

An das
Bundeskanzleramt Verfassungsdienst
Ballhausplatz 2
1010 Wien

Per Mail:

v8a@bka.gv.at

sowie an

begutachtungsverfahren@parlament.gv.at

Wien, 6.Mai 2015

GZ: BKA-600.883/0002-V/8/2015

Stellungnahme zum Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Bundesvergabegesetz 2006 und das Bundesvergabegesetz Verteidigung und Sicherheit 2012 geändert werden

Sehr geehrte Damen und Herren!

ÖKOBÜRO ist die Allianz der Umweltbewegung. Dazu gehören 15 österreichische Umwelt-, Natur- und Tierschutz-Organisationen wie GLOBAL 2000, Greenpeace, Naturschutzbund, VIER PFOTEN oder der WWF. ÖKOBÜRO arbeitet auf politischer und juristischer Ebene für die Interessen der Umweltbewegung.

Mit vorliegendem Schreiben geben wir zu oben genanntem Entwurf folgende Stellungnahme ab.

Für *ÖKOBÜRO – Allianz der Umweltbewegung* ist es essentiell, dass die ökologische und soziale Nachhaltigkeit eine hohe politische Priorität hat und einer klaren Strategie folgt. Dies ist insbesondere deshalb wichtig, da der Staat im Bereich Vergabe und Beschaffung eine doppelte Verantwortung trägt: Er setzt nicht nur die rechtlichen Rahmenbedingungen, sondern agiert auch selbst als wirtschaftlicher Akteur. *ÖKOBÜRO – Allianz der Umweltbewegung* fordert demnach rechtliche und wirtschaftliche Rahmenbedingungen, die nachhaltiges Wirtschaften ermöglichen und fördern.

Die Novellierung des Bundesvergabegesetzes ist hierfür ein Hebel. Denn obwohl es Auftraggebern bereits heute möglich ist, mit ökologischen Kriterien zu arbeiten, wird dieses Potenzial bisher noch viel zu wenig ausgeschöpft.

Eine wesentliche Ursache dafür ist das Vorurteil, dass die ökologische Beschaffung zu kompliziert und zu teuer sei. Aber auch die Angst vor einer höheren Einspruchsgefahr und damit Rechtsunsicherheit spielt eine Rolle. Diese Vorurteile und Ängste muss der Gesetzgeber den involvierten Akteuren durch eine klare Rechtslage nehmen. Denn wie im Vorblatt des Novellierungsentwurfes bereits richtig angemerkt wird, ist es heute oft gängige Praxis, dass „Bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen (...) bei der Entscheidung über den Zuschlag vielfach anstatt des gesetzlich primär vorgesehenen „Bestangebotsprinzips“ (...) das „Billigstangebotsprinzip“ (...) verwendet (wird)“¹ – eine direkte Folge des Wunsches der Auftraggeber nach Komplexitätsreduktion und Rechtssicherheit.

Diese Präferenz gegenüber dem Billigstangebotsprinzip führt jedoch zu einem hohen Preisdruck, welcher in weiterer Folge nicht nur Lohn,- und Sozialdumping nach sich ziehen kann, sondern auch für die ökologische Beschaffung in vielen Fällen kontraproduktiv ist.

Öffentliche Auftraggeber haben mit einem Anteil von etwa 17 % des österreichischen BIP vieles in der Hand. Die öffentliche Beschaffung ist ein erheblicher Wirtschaftsfaktor mit genauso erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt. Umso wichtiger ist es, dass ein novelliertes Bundesvergabegesetz sowohl ökologische, als auch soziale Aspekte berücksichtigt und einfordert.

ÖKOBÜRO – *Allianz der Umweltbewegung* sieht den vorliegenden Entwurf als einen ersten Schritt in diese Richtung an. Dabei ist offensichtlich, dass der Schwerpunkt der vorliegenden Novellierung stärker auf soziale (Subunternehmertum etc.) denn auf ökologische Aspekte fokussiert ist. Insofern erwartet ÖKOBÜRO – *Allianz der Umweltbewegung* einen stärkeren ökologischen Fokus in der für Ende 2015 geplanten zweiten Novellierung, welche den durch die neuen Vergaberichtlinien geschaffenen Möglichkeitsspielraum im Hinblick auf ökologische und soziale Nachhaltigkeit mehr Raum geben soll.

Im Detail äußern wir uns wie folgt:

1. Zu kurze Begutachtungsfrist

An dieser Stelle sei angemerkt, dass ÖKOBÜRO – *Allianz der Umweltbewegung* die zeitlichen Möglichkeiten zur Stellungnahme im Sinne ausreichender Partizipation als nicht ausreichend erachtet. Gemäß den von der Bundesregierung beschlossenen Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung² wird eine Stellungnahmefrist von 6-12 Wochen empfohlen. Im hier vorliegenden Fall betrug die Stellungnahmefrist jedoch nur 4 Wochen.

