Unternehmen bereits in der ersten Stufe ausgeschlossen sind. Man erkennt sie daran, dass Qualität gesichert wird, mehrere geeignete Unternehmen Angebote legen können und der Auftraggeber eine echte Auswahl hat. Genau darin liegt der Kern der regionalen Vergabe: nicht Bevorzugung, sondern gelebter Wettbewerb. ■