

06 / 06 Vergaben und Beschaffungen

Auswirkungen der Vergabeart bei Bauleistungen

Leitsätze

(1) Die Öffentliche Ausschreibung ist bei Bauleistungen die Vergabeart mit den wirtschaftlichsten Ergebnissen.

(2) Die Öffentliche Ausschreibung gewährleistet den Wettbewerb am besten und vermindert die Risiken von Korruption und Manipulation.

(3) Eine Beschleunigung von Baumaßnahmen durch einen höheren Anteil nichtöffentlicher Vergabeverfahren ist nicht nachweisbar.

Hintergründe

Die Bundeshaushaltsordnung gibt im § 55 vor, Lieferungen und Leistungen grundsätzlich öffentlich auszuschreiben. Dieser Vorrang des Grundsatzes der Öffentlichen Ausschreibung ist auch ein Kernelement der Vergaberegelungen, wie der VOB oder der VOL.

Der Bundesrechnungshof hat bei den Baumaßnahmen des Bundes die Auswirkungen der in den Jahren 2009/2010 geltenden „vergaberechtlichen Erleichterungen“ des Konjunkturpakets II untersucht. Diese Regelungen sahen einen verstärkten Einsatz nichtöffentlicher Vergabeverfahren (Beschränkte Ausschreibung und Freihändige Vergabe) vor und schränkten damit den Vorrang des Grundsatzes der Öffentlichen Ausschreibung ein. Durch den höheren Anteil nichtöffentlicher Vergabeverfahren sollten die Baumaßnahmen beschleunigt werden können, ohne dabei den Wettbewerb, die Transparenz oder die Wirtschaftlichkeit der Vergaben zu beeinträchtigen.

Die Untersuchungen des Bundesrechnungshofes beruhen auf der Grundlage von mehr als 16.000 Vergabeverfahren aus den Fachrichtungen Hochbau, Straßenbau und Wasserstraßenbau. Sie ergaben nicht nur Auswertungen zu den Regelungen des Konjunkturpakets II, sondern ließen auch übergreifende Feststellungen zum Vergleich der Vergabearten zu:

(1) Die Wirtschaftlichkeit der zu vergebenden Leistungen wird durch die Wahl der Vergabeart und die Festlegungen zum Umfang des Wettbewerbs wesentlich beeinflusst. Mit der Öffentlichen Ausschreibung können die wirtschaftlichsten Ergebnisse erzielt werden.

Bei seinen Untersuchungen stellte der Bundesrechnungshof deutliche Wirtschaftlichkeitsunterschiede zwischen den Vergabearten fest. Ein Vergleich der Auftragssummen bei öffentlichen und nichtöffentlichen Vergabeverfahren im Hochbau ließ erkennen, dass vergleichbare Leistungen um durchschnittlich 7 % (Beschränkte Ausschreibungen) bzw. 13 % (Freihändige Vergaben) teurer waren als bei Öffentlichen Ausschreibungen.

(2) Die Öffentliche Ausschreibung gewährleistet den Wettbewerb am besten. Im Gegensatz zu den nichtöffentlichen Vergabearten (ohne Teilnahmewettbewerb) ermöglicht die Öffentliche Ausschreibung grundsätzlich allen interessierten Unternehmen, sich am Wettbewerb für die Ausführung der zu vergebenden Leistungen zu beteiligen. Nach den Auswertungen gingen bei Öffentlichen Ausschreibungen durchschnittlich doppelt so viele Angebote wie bei Beschränkten Ausschreibungen und dreimal so viele Angebote wie bei Freihändigen Vergaben ein.

Die Öffentliche Ausschreibung vermindert durch den unbegrenzten Bewerberkreis das Risiko von Manipulation und Korruption bei der Vergabe von Leistungen, während der Bewerberkreis bei den nichtöffentlichen Vergabeverfahren vor der Abgabe von Angeboten begrenzt wird. Bei der Auswahl der Bewerber können einzelne Unternehmen bevorzugt oder benachteiligt werden. Auch werden mögliche Absprachen zwischen den zur Angebotsabgabe aufgeforderten Unternehmen zu Lasten des Auftraggebers erleichtert. Der Grundsatz der Öffentlichen Ausschreibung ist daher auch ein wichtiger Bestandteil der Korruptionsvorbeugung.

(3) Verkürzungen von Baumaßnahmen in Folge des Bevorzugens nichtöffentlicher Vergabeverfahren konnten die geprüften Bauverwaltungen nicht feststellen. Sie schlossen mögliche Verkürzungen bei Bauvorhaben geringen Umfangs zwar nicht grundsätzlich aus, bewerteten diese aber als unbedeutend. Wesentlich relevanter für die zeitliche Abwicklung von Bauvorhaben seien haushaltsrechtliche oder planungstechnische Voraussetzungen sowie die Bauausführung an sich.

Anmerkungen

Der Bundesrechnungshof hat die Ergebnisse seiner Untersuchungen in einem Bericht nach § 99 BHO dargestellt.¹ Die Prüfungsfeststellungen unterstreichen den im Haushaltsrecht vorgegebenen Vorrang der Öffentlichen Ausschreibung. Das Bundesbauministerium bestätigte die Ergebnisse der Untersuchungen des Bundesrechnungshofes auch durch Auswertungen eigener Daten.² Bei der Wirtschaftlichkeit der Vergabearten kam es danach mit durchschnittlich 10 % bzw. 22 % sogar noch zu größeren Differenzen zwischen der Öffentlichen Ausschreibung und den nichtöffentlichen Vergabearten.

Das Bundesbauministerium teilt die Auffassung des Bundesrechnungshofes, dass die Öffentliche Ausschreibung die wirtschaftlichste Vergabeart ist. Die Vorteilhaftigkeit der Öffentlichen Ausschreibung gegenüber den nichtöffentlichen Vergabearten bei Baumaßnahmen von Kommunen und im Landesbereich zeigt auch eine ähnliche Untersuchung des Landesrechnungshofes Baden-Württemberg auf.³

¹ Siehe „Bericht nach § 99 BHO über die Auswirkungen der Vergabeerleichterungen des Konjunkturpakets II auf die Beschaffung von Bauleistungen und freiberuflichen Leistungen bei den Bauvorhaben des Bundes“ vom 09.02.2012, veröffentlicht auf den Internetseiten des Bundesrechnungshofes.

² Die Aufgaben des damaligen Bundesbauministeriums nehmen seit 2013 das Bundesumweltministerium sowie das Bundesverkehrsministerium wahr. Der Bericht „Evaluation der Vergabeerleichterungen im Rahmen des Konjunkturpakets II“ vom 31.08.2011 ist beim Bundesumweltministerium erhältlich.

³ Siehe „Beratende Äußerung zur Vergabebeschleunigung“ vom 26.04.2012, veröffentlicht auf den Internetseiten des Landesrechnungshofes Baden-Württemberg.