



**Der
Rechnungshof**

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Reihe NIEDERÖSTERREICH 2016/8

Reihe OBERÖSTERREICH 2016/9

Reihe STEIERMARK 2016/8

Bericht des Rechnungshofes

**Beschaffungsprozesse
von Bauleistungen in
Bruck an der Mur,
Gmunden und Hollabrunn**

Auskünfte

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

Telefon (00 43 1) 711 71 - 8644

Fax (00 43 1) 712 49 17

E-Mail presse@rechnungshof.gv.at

Impressum

Herausgeber:

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

<http://www.rechnungshof.gv.at>

Redaktion und Grafik: Rechnungshof

Herausgegeben:

Wien, im September 2016



Vorbemerkungen

Vorlage an die Gemeinderäte und die Landtage

Der Rechnungshof erstattet den Gemeinderäten der Stadtgemeinden Hollabrunn, Gmunden und Bruck an der Mur gemäß Artikel 127a Absatz 6 Bundes-Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über seine Tätigkeit im vorausgegangenen Jahr. Dieser Bericht wird inhalts- und zeitgleich den Landtagen der Länder Niederösterreich, Oberösterreich und Steiermark gemäß Artikel 127 Absatz 6 Bundes-Verfassungsgesetz in Verbindung mit § 18 Absatz 8 Rechnungshofgesetz 1948 vorgelegt.

Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktwweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), *die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3 und im Kursivdruck)* sowie die allfällige Gegenäußerung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht. Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen.

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird bei Personen-, Berufs- und Funktionsbezeichnungen darauf verzichtet, jeweils die weibliche und die männliche Form zu nennen. Neutrale oder männliche Bezeichnungen beziehen somit beide Geschlechter ein.

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes „<http://www.rechnungshof.gv.at>“ verfügbar.

Bericht des Rechnungshofes

**Beschaffungsprozesse von Bauleistungen in
Bruck an der Mur, Gmunden und Hollabrunn**

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis	7
Abkürzungsverzeichnis	9
Glossar	11

Wirkungsbereich der Stadtgemeinden Bruck an der Mur, Gmunden und Hollabrunn

Beschaffungsprozesse von Bauleistungen in
Bruck an der Mur, Gmunden und Hollabrunn

KURZFASSUNG	14
Prüfungsablauf und –gegenstand	25
Übersicht über die Vergaben	26
Anwendbarkeit des Bundesvergabegesetzes	26
Gesamtvolumen der Bauvergaben in den Stadtgemeinden und kommunalen Unternehmen	28
Übersicht über die angewendeten Vergabeverfahren	32
Organisation der Vergabedurchführung	35
Eigenvergabe versus Fremdvergabe	35
Wissenstransfer – Schulungen, Informationsweitergabe, Kooperationen	36
Interne Regelwerke	39
Genehmigungsgrenzen und Zuständigkeiten	39
Vergaberichtlinien/Leitlinien/Dienstanweisungen	43

Abwicklung der Vergaben in der Praxis	48
Überblick	48
Auftragswertermittlung	51
Qualität der Ausschreibung	56
Wahl des Vergabeverfahrens	58
Direktvergabe – Einholung von Vergleichsangeboten	62
Dokumentation	67
Vertiefte Angebotsprüfung	71
Zuschlagsentscheidung	73
Zuschlagserteilung	74
Vertragsänderung	77
Beschaffung von Bauleistungen – Interne Kontrolle	78
Schlussempfehlungen	81
ANHANG	
Überprüfte Vergabefälle der Stadtgemeinden und kommunalen Unternehmen	87

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Vergabeverfahren und -summen der Stadtgemeinde Bruck an der Mur _____	28
Tabelle 2:	Vergabeverfahren und -summen der Stadtgemeinde Gmunden _____	29
Tabelle 3:	Vergabeverfahren und -summen der Stadtgemeinde Hollabrunn _____	29
Tabelle 4:	Vergabeverfahren und -summen der Stadtwerke Bruck an der Mur GmbH _____	30
Tabelle 5:	Vergabeverfahren und -summen des Unternehmens Verein zur Förderung der Infrastruktur der Stadtgemeinde Gmunden & Co KG _____	30
Tabelle 6:	Vergabeverfahren und -summen der KommReal Hollabrunn GmbH _____	31
Tabelle 7:	Angewendete Vergabeverfahren _____	32
Tabelle 8:	Anzahl der Mängel im Vergabeverfahren unterteilt nach den durchführenden Organisationseinheiten ____	35
Tabelle 9:	Schulungsmaßnahmen und Know-how-Transfer der Stadtgemeinden Bruck an der Mur, Gmunden und Hollabrunn _____	37
Tabelle 10:	Genehmigungsgrenzen und Zuständigkeiten für die Vergabe von Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträgen der Stadtgemeinden Bruck an der Mur, Gmunden und Hollabrunn _____	39
Tabelle 11:	Vergaberichtlinie der Stadtgemeinde Hollabrunn ____	44
Tabelle 12:	Vergabeverstöße bzw. Schwachstellen bei den einzelnen Vergabefällen _____	49
Tabelle 13:	Leistungsverzeichnis der Baumeisterarbeiten _____	57

Tabelle 14:	Vergleich Auftragnehmer mit zweitgereihtem Bieter („Bietersturz“)	57
Tabelle 15:	Angebote für Planungsleistungen und die Örtliche Bauaufsicht	64

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
bspw.	beispielsweise
BVergG	Bundesvergabegesetz
bzw.	beziehungsweise
CHF	Schweizer Franken
d.h.	das heißt
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
exkl.	exklusive
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
HKLS	Heizung, Klima, Lüftung, Sanitär
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
IKS	Internes Kontrollsystem
inkl.	inklusive
i.S.d.	im Sinne der/des
KG	Kommanditgesellschaft
km ²	Quadratkilometer
LGBI.	Landesgesetzblatt
lit.	litera (Buchstabe)
LV	Leistungsverzeichnis
m ²	Quadratmeter
m ³	Kubikmeter
mind.	mindestens
Mio.	Million(en)
Nr.	Nummer

rd.	rund
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
USt	Umsatzsteuer
usw.	und so weiter
VBÄ	Vollbeschäftigungsäquivalent
z.B.	zum Beispiel
Z	Ziffer

Glossar

Auftragswert

Jener Wert, den ein umsichtiger und sachkundiger öffentlicher Auftraggeber oder ein externer sachkundiger Dritter nach sorgfältiger Prüfung des relevanten Marktsegments veranschlagen würde.

Direktvergabe

Vergabe ohne Durchführung eines formalisierten Ausschreibungsverfahrens; seit 2009 grundsätzlich zulässig bis zu einem geschätzten Auftragswert von 100.000 EUR (ohne USt).

Unterswellenbereich

Aufträge unterhalb der Schwellenwerte gemäß Bundesvergabegesetz; für sie gelten Erleichterungen und Vereinfachungen im Vergabeverfahren.

Vergebende Stelle

Jene Organisationseinheit oder jener Bevollmächtigter des Auftraggebers, die bzw. der das Vergabeverfahren für den Auftraggeber durchführt.

Zuschlagsentscheidung

Die an Bieter abgegebene, nicht verbindliche Absichtserklärung, welchem Bieter der Zuschlag erteilt werden soll.

Zuschlagserteilung (Zuschlag)

Die an den Bieter abgegebene schriftliche Erklärung, sein Angebot anzunehmen.

Wirkungsbereich der Stadtgemeinden Bruck an der Mur, Gmunden und Hollabrunn

Beschaffungsprozesse von Bauleistungen in Bruck an der Mur, Gmunden und Hollabrunn

Die Stadtgemeinden Bruck an der Mur, Gmunden und Hollabrunn sowie die kommunalen Unternehmen Stadtwerke Bruck an der Mur GmbH, Verein zur Förderung der Infrastruktur der Stadtgemeinde Gmunden & Co KG und KommReal Hollabrunn GmbH schrieben im Zeitraum 2009 bis 2014 Bauleistungen und baunahe Dienstleistungen überwiegend mit Vergabeverfahren ohne öffentliche Bekanntmachung aus. Bei lediglich 24,12 % des Vergabevolumens von insgesamt 45,59 Mio. EUR entschieden sich die Stadtgemeinden und die kommunalen Unternehmen für Vergabeverfahren mit Bekanntmachung.

Die Stadtgemeinden sahen durch interne Anweisungen – in unterschiedlicher Ausprägung – die Einholung von Vergleichsofferten bei Direktvergaben vor, sie wichen jedoch in einigen Vergabefällen von diesen internen Anweisungen ab. Die Schulung der Mitarbeiter bzw. die Prozesse der Informationsweitergabe betreffend die gesetzlichen Rahmenbedingungen waren teilweise nicht ausreichend.

Von den 47 vom RH überprüften Vergabefällen wiesen 39 Mängel auf. Teilweise kam es bei den Vergabeverfahren zu Verstößen gegen die Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes (z.B. falsche Wahl des Vergabeverfahrens, fehlende Auftragswertermittlungen), teilweise betrafen die Mängel Schwachstellen im Vergabeverfahren (z.B. keine Vergleichsangebote bei Direktvergaben, mangelhafte Dokumentation), die eine sparsame, wirtschaftliche und zweckmäßige Beschaffung beeinträchtigten.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziele der Querschnittsprüfung waren die Analyse von Stärken und Schwächen der bestehenden organisatorischen Rahmenbedingungen und der internen Regelwerke für die Durchführung der Vergaben von Bauleistungen und baunahen Dienstleistungen sowie die Beurteilung von ausgewählten Vergabefällen bei den Stadtgemeinden Bruck an der Mur (Steiermark), Gmunden (Oberösterreich) und Hollabrunn (Niederösterreich) sowie den kommunalen Unternehmen Stadtwerke Bruck an der Mur GmbH, Verein zur Förderung der Infrastruktur der Stadtgemeinde Gmunden & Co KG und KommReal Hollabrunn GmbH. (TZ 1)

Übersicht über die Vergaben

Die überprüften Stadtgemeinden und die KommReal Hollabrunn GmbH sowie das Unternehmen Verein zur Förderung der Infrastruktur der Stadtgemeinde Gmunden & Co KG sind als öffentliche Auftraggeber zu qualifizieren und unterliegen damit dem Bundesvergabegesetz. Die Stadtwerke Bruck an der Mur GmbH übte auch Sektorentätigkeiten (u.a. Versorgung mit Trinkwasser, Elektrizität) bzw. Tätigkeiten aus, die die Merkmale „im Allgemeininteresse liegende Aufgaben nicht-gewerblicher Art“ nicht erfüllen. Für diesen Teil ihrer Tätigkeit unterlag sie nicht den Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes. (TZ 2)

Die Auftragswerte in den Stadtgemeinden und den kommunalen Unternehmen lagen bei der überwiegenden Anzahl der Vergabeverfahren unter 100.000 EUR; rd. 36 % des gesamten Vergabevolumens der überprüften Stadtgemeinden und der kommunalen Unternehmen wurden im Wege der Direktvergabe abgewickelt. Direktvergaben bargen aufgrund der fehlenden Verpflichtung einer öffentlichen Bekanntmachung ein besonderes Risiko der Ausschaltung des Wettbewerbs und damit überhöhter Preise. Die Selbstbindung der öffentlichen Auftraggeber durch interne Anordnungen (z.B. Dienst-anweisungen, Vergaberichtlinien) stellen einen Ansatz dar, um die Prinzipien der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit im Beschaffungsprozess auch im Bereich der Direktvergabe zu gewährleisten und ein Mindestmaß an Wettbewerb sicherzustellen. (TZ 3)

Die überprüften Stadtgemeinden und kommunalen Unternehmen verwendeten bei der Auftragsvergabe großteils (862 von 879) Vergabeverfahren ohne Bekanntmachung, d.h. durch den öffentlichen Auftraggeber konnte eine Vorauswahl der Bieter getroffen werden. Die überprüften Stadtgemeinden und die kommunalen Unternehmen



Beschaffungsprozesse von Bauleistungen in Bruck an der Mur, Gmunden und Hollabrunn

fürten im überprüften Zeitraum (2009 bis 2014) keine Bauvorhaben mit einer Auftragssumme im Oberschwellenbereich (diese variierte im Prüfungszeitraum zwischen rd. 4,85 Mio. EUR bis 5,19 Mio. EUR¹) durch, die verpflichtend eine EU-weite Kundmachung erforderlich gemacht hätte. Bei lediglich 24,12 % des Vergabevolumens schrieben die überprüften Stellen ihre Leistungen mittels Vergabeverfahren mit nationaler Bekanntmachung aus. Nur bei offenen Verfahren und nicht offenen Verfahren mit vorheriger Bekanntmachung bestehen ein größtmöglicher Wettbewerb sowie maximale Transparenz. (TZ 4)

Organisation der Vergabedurchführung

Von den 47 überprüften Vergabefällen wiesen 39 Vergabefälle Mängel auf. 20 davon verursachten Mitarbeiter der Stadtgemeinden bzw. kommunalen Unternehmen und 19 externe Konsulenten. Einige Mängel, die bei von externen Konsulenten durchgeführten Vergabeverfahren auftraten, resultierten aus fehlenden Vorgaben der jeweiligen Stadtgemeinden (z.B. Einholung von Vergleichsangeboten). Es bestand kein wesentlicher Unterschied zwischen externen Auftragnehmern und internen Mitarbeitern hinsichtlich der Qualität der durchgeführten Vergabeverfahren. Bei mangelhafter Leistungserbringung durch externe Auftraggeber erfolgte kein Honorarabzug. (TZ 5)

Die Stadtgemeinde Gmunden und die Stadtwerke Bruck an der Mur GmbH schulten zwischen 2009 und 2014 die Mitarbeiter nicht vergaberechtlich. (TZ 6)

Interne Regelwerke

In den Stadtgemeinden regelten die Gemeindeordnungen die Zuständigkeiten bzw. Genehmigungsgrenzen für die Vergaben von Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträgen; diese waren verschieden hoch. Die Stadtgemeinde Bruck an der Mur machte von der Möglichkeit laut Steiermärkischer Gemeindeordnung Gebrauch, die Genehmigungsgrenze für den Stadtrat für die Vergabe von Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträgen für den Zeitraum 2009 bis 2014 auf rd. 620.000 EUR bis 719.000 EUR zu erhöhen. (TZ 7)

¹ Schwellenwerte werden für zwei Jahre von der EU-Kommission festgelegt und betrugen für Bauaufträge 2008/2009: 5,150 Mio. EUR; 2010/2011: 4,845 Mio. EUR; 2012/2013: 5,000 Mio. EUR und 2014/2015: 5,186 Mio. EUR.

Der Gemeinderat der Stadtgemeinde Bruck an der Mur fasste in den Vergabefällen Nr. 4, 5, 6 und 7 (Planungsleistungen, Baumeisterarbeiten, Sanierung Straßenbau, Planung Kanal) die Beschlüsse, obwohl der Stadtrat für die Beschlussfassung zuständig gewesen wäre; dem Gemeinderat ist es untersagt, Zuständigkeiten des Stadtrates an sich zu ziehen. (TZ 7)

Der Stadtrat der Stadtgemeinde Hollabrunn hatte über der festgesetzten Genehmigungsgrenze von 42.000 EUR die Vergabentscheidung über eine Summe von 112.500 EUR getroffen. Die Stadtgemeinde Hollabrunn nahm Auftragserweiterungen in den Vergabefällen Nr. 41 (Sanierung Kanal und Errichtung Versorgungsleitung) und Nr. 42 (Baumeisterarbeiten barrierefreier Zugang Rathaus) von rd. 445.000 EUR bzw. rd. 36.000 EUR ohne zusätzlichen Beschluss vor. In den kommunalen Unternehmen definieren die Geschäftsordnungen bzw. die Gesellschaftsverträge die Genehmigungserfordernisse. (TZ 7)

Die Stadtgemeinden regelten in Dienstanweisungen die Einholung von Angeboten. Bei der Stadtwerke Bruck an der Mur GmbH und der KommReal Hollabrunn GmbH lagen keine internen Regelwerke zur Abwicklung von Vergaben vor. Durch die Aufnahme einer Präferenz für lokale Auftragnehmer bei gleichwertigen Angeboten verwirklichte die Stadtgemeinde Bruck an der Mur einen Diskriminierungstatbestand, weil dadurch der Wettbewerb zwischen mehreren Bietern unterbunden war und das Risiko überhöhter Angebotspreise und damit des unwirtschaftlichen Einsatzes von öffentlichen Mitteln für die Stadtgemeinde Bruck an der Mur gegeben war. (TZ 8)

Die bestehenden Verfahrensanweisungen der Stadtgemeinden Bruck an der Mur und Gmunden sahen – im Gegensatz zur Stadtgemeinde Hollabrunn – keine nach Wertgrenzen differenzierte Verpflichtung zur Einholung von Angeboten vor. Bei der Stadtwerke Bruck an der Mur GmbH und dem Unternehmen Verein zur Förderung der Infrastruktur der Stadtgemeinde Gmunden & Co KG lagen keine zusätzlichen internen Richtlinien und Dienstanweisungen bezüglich Genehmigungen und Abwicklung von Vergaben vor. (TZ 8)

Abwicklung der Vergaben in der Praxis

Von den 47 überprüften Vergabefällen wiesen 39 Vergabefälle Mängel auf. Die Mängel betrafen 15 Verstöße gegen die Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes bzw. 50 Schwachstellen, die geeignet