¹ 113/ME XXV.GP – Ministerialentwurf – Vorblatt und WFA

² Vgl. Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung – Empfehlungen für die gute Praxis, BKA/BMLFUW, 2008, Download unter: https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/verwaltungsinnovation/wettbewerbe/EP/Standards_Oeffentlichkeitsbeteiligung_2.pdf?4ppzoz

2. EU Richtlinie 2014/24/EU eröffnet mehr Möglichkeiten für ökologische und soziale Nachhaltigkeit

Die EU Richtlinie 2014/24/EU³ des Europäischen Parlaments enthält einige grundsätzliche Klarstellungen zur Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten. So heißt es in Artikel 18 Absatz 2 der neuen Vergaberichtlinie 2014/24/EU: „Die Mitgliedstaaten treffen geeignete Maßnahmen, um dafür zu sorgen, dass die Wirtschaftsteilnehmer bei der Ausführung öffentlicher Aufträge die geltenden umwelt-, sozial- und arbeitsrechtlichen Verpflichtungen einhalten, die durch Rechtsvorschriften der Union, einzelstaatliche Rechtsvorschriften, Tarifverträge oder die im Anhang X aufgeführten internationalen umwelt-, sozial- und arbeitsrechtlichen Vorschriften festgelegt sind.“

Dies sieht *ÖKOBÜRO – Allianz der Umweltbewegung* positiv und fordert den Gesetzgeber auf, diese Chance zu nutzen, um insbesondere ökologischen Aspekten sowie sozialen Aspekten im Hinblick auf die Lieferkette bei Vergabe und Beschaffung mehr Raum zu geben. Im gegenständlichen Entwurf wurde davon im Hinblick auf ökologische Nachhaltigkeit nur in Ansätzen Gebrauch gemacht.

3. § 19 Abs 5 BVergG: Verpflichtung zu mehr Nachhaltigkeit schaffen

Die derzeitige Formulierung von § 19 Abs 5 BVergG 2006 lautet: „Im Vergabeverfahren ist auf die Umweltgerechtigkeit der Leistung Bedacht zu nehmen.“ Diese Formulierung geht *ÖKOBÜRO – Allianz der Umweltbewegung* nicht weit genug. Anstelle dieser Regelung sollte hier klargestellt werden, dass Auftraggeber zur Berücksichtigung ökologischer Aspekte verpflichtet sind. Dies betrifft insbesondere, jedoch nicht ausschließlich, die nachhaltige Beschaffung von Lebensmitteln, Baustoffen und Fahrzeugen sowie die Beschaffung im öffentlichen Verkehr. Diese Produktkategorien haben naturgemäß eine unmittelbare Auswirkung auf Lebensqualität und Gesundheit der Bevölkerung sowie auf die Umwelt. Aus diesen Gründen sollte im BVergG 2006 klargestellt werden, dass Auftraggeber insbesondere bei der Beschaffung von Lebensmitteln, Baustoffen, Fahrzeugen sowie bei der Beschaffung im öffentlichen Verkehr, zur Berücksichtigung ökologischer Aspekte verpflichtet sind.

4. Bestangebotsprinzip soll ökologisch nachhaltige Beschaffung betonen

Der Begutachtungsentwurf sieht einen verstärkten Qualitätswettbewerb bei der Vergabe von Aufträgen und eine Verhinderung von Lohn- und Sozialdumping vor. Um diese Ziele zu erreichen, enthält der Entwurf - neben einer Palette weiterer Maßnahmen - eine verpflichtende Verankerung des *Bestangebotsprinzips* (oft auch als *Bestbieterprinzip* bezeichnet) als Zuschlagsprinzip für bestimmte Konstellationen.

³ Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die öffentliche Auftragsvergabe

Diesen Schritt hält ÖKOBÜRO – *Allianz der Umweltbewegung* für gut und wichtig – allerdings unter der Prämisse, dass mit dem Bestangebotsprinzip auch mehr ökologische Faktoren in Vergabeprozesse Eingang finden. Selbst wenn in der vorliegenden Novellierung keine lückenlose Pflicht zum Bestangebotsprinzip erfolgt ist, so minimiert diese dennoch die Möglichkeit für rein am (niedrigsten) Preis orientierte Ausschreibungen. Dies wird von ÖKOBÜRO-*Allianz der Umweltbewegung* als grundsätzlich positiv angesehen, jedoch nur dann, wenn im Bestangebotsprinzip auch tatsächlich ökologische Kriterien angewendet werden.

5. Billigstangebotsprinzip mit ökologischen Kriterien soll weiterhin möglich sein

Wir betonen jedoch, dass bei Standardprodukten mit ausreichenden ökologischen Vergabekriterien, und dazu sollen in Zukunft auch Kriterien für Lebenszykluskosten zählen, das Billigstangebotsprinzip auch weiterhin zur Anwendung kommen sollte, um die Vergabeprozesse zu vereinfachen und einen Anreiz für Auftraggeber zu schaffen, durch schnelle und rechtssichere Verfahren nachhaltig zu beschaffen.

6. § 79 Abs 3 Z 7 BVergG neu: Verpflichtendes Bestangebotsprinzip für Lebenszykluskosten ist Risiko für Nachhaltigkeit

Artikel 68 der EU-Richtlinie enthält erstmals detaillierte Vorgaben zur Lebenszykluskostenrechnung – ein für ÖKOBÜRO – *Allianz der Umweltbewegung* wichtiger und richtiger Schritt für mehr Nachhaltigkeit. Gleiches gilt auch für die Bestbieter,- bzw. Zuschlagskriterien: Als Kriterien können vom Auftraggeber auch ökologische Aspekte festgelegt werden, sofern dafür sachliche Gründe genannt werden. Ein Tool, das unserer Ansicht nach besser genutzt werden könnte.

Nicht nachvollziehbar ist jedenfalls, warum ein Abstellen auf Lebenszykluskosten automatisch eine Verpflichtung, nach dem Bestangebotsprinzip auszuschreiben nach sich ziehen soll (§ 79 Abs 3 Z 7 BVergG neu). Art 67 Abs 2 RL 2014/24/EU ermöglicht dem Auftraggeber drei alternative Anknüpfungspunkte für die Zuschlagserteilung: den niedrigsten Preis, die niedrigsten Kosten (insb Lebenszykluskosten) oder das beste Preis-Leistungs-Verhältnis.

Durch die Bestimmung des § 79 Abs 3 Z 7 BVergG neu verringert der österreichische Gesetzgeber die Optionen für den Auftraggeber auf zwei Alternativen, da eine Berücksichtigung von Lebenszykluskosten offenbar zwangsläufig eine Vergabe nach dem Bestangebotsprinzip nach sich ziehen würde. Es erscheint jedoch fraglich, ob damit nicht ein negativer Anreiz für Auftraggeber geschaffen wird, im Zweifel nicht auf die Lebenszykluskosten abzustellen sondern wiederum – ohne Lebenszyklusrechnung - nur auf den niedrigsten Preis abzustellen. Vor diesem Hintergrund sollte eine zwingende Verknüpfung von Lebenszykluskosten und Bestangebotsprinzip jedenfalls entfallen/vermieden werden.

7. Mehr Transparenz und Kontrolle

Ein weiterer Punkt der Novellierung dreht sich darum, Informationen für Auftraggeber zu stärken, so dass diese ihre Kontrollmöglichkeiten gegenüber Bietern besser wahrnehmen können (vgl. §60 Abs.2). Darüber hinaus wird eine Verpflichtung zur Abfrage durch den Auftraggeber aus der Verwaltungsstrafevidenz des Kompetenzzentrums LSDB in das BVergG 2006 aufgenommen. Diese Aspekte sind insbesondere in Bezug auf das Subunternehmertum wichtig. Die lückenlose Transparenzpflicht ist für *ÖKOBÜRO – Allianz der Umweltbewegung* ein begrüßenswerter Schritt. Angemerkt muss jedoch werden, dass die Ausscheidenstatbestände bei Nichteinhaltung der Vorgaben noch immer zu "locker" formuliert sind. Hier fordert *ÖKOBÜRO – Allianz der Umweltbewegung* strikere Tatbestände.

8. Fazit

ÖKOBÜRO – Allianz der Umweltbewegung sieht den ersten Entwurf der Novellierung des Bundesvergabegesetzes im Zuge der EU-Richtlinie als positiven Schritt in die richtige Richtung an, möchte aber gleichzeitig darauf hinweisen, dass das Potential für mehr ökologische Aspekte in Vergabe und Beschaffung damit noch lange nicht ausgeschöpft ist. Der Gesetzgeber muss noch deutlicher die Wichtigkeit dieser Aspekte betonen, damit der Hebel, der die öffentliche Beschaffung für die Nachhaltigkeit ist, auch tatsächlich umgelegt werden kann.

Der Auftraggeber wiederum muss an die Bieter nicht nur sehr genau seine Anforderungen formulieren (u.a. um Einsprüche im Nachhinein zu vermeiden) sowie Preis und Qualität klar gewichten, sondern auch mehr Mut zur Einbringung sozialer und ökologischer Kriterien an den Tag legen. Dies gelingt allerdings nur, wenn der Staat hier als Vorbild agiert und als Gesetzgeber dazu den Weg ebnet.

Die vorliegende Stellungnahme wurde an das Bundeskanzleramt / Verfassungsdienst sowie an das Präsidium des Nationalrates übermittelt.

Mit freundlichen Grüßen



Mag. Thomas ALGE

Geschäftsführer ÖKOBÜRO – Allianz der Umweltbewegung