Beschaffungsprozesse von Bauleistungen in Bruck an der Mur, Gmunden und Hollabrunn

waren, die Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Leistungsbeschaffung zu beeinträchtigen. (TZ 9)

Die Stadtgemeinden Bruck an der Mur, Gmunden und Hollabrunn sowie die Stadtwerke Bruck an der Mur GmbH und die KommReal Hollabrunn GmbH führten bei einigen Vergabefällen keine dokumentierten Berechnungen der geschätzten Auftragswerte entsprechend dem Bundesvergabegesetz durch. Weiters kam es zu Mängeln bei der Auftragswertermittlung (z.B. fehlende Berücksichtigung von Eigenleistungen, Anpassung des Auftragswerts bei Änderungen im Bauprojekt, mangelhafte Dokumentation). Damit war die Grundlage für die richtige Wahl des Vergabeverfahrens nicht sichergestellt. (TZ 10)

Durch die mangelnde Qualität bei der Planung und die mangelhafte Umsetzung der Planungsergebnisse in die Leistungsverzeichnisse bzw. Ausschreibungsunterlagen wurde in einem Vergabefall der Stadtgemeinde Hollabrunn das Wettbewerbsergebnis des Vergabeverfahrens verzerrt. Die Stadtgemeinde Hollabrunn als öffentlicher Auftraggeber lief im Fall der Beschwerde eines unterlegenen Bieters Gefahr, Leistungen durch Änderungen des Bauvertrags wegen der Qualifikation als wesentliche Vertragsänderungen neu ausschreiben zu müssen. (TZ 11)

Die Stadtgemeinden Bruck an der Mur und Gmunden sowie das Unternehmen Verein zur Förderung der Infrastruktur der Stadtgemeinde Gmunden & Co KG wandten in jeweils einem Vergabefall ein für die Höhe des geschätzten Auftragswerts unzulässiges Vergabeverfahren an. (TZ 12)

Die Stadtgemeinde Bruck an der Mur wich durch Beschluss von der internen Dienstanweisung, mehrere Angebote einzuholen, ab. Die Stadtgemeinden Gmunden, Hollabrunn und die KommReal Hollabrunn GmbH holten teilweise nur ein Angebot vor der Leistungsvergabe ein. Im Vergabefall Nr. 35 (Neugestaltung des Bahnhofplatzes) der Stadtgemeinde Hollabrunn kam es zu personellen Verflechtungen bei den Angebotserstellern, die einen Wettbewerb beeinträchtigen können. (TZ 13)

Die Stadtwerke Bruck an der Mur GmbH beschrieb in drei Vergabefällen die anzubietenden Leistungen nicht schriftlich und offensichtlich unzureichend, so dass sich die Leistungsinhalte und Mengen in den Angeboten teilweise unterschieden und die Angebote nicht direkt vergleichbar waren. Die Stadtgemeinde Hollabrunn spe-

zifizierte in einem Vergabefall den Leistungsinhalt ebenfalls nicht ausreichend, damit waren die Angebote nicht vergleichbar. (TZ 13)

In den Stadtgemeinden Bruck an der Mur und Hollabrunn lagen bei Vergaben keine Ausschreibungsunterlagen oder schriftliche Bietieranfragen vor, obwohl Originalangebote und die damit zusammenhängenden Unterlagen – zumal sie Bestandteile des Bauvertrags sind – zur Dokumentation der Ordnungsmäßigkeit des Vergabevorgangs gesichert aufzubewahren sind. (TZ 14)

Weiters verabsäumten es die beiden Stadtgemeinden, die Angebotsbestandteile bspw. durch Lochung zu sichern, um ein nachträgliches Auswechseln zu unterbinden. Die Stadtgemeinde Hollabrunn führte einen Abruf einer Rahmenvereinbarung ohne Mengenangaben und ohne Auftragssummen durch. In einem Vergabefall der Stadtgemeinde Hollabrunn fehlten ein Eingangsverzeichnis und das Datum, die Angaben zum Verfahren und das Begleitschreiben eines Mitbieters in der Niederschrift zur Angebotsöffnung. (TZ 14)

Die Stadtgemeinden Gmunden und Hollabrunn führten die vertiefte Angebotsprüfung in jeweils einem Vergabefall mangelhaft durch. Unplausibel große Preisunterschiede bei Regiepreisen und Einheitspreisen einiger LV-Positionen ließen die Stadtgemeinden nicht aufklären. (TZ 15)

Die Stadtgemeinde Bruck an der Mur hielt die gemäß Bundesvergabegesetz vorgeschriebene Stillhaltefrist von sieben Kalendertagen nicht ein bzw. konnte die Einhaltung der Stillhaltefrist nicht eindeutig nachweisen, was schwerwiegende Rechtsfolgen bei Verletzung der Stillhaltefrist nach sich ziehen kann. Die Stadtgemeinde Hollabrunn dokumentierte die Mitteilung über die Zuschlagsentscheidung an die Bieter nicht nachvollziehbar. (TZ 16)

Die Stadtgemeinde Hollabrunn, die Stadtwerke Bruck an der Mur GmbH und die KommReal Hollabrunn GmbH beauftragten Leistungen teilweise nicht schriftlich bzw. beauftragte die Stadtgemeinde Gmunden in einem Vergabefall die Leistung erst nachträglich schriftlich. (TZ 17)

Die Stadtgemeinde Gmunden, die Stadtwerke Bruck an der Mur GmbH und die KommReal Hollabrunn GmbH beauftragten oder ließen Änderungen der Bauverträge ohne angemessene Dokumentation zu. Damit war bei Änderungen der Bauverträge, z.B. im Fall von zusätzlichen oder geänderten Leistungen, die Nachvollziehbarkeit nicht gewährleistet. (TZ 18)

Beschaffung von Bauleistungen – Interne Kontrolle

Konkrete schriftliche Konzepte für ein Internes Kontrollsystem (IKS) mit Augenmerk auf den Vergabeprozess gab es bei den überprüften Stadtgemeinden und kommunalen Unternehmen nicht; Gemeindeordnungen und Gesellschaftsverträge beinhalteten u.a. auch IKS-Aspekte. Die festgeschriebenen Kontrollmaßnahmen deckten nur einen Teil der Mindestanforderungen eines IKS für den Kernbereich des Vergabeprozesses (z.B. Vier-Augen-Prinzip) ab. Ein IKS bei Vergabeprozessen sollte – unter Berücksichtigung der Größe der Verwaltungseinheiten – spezielles Augenmerk auf die Nachvollziehbarkeit (z.B. schriftliche Leistungsbeschreibung, Auftragsvergaben) und Dokumentation bzw. die regelmäßige nachgängige Überprüfung von Vergabefällen legen. (TZ 19)

Kenndaten der Stadtgemeinde Bruck an der Mur						
Rechtsgrundlagen	Steiermärkische Gemeindeordnung 1967, LGBL. Nr. 1/1999 i.d.g.F.					
Einwohner	12.455 (Stand 2012)					
Fläche	38,41 km²					
Gebärung im Zeitraum 2009 bis 2014						
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Jahresergebnisse	in Mio. EUR					
Einnahmen						
ordentlicher Haushalt	31,19	33,04	33,87	33,43	35,49	36,43
außerordentlicher Haushalt	3,63	5,25	5,76	8,53	7,46	6,17
Ausgaben						
ordentlicher Haushalt	31,87	33,06	34,62	33,74	35,13	36,71
außerordentlicher Haushalt	3,46	5,06	5,76	8,37	7,26	6,16
	in VBÄ					
Mitarbeiter	184	188	186	174	173	172
	Anzahl					
Vergabeverfahren für Bauleistungen ¹	70	31	50	63	47	77
	in Mio. EUR					
Vergabesumme für Bauleistungen ¹	1,78	1,14	0,54	1,67	1,05	2,16

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Bauaufträge und baunahe Dienstleistungen

Quelle: Bruck an der Mur

Kenndaten der Stadtwerke Bruck an der Mur GmbH						
Rechtsform	GmbH					
Gesellschafter	100 % Stadtgemeinde Bruck an der Mur					
Unternehmensgegenstand	Elektrizitätsversorgung; Erzeugung, Fortleitung und Abgabe von Wärme; Betrieb eines Verteilernetzes; Betrieb der Elektro-, Wasser-, Gas- und Klimainstallation; Bestattungsunternehmen; Ausübung des Baumeistergewerbes; Betrieb eines Reise- und Theaterkartenbüros; Wasserversorgung; Verwaltung von Gebäuden; Ausübung des Gärtner-gewerbes usw.					
Gebarung im Zeitraum 2009 bis 2014						
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
	in 1.000 EUR					
Bilanzsumme	30.101,86	29.182,35	18.581,64	18.979,20	18.820,53	18.495,00
Umsatzerlöse	23.708,45	22.297,52	21.808,79	22.740,50	23.229,69	21.741,46
Jahresfehlbetrag/–überschuss	– 187,38	– 596,34	23,47	152,04	76,46	– 507,87
Bilanzgewinn/–verlust	783,66	770,45	87,95	299,23	437,95	– 11,73
	Anzahl					
Personalstand	169	169	167	167	169	172
Vergabeverfahren für Bauleistungen ¹	6	0	1	3	3	14
	in 1.000 EUR					
Vergabesumme für Bauleistungen ¹	139,58	0	33,81	16,46	64,17	334,54

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Bauaufträge und baunahe Dienstleistungen

Quelle: Stadtwerke Bruck an der Mur GmbH

Beschaffungsprozesse von Bauleistungen in Bruck an der Mur, Gmunden und Hollabrunn

Kenndaten der Stadtgemeinde Gmunden						
Rechtsgrundlagen	Oberösterreichische Gemeindeordnung 1990, LGBL. Nr. 91/1990 i.d.g.F.					
Einwohner	15.567 (Stand 2009)					
Fläche	63,49 km²					
Gebahrung im Zeitraum 2009 bis 2014						
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Jahresergebnisse	in Mio. EUR					
Einnahmen						
ordentlicher Haushalt	42,24	40,46	40,86	41,73	42,13	44,46
außerordentlicher Haushalt	7,71	5,58	4,27	9,35	4,02	4,13
Ausgaben						
ordentlicher Haushalt	41,03	40,99	40,68	41,59	42,14	44,64
außerordentlicher Haushalt	7,09	3,03	2,62	7,97	3,38	3,21
	in VBÄ					
Mitarbeiter	164	160	155	145	139	140
	Anzahl					
Vergabeverfahren für Bauleistungen¹	28	17	20	24	19	49
	in Mio. EUR					
Vergabesumme für Bauleistungen¹	1,48	0,92	1,72	2,04	2,86	3,11

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Bauaufträge und baunahe Dienstleistungen

Quelle: Gmunden

Kenndaten des Unternehmens Verein zur Förderung der Infrastruktur der Stadtgemeinde Gmunden & Co KG						
Rechtsform	Kommanditgesellschaft					
Gesellschafter	Komplementär: Verein zur Förderung der Infrastruktur der Stadt- gemeinde Gmunden Kommanditist: Stadtgemeinde Gmunden					
Unternehmensgegenstand	Erwerb, Verwaltung und Verwertung von Liegenschaften, Gebäuden und sonstigen Bauwerken zum Zweck einer Infrastrukturentwicklung der Stadtgemeinde Gmunden; Betrieb von Infrastruktureinrichtungen					
Gebarung im Zeitraum 2009 bis 2014						
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
	in 1.000 EUR					
Bilanzsumme	6.775,11	6.979,44	8.464,22	8.373,98	10.800,28	13.288,98
Umsatzerlöse	140,96	199,33	203,59	212,29	220,57	277,85
Jahresfehlbetrag/–überschuss	19,25	6,3	16,88	81,99	20,66	37,10
Verlustabdeckung durch Kommanditist	32,01	50,17	18,08	131,53	6,66	77,97
Bilanzgewinn/–verlust ²	0	0	0	– 391,80	0	0
	Anzahl					
Personalstand	0	0	0	0	0	0
Vergabeverfahren für Bauleistungen ¹	0	0	1	0	0	3
	in 1.000 EUR					
Vergabesumme für Bauleistungen ¹	0	0	4.211,64	0	0	72,10

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Bauaufträge und baunahe Dienstleistungen

² jährliche Verlustabdeckung durch Kommanditist; 2012 keine gänzliche Verlustabdeckung, weil eine Wertberichtigung eines CHF-Darlehens durchgeführt wurde

Quelle: Verein zur Förderung der Infrastruktur der Stadtgemeinde Gmunden & Co KG

Beschaffungsprozesse von Bauleistungen in Bruck an der Mur, Gmunden und Hollabrunn

Kenndaten der Stadtgemeinde Hollabrunn						
Rechtsgrundlagen	Niederösterreichische Gemeindeordnung 1973, LGBL. 1000-0					
Einwohner	11.627 (Stand 2014)					
Fläche	152,35 km²					
Gebärung im Zeitraum 2009 bis 2014						
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Jahresergebnisse	in Mio. EUR					
Einnahmen						
ordentlicher Haushalt	26,34	26,92	24,29	25,50	29,37	27,21
außerordentlicher Haushalt	10,29	7,23	3,82	9,04	12,26	8,43
Ausgaben						
ordentlicher Haushalt	26,50	26,65	24,17	24,07	29,07	26,75
außerordentlicher Haushalt	10,56	8,14	5,39	8,66	12,36	7,43
	in VBÄ					
Mitarbeiter	115	116	111	113	118	122
	Anzahl					
Vergabeverfahren für Bauleistungen ¹	54	56	29	32	98	44
	in Mio. EUR					
Vergabesumme für Bauleistungen ¹	3,19	2,31	1,39	4,92	4,90	3,20

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Bauaufträge und baunahe Dienstleistungen

Quelle: Hollabrunn

Kenndaten der KommReal Hollabrunn GmbH						
Rechtsform	GmbH					
Gesellschafter	80 % Stadtgemeinde Hollabrunn 20 % NÖ Raiffeisen Kommunalprojekte Service GmbH					
Unternehmensgegenstand	Erwerb, Verwaltung und Veräußerung von Liegenschaften, Gebäuden, Überbauten und grundstücksgleichen Rechten; Errichtung und Betrieb von Gebäuden, Planung, Entwicklung und Umsetzung von Immobilienprojekten und Infrastrukturprojekten usw.					
Gebarung im Zeitraum 2009 bis 2014						
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
	in 1.000 EUR					
Bilanzsumme	2.186,69	2.233,92	2.149,22	2.170,25	2.247,38	4.322,05
Umsatzerlöse	183,48	121,96	302,32	183,72	148,86	382,33
Jahresfehlbetrag/–überschuss	0,27	46,89	27,13	6,20	13,55	7,45
Bilanzgewinn/–verlust	– 64,38	– 17,50	9,64	15,83	29,39	36,83
	Anzahl					
Personalstand	0	0	0	0	0	0
Vergabeverfahren für Bauleistungen ¹	0	0	0	0	23	17
	in 1.000 EUR					
Vergabesumme für Bauleistungen ¹	0	0	0	0	65,70	247,30

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Bauaufträge und baunahe Dienstleistungen

Quelle: KommReal Hollabrunn GmbH

Beschaffungsprozesse von Bauleistungen in Bruck an der Mur, Gmunden und Hollabrunn

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 (1) Der RH überprüfte von April bis Juni 2015 die Beschaffungsprozesse von Bauleistungen und baunahen Dienstleistungen bei den Stadtgemeinden Bruck an der Mur (Steiermark), Gmunden (Oberösterreich) und Hollabrunn (Niederösterreich) und den kommunalen Unternehmen Stadtwerke Bruck an der Mur GmbH, Verein zur Förderung der Infrastruktur der Stadtgemeinde Gmunden & Co KG und KommReal Hollabrunn GmbH.

Ziele der Querschnittsüberprüfung waren

- die Analyse von Stärken und Schwächen der bestehenden organisatorischen Rahmenbedingungen und der internen Regelwerke für die Durchführung von Vergaben und
- die Beurteilung von ausgewählten² Vergabefällen.

Die Prüfung betraf den Vergabeprozess von der Auftragswertermittlung bis zur Zuschlagserteilung.

Auf Basis der Erfahrungen der Prüfung erarbeitete der RH Empfehlungen für die Interne Kontrolle bei Vergabeprozessen.

Der überprüfte Zeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2009 bis 2014.

Soweit im Prüfungsergebnis nicht ausdrücklich anders angegeben, enthalten die angeführten Beträge keine Umsatzsteuer.

(2) Zu dem im März 2016 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die Stadtgemeinde Bruck an der Mur, die Stadtwerke Bruck an der Mur GmbH und das Unternehmen Verein zur Förderung der Stadtgemeinde Gmunden & Co KG im April 2016 sowie die KommReal Hollabrunn GmbH und die Stadtgemeinde Hollabrunn im Mai 2016 Stellung. Die Stadtgemeinde Gmunden übermittelte ihre Stellungnahme im Juni 2016.

Der RH erstattete seine Gegenäußerung im August 2016.

² risikoorientiert nach folgenden Kriterien: Auftragswert, Art des Vergabeverfahrens, Nähe zum Subschwellenwert (100.000 EUR); siehe TZ 10

Übersicht über die Vergaben

Anwendbarkeit des Bundesvergabegesetzes

2.1 Das Bundesvergabegesetz (BVergG) regelt die Verfahren zur Beschaffung von Leistungen für öffentliche Auftraggeber und Sektorenauftraggeber. Das Vergaberegime versteht unter öffentlichen Auftraggebern u.a. den Bund, die Länder und Gemeinden sowie Einrichtungen öffentlichen Rechts. Bei Einrichtungen öffentlichen Rechts stellt der Gesetzgeber nicht auf die Rechtsform ab, sondern auf folgende Merkmale, die kumuliert vorliegen müssen:

- Gründung, um im Allgemeininteresse liegende Aufgaben nicht-gewerblicher Art zu erfüllen,
- zumindest Teilrechtsfähigkeit und
- staatliche Finanzierung, Leitung oder Aufsicht.

Für die Qualifikation als Sektorenauftraggeber muss der Auftraggeber eine Sektorentätigkeit³ ausüben und u.a. öffentlicher Auftraggeber oder ein öffentliches Unternehmen sein.

In diesem Zusammenhang stellte der RH Folgendes fest:

- Die Stadtwerke Bruck an der Mur GmbH ist ein Dienstleistungsbetrieb in den Segmenten u.a. Stromversorgung, Elektro-, Gas- und Wasserinstallation, Bestattung, Gärtnerei, Reisebüro, Ambulatorium und ambulante kardiologische Rehabilitation.
- Das Unternehmen Verein zur Förderung der Infrastruktur der Stadtgemeinde Gmunden & Co KG verwaltet und verwertet Liegenschaften und Gebäude sowie sonstige Bauwerke zum Zweck einer Infrastrukturentwicklung.
- Die KommReal Hollabrunn GmbH errichtet und betreibt Gebäude; weiters plant, entwickelt und setzt sie Immobilienprojekte und Infrastrukturprojekte um.

2.2 Der RH stellte klar, dass die überprüften Stadtgemeinden und das Unternehmen Verein zur Förderung der Infrastruktur der Stadtgemeinde Gmunden & Co KG sowie die KommReal Hollabrunn GmbH als öffentliche Auftraggeber zu qualifizieren sind und damit dem Bundesvergabegesetz unterliegen.

³ Versorgung der Allgemeinheit mit Gas, Wärme, Elektrizität, Wasser, Verkehrsdienstleistungen, Postdiensten, Häfen und Flughäfen sowie Gewinnung fossiler Energieträger



Eine Besonderheit zeichnete die Stadtwerke Bruck an der Mur GmbH aus: Sie übte einerseits Sektorentätigkeiten (u.a. Versorgung mit Trinkwasser, Elektrizität) aus, andererseits Tätigkeiten, die die Merkmale „im Allgemeininteresse liegende Aufgaben nicht-gewerblicher Art“ nicht erfüllen (u.a. Gärtnerei, Reisebüro). Für diesen Teil ihrer Tätigkeit unterlag die Stadtwerke Bruck an der Mur GmbH nicht den Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes.

Der RH wies auch darauf hin, dass die Erzeugung von Strom – aufgrund eines Freistellungsbescheides der Europäischen Kommission – von der Anwendung des Bundesvergabegesetzes ausgenommen ist. Er legte der Stadtwerke Bruck an der Mur GmbH dennoch nahe – auch in Geschäftsbereichen, bei denen die Anwendung des Bundesvergabegesetzes nicht gesetzlich geboten ist – die Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit bei der Beschaffung durch Vergleichsangebote zu berücksichtigen.

2.3 *Laut Stellungnahme der KommReal Hollabrunn GmbH sei die Stadtgemeinde Hollabrunn zu 80 % an der KommReal Hollabrunn GmbH beteiligt. Aus diesem Grund sei die Anwendung des Bundesvergabegesetzes möglich; die Auslegung des § 3 Abs.1 Z 2 BVergG sei nach dem Schrifttum und der Judikatur nicht eindeutig, weil das Bundesvergabegesetz von Einrichtungen spricht, die zu dem besonderen Zweck gegründet wurden, im Allgemeininteresse liegende Aufgaben zu erfüllen, die nicht gewerblicher Art sind. Diese Voraussetzungen müssten kumulativ zutreffen.*

Die Tätigkeit der KommReal Hollabrunn GmbH werde vollinhaltlich als gewerbliche, privatwirtschaftliche Tätigkeit gesehen. Da jedoch ähnliche Gesellschaften (z.B. die BIG) dem Bundesvergabegesetz unterliegen würden, wende die KommReal Hollabrunn GmbH das Bundesvergabegesetz an, um höchstmögliche Transparenz zu schaffen und die wirtschaftlichste Lösung zu finden.

2.4 Der RH entgegnete der KommReal Hollabrunn GmbH, dass die vom Europäischen Gerichtshof entwickelten Tatbestandsmerkmale (u.a. besonderer Gründungszweck, das Fehlen von Wettbewerb im relevanten Markt) für eine Anwendbarkeit des Bundesvergabegesetzes durch die KommReal Hollabrunn GmbH sprechen. Zum einen sind bei der Gründung der KommReal Hollabrunn GmbH einige Liegenschaften von der Stadtgemeinde Hollabrunn zur KommReal Hollabrunn GmbH übertragen worden. Die KommReal Hollabrunn GmbH hat u.a. den Zweck, diese Liegenschaften zu bewirtschaften und zu verwerten. Zum anderen sind die überprüften Projekte der KommReal Hollabrunn GmbH (ehemalige Euro-Hauptschule, Kinderhort) dadurch

Übersicht über die Vergaben

charakterisiert, dass keine Wettbewerbssituation im relevanten Markt vorliegt. Dies lässt nach Ansicht des RH sowie unter Berücksichtigung der nationalen und europäischen Rechtsprechung auf eine zwingende Anwendbarkeit des Bundesvergabegesetzes durch die KommReal Hollabrunn GmbH schließen. Die KommReal Hollabrunn GmbH hat selbst eine Analogie zur BIG hergestellt, die ebenfalls dem Bundesvergabegesetz unterliegt.

Gesamtvolumen
der Bauvergaben in
den Stadtgemeinden
und kommunalen
Unternehmen

3.1 Die Stadtgemeinden Bruck an der Mur, Gmunden und Hollabrunn vergeben von 2009 bis 2014 Bauaufträge und baunahe Dienstleistungsaufträge (z.B. Planung, Örtliche Bauaufsicht, Projektleitung) an externe Auftragnehmer mit einer Gesamtauftragssumme zwischen 8,34 Mio. EUR und 19,92 Mio. EUR. Der Großteil der Aufträge wurde in Form einer Direktvergabe vergeben. Die folgenden Tabellen zeigen die Anzahl der Vergaben und die Gesamtvergabesummen der einzelnen Jahre und Stadtgemeinden:

Tabelle 1: Vergabeverfahren und -summen der Stadtgemeinde Bruck an der Mur				
	Vergaben	Direktvergaben	sonstige Vergabeverfahren¹	Vergabesumme
	Anzahl			in Mio. EUR
2009	70	64	6	1,78
2010	31	28	3	1,14
2011	50	47	3	0,54
2012	63	46	17	1,67
2013	47	45	2	1,05
2014	77	75	2	2,16
Summe	338	305	33	8,34

¹ davon 31 nicht offene Verfahren ohne vorherige Bekanntmachung, zwei offene Verfahren
Quelle: Bruck an der Mur



Tabelle 2: Vergabeverfahren und –summen der Stadtgemeinde Gmunden				
	Vergaben	Direkt- vergaben	sonstige Vergabe- verfahren ¹	Vergabe- summe
	Anzahl			in Mio. EUR
2009	28	22	6	1,48
2010	17	11	6	0,92
2011	20	13	7	1,72
2012	24	20	4	2,04
2013	19	13	6	2,86
2014	49	43	6	3,11
Summe	157	122	35	12,14

¹ davon eine Direktvergabe mit vorheriger Bekanntmachung, 32 nicht offene Verfahren ohne vorherige Bekanntmachung, ein offenes Verfahren, ein Wettbewerb

Quelle: Gmunden

Tabelle 3: Vergabeverfahren und –summen der Stadtgemeinde Hollabrunn				
	Vergaben	Direkt- vergaben	sonstige Vergabe- verfahren ¹	Vergabe- summe
	Anzahl			in Mio. EUR
2009	54	52	2	3,19
2010	56	54	2	2,31
2011	29	24	5	1,39
2012	32	28	4	4,92
2013	98	75	23	4,90
2014	44	39	5	3,20
Summe	313	272	41	19,92

¹ davon 26 nicht offene Verfahren ohne vorherige Bekanntmachung, drei Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung, 12 offene Verfahren

Quelle: Hollabrunn

Für die Stadtwerke Bruck an der Mur GmbH, das Unternehmen Verein zur Förderung der Infrastruktur der Stadtgemeinde Gmunden & Co KG und die KommReal Hollabrunn GmbH belief sich der Gesamtumfang der Vergaben auf 310.000 EUR bis 4,28 Mio. EUR.

Übersicht über die Vergaben

Tabelle 4: Vergabeverfahren und –summen der Stadtwerke Bruck an der Mur GmbH

	Vergaben	Direkt-vergaben	sonstige Vergabe-verfahren ¹	Vergabe-summe
	Anzahl			in Mio. EUR
2009	6	6	–	0,14
2010	–	–	–	–
2011	1	1	–	0,03
2012	3	3	–	0,02
2013	3	3	–	0,06
2014	14	13	1	0,33
Summe	27	26	1	0,59

¹ davon ein offenes Verfahren

Quelle: Stadtwerke Bruck an der Mur GmbH

Tabelle 5: Vergabeverfahren und –summen des Unternehmens Verein zur Förderung der Infrastruktur der Stadtgemeinde Gmunden & Co KG

	Vergaben	Direkt-vergaben	sonstige Vergabe-verfahren ¹	Vergabe-summe
	Anzahl			in Mio. EUR
2009	–	–	–	–
2010	–	–	–	–
2011	1	–	1	4,21
2012	–	–	–	–
2013	–	–	–	–
2014	3	3	–	0,07
Summe	4	3	1	4,28

¹ davon ein nicht offenes Verfahren ohne vorherige Bekanntmachung

Quelle: Verein zur Förderung der Infrastruktur der Stadtgemeinde Gmunden & Co KG



Tabelle 6: Vergabeverfahren und –summen der KommReal Hollabrunn GmbH				
	Vergaben	Direkt- vergaben	sonstige Vergabeverfahren	Vergabe- summe
	Anzahl			in Mio. EUR
2009	–	–	–	–
2010	–	–	–	–
2011	–	–	–	–
2012	–	–	–	–
2013	23	23	–	0,07
2014	17	17	–	0,25
Summe	40	40	–	0,31

Quelle: KommReal Hollabrunn GmbH

Die Stadtgemeinden und die kommunalen Unternehmen führten im Zeitraum von 2009 bis 2014 insgesamt 879 Vergaben von Bauleistungen und baunahen Dienstleistungen durch. Keine Leistungsvergabe erreichte den Schwellenwert für den Oberschwellenbereich. Der Anteil der Direktvergaben am gesamten Vergabevolumen lag bei rd. 36 %. Die Stadtgemeinden regelten die Einholung von Vergleichsangeboten durch interne Anweisungen (z.B. Dienstanweisungen, Vergaberichtlinien; siehe TZ 8). Der gesamte Auftragswert der Leistungen, die mit Direktvergabe vergeben wurden, betrug 16,30 Mio. EUR.

3.2 Der RH wies darauf hin, dass die Auftragswerte in den Stadtgemeinden und den kommunalen Unternehmen bei der überwiegenden Anzahl der Vergabeverfahren unter 100.000 EUR lagen bzw. rd. 36 % des gesamten Vergabevolumens der überprüften Stadtgemeinden und der kommunalen Unternehmen im Wege der Direktvergabe abgewickelt wurden.

Der RH hob kritisch hervor, dass Direktvergaben aufgrund der fehlenden Verpflichtung einer öffentlichen Bekanntmachung ein besonderes Risiko der Ausschaltung des Wettbewerbs und damit überhöhter Preise bargen. Er sah in der Selbstbindung der öffentlichen Auftraggeber durch interne Anordnungen (z.B. Dienstanweisungen, Vergaberichtlinien) einen Ansatz, um die Prinzipien der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit im Beschaffungsprozess auch im Bereich der Direktvergabe zu gewährleisten und damit ein Mindestmaß an Wettbewerb sicherzustellen.

Übersicht über die Vergaben

Übersicht über
die angewendeten
Vergabeverfahren

4.1 (1) Das Bundesvergabegesetz bietet den öffentlichen Auftraggebern – je nach Auftragswert – unterschiedliche Verfahren zur Vergabe von Bau-, Liefer- und Dienstleistungen an. Seit der Schwellenwertverordnung 2009⁴ ist bis zu einem geschätzten Auftragswert von 1,00 Mio. EUR bei Bauaufträgen die Verwendung des nicht offenen Verfahrens ohne vorherige Bekanntmachung für öffentliche Auftraggeber zulässig. Mit der Schwellenwertverordnung 2009 erhöhte sich u.a. auch der Subschwellenwert für Direktvergaben auf 100.000 EUR. Die Tabelle 7 zeigt die Anzahl der angewendeten Vergabeverfahren im Zeitraum 2009 bis 2014.

Tabelle 7: Angewendete Vergabeverfahren						
Art des Vergabeverfahrens	Bruck an der Mur	Stadtwerke Bruck an der Mur GmbH	Gmunden	Verein zur Förderung der Infrastruktur der Stadtgemeinde Gmunden & Co KG	Hollabrunn	KommReal Hollabrunn GmbH
	Anzahl					
Direktvergabe	305	26	122	3	272	40
nicht offenes Verfahren ohne Bekanntmachung	31	–	32	1	26	–
Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung	–	–	–	–	3	–
Direktvergabe mit vorheriger Bekanntmachung	–	–	1	–	–	–
offenes Verfahren	2	1	1	–	12	–
Wettbewerb	–	–	1	–	–	–

Quellen: Bruck an der Mur; Stadtwerke Bruck an der Mur GmbH; Gmunden; Verein zur Förderung der Infrastruktur der Stadtgemeinde Gmunden & Co KG; Hollabrunn; KommReal Hollabrunn GmbH

Die überprüften Stadtgemeinden und kommunalen Unternehmen verwendeten bei der Auftragsvergabe großteils (862 von 879) Vergabeverfahren ohne Bekanntmachung, d.h. durch den öffentlichen Auftraggeber konnte eine Vorauswahl der Bieter getroffen werden. Die überprüften Stadtgemeinden und die kommunalen Unternehmen führten keine Bauvorhaben mit einer Auftragssumme im Oberschwellenbereich (diese variierte im überprüften Zeitraum zwischen rd. 4,85 Mio. EUR bis 5,19 Mio. EUR⁵) durch, was verpflichtend eine EU-weite Kundmachung erforderlich gemacht hätte.

⁴ BGBl. II Nr. 125/2009

⁵ Schwellenwerte werden für zwei Jahre von der EU-Kommission festgelegt und betrugen für Bauaufträge 2008/2009: 5,278 Mio. EUR; 2010/2011: 4,845 Mio. EUR; 2012/2013: 5,000 Mio. EUR und 2014/2015: 5,186 Mio. EUR.



Größere Projekte (zwischen 100.000 EUR und 1,00 Mio. EUR) schrieben die überprüften Stadtgemeinden – infolge der gesetzlichen Erhöhung des Subschwellenwerts für das nicht offene Verfahren ohne vorherige Bekanntmachung – mit eben diesem Verfahren aus; somit kam es auch in diesen Fällen zu keiner Bekanntmachung. Bei lediglich 24,12 % des Vergabevolumens schrieben die überprüften Stellen ihre Leistungen mittels Vergabeverfahren mit nationaler Bekanntmachung aus.

(2) Die Europäische Kommission stellte im Bericht „Public Procurement Indicators 2013“ fest, dass Österreich eine sehr geringe Publikationsrate⁶ bei Vergaben (2011: 1,85 %; 2012: 1,54 %; 2013: 1,90 %) im Vergleich zum EU-Durchschnitt (2011: 3,35 %; 2012: 3,10 %; 2013: 3,23 %) aufweist. Die Studie berücksichtigte jene Vergaben, die EU-weit bekanntgemacht wurden. Der Zweck der Bekanntmachung ist, die Mitwirkung möglichst vieler Bieter – auch aus den anderen EU-Mitgliedstaaten – zu erreichen und damit den Wettbewerb zu stärken.

- 4.2 Der RH wies darauf hin, dass die überprüften Vergaben insofern die von der Europäischen Kommission festgestellte niedrige Publikationsrate bestätigten, als die überprüften Stadtgemeinden und die kommunalen Unternehmen überwiegend bestandserhaltende Maßnahmen mit geringeren Projektkosten (Sanierungen, Erhaltungsmaßnahmen, Erweiterungsmaßnahmen) durchführten. Dabei kamen – in Übereinstimmung mit dem Bundesvergabegesetz – ausschließlich Vergabeverfahren ohne EU-weite Bekanntmachung zum Einsatz. Die überprüften Stadtgemeinden und kommunalen Unternehmen verfügten als kleine Verwaltungseinheiten nicht über die erforderliche Finanzkraft, um regelmäßig bekanntmachungspflichtige Hoch- und Tiefbaumaßnahmen zu beauftragen.

Der RH wies jedoch darauf hin, dass nur bei offenen Verfahren und nicht offenen Verfahren mit vorheriger Bekanntmachung ein größtmöglicher Wettbewerb sowie maximale Transparenz bestehen und empfahl den Stadtgemeinden und kommunalen Unternehmen, zur Erhöhung der Transparenz und zur Steigerung des Wettbewerbs – auch wenn keine gesetzliche Verpflichtung besteht – unter Beachtung von Transaktionskosten Bekanntmachungen durchzuführen.

- 4.3 (1) *Laut Stellungnahmen der Stadtgemeinde Gmunden und des Unternehmens Verein zur Förderung der Infrastruktur der Stadtgemeinde Gmunden & Co KG werde der Empfehlung des RH, Vergaben von Bauleistungen im Wege des offenen bzw. des nicht offenen Verfahrens durchzuführen – auch wenn keine gesetzliche Verpflichtung hiezu bestehe –*

⁶ Die Europäische Kommission ermittelte die Gesamtvergabesumme aller EU-weit publizierter Vergaben und gab die Publikationsrate in Prozent vom Bruttoinlandsprodukt an.

Übersicht über die Vergaben

nur mit der Maßgabe nachgekommen, dass der Zeit- und Kostenaufwand in einem wirtschaftlichen Verhältnis zur geschätzten Auftragssumme stehe.

(2) Die Stadtgemeinde Hollabrunn und die KommReal Hollabrunn GmbH teilten in ihren Stellungnahmen mit, dass der Gesetzgeber mit der Erhöhung der Grenze für die Vergabe von Bauleistungen (bis 100.000 EUR Anwendung der Direktvergabe und bis zu 1,00 Mio. EUR Anwendung des nicht offenen Verfahrens ohne vorherige Bekanntmachung) durch die Schwellenwertverordnung bewusst eine Erleichterung für öffentliche Auftraggeber geschaffen habe. Unter Berücksichtigung der nicht unerheblichen Kosten für die Durchführung von Verfahren mit öffentlicher Bekanntmachung, welche aufgrund der Komplexität in der Regel von externen Konsulenten durchzuführen seien, würden bei vermehrten Verfahren die Transaktionskosten nicht gerechtfertigt sein.

Ergänzend teilte die Stadtgemeinde Hollabrunn in ihrer Stellungnahme mit, der RH übersehe, dass die freie Auswahl aus einem begrenzten Kreis von leistungsfähigen, regionalen Anbietern – wobei die Stadtgemeinde auf Erfahrungen aus der Vergangenheit zurückgreifen könne bzw. das gesamte Leistungsspektrum aufgrund der örtlichen Nähe abschätzen könne – ein nicht zu unterschätzender Vorteil sei, der den allgemeinen Grundsätzen nicht widerspreche.

Nach den Erfahrungswerten der Stadtgemeinde Hollabrunn seien bei einem größeren Wettbewerb mit nicht ortsansässigen Firmen teilweise zwar günstigere Preise zu erzielen, die Nachbetreuung (Wartung, Reparatur, Mängelbehebung) der Aufträge verursache jedoch nicht selten einen höheren Aufwand, weil die Firmen aufgrund der räumlichen Distanz nicht sofort verfügbar seien bzw. deren Leistungsfähigkeit nicht mehr gegeben sei. Letztlich sei in diesem Zusammenhang zu erwähnen, dass die Stadtgemeinde Hollabrunn bei diesen Verfahren an die Grenze ihrer Personal- bzw. Zeitressourcen stoßen würde.

- 4.4** Der RH entgegnete der Stadtgemeinde Hollabrunn, dass unter Beachtung der Transaktionskosten anlassbezogen auch Vergabeverfahren mit Bekanntmachung zu wählen wären, um den Wettbewerb zu stärken.

Die Nachbetreuung der Bauwerke kann im Vergabeverfahren mitberücksichtigt und damit auch dem Wettbewerb unterzogen werden.

Organisation der Vergabedurchführung

Eigenvergabe versus Fremdvergabe

5.1 (1) Öffentliche Auftraggeber haben die Möglichkeit, die Abwicklung des Vergabeverfahrens durch eigene Mitarbeiter durchführen zu lassen oder können externe Auftragnehmer (Planer, Rechtsanwälte, Unternehmensberater etc.) mit der Durchführung von Vergaben beauftragen.

(2) Von den 47 überprüften Vergabefällen wiesen 39 Vergabefälle Mängel auf. Diese Mängel betrafen u.a. die Auftragswertermittlung, die Wahl des Vergabeverfahrens und die Zuschlagserteilung (siehe TZ 9). 20 davon verursachten – wie nachstehende Tabelle zeigt – Mitarbeiter der Stadtgemeinden bzw. kommunalen Unternehmen und 19 externe Konsulenten. Die Stadtgemeinden und kommunalen Unternehmen griffen speziell bei komplexeren Bauvorhaben auf externe Konsulenten zurück, weil diese neben der Vergabe u.a. auch Planungsleistungen und die Erstellung von Leistungsverzeichnissen durchführten. Einige Mängel, die bei von externen Konsulenten durchgeführten Vergabeverfahren auftraten, resultierten aus fehlenden Vorgaben der jeweiligen Stadtgemeinden (z.B. Einholung von Vergleichsangeboten).

Tabelle 8: Anzahl der Mängel im Vergabeverfahren unterteilt nach den durchführenden Organisationseinheiten

vergebende Stelle	Gesamtzahl der überprüften Vergaben	mangelbehaftete Vergabeverfahren
	Anzahl	
externe Auftragnehmer	22	19
eigene Mitarbeiter	25	20
Summe	47	39

Quellen: Bruck an der Mur; Stadtwerke Bruck an der Mur GmbH; Gmunden; Verein zur Förderung der Infrastruktur der Stadtgemeinde Gmunden & Co KG; Hollabrunn; KommReal Hollabrunn GmbH

Gemäß den Feststellungen des RH nahmen die überprüften Stadtgemeinden und kommunalen Unternehmen keine Honorarabzüge im Fall von mangelbehafteten externen Vergaben vor.

5.2 Der RH wies darauf hin, dass hinsichtlich der Qualität der durchgeführten Vergabeverfahren kein wesentlicher Unterschied zwischen externen Auftragnehmern und eigenen Mitarbeitern bestand. Zu den einzelnen Mängeln verwies der RH auf seine Feststellungen in den TZ 9 bis 18.

Organisation der Vergabedurchführung

Der RH kritisierte das Fehlen von Honorarabzügen im Fall mangelhafter Leistungserbringung durch externe Auftragnehmer. Er empfahl den überprüften Stadtgemeinden und kommunalen Unternehmen, im Fall mangelhafter Durchführung von extern durchgeführten Vergabeverfahren entsprechende Honorarabzüge vorzunehmen.

Weiters empfahl er den Stadtgemeinden und den kommunalen Unternehmen, verstärkt Schulungen zum Thema Vergabewesen durchzuführen und verwies dazu auf seine Empfehlung in TZ 6.

5.3 (1) *Laut Stellungnahme der Stadtgemeinde Bruck an der Mur würden – um bei externen Auftragnehmern die Einhaltung der einschlägigen Bestimmungen und die Sicherstellung der Qualität im Vergabeverfahren gewährleisten zu können – Mitarbeiter in Schulungen auf ihre Verantwortung bei Vergaben bzw. Beschaffungen hingewiesen. Weiters würden Formblätter als verbindliche Formerfordernisse bei Vergabeverfahren zur Dokumentation von Vergabeverfahren beitragen. Die Empfehlung des RH, Honorarabzüge bei mangelhaft durchgeführten Vergabeverfahren durch externe Auftragnehmer vorzunehmen, werde in die Schulung der betreffenden Mitarbeiter einfließen.*

(2) *In ihren Stellungnahmen teilten die Stadtgemeinde Gmunden und das Unternehmen Verein zur Förderung der Infrastruktur der Stadtgemeinde Gmunden & Co KG mit, dass bei mangelhaften Leistungen von Planungsbüros grundsätzlich ein Honorarabzug vorgenommen werde. Bislang seien in Bezug auf die Einhaltung des Vergaberechts bei der Stadtgemeinde Gmunden und dem Unternehmen Verein zur Förderung der Infrastruktur der Stadtgemeinde Gmunden & Co KG keine Anlässe bekannt geworden.*

(3) *Laut der Stellungnahme der Stadtgemeinde Hollabrunn werde in Zukunft die Abwicklung der Vergabeverfahren durch externe Konsulenten nochmals intern geprüft. Bei der Auftragsvergabe werde ausdrücklich auf die Möglichkeit eines Honorarabzugs bei mangelhafter Leistungserbringung hingewiesen.*

Wissenstransfer –
Schulungen, Infor-
mationsweitergabe,
Kooperationen

6.1 (1) Die Schulungsmaßnahmen im Bereich der Vergaben und die Weitergabe von entsprechenden Informationen an die Mitarbeiter der Stadtgemeinden und kommunalen Unternehmen stellten sich im überprüften Zeitraum wie folgt dar:



**Tabelle 9: Schulungsmaßnahmen und Know-how-Transfer der Stadtgemeinden
Bruck an der Mur, Gmunden und Hollabrunn**

	Schulungen 2009 bis 2014	Informationen an Mitarbeiter
Gemeinden		
Bruck an der Mur	drei Seminare zum Thema Vergaberecht	Aussendungen und Übermittlung von Unterlagen an die Mitarbeiter; Fachliteratur
Gmunden	keine	Fachzeitschrift und Literatur für Selbststudium und Kommunikation zwischen der Fachabteilung und der Amtsleitung
Hollabrunn	zwei Seminare zum Thema Vergaberecht	allgemeine Zeitschriften für Gemeinden, Literatur, Dienstbesprechungen
kommunale Unternehmen		
Stadtwerke Bruck an der Mur GmbH	keine	Dienstanweisung, Rundschreiben, Intranet
Verein zur Förderung der Infrastruktur der Stadtgemeinde Gmunden & Co KG	siehe Stadtgemeinde (keine eigenen Mitarbeiter)	
KommReal Hollabrunn GmbH	siehe Stadtgemeinde (keine eigenen Mitarbeiter)	

Quellen: Bruck an der Mur; Stadtwerke Bruck an der Mur GmbH; Gmunden; Verein zur Förderung der Infrastruktur der Stadtgemeinde Gmunden & Co KG; Hollabrunn; KommReal Hollabrunn GmbH

(2) Bezüglich Kooperationen der überprüften Stadtgemeinden in Vergabeangelegenheiten stellte der RH Folgendes fest:

- Das Amt der Steiermärkischen Landesregierung wickelte ein gebietskörperschaftenübergreifendes Projekt (Umbau eines Schmutzwasserkanals im Zuge der Sanierung einer Landesstraße) mit der Stadtgemeinde Bruck an der Mur ab, die sich mit einem Kostenbeitrag beteiligte.
- In der Stadtgemeinde Gmunden und bei der Stadtwerke Bruck an der Mur GmbH bestanden keine Kooperationen bei der Abwicklung von Bauprojekten bzw. Vergabeverfahren mit anderen Organisationen.
- Die Stadtgemeinde Hollabrunn kooperierte bei der Abwicklung von Bauprojekten mit der an der KommReal Hollabrunn GmbH beteiligten Leasingbank.

6.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Stadtgemeinde Gmunden und die Stadtwerke Bruck an der Mur GmbH zwischen 2009 und 2014 die Mitarbeiter nicht vergaberechtlich schulten.

Der RH empfahl den Stadtgemeinden Bruck an der Mur, Gmunden und Hollabrunn und der Stadtwerke Bruck an der Mur GmbH, das interne Wissen über die aktuelle Rechtslage im Bereich Vergabe sicherzustellen und den Mitarbeitern die Einschätzung von Risiken bei Vergaben bewusst zu machen. Zudem empfahl der RH den Stadtgemeinden Bruck an der Mur, Gmunden und Hollabrunn und der Stadtwerke Bruck an der Mur GmbH, die jeweils vergaberelevanten Wissensinhalte an die zuständigen Mitarbeiter in zweckmäßiger Form (z.B. Dienstbesprechungen) zu kommunizieren und schriftlich festzuhalten.

- 6.3** *(1) Laut Stellungnahme der Stadtgemeinde Bruck an der Mur sei zur Schärfung des Bewusstseins der Mitarbeiter in Hinblick auf ihre Verantwortung bei Vergaben bzw. Beschaffungen eine Schulung aller betreffenden Mitarbeiter demnächst avisiert. Diese solle einerseits die grundsätzlichen Aspekte Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit im Rahmen der Gemeinde- bzw. Gemeindehaushaltsordnung und andererseits die Aspekte des Bundesvergabegesetzes beinhalten. Dies solle Fehlentscheidungen – insbesondere in Hinblick auf falsch gewählte Vergabeverfahren, Nichteinhaltung von Stillhaltefristen, nicht erfolgte Honorarabzüge und dergleichen – vermeiden.*

Laut Stellungnahme der Stadtwerke Bruck an der Mur GmbH werde die Empfehlung des RH aufgegriffen und ein besonderes Augenmerk auf die Schulung von Mitarbeitern hinsichtlich der aktuellen Rechtslage bei Vergabeverfahren sowie der Einschätzung der in diesem Zusammenhang auftretenden Risiken zu setzen sein.

(2) Die Stadtgemeinde Gmunden und das Unternehmen Verein zur Förderung der Infrastruktur der Stadtgemeinde Gmunden & Co KG teilten in ihren Stellungnahmen mit, dass – um künftig Verstöße gegen das Bundesvergabegesetz hintanzuhalten – die Vergabe von Bauaufträgen für die Stadtgemeinde Gmunden bzw. das Unternehmen Verein zur Förderung der Infrastruktur der Stadtgemeinde Gmunden & Co KG zentral durch Mitarbeiter des Bauamts der Stadtgemeinde Gmunden (bei Bedarf unter Beiziehung externer Sachverständiger) abgewickelt werde. Den zuständigen Mitarbeitern werde die Gelegenheit zum Besuch von Schulungen gegeben.

(3) Laut Stellungnahme der Stadtgemeinde Hollabrunn werde sie die Informationen vermehrt an die mit Vergaben beschäftigten Mitarbeiter weitergeben und die Mitarbeiter in externen Seminaren schulen.

Beschaffungsprozesse von Bauleistungen in Bruck an der Mur, Gmunden und Hollabrunn

Interne Regelwerke

Genehmigungsgrenzen und Zuständigkeiten

7.1 (1) Die vergaberelevanten Genehmigungsgrenzen der Stadtgemeinden und kommunalen Unternehmen stellten sich im überprüften Zeitraum – auf Basis der Gemeinde- bzw. Geschäftsordnungen – wie folgt dar:

Tabelle 10: Genehmigungsgrenzen und Zuständigkeiten für die Vergabe von Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträgen der Stadtgemeinden Bruck an der Mur, Gmunden und Hollabrunn

Gemeinde/ kommunale Unternehmen	Regelung	Wertgrenze für Genehmigung	Genehmigung durch (Zuständigkeit)
Bruck an der Mur	Gemeindeordnung und Verordnung Stadtgemeinde	bis 718.716 EUR ¹	Stadtrat
		über 718.716 EUR	Gemeinderat
Gmunden	Gemeindeordnung	bis 21.400 EUR ²	Bürgermeister
		bis 100.000 EUR	Stadtrat
		über 100.000 EUR	Gemeinderat
Hollabrunn	Gemeindeordnung	bis 42.000 EUR ³	Stadtrat
		über 42.000 EUR ³	Gemeinderat
Stadtwerke Bruck an der Mur GmbH	Geschäftsordnung	bis 100.000 EUR im Einzelnen	beide Geschäftsführer
		über 100.000 EUR im Einzelnen	beide Geschäftsführer und Aufsichts- rat, soweit die Projekte nicht im Wirtschaftsplan genehmigt wurden
		bis 400.000 EUR insgesamt pro Jahr	beide Geschäftsführer
		über 400.000 EUR insgesamt pro Jahr	beide Geschäftsführer und Aufsichts- rat, soweit die Projekte nicht im Wirtschaftsplan genehmigt wurden
Verein zur Förderung der Infrastruktur der Stadtgemeinde Gmunden & Co KG	Gesellschaftsvertrag	über 1.000 EUR	Kommanditist (Stadtgemeinde Gmunden)
KommReal Hollabrunn GmbH	Gesellschaftsvertrag, Geschäftsordnung der Geschäftsführung	bis 36.300 EUR	Geschäftsführung gemeinsam
	Gesellschaftsvertrag, Geschäftsordnung des Beirats	über 36.300 EUR	Beirat
	Gesellschaftsvertrag	über 100.000 EUR	Gesellschafterversammlung

¹ abhängig von den Gesamteinnahmen des ordentlichen Gemeindevoranschlags des laufenden Haushaltsjahres: 2009: 620.192 EUR, 2010: 661.945 EUR, 2011: 675.552 EUR, 2012: 667.724 EUR, 2013: 709.964 EUR, 2014: 718.716 EUR

² abhängig von den Gesamteinnahmen des ordentlichen Gemeindevoranschlags des laufenden Haushaltsjahres: 2009: 20.965 EUR, 2010: 19.850 EUR, 2011: 20.205 EUR, 2012: 20.850 EUR, 2013: 20.950 EUR, 2014: 21.300 EUR

³ bis September 2009: 41.328 EUR

Quellen: Bruck an der Mur; Stadtwerke Bruck an der Mur GmbH; Gmunden; Verein zur Förderung der Infrastruktur der Stadtgemeinde Gmunden & Co KG; Hollabrunn; KommReal Hollabrunn GmbH

(2) Laut Steiermärkischer Gemeindeordnung⁷ oblagen dem Stadtrat der Stadtgemeinde Bruck an der Mur die Vergabe von Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträgen im Rahmen des Voranschlags, wenn die Kosten⁸ 1,0 % der Gesamteinnahmen des ordentlichen Gemeindevoranschlags des laufenden Haushaltsjahres nicht überstiegen.

Der Gemeinderat konnte laut Steiermärkischer Gemeindeordnung⁹ dem Stadtrat das Beschlussrecht bezüglich Vergaben bis zu einer Summe von 3,0 % der Gesamteinnahmen des ordentlichen Gemeindevoranschlags des laufenden Haushaltsjahres übertragen. Der Gemeinderat machte von dieser Möglichkeit Gebrauch und legte per Verordnung die Obergrenze des Beschlussrechts für den Stadtrat auf 2,0 % fest. Der Gemeinderat der Stadtgemeinde Bruck an der Mur fasste in den vier überprüften Vergabefällen Nr. 4, 5, 6 und 7 (Planungsleistungen, Baumeisterarbeiten, Sanierung Straßenbau, Planung Kanal) die Beschlüsse trotz Zuständigkeit des Stadtrats (siehe Anhang).

(3) Bei den vom RH überprüften Vergabefällen hielt die Stadtgemeinde Hollabrunn in dem Vergabefall Nr. 38¹⁰ (Herstellung Regenwasserkanal) die Genehmigungsgrenze nicht ein. Der Stadtrat fasste den Beschluss über eine Summe von 112.500 EUR, das Beschlussrecht oblag ihm jedoch nur bis zu einer Summe von 42.000 EUR.¹¹

Die Stadtgemeinde Hollabrunn beauftragte im Juni 2012 (Vergabefall Nr. 41) nach dem Gemeinderatsbeschluss den Billigstbieter mit der Leistung der Sanierung einer Abwasserbeseitigungs- und Wasserversorgungsanlage mit einer Summe von rd. 1,02 Mio. EUR. Der Auftragnehmer meldete im November 2012 Mehrkosten von 412.000 EUR an. Die Schlussrechnungssumme betrug rd. 1,47 Mio. EUR, was eine Auf-

⁷ laut § 44 Wirkungskreis des Gemeindevorstands

⁸ ident mit dem geschätzten Auftragswert

⁹ laut § 43 Wirkungskreis des Gemeinderats

¹⁰ Der Auftrag umfasste eine Summe von rd. 314.000 EUR, wobei der Gemeinderat im August 2011 einen Beschluss über eine Teilleistung von 162.500 EUR fasste und der Stadtrat im März 2012 eine Summe von 112.500 EUR und im August 2012 eine Summe von 40.000 EUR genehmigte.

¹¹ Laut § 36 Abs. 2 Z 2 Niederösterreichische Gemeindeordnung sind dem Stadtrat vorbehalten: der Erwerb und die Veräußerung beweglicher Sachen sowie die Vergabe von Leistungen (Herstellungen, Anschaffungen, Lieferungen und Arbeiten), wenn der Wert in der Gesamtabrechnung oder bei regelmäßig wiederkehrenden Vergaben und bei Dauerschuldverhältnissen der Jahresbetrag

- bei Vorhaben des ordentlichen Haushalts 0,5 % der Einnahmen des ordentlichen Haushalts, höchstens jedoch 42.000 EUR und
- bei Vorhaben des außerordentlichen Haushalts 10 % des hierfür vorgesehenen Vorhabensbetrages laut Voranschlag nicht übersteigt.

Laut Z 4 sind dem Stadtrat weiters vorbehalten: die Grundsatzentscheidung sowie die Vergabe von Aufträgen zur Durchführung von Bauvorhaben bis zu dem Gesamtwert von 42.000 EUR.



Beschaffungsprozesse von Bauleistungen in Bruck an der Mur, Gmunden und Hollabrunn

tragserweiterung von rd. 445.000 EUR bzw. rd. 43 % ohne Beschluss des Gemeinderats bedeutete.

Im Rahmen der Ausführung des Vergabefalls Nr. 42 (Baumeisterarbeiten barrierefreier Zugang Rathaus) erhöhte sich die Abrechnungssumme gegenüber der Auftragssumme ohne Beschluss des Gemeinderats um rd. 36.000 EUR bzw. 37 %.

Voranschlagsüberschreitungen mussten im Rechnungsabschluss erläutert werden. Eine explizite Genehmigung durch den Stadtrat oder Gemeinderat für Auftragserweiterungen war nicht vorgesehen und in den beiden Vergabefällen nicht vorgenommen worden.

7.2 (1) Der RH wies darauf hin, dass die Wertgrenzen für die Genehmigung für die Vergabe von Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträgen auf Grundlage der Gemeindeordnungen verschieden hoch waren und die Stadtgemeinde Bruck an der Mur von der Möglichkeit laut Steiermärkischer Gemeindeordnung Gebrauch machte, die Genehmigungsgrenze für den Stadtrat für die Vergabe von Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträgen für den Zeitraum 2009 bis 2014 auf rd. 620.000 EUR bis 719.000 EUR zu erhöhen.

(2) Der RH wies die Stadtgemeinde Bruck an der Mur darauf hin, dass für die Beschlussfassung in den Vergabefällen Nr. 4, 5, 6 und 7 (Planungsleistungen, Baumeisterarbeiten, Sanierung Straßenbau, Planung Kanal) der Stadtrat zuständig gewesen wäre und es dem Gemeinderat untersagt ist, Zuständigkeiten des Stadtrates an sich zu ziehen. Er empfahl der Stadtgemeinde Bruck an der Mur, zukünftig die Beschlussfassungserfordernisse der Steiermärkischen Gemeindeordnung einzuhalten.

Der RH kritisierte, dass der Stadtrat der Stadtgemeinde Hollabrunn über der festgesetzten Genehmigungsgrenze von 42.000 EUR die Vergabeentscheidung über eine Summe von 112.500 EUR getroffen hatte und empfahl der Stadtgemeinde Hollabrunn, zukünftig die Genehmigungsgrenzen einzuhalten.

Der RH kritisierte die von der Stadtgemeinde Hollabrunn vorgenommenen Auftragserweiterungen in den Vergabefällen Nr. 41 (Sanierung Abwasserbeseitigungs- und Wasserversorgungsanlage) und Nr. 42 (Baumeisterarbeiten barrierefreier Zugang Rathaus) von rd. 445.000 EUR bzw. rd. 36.000 EUR ohne zusätzlichen Beschluss. Der RH empfahl der Stadtgemeinde Hollabrunn, Auftragserweiterungen – unmittelbar nach deren Kenntnis – durch den Stadtrat oder Gemeinderat (je nach Beschluss-

summe) genehmigen zu lassen und dies in einer internen Dienstanweisung zu regeln.

7.3 (1) *Laut Stellungnahme der Stadtgemeinde Bruck an der Mur sei die Regelung der Zuständigkeiten für Stadt- bzw. Gemeinderat bezüglich der Wertgrenzen weitgehend eingehalten worden. Bei jenen Vergabefällen, in denen Beschlüsse nicht im Stadt-, sondern im Gemeinderat gefasst wurden, sei die politische Entscheidungsfindung und Information im Gemeinderat deutlich breiter und transparenter gewesen. Es sei ab sofort vorgesehen, die Zuständigkeiten für Beschlussfassungen im Stadtrat gemäß der Gemeindeordnung i.d.g.F. zu belassen. Damit würde es zukünftig nicht mehr möglich sein, dass der Gemeinderat Zuständigkeiten des Stadtrats übernehme. Zur Sicherstellung dieser Vorgehensweise werde die Stadtgemeinde die Mitarbeiter der Stadtverwaltung, die die Vorlagen an den Stadt- bzw. Gemeinderat verfassen, diesbezüglich schulen.*

(2) *Die Stadtgemeinde Hollabrunn wies darauf hin, dass die Herstellung des Regenwasserkanals (Vergabefall Nr. 38) ein außerordentliches Vorhaben der Stadtgemeinde Hollabrunn gewesen sei (außerordentliche Vorhaben mit der Nr. 0022 „Kanalisation“ mit einem Gesamtwert von 1,806.000 EUR). Laut § 36 Niederösterreichische Gemeindeordnung sei der Gemeindevorstand (Stadtrat) bei Vergaben von Leistungen dann zuständig, wenn der Wert der Vergaben bei Vorhaben des außerordentlichen Haushalts 10 % des hierfür vorgesehenen Vorhabensbetrags laut Voranschlag nicht übersteigt (d.h. beim außerordentlichen Vorhaben Nr. 0022 180.600 EUR). Diese Bestimmung sei auf diesen Vergabefall angewendet worden. Gemäß § 35 Z 22 lit. g Niederösterreichische Gemeindeordnung sei dem Gemeinderat zur selbstständigen Erledigung die Grundsatzentscheidung über die Durchführung von Bauvorhaben mit einem Gesamtwert von mehr als 42.000 EUR vorbehalten. Bei diesem scheinbar rechtlichen Konflikt (wenn 10 % der außerordentlichen Vorhabenssummen höher sind als 42.000 EUR) habe die Stadtgemeinde Hollabrunn übersehen, dass es sich bei der Herstellung des Regenwasserkanals um ein Bauvorhaben gemäß § 35 Z 22 lit. g Niederösterreichische Gemeindeordnung handle und somit die Zuständigkeit des Gemeinderats gegeben gewesen sei. Sofern für Bauvorhaben bis zu 42.000 EUR eine Grundsatzentscheidung beschlossen werde, seien auch die Aufträge zur Durchführung des Bauvorhabens zu beschließen. In Zukunft werde die Stadtgemeinde die Genehmigungsgrenzen einhalten.*

In ihrer Stellungnahme teilte die Stadtgemeinde Hollabrunn weiters mit, dass sie sowohl die zuständigen Abteilungsleiter bzw. Sachbearbeiter als auch die zuständigen politischen Ressortverantwortlichen eingehend



Beschaffungsprozesse von Bauleistungen in Bruck an der Mur, Gmunden und Hollabrunn

darüber informiert habe, dass für die Beauftragung von Auftragserweiterungen das zuständige Gremium einen Beschluss zu fassen habe. Ebenso werde die Stadtgemeinde zukünftig die verantwortlichen externen Auftragnehmer über die Vorgehensweise bei möglichen Auftragserweiterungen informieren.

Vergaberichtlinien/ Leitlinien/Dienst- anweisungen

8.1 (1) In der Stadtgemeinde Bruck an der Mur waren laut einer Dienst-anweisung¹² verpflichtend mindestens drei Angebote einzuholen. Bei Vorliegen von gleichwertigen Angeboten bei jedem Vergabeverfahren nach dem Bundesvergabegesetz war – unter Wahrung größtmöglicher Transparenz – der Zuschlag an Unternehmen der Stadtgemeinde Bruck an der Mur zu erteilen.

(2) In der Stadtgemeinde Gmunden war laut einer Dienst-anweisung seit Juni 2012 bei der Durchführung von Vergaben ein Bestellschein zu verwenden. Es waren mindestens drei Angebote einzuholen und in dem Bestellschein anzuführen. Eine Abweichung von dieser Mindestanzahl an Angeboten war zu begründen. Vor Juni 2012 war laut einer Dienst-anweisung zwar ebenfalls ein Bestellschein auszufüllen gewesen, dieser sah jedoch nicht das Einholen von mindestens drei Angeboten vor.

(3) Bis September 2013 galt in der Stadtgemeinde Hollabrunn die Vergaberichtlinie mit folgenden festgelegten Grenzen für die Einholung von Angeboten:

- bis 1.453,46 EUR: mind. 3 Angebote¹³,
- über 1.453,46 EUR bis 21.801,85 EUR: mind. 3 Angebote,
- über 21.801,85 EUR bis 218.018,50 EUR: mind. 5 Angebote,
- über 218.018,50 EUR: offenes Verfahren.

Im September 2013 (ergänzend im Dezember 2013) beschloss der Gemeinderat der Stadtgemeinde Hollabrunn eine neue Vergaberichtlinie mit folgenden festgelegten Wertgrenzen:

¹² Dienst-anweisung für die Bestell- und Anordnungsbefugnisse sowie die Delegation der Unterschriftbefugnis und Vergabe von Aufträgen

¹³ auch mündliche Angebote, mittels Aktenvermerk festzuhalten

Tabelle 11: Vergaberichtlinie der Stadtgemeinde Hollabrunn	
bis 2.000 EUR	mindestens 1 Angebot
über 2.000 EUR bis 10.000 EUR	mindestens 2 Angebote
über 10.000 EUR bis 100.000 EUR	mindestens 3 Angebote
abschätzbare Vergabesumme bei künstlerischen und geistigen Leistungen (Ingenieur- und Architektenleistungen) bis 25.000 EUR	mindestens 1 Angebot
abschätzbare Vergabesumme bei künstlerischen und geistigen Leistungen (Ingenieur- und Architektenleistungen) über 25.000 EUR bis 100.000 EUR	mindestens 2 Angebote
Gefahr in Verzug	nach Möglichkeit 1 bis 3 Angebote

Quelle: Hollabrunn

Zudem war in der Vergaberichtlinie der Stadtgemeinde Hollabrunn vermerkt, dass bei der Einholung ab zwei Angeboten diese gleichzeitig zu öffnen waren. Nach Möglichkeit waren bei Direktvergaben die Angebote bei ortsansässigen Unternehmen einzuholen.

Weiters sah die Stadtgemeinde Hollabrunn für die Vergabe von Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträgen eine Vergabedokumentation als Arbeitsbehelf für die konkrete Durchführung von Vergaben vor, derzufolge u.a. der geschätzte Auftragswert, die Festlegung des Vergabeverfahrens inkl. der Anzahl der einzuholenden Angebote, ein Vergabevorschlag für den Stadt- oder Gemeinderat sowie die eingeladenen Unternehmen und Bieter anzuführen waren.

(4) Für die Stadtwerke Bruck an der Mur GmbH und die KommReal Hollabrunn GmbH lagen keine zusätzlichen internen Richtlinien und Dienstanweisungen bezüglich Genehmigungen und Abwicklung von Vergaben vor. Für das Unternehmen Verein zur Förderung der Infrastruktur der Stadtgemeinde Gmunden & Co KG galten die Regelungen der Stadtgemeinde Gmunden.

- 8.2 (1) Der RH kritisierte, dass die Stadtgemeinde Bruck an der Mur in ihrer Dienstanweisung bei jeder Verfahrensart lokale Auftragnehmer präferierte und sah darin eine Diskriminierung, weil dadurch der Wettbewerb zwischen mehreren Bietern unterbunden war und das Risiko überhöhter Angebotspreise und damit des unwirtschaftlichen Einsatzes von öffentlichen Mitteln für die Stadtgemeinde Bruck an der Mur gegeben war. Er empfahl der Stadtgemeinde Bruck an der Mur, den Passus betreffend die Lokalpräferenz in den Dienstanweisungen zu streichen.



Beschaffungsprozesse von Bauleistungen in Bruck an der Mur, Gmunden und Hollabrunn

Der RH bewertete die internen Regelungen der Stadtgemeinde Hollabrunn bezüglich der nach Wertgrenzen differenzierenden Einholung von Angeboten positiv und empfahl den Stadtgemeinden Bruck an der Mur und Gmunden, ihre bestehenden Verfahrensanweisungen – im Sinn eines Best Practice – um eine nach Wertgrenzen differenzierte Verpflichtung zur Einholung von Angeboten zu ergänzen.

Der RH empfahl den Stadtgemeinden Bruck an der Mur, Gmunden und Hollabrunn sowie den kommunalen Unternehmen Stadtwerke Bruck an der Mur GmbH, Verein zur Förderung der Infrastruktur der Stadtgemeinde Gmunden & Co KG und KommReal Hollabrunn GmbH – unter der Berücksichtigung der Transaktionskosten – nach Möglichkeit mehr Angebote als mit der Mindestanzahl gefordert einzuholen, um den Wettbewerb zu stärken.

Der RH kritisierte die fehlende Vergabedokumentation bei den Stadtgemeinden Bruck an der Mur und Gmunden sowie der Stadtwerke Bruck an der Mur GmbH, dem Unternehmen Verein zur Förderung der Infrastruktur der Stadtgemeinde Gmunden & Co KG sowie der KommReal Hollabrunn GmbH und empfahl, eine Vorlage für eine Vergabedokumentation verpflichtend mit folgenden Inhalten einzuführen:

- geschätzter Auftragswert exkl. USt,
- Maßnahme (z.B. Straßensanierung, Erneuerung Straßenbelag),
- Gewerk (z.B. Baumeisterarbeiten, Malerarbeiten),
- Art der Leistung (Bauleistung, Dienstleistung, Lieferleistung),
- Genehmigung durch Stadtrat oder Gemeinderat, Klärung des adäquaten Vergabeverfahrens (z.B. Direktvergabe, nicht offenes Verfahren ohne vorherige Bekanntmachung, nicht offenes Verfahren mit vorheriger Bekanntmachung, offenes Verfahren),
- eingeladene Unternehmen,
- Bieter mit Angebotspreisen und
- Auftragnehmer mit Auftragssumme.

(2) Der RH kritisierte, dass bei der Stadtwerke Bruck an der Mur GmbH und dem Unternehmen Verein zur Förderung der Infrastruktur der Stadtgemeinde Gmunden & Co KG keine zusätzlichen internen Richtlinien und Dienstanweisungen bezüglich Genehmigungen und Abwick-

lung von Vergaben vorlagen und empfahl der Stadtwerke Bruck an der Mur GmbH und dem Unternehmen Verein zur Förderung der Infrastruktur der Stadtgemeinde Gmunden & Co KG, die vom RH den Stadtgemeinden Bruck an der Mur bzw. Gmunden empfohlenen Regelungen (z.B. Wertgrenzen, Arbeitsbehelf) bezüglich der Abwicklung von Vergaben zu übernehmen.

Der RH empfahl der KommReal Hollabrunn GmbH, die in der Stadtgemeinde Hollabrunn bestehenden Regelungen betreffend die Vergabe von Leistungen verbindlich festzulegen.

- 8.3** *(1) Laut Stellungnahme der Stadtgemeinde Bruck an der Mur seien die für Vergabeverfahren bestehenden Dienstanweisungen auf Grundlage der Ergebnisse der Gebarungsüberprüfung des RH überarbeitet und mit 1. Mai 2016 in Kraft gesetzt worden. Insbesondere seien der Passus zur Bevorzugung lokaler Anbieter gestrichen, verbindliche Formerfordernisse bei Vergabeverfahren in Form einer vorgegebenen Vergabedokumentation definiert und Wertgrenzen für eine differenzierende Einholung von Angeboten in der Dienstanweisung verbindlich festgelegt worden. Durch die Unterfertigung des Formblatts von jedenfalls zwei Personen werde auch das Vier-Augen-Prinzip sichergestellt. Auf die Einhaltung der eigenen Dienstanweisungen sei in Zukunft stärker zu achten. Dies würde durch rechtzeitiges Konzipieren von Projekten und das Erstellen von angemessenen Zeitplänen inkl. der Berücksichtigung der Vergabeprozesse erfolgen.*

Laut Stellungnahme der Stadtwerke Bruck an der Mur GmbH sei geplant, zur Verbesserung der Vergabeprozesse künftig verpflichtend eine schriftliche Dokumentation der Vergabeprozesse festzulegen und interne Richtlinien und Dienstanweisungen bezüglich der Abwicklung von Vergaben einzuführen.

- (2) Laut Stellungnahme der Stadtgemeinde Gmunden werde eine Überarbeitung der internen Richtlinien zur Vergabe von Bauleistungen bis 100.000 EUR, gestaffelt nach der jeweils geschätzten Auftragssumme, diskutiert. Grundsätzlich seien zur Überprüfung der Preisangemessenheit nach den internen Regelungen zumindest drei Angebote einzuholen.*

In ihrer Stellungnahme teilte das Unternehmen Verein zur Förderung der Infrastruktur der Stadtgemeinde Gmunden & Co KG mit, dass die Empfehlung des RH, interne Richtlinien zur Vergabe von Bauleistungen bis 100.000 EUR einzuführen, zur Kenntnis genommen werde. Diese könnten analog den Regelungen der Stadtgemeinde Gmunden als Kommanditistin der Kommanditgesellschaft ausgestaltet werden.



Beschaffungsprozesse von Bauleistungen in Bruck an der Mur, Gmunden und Hollabrunn

In ihren Stellungnahmen teilten die Stadtgemeinde Gmunden und das Unternehmen Verein zur Förderung der Infrastruktur der Stadtgemeinde Gmunden & Co KG mit, dass die Dokumentation der Ermittlung des geschätzten Auftragswerts im Rahmen einer standardisierten Vergabedokumentation erfolgen könne. Das interne Wissen über die Rechtslage bei Vergaben sei bei der Amtsleitung der Stadtgemeinde Gmunden und der Bauabteilung angesiedelt. Die Bauabteilung werde künftig die Abwicklung der Bauaufträge vornehmen (siehe TZ 6).

(3) Laut Stellungnahme der KommReal Hollabrunn GmbH zu den Empfehlungen des RH, eine Vorlage für eine Vergabedokumentation verpflichtend einzuführen und die in der Stadtgemeinde Hollabrunn bestehenden Regelungen betreffend die Vergabe von Leistungen verbindlich festzulegen, würden ihre Vertreter in der nächsten möglichen Sitzung die verbindliche Festlegung der bestehenden Regelungen der Stadtgemeinde Hollabrunn zur Beschlussfassung beantragen.

8.4 (1) Der RH begrüßte die Erstellung der von der Stadtgemeinde Bruck an der Mur mit der Stellungnahme übermittelten Dienstanweisung, die mit 1. Mai 2016 in Kraft trat, und die Ausarbeitung eines Musters für eine Vergabedokumentation. Der Empfehlung des RH folgend sah die Dienstanweisung u.a. eine differenzierte Verpflichtung zur Einholung von Angeboten vor; eine Präferenz für lokale Anbieter war in der Dienstanweisung – ebenfalls der Empfehlung des RH folgend – nicht mehr enthalten.

(2) Der RH entgegnete der Stadtgemeinde Gmunden und dem Unternehmen Verein zur Förderung der Infrastruktur der Stadtgemeinde Gmunden & Co KG, dass interne Richtlinien mit einer nach Wertgrenzen differenzierten Verpflichtung zur Einholung von Angeboten den Aspekt der Transaktionskosten (u.a. Verwaltungsaufwand, externe Beratungskosten) berücksichtigen sollten. Der RH bekräftigte daher seine Empfehlungen an die Stadtgemeinde Gmunden bzw. das Unternehmen Verein zur Förderung der Infrastruktur der Stadtgemeinde Gmunden & Co KG, die internen Richtlinien dahingehend zu überarbeiten bzw. einzuführen, dass eine nach Wertgrenzen differenzierte Verpflichtung zur Einholung von Angeboten vorgesehen wird.

Abwicklung der Vergaben in der Praxis

Überblick

9.1 (1) Der RH wählte zur Überprüfung der Vergabeprozesse bei den drei Stadtgemeinden (Bruck an der Mur, Gmunden und Hollabrunn) und den drei kommunalen Unternehmen (Stadtwerke Bruck an der Mur GmbH, Verein zur Förderung der Infrastruktur der Stadtgemeinde Gmunden & Co KG, KommReal Hollabrunn GmbH) risikoorientiert¹⁴ – aus insgesamt 879 Vergabefällen (Gesamtauftragsvolumen von 45,59 Mio. EUR) – 47 Auftragsvergaben¹⁵ mit einem Angebotsvolumen in Höhe von 14,56 Mio. EUR aus.

Die Prüfungsschritte umfassten den reinen Vergabeprozess von der Auftragsbekanntmachung bzw. Einladung zur Teilnahme am Vergabeverfahren bis hin zur Zuschlagserteilung.

Der Leistungsinhalt der überprüften Vergabefälle umfasste Bau- und Dienstleistungsaufträge. Sämtliche Aufträge waren aufgrund des Auftragswerts dem Unterschwellenbereich zuzurechnen.

(2) Von den 47 überprüften Vergabefällen wiesen 39 Vergabefälle Mängel auf. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die vom RH festgestellten Mängel bei den einzelnen Vergabefällen:

¹⁴ Auftragswert, Art des Vergabeverfahrens, Nähe zum Subschwellenwert für Direktvergaben (100.000 EUR)

¹⁵ siehe Vergabeliste im Anhang



Tabelle 12: Vergabeverstöße bzw. Schwachstellen bei den einzelnen Vergabefällen¹

Mangel bei	Bruck an der Mur	Stadtwerke Bruck an der Mur GmbH	Gmunden	Verein zur Förde- rung der Infra- struktur der Stadtgemeinde Gmunden & Co KG	Hollabrunn	KommReal Hollabrunn GmbH
	Vergabefälle					
Auftragswertermittlung (TZ 10)	1, 6	13, 14, 15	20, 23, 26, 27, 29, 30		37, 39, 42, 43	44
Qualität der Aus- schreibung (TZ 11)					34	
Wahl des Vergabe- verfahrens (TZ 12)	12		22	31		
Direktvergabe – Ein- holung von Vergleichs- angeboten (TZ 13)	4, 5, 8, 9, 10	13, 14, 15	20, 24, 29, 30		35, 36, 40	44, 45
Dokumentation (TZ 14)	1, 2, 7, 11		19, 25		34, 40, 43	
vertiefter Angebots- prüfung (TZ 15)			19		43	
Zuschlagsentscheidung (TZ 16)	6, 11				34	
Zuschlagserteilung (TZ 17)		13, 14, 15	18, 30		37, 38	45
Vertragsänderung (TZ 18)		13, 15	29			44, 46, 47

¹ überprüfte Vergabefälle Nr. 1 bis 47, siehe Anhang mit Einzelheiten

Vergabefälle mit Verstößen gegen die Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes

Quellen: Bruck an der Mur; Stadtwerke Bruck an der Mur GmbH; Gmunden; Verein zur Förderung der Infrastruktur der Stadtgemeinde Gmunden & Co KG; Hollabrunn; KommReal Hollabrunn GmbH

9.2 Der RH stellte bei den überprüften Vergabefällen der Stadtgemeinden und kommunalen Unternehmen 15 Verstöße gegen die Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes bzw. 50 Schwachstellen fest, die geeignet waren, die Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Leistungsbeschaffung zu beeinträchtigen.

Bei den überprüften Vergabefällen der Stadtgemeinde Bruck an der Mur und Hollabrunn lagen fünf, bei der Stadtgemeinde Gmunden vier und beim Unternehmen Verein zur Förderung der Infrastruktur der Stadtgemeinde Gmunden & Co KG lag ein Verstoß bzw. Verstöße gegen die Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes vor. Die festgestellten Schwachstellen, die geeignet waren, die Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Leistungsbeschaffung zu beeinträchtigen, verteilten sich auf die überprüften Stadtgemeinden und kommunalen Unternehmen wie folgt:

- Stadtgemeinde Bruck an der Mur: 9 identifizierte Schwachstellen,
- Stadtgemeinde Bruck an der Mur GmbH: 11 identifizierte Schwachstellen,
- Stadtgemeinde Gmunden: 13 identifizierte Schwachstellen,
- Stadtgemeinde Hollabrunn: 10 identifizierte Schwachstellen,
- KommReal Hollabrunn GmbH: 7 identifizierte Schwachstellen.

Einzelne Vergabefälle können – aufgrund der gewählten Systematik¹⁶ – sowohl Verstöße gegen die Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes als auch (mehrere) Schwachstellen, die geeignet waren, die Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Leistungsbeschaffung zu beeinträchtigen, aufweisen.

Die Mängel in den Vergabefällen werden nachfolgend (TZ 10 bis 18) – der Systematik der Tabelle 12 folgend – dargestellt.

9.3 *Laut Stellungnahme der Stadtgemeinde Hollabrunn habe sie – wie man aus den Feststellungen des RH entnehmen könne – bei ihren Vorgaben immer das richtige Vergabeverfahren angewendet. Durch die mehrheitlich durchgeführte Dokumentation der einzelnen Schritte im Vergabeverfahren (u.a. der Angebotsöffnung) und durch eine in den meisten Fällen durchgeführte schriftliche Auftragserteilung sei entsprechende Transparenz gewährleistet worden. Die bei diesen Arbeitsabläufen entstandenen Fehler werde die Stadtgemeinde Hollabrunn in Zukunft durch einheitliche Formulare und durch eine Schulung der Mitarbeiter sowie durch Unterweisung externer Auftragnehmer vermeiden.*

Laut Stellungnahme der Stadtgemeinde Hollabrunn und der KommReal Hollabrunn GmbH seien sie bemüht, in Zukunft bei Vergabeverfahren Verstöße gegen die Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes zu vermeiden bzw. Schwachstellen im Vergabeverfahren zu beseitigen, um eine sparsame, wirtschaftliche und zweckmäßige Beschaffung zu gewährleisten.

¹⁶ Bewertung nach Fehlerkategorien (siehe Tabelle 12)



Auftragswert- ermittlung

10.1 (1) Bevor ein Vergabeverfahren eingeleitet wird, muss der öffentliche Auftraggeber den Wert der auszuschreibenden Leistung ermitteln. Der „sachkundig geschätzte“ Auftragswert dient u.a. dazu, ein den Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes entsprechendes gesetzeskonformes Vergabeverfahren zu wählen.

Für die Schätzung des Auftragswerts ist bei Bauaufträgen von den Baukosten auszugehen. Dabei ist auch der Wert der vom Bauherrn beigestellten Waren und Dienstleistungen (Eigenleistungen) zu berücksichtigen und für die Schwellenwertberechnung heranzuziehen.

(2) Im Einzelnen stellte der RH betreffend die Auftragswertermittlung folgende Mängel fest:

Stadtgemeinde Bruck an der Mur

In der Stadtgemeinde Bruck an der Mur lagen im Vergabefall Nr. 1 (Sanierung Bahnhofsbrücke) zur Zeit der Gebarungsüberprüfung die Unterlagen – u.a. auch die Unterlagen einer Auftragswertermittlung – trotz Aufbewahrungspflicht (siehe TZ 14) nicht mehr vor und im Vergabefall Nr. 6 (Sanierung Straßenbau) änderten sich die Rahmenbedingungen¹⁷, wobei die Stadtgemeinde Bruck an der Mur die Auftragswertermittlung nicht entsprechend anpasste.

Stadtwerke Bruck an der Mur GmbH

Die Stadtwerke Bruck an der Mur GmbH vergab in den Vergabefällen Nr. 13 bis 15 die Leistungen direkt. Die Auftragswerte lagen deutlich unter der Schwelle für die Zulässigkeit der Direktvergabe (100.000 EUR). Die Stadtwerke Bruck an der Mur GmbH legte in den Vergabefällen Nr. 13 (Grabungsarbeiten Schiffländ) und Nr. 14 (Kabelverlegung) dem RH Unterlagen vor, aus denen die geschätzten Auftragswerte ableitbar waren, nicht jedoch die Festlegung des Vergabeverfahrens. Diese Unterlagen dienten nur als Entscheidungsgrundlage, ob die Stadtwerke Bruck an der Mur GmbH die Leistungen selbst erbringen oder fremdvergeben soll. Im Vergabefall Nr. 15 (Abriss Wehranlagegebäude) lag keine Auftragswertermittlung vor.

¹⁷ geänderte Oberflächenentwässerung gegenüber der ersten Kostenschätzung

Stadtgemeinde Gmunden

In der Stadtgemeinde Gmunden lagen zu sechs Vergabefällen keine Auftragswertermittlungen vor. Im Vergabefall Nr. 20 (Kunstrasen-Erdarbeiten) war – ungeachtet des Hinweises der Stadtgemeinde, dass der oberösterreichische Fußballverband die Finanzierung eines Kunstrasenplatzes und die Ausschreibung sowie die Kostenschätzung übernahm – die Auftragswertermittlung der Stadtgemeinde Gmunden als solche nicht nachvollziehbar.

Im Vergabefall Nr. 23 (Schranksanlage Traunseegarage) lud die Stadtgemeinde Gmunden – ohne vorliegende Auftragswertermittlung – drei Bieter ein und erhielt zwei Angebote mit Angebotssummen von rd. 76.000 EUR und rd. 95.000 EUR. Die Stadtgemeinde Gmunden wickelte die Vergabe als Direktvergabe selbst ab. Auf Nachfrage des RH, warum keine Auftragswertermittlung vorgenommen worden war, teilte die Stadtgemeinde Gmunden mit, dass der Leistungsumfang einer Schrankenanlage nur schwer abzuschätzen gewesen sei.

Im Vergabefall Nr. 26 (Sanierung WC-Anlage) beschloss der Stadtrat der Stadtgemeinde Gmunden in der Sitzung vom 10. Februar 2014, ein externes Ziviltechnikerbüro als „Generalauftragnehmer“ für die Sanierung und Errichtung einer kostenpflichtigen Zugangskontrolle beim öffentlichen WC im Stadttheater zu beauftragen. Das Ziviltechnikerbüro schätzte die Baukosten vorab auf rd. 105.800 EUR (Auftragswert). Die Stadtgemeinde Gmunden berichtete dem Stadtrat, dass durch interne Leistungen (Eigenleistungen) rd. 10.000 EUR eingespart werden könnten, wodurch der Auftragswert rd. 95.800 EUR betrug und damit unter dem Schwellenwert für die Direktvergabe in Höhe von 100.000 EUR lag, obwohl Eigenleistungen einzuberechnen sind.

Die Stadtgemeinde Gmunden beauftragte das Ziviltechnikerbüro in Form der Direktvergabe mit den Planungsleistungen und der Örtlichen Bauaufsicht, jedoch nicht als „Generalauftragnehmer“. Das Ziviltechnikerbüro führte die einzelnen Ausschreibungen und Vergaben in eigenem Namen durch und übermittelte die von ihm geprüften Schlussrechnungen der Stadtgemeinde Gmunden zur Zahlung.

In den Vergabefällen Nr. 27 (Fassadensanierung Seeschloss Ort), Nr. 29 (Erweiterung Urnenfriedhof) und Nr. 30 (Kanalsanierung) lag ebenfalls keine dokumentierte Auftragswertermittlung vor. Im Vergabefall Nr. 29 lagen Rechnungen über gleiche – bereits bezogene – Leistungen vom selben Auftragnehmer vor. Diese lagen dem Vergabeakt jedoch nicht im Sinne einer Auftragswertermittlung – diese wäre zeitlich vor Bezug der Leistungen durchzuführen gewesen – bei. Die Rechnungen



dienten erst der Prüfung der Preisangemessenheit des Angebots, die der Auftragswertermittlung zeitlich nachgelagert war.

Stadtgemeinde Hollabrunn

Die Stadtgemeinde Hollabrunn nahm im Vergabefall Nr. 37 (Kamerabefahrung) bei einer Direktvergabe (Auftragssumme von rd. 38.000 EUR) und im Vergabefall Nr. 43 (Straßenbauarbeiten) bei einem offenen Verfahren (Auftragssumme von rd. 1,94 Mio. EUR) keine Auftragswertermittlungen vor.

Mit dem Vergabefall Nr. 43 schrieb die Stadtgemeinde Straßenbauarbeiten für den Zeitraum 2013 bis 2015 für eine Rahmenvereinbarung aus und übernahm nach Auskunft der Stadtgemeinde die Massen der früheren Rahmenvereinbarung 2010 bis 2012.

Für den Vergabefall Nr. 39 (Studentenheim Hollabrunn) lag lediglich ein Auftragswert von 1,90 Mio. EUR laut Bekanntmachung vor, jedoch keine dokumentierte Auftragswertermittlung. Bei der Auftragswertermittlung des Vergabefalls Nr. 42 (Baumeisterarbeiten barrierefreier Zugang Rathaus) war nicht ersichtlich, ob die Stadtgemeinde Hollabrunn die Summe inkl. oder exkl. USt berechnete.

KommReal Hollabrunn GmbH

Im Vergabefall Nr. 44 (HKLS-Arbeiten Kinderhort) der KommReal Hollabrunn GmbH lag keine dokumentierte Berechnung des geschätzten Auftragswerts vor. Auf Nachfrage des RH teilte die KommReal Hollabrunn GmbH mit, dass der Auftragswert zwar geschätzt worden war, die Schätzung jedoch nicht dokumentiert wurde.

- 10.2** Der RH kritisierte die Stadtgemeinden Bruck an der Mur, Gmunden und Hollabrunn sowie die Stadtwerke Bruck an der Mur GmbH und die KommReal Hollabrunn GmbH, weil sie in den oben angeführten Vergabefällen keine dokumentierten Berechnungen der geschätzten Auftragswerte entsprechend dem Bundesvergabegesetz durchführten bzw. Mängel bei der Auftragswertermittlung (z.B. fehlende Berücksichtigung von Eigenleistungen, Anpassung des Auftragswerts bei Änderungen im Bauprojekt, mangelhafte Dokumentation) festzustellen waren. Damit war die Grundlage für die richtige Wahl des Vergabeverfahrens nicht sichergestellt.

Der RH empfahl den Stadtgemeinden Bruck an der Mur, Gmunden und Hollabrunn sowie der Stadtwerke Bruck an der Mur GmbH und der KommReal Hollabrunn GmbH, künftig in jedem Vergabefall die Berechnung des geschätzten Auftragswerts vor der Ausschreibung schriftlich zu dokumentieren, um die Zulässigkeit des gewählten Vergabeverfahrens zu belegen sowie bei der Auftragswertermittlung die Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes über die Berechnungsregeln (z.B. Nettopreise, Berücksichtigung von Eigenleistungen und Optionen) einzuhalten.

- 10.3** (1) *Laut Stellungnahme der Stadtgemeinde Bruck an der Mur werde sie trotz sich ändernder Rahmenbedingungen (Vergabefall Nr. 6) künftig Maßnahmen – adaptierte Dienstanweisung, Formblatt zur Vergabedokumentation, Schulung der Bediensteten – setzen, um eine fehlende Anpassung beim Auftragswertermittlungsverfahren zu verhindern.*

Die Stadtwerke Bruck an der Mur GmbH wies in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass bei der Überprüfung der Vergabefälle Nr. 13 bis Nr. 15, welche jeweils einen Auftragswert von rd. 27.000 EUR aufwiesen, keine Verstöße gegen die Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes festgestellt, sondern lediglich Schwachstellen aufgezeigt worden seien. Beim überprüften Vergabefall Nr. 16 mit einem Auftragswert von rd. 259.000 EUR sei keine einzige Beanstandung festgestellt worden.

(2) Laut Stellungnahme der Stadtgemeinde Gmunden habe beim Vergabefall Nr. 23 (Schrannenanlage Traunseegarage) zwar eine dokumentierte Auftragswertermittlung gefehlt, aus den eingeholten Angeboten sei jedoch eindeutig ersichtlich, dass das gewählte Vergabeverfahren aufgrund der vorliegenden Angebotssummen korrekt gewesen sei.

Beim Vergabefall Nr. 26 (Sanierung WC-Anlage) sei es nicht zu einem Generalübernehmerauftrag durch ein Ziviltechnikerbüro gekommen. Es seien vielmehr Planungsleistungen und die örtliche Bauaufsicht an das Ziviltechnikerbüro vergeben und in der Folge einzelne Gewerke nach Einholung von Vergleichsangeboten und Prüfung durch das Ziviltechnikerbüro beauftragt worden. Die vom Ziviltechnikerbüro geprüften Schlussrechnungen habe die Stadtgemeinde Gmunden bezahlt. Wenngleich ein Abgehen von der ursprünglichen Absicht auf Erteilung eines Generalübernehmerauftrags festgestellt werden konnte, so seien erst durch die Einholung von Vergleichsangeboten und die Prüfung der Preisangemessenheit durch das beauftragte Ziviltechnikerbüro der Wettbewerb nicht ausgeschlossen und jeweils auch die Grenzen der Direktvergabe eingehalten worden.



(3) Laut Stellungnahme der Stadtgemeinde Hollabrunn habe die Ausschreibung der Rahmenvereinbarung Straßenbau für den Zeitraum 2013 bis 2015 mittels offenen Verfahrens im Unterschwellenbereich eine Angebotssumme von 1,94 Mio. EUR ergeben. Die Massen für die Rahmenvereinbarung 2013 bis 2015 seien im Wesentlichen aus der Rahmenvereinbarung 2010 bis 2012 übernommen worden. Die Ausschreibung der Rahmenvereinbarung 2010 bis 2012 sei ebenfalls als offenes Verfahren im Unterschwellenbereich durchgeführt worden und habe eine Angebotssumme von 1,99 Mio. EUR ergeben. Für die Rahmenvereinbarung 2013 bis 2015 sei unter Berücksichtigung einer 10 %-igen Preissteigerung auf die vorherige Ausschreibung der geschätzte Auftragswert mit 2,20 Mio. EUR immer noch weit unterhalb des Obergrenzwerts von rd. 5,23 Mio. EUR gelegen.

Aus diesem Grund habe die Stadtgemeinde Hollabrunn es für nicht erforderlich angesehen, für die Wahl des Vergabeverfahrens eine gesonderte, detailliertere Auftragswertberechnung durchzuführen. Weiters sei vor Abruf einer Leistung aus der Rahmenvereinbarung Straßenbau gemeinsam mit dem Auftragnehmer jeweils eine Massenermittlung mit Kostenschätzung durchgeführt worden. Diese Kostenschätzungen seien Grundlage für den jeweiligen Vergabebeschluss im Stadt- bzw. Gemeinderat gewesen.

Der Empfehlung des RH, bei den projektbezogenen Auftragsschreiben auch die Auftragssumme und die Abrufmenge entsprechend schriftlich zu dokumentieren, werde nachgekommen.

Hinkünftig werde in jedem Vergabefall die Berechnung des geschätzten Auftragswerts vor der Ausschreibung schriftlich dokumentiert, um die Zulässigkeit des gewählten Vergabeverfahrens zu belegen sowie bei der Auftragswertermittlung die Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes über die Berechnungsregeln einzuhalten. Es solle zudem angeführt werden, ob der geschätzte Auftragswert die Umsatzsteuer enthalte oder nicht. Bisher sei die Vorgehensweise insoweit gewählt worden, als für Bereiche, in denen die Stadtgemeinde Hollabrunn nicht vorsteuerabzugsberechtigt gewesen war, die Werte inkl. USt und für Bereiche, in denen die Stadtgemeinde Hollabrunn vorsteuerabzugsberechtigt gewesen war, die Werte exkl. USt angeführt worden seien.

Die KommReal Hollabrunn GmbH teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass es sich beim Fehlen einer dokumentierten Auftragswertschätzung im Vergabefall Nr. 44 (HKLS-Arbeiten Kinderhort) um einen Einzelfall gehandelt habe. Künftig werde die Dokumentation des geschätzten Auftragswertes ausnahmslos schriftlich erfolgen.

- 10.4** Der RH entgegnete den Stadtgemeinden Gmunden und Hollabrunn, dass gemäß § 13 Abs. 3 BVergG der geschätzte Auftragswert der auszuschreibenden Leistung vor der Durchführung des Vergabeverfahrens sachkundig zu ermitteln ist. Zur besseren Nachvollziehbarkeit ist die Auftragswertermittlung zu dokumentieren. Der maßgebliche Zeitpunkt für die Ermittlung ist der Zeitpunkt der Einleitung des Vergabeverfahrens durch den Auftraggeber.

Der RH empfahl der Stadtgemeinde Gmunden erneut, künftig in jedem Vergabefall die Berechnung des geschätzten Auftragswerts vor der Ausschreibung schriftlich zu dokumentieren, um die Zulässigkeit des gewählten Vergabeverfahrens mit der Einleitung des Vergabeverfahrens zu belegen sowie bei der Auftragswertermittlung die Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes über die Berechnungsregeln (z.B. Nettopreise, Berücksichtigung von Eigenleistungen und Optionen) einzuhalten.

Der RH verwies nochmals auf den Beschluss des Stadtrats der Stadtgemeinde Gmunden, ein externes Ziviltechnikerbüro als „Generalauftragnehmer“ zu beauftragen. Aufgrund der geschätzten Baukosten von rd. 105.800 EUR (Auftragswert) wäre von der Stadtgemeinde Gmunden ein Vergabeverfahren entsprechend den Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes zu wählen gewesen, nicht jedoch eine Direktvergabe. Nach Ansicht des RH lag in der fehlerhaften Auftragswertermittlung (durch die Nichtberücksichtigung der Eigenleistungen bei der Berechnung des Auftragswerts) die Ursache für das Abgehen von einem „Generalauftragnehmer“ hin zu einzelnen Direktvergaben.

Qualität der
Ausschreibung

- 11.1** Beim Vergabefall Nr. 34 (Veranstaltungskompetenzzentrum Hollabrunn) der Stadtgemeinde Hollabrunn kam es bei der Bauabwicklung der Baumeisterarbeiten des Veranstaltungs- und Kompetenzzentrums in Hollabrunn – wie nachstehende Tabelle zeigt – zu erheblichen Massenverschiebungen. Ein Vergleich der LV-Positionen gemäß Ausschreibung mit jenen der Schlussrechnung – unter Berücksichtigung der Leistungsänderungen aus Mehr- und Mindermassen sowie Zusatzaufträgen – ergab folgendes Bild:



Tabelle 13: Leistungsverzeichnis der Baumeisterarbeiten

Analyse LV-Positionen	Anzahl
LV-Positionen ausgeschrieben	369
davon	
abgerechnet in Schlussrechnung	121
nicht abgerechnet	248
Leistungsveränderungen	in EUR gerundet
Auftragssumme	328.000
abzüglich Summe der Beträge der nicht abgerechneten Positionen	- 113.000
zuzüglich Saldo aus Massenerhöhungen und -minderungen	63.000
zuzüglich Zusatzaufträge	32.000
Schlussrechnungssumme	310.000

Quelle: Hollabrunn

Von 369 ausgeschrieben Positionen des Leistungsverzeichnisses gelangten 121, das sind rd. 33 %, zur Ausführung und Verrechnung. Die 248 nicht zur Ausführung und Verrechnung gelangten LV-Positionen umfassten einen Wert von rd. 113.000 EUR bzw. rd. 35 % der Auftragssumme.

Die Änderung der zur Abrechnung gelangten Positionen des Leistungsverzeichnisses bewirkte einen Bietersturz. Der ursprünglich nach der Angebotsprüfung zweitgereichte Bieter wäre mit den Abrechnungsmassen, ohne Berücksichtigung der Zusatzaufträge, billiger als der Bestbieter gewesen. Der Angebotsvorteil des Auftragnehmers von rd. 49.000 EUR entwickelte sich schlussendlich zu einem Nachteil von rd. 58.000 EUR (auf Basis der Abrechnung).

Tabelle 14: Vergleich Auftragnehmer mit zweitgereichtem Bieter („Bietersturz“)

	Angebot gerundet	Differenz
	in EUR	
Auftragnehmer	328.000	
zweitgereichter Bieter	377.000	+ 49.000
	Abrechnungssumme ¹ gerundet	Differenz
	in EUR	
Auftragnehmer	278.000	
zweitgereichter Bieter	220.000	- 58.000

¹ ohne Berücksichtigung der Zusatzaufträge

Quelle: Hollabrunn

Abwicklung der Vergaben in der Praxis

- 11.2** Der RH kritisierte die mangelnde Qualität der Planung und die mangelhafte Umsetzung der Planungsergebnisse in das Leistungsverzeichnis bzw. die Ausschreibungsunterlagen. Durch diese Vorgangsweise wurde das Wettbewerbsergebnis des Vergabeverfahrens verzerrt. Die Stadtgemeinde Hollabrunn als öffentlicher Auftraggeber lief im Fall der Beschwerde eines unterlegenen Bieters Gefahr, Leistungen durch Änderungen des Bauvertrags wegen der Qualifikation als wesentliche Vertragsänderungen neu ausschreiben zu müssen.

Der RH empfahl der Stadtgemeinde Hollabrunn, Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität der Planung und Ausschreibung zu setzen, um Änderungen des Bauvertrags möglichst zu minimieren.

- 11.3** *Die Stadtgemeinde Hollabrunn sagte in ihrer Stellungnahme zu, der Empfehlung des RH zu entsprechen. Da die Planung und die Ausschreibung des Bauvorhabens ein externer Konsulent durchgeführt habe, werde die Stadtgemeinde Hollabrunn vermehrt auf die Planer einwirken, um zukünftig mögliche wesentliche Vertragsänderungen wie im vorliegenden Fall zu verhindern. Das vorliegende Bauvorhaben sei durch einen enormen Zeitdruck geprägt gewesen. Da die Änderungen im Wesentlichen zu keiner Erhöhung der Baukosten geführt hätten, seien diese zur Kenntnis genommen worden.*

Wahl des Vergabeverfahrens

- 12.1** (1) Nach der Ermittlung des Auftragswerts ist ein Vergabeverfahren entsprechend den Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes zu wählen. Das Bundesvergabegesetz sieht für die Vergabe von Bauleistungen im Unterschwellenbereich bis 100.000 EUR eine Direktvergabe vor, bei der eine Leistung formfrei bezogen werden kann. Zwischen 100.000 EUR und 1,00 Mio. EUR kann grundsätzlich ein nicht offenes Verfahren ohne vorherige Bekanntmachung gewählt werden.

(2) Im Einzelnen stellte der RH betreffend die Wahl des Vergabeverfahrens folgende Mängel fest:

Stadtgemeinde Bruck an der Mur

In der Stadtgemeinde Bruck an der Mur sollte im Jahr 2013 das Flachdach der Sporthalle aufgrund eines Hagelschadens saniert werden (Vergabefall Nr. 12). Die Kostenschätzung (= Auftragswertermittlung) betrug rd. 167.000 EUR. Die Stadtgemeinde lud im Rahmen eines nicht offenen Verfahrens ohne vorherige Bekanntmachung neun Unternehmen zur Angebotsabgabe ein und erhielt drei Angebote mit Angebotssummen zwischen rd. 287.000 EUR und rd. 329.000 EUR. Auf-



grund der hohen Angebotssummen widerrief die Stadtgemeinde die Ausschreibung.

In der Folge beauftragte die Stadtgemeinde im Jahr 2014 einen Planer mit dem Leistungsumfang der Generalplanung, der auch die Abwicklung des Vergabeverfahrens beinhaltete. Die Stadtgemeinde lud 15 Unternehmen zur Angebotsabgabe ein und erhielt sechs Angebote mit Angebotssummen zwischen rd. 152.000 EUR und rd. 226.000 EUR. Der von der Stadtgemeinde beauftragte Planer erstellte eine Ausschreibung ohne Angabe des Vergabeverfahrens. Die Ausschreibung enthielt den Passus „Der Auftraggeber behält sich die freie Auswahl unter den eingelangten Angeboten vor.“ Weiters erstellte der beauftragte Planer ein Angebotsöffnungsprotokoll¹⁸, eine Verhandlungsniederschrift und ein Auftragsschreiben.

Die Stadtgemeinde führte mit den drei Billigstbietern – entgegen den Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes – ein Verhandlungsgespräch und erzielte Nachlässe zwischen 2 % und 7 %. Nach der ersten Preisverhandlung erweiterte sich der Leistungsumfang um zwei Leistungsteile mit einem Umfang von rd. 3.900 EUR bzw. rd. 62.000 EUR (die beiden Summen entsprechen jeweils dem billigsten Angebot). Der Drittbilligste gewährte zunächst einen Nachlass von 7.500 EUR auf eines der beiden zusätzlichen Leistungsteile und danach einen Nachlass von rd. 3.220 EUR auf die Gesamtangebotssumme. Dieser Bieter war somit um rd. 182 EUR günstiger als der Zweitbilligste und erhielt für 200.000 EUR den Auftrag.

Stadtgemeinde Gmunden

Die Stadtgemeinde Gmunden beauftragte mittels Direktvergabe ein Unternehmen mit der Errichtung von zwei Krabbelstuben in einem Kindergarten (Vergabefall Nr. 22). Die Auftragssumme belief sich auf rd. 363.000 EUR. Die Stadtgemeinde Gmunden begründete die Wahl des – vergaberechtlich unzulässigen – Vergabeverfahrens (Subschwelenwert für die Direktvergabe 100.000 EUR) mit erheblichem Termindruck und damit, dass dieses Unternehmen bereits den bestehenden Kindergarten errichtet habe.

¹⁸ Trotz Bekanntgabe des Abgabetermins in den Ausschreibungsunterlagen vermerkte der Ersteller im Angebotsöffnungsprotokoll, dass zwei Unternehmer am nächsten Tag Bescheid geben würden und ein Unternehmer bis spätestens eine Woche später abgeben würde.

Verein zur Förderung der Infrastruktur der Stadtgemeinde Gmunden & Co KG

Das Unternehmen Verein zur Förderung der Infrastruktur der Stadtgemeinde Gmunden & Co KG ging bei der Vergabe der Generalübernehmerleistung für die Errichtung des Dienstleistungszentrums Gmunden (Vergabefall Nr. 31) von einem Auftragswert (Gesamtinvestitionskosten) von 4,20 Mio. EUR aus. Es lud drei Unternehmen (zwei gemeinnützige Wohnbaugesellschaften und ein Tochterunternehmen einer gemeinnützigen Wohnbaugesellschaft) zur Angebotslegung ein und vergab die Generalunternehmerleistung an den Billigstbieter, der verpflichtet wurde, das Dienstleistungszentrum um maximal rd. 4,21 Mio. EUR zu errichten. In den Vergabeunterlagen war das Vergabeverfahren nicht näher spezifiziert. Gegenüber dem RH bezeichnete das Unternehmen Verein zur Förderung der Infrastruktur der Stadtgemeinde Gmunden & Co KG das Vergabeverfahren als nicht offenes Verfahren ohne vorherige Bekanntmachung. Das Bundesvergabegesetz sieht für diese Vergabeart Auftragswerte bis maximal 1,00 Mio. EUR vor.

- 12.2** (1) Der RH kritisierte, dass die Stadtgemeinde Bruck an der Mur für die Vergabe der Sanierung des Flachdachs der Sporthalle (Vergabefall Nr. 12) ein unzulässiges Vergabeverfahren anwandte. Die Höhe des geschätzten Auftragswerts (167.000 EUR) und die Natur des Auftrags (Bauleistung) hätten gemäß Bundesvergabegesetz der Anwendung zumindest eines nicht offenen Verfahrens ohne vorherige öffentliche Bekanntmachung bedurft. Bei diesem Verfahren hätte die Stadtgemeinde – gegenüber der Direktvergabe – strengere Formvorschriften (z.B. Dokumentationserfordernisse) einhalten müssen.

Der RH beurteilte ferner kritisch, dass sich die Stadtgemeinde Bruck an der Mur auf den für die Abwicklung des Vergabeverfahrens beauftragten Planer verließ und die Art des Vergabeverfahrens nicht prüfte.

Nach Ansicht des RH ließ jedoch die Anzahl der aufgeforderten Unternehmen (15 Unternehmen) sowie die Anzahl der eingelangten Angebote (sechs) auf keine Beeinträchtigung des Wettbewerbs schließen.

Der RH empfahl der Stadtgemeinde Bruck an der Mur daher, Planer mit ausreichendem Know-how im Bereich Vergabewesen zu beauftragen und selbst ausreichend Know-how aufzubauen, um Vergabeentscheidungen (z.B. Entscheidung über die Wahl des Vergabeverfahrens) nicht zur Gänze an externe Unternehmen auslagern zu müssen.



(2) Der RH kritisierte, dass die Stadtgemeinde Gmunden ein Vergabeverfahren wählte, das nicht dem Bundesvergabegesetz entsprach. Die Baukosten von rd. 363.000 EUR lagen deutlich über dem Schwellenwert für die Direktvergabe von 100.000 EUR, was die Durchführung eines formgebundeneren Vergabeverfahrens erfordert hätte (z.B. nicht offenes Verfahren, offenes Verfahren).

Der RH kritisierte, dass das Unternehmen Verein zur Förderung der Infrastruktur der Stadtgemeinde Gmunden & Co KG für die Vergabe der Generalübernehmerleistung für die Errichtung des Dienstleistungszentrums Gmunden (Vergabefall Nr. 31) ein unzulässiges Vergabeverfahren anwandte. Die im Bundesvergabegesetz für die Höhe des geschätzten Auftragswerts (4,20 Mio. EUR) und die Natur des Auftrags (Generalübernehmerleistung) festgelegten Verfahren (offenes Verfahren, nicht offenes Verfahren mit vorheriger öffentlicher Bekanntmachung und Verhandlungsverfahren nach vorheriger Bekanntmachung) hätten ein höheres Maß an Wettbewerb sichergestellt.

Der RH empfahl der Stadtgemeinde Gmunden und dem Unternehmen Verein zur Förderung der Infrastruktur der Stadtgemeinde Gmunden & Co KG, Vergabeverfahren zu wählen, die dem Bundesvergabegesetz entsprechen und somit den Wettbewerb unter den Bietern stärken.

12.3 *Laut Stellungnahme der Stadtgemeinde Gmunden nehme sie zur Kenntnis, dass die Wahl des Vergabeverfahrens zur Beauftragung der Generalübernehmerleistung zur Errichtung einer Krabbelstube im Kindergarten Schörihub (Vergabefall Nr. 22) nicht dem Bundesvergabegesetz entsprochen habe.*

Das Unternehmen Verein zur Förderung der Infrastruktur der Stadtgemeinde Gmunden & Co KG teilte in seiner Stellungnahme mit, es nehme zur Kenntnis, dass die Wahl des Vergabeverfahrens zur Beauftragung der Generalübernehmerleistung für die Errichtung des Dienstleistungszentrums Gmunden (Vergabefall Nr. 31) nicht dem Bundesvergabegesetz entsprochen habe. Es sei allerdings durch die Einladung von drei Unternehmen zur Angebotslegung ein Mindestmaß an Wettbewerb gewährleistet worden.

12.4 Der RH entgegnete dem Unternehmen Verein zur Förderung der Infrastruktur der Stadtgemeinde Gmunden & Co KG, dass bei gesetzeskonformer Wahl des Vergabeverfahrens für den Vergabefall Nr. 31 ein deutlich höheres Maß an Wettbewerb gewährleistet gewesen wäre.

Abwicklung der Vergaben in der Praxis

Direktvergabe –
Einholung von
Vergleichsangeboten

13.1 (1) Das Bundesvergabegesetz sieht bei der Direktvergabe von Leistungen keine ausdrückliche Verpflichtung vor, mehrere Angebote einzuholen. Ungeachtet dessen ist die Einholung von Vergleichsangeboten auch im Fall von Direktvergaben vergaberechtlich zulässig und aus Gründen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Leistungsbeschaffung naheliegend (siehe TZ 3).

In der Stadtgemeinde Bruck an der Mur waren gemäß einer Dienstanweisung seit dem Jahr 2007 mindestens drei Angebote, in der Stadtgemeinde Gmunden seit dem Jahr 2012 anhand einer Dokumentation eines Bestellscheins drei Angebote und in der Stadtgemeinde Hollabrunn seit dem Jahr 2013 ab 2.000 EUR mindestens zwei und ab 10.000 EUR mindestens drei Angebote einzuholen¹⁹.

(2) Im Einzelnen stellte der RH bei der Direktvergabe folgende Mängel fest:

Stadtgemeinde Bruck an der Mur

Die Stadtgemeinde Bruck an der Mur sagte bereits im Jahr 2009 der Bundesbildungsanstalt für Kindergartenpädagogik die Unterbringung eines Kindergartens zu. Im April 2013 beauftragte die Stadtgemeinde Bruck an der Mur für die Planung des Umbaus und die Sanierung des Kindergartens einen Architekten. Der Gemeinderat beschloss die Beauftragung des Architekten mit einer Auftragssumme von 29.850 EUR und einer Projektsumme für Bauleistungen von 250.000 EUR und für interne Leistungen von 30.000 EUR (Vergabefälle Nr. 4 und 5).

Aufgrund des Termindrucks – der Kindergarten sollte Anfang September 2013 eröffnet werden – entschied sich der Gemeinderat für die Einholung von Angeboten für Bauleistungen von jenen Unternehmen, die im Jahr 2012 Billigstbieter für die einzelnen Leistungspakete (Gewerke) beim Projekt Erweiterung Kinderkrippe gewesen waren. Damit konnte die Stadtgemeinde Bruck an der Mur zwar grundsätzlich die Preisangemessenheit der Angebote sicherstellen, weil die Leistungspakete für das Umbau- und Sanierungsvorhaben ähnlich waren; die Vorgangsweise entsprach jedoch nicht der internen Dienstanweisung Bestell- und Anordnungsbefugnisse, derzufolge drei Angebote einzuholen gewesen wären. Die Stadtgemeinde beauftragte mit insgesamt 13 Direktvergaben, für die sie jeweils ein Angebot einholte, rd. 265.000 EUR.

¹⁹ In der unmittelbar davor geltenden Dienstanweisung inkl. Bestellschein war nicht vorgesehen, drei Angebote einzuholen.



Die Stadtgemeinde Bruck an der Mur beauftragte im Jahr 2014 des Weiteren einen Ziviltechniker mit den Planungsleistungen und der Örtlichen Bauaufsicht für Sanierungsmaßnahmen an der Heiligen-Geist-Kapelle (Vergabefall Nr. 8). Die Vergabesumme belief sich auf rd. 11.000 EUR. Sie holte dafür keine Vergleichsangebote ein. Sie begründete dies damit, dass der beauftragte Ziviltechniker das Projekt bereits seit 2012 begleitet habe und dass es sich bei diesem um einen fachlich anerkannten Experten für Sanierungen von denkmalgeschützten Gebäuden handle.

Der Ziviltechniker holte für die Errichtung des Holzdachstuhls und die Herstellung der Dachdeckung für die Heiligen-Geist-Kapelle (Vergabefälle Nr. 9 und 10) keine Vergleichsangebote ein. Die Stadtgemeinde begründete dies damit, dass es sich um ein „denkmalgeschütztes Bauwerk“ handle und es für die Sanierung entsprechende Fachkenntnisse erfordere.

Stadtwerke Bruck an der Mur GmbH

Die Stadtwerke Bruck an der Mur GmbH holte in den überprüften Direktvergabefällen Nr. 13 bis 15 (Grabungsarbeiten Schifffländ, Kabelverlegung; Abriss Wehranlagegebäude) jeweils zwei Angebote ein. Für die Angebotslegung gab die Stadtwerke Bruck an der Mur GmbH den Bietern keine schriftlichen Angaben oder Leistungsbeschreibungen vor, sondern lud sie zu Ortsbegehungen ein und beschrieb die anzubietenden Leistungen mündlich. Die Angebote unterschieden sich teilweise in Leistungsinhalt und Mengen, so dass sie nicht direkt vergleichbar waren.

Stadtgemeinde Gmunden

In den überprüften Vergabefällen Nr. 20 (Kunstrasen – Erdarbeiten) und Nr. 24 (Kanal-Hausanschluss) der Stadtgemeinde Gmunden lag jeweils nur ein Angebot vor. Beim Vergabefall Nr. 20 der Stadtgemeinde Gmunden argumentierte die Stadtgemeinde gegenüber dem RH, dass der oberösterreichische Fußballverband die Finanzierung eines Kunstrasenplatzes übernahm sowie die Ausschreibung und die Kostenschätzung vornahm. Auf Nachfrage des RH, sämtliche Angebote vorzulegen, konnte die Stadtgemeinde Gmunden nur ein Angebot vorlegen. Im Vergabefall Nr. 24 bekundete die Stadtgemeinde Gmunden gegenüber dem RH, dass sie die Preisangemessenheit anhand eines Angebots einer Privatperson und eines Auftrags anlässlich eines anderen ähnlichen Bauvorhabens sichergestellt habe.

Abwicklung der Vergaben in der Praxis

Bei den überprüften Vergabefällen Nr. 29 (Erweiterung Urnenfriedhof) und Nr. 30 (Kanalsanierung) der Stadtgemeinde Gmunden lag ebenfalls jeweils nur ein Angebot vor.

Stadtgemeinde Hollabrunn

Die Stadtgemeinde Hollabrunn holte im Jahr 2010 zur Neugestaltung des Bahnhofplatzes (Vergabefall Nr. 35) drei Angebote für die Planungsleistungen und die Örtliche Bauaufsicht ein. Die Angebotssummen stellten sich wie folgt dar:

Tabelle 15: Angebote für Planungsleistungen und die Örtliche Bauaufsicht

	Angebot vom	Angebotssumme in EUR
Bieter 1 (Einzelunternehmer)	25. Mai 2010	35.000,00
Bieter 2 (GmbH)	21. Mai 2010	38.000,00
Bieter 3 (Einzelunternehmer)	26. Mai 2010	41.600,26

Quelle: Hollabrunn

Bieter 1 legte als Einzelunternehmer ein Angebot. Laut Firmenbuch war Bieter 1 jedoch auch gleichzeitig Geschäftsführer der GmbH (Bieter 2). Zusätzlich war er Geschäftsführer einer weiteren Ziviltechniker GmbH. Laut Firmenbuch war in dieser Ziviltechniker GmbH Bieter 3 neben Bieter 1 Geschäftsführer. Bei allen Bietern lagen personelle Verflechtungen vor.

Der von der Stadtgemeinde Hollabrunn beauftragte Ziviltechniker holte für die Pflasterarbeiten zur Neugestaltung des Bahnhofplatzes (Vergabefall Nr. 36) drei Angebote ein. Jedoch bot jeder dieser drei Anbieter verschiedene Pflastersteine an, so dass keine Vergleichbarkeit gegeben war. Die Angebotssummen variierten von rd. 90.000 EUR bis rd. 159.000 EUR.

Beim Vergabefall Nr. 40 (Neuabgrenzung eines Schutzgebiets) der Stadtgemeinde Hollabrunn lag nur ein Angebot vor.



KommReal Hollabrunn GmbH

Bei den überprüften Vergabefällen Nr. 44 (HKLS–Arbeiten im Kinderhort) und Nr. 45 (Adaptierung der Euro–Hauptschule) der KommReal Hollabrunn GmbH lag jeweils nur ein Angebot vor.

- 13.2** Der RH kritisierte den Beschluss der Stadtgemeinde Bruck an der Mur, für jedes Gewerk beim Projekt Umbau und Sanierung Kindergarten – entgegen einer internen Dienstanweisung – aufgrund des Termindrucks nur ein Angebot einzuholen. Der RH verwies auf die Zusage der Stadtgemeinde aus dem Jahr 2009, einen Kindergarten für die Bundesbildungsanstalt für Kindergartenpädagogik zu errichten und empfahl der Stadtgemeinde Bruck an der Mur, Projekte rechtzeitig zu konzipieren und zu planen, um – in Umsetzung der Dienstanweisung – Vergleichsangebote einzuholen zu können.

Der RH kritisierte, dass die Stadtgemeinde Gmunden und die KommReal Hollabrunn GmbH bei den überprüften Vergabefällen jeweils nur ein Angebot einholten. Er wies die Stadtgemeinde Hollabrunn im Vergabefall Nr. 35 (Neugestaltung des Bahnhofsplatzes) kritisch auf die personellen Verflechtungen bei den Angebotserstellern, die einen Wettbewerb beeinträchtigen können, hin. Er empfahl der Stadtgemeinde Hollabrunn, bei der Einholung von Angeboten personelle Verflechtungen bei den Angebotserstellern auszuschließen, um die Vorteile des Wettbewerbs nutzen zu können.

Der RH vertrat – auf Basis seiner Prüfungserfahrungen²⁰ – die Ansicht, dass auch bei Direktvergaben grundsätzlich mehrere Preisauskünfte einzuholen wären, um durch Nutzung der Vorteile des Wettbewerbs die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Leistungsbeschaffung zu erhöhen. Weiters wies der RH kritisch auf Preisangemessenheitsprüfungen anhand anderer Bauvorhaben hin, weil damit das Risiko der unzureichenden Vergleichbarkeit der Mengen- und Preisgerüste verbunden war und empfahl den Stadtgemeinden Gmunden und Hollabrunn und der KommReal Hollabrunn GmbH, Preiseinkünfte einzuholen, um die Vergleichbarkeit der Angebote und den Wettbewerb im Vergabeverfahren sicherzustellen.

Der RH kritisierte, dass die Stadtwerke Bruck an der Mur GmbH in den überprüften Vergabefällen die anzubietenden Leistungen nicht schriftlich und offensichtlich unzureichend beschrieb, so dass sich Leistungsinhalte und Mengen in den Angeboten teilweise voneinander unterschieden und die Angebote nicht unmittelbar vergleichbar waren.

²⁰ Berichte des RH u.a. „BIG–Konjunkturpaket II“, Reihe Bund 2013/5, TZ 30 und „Flughafen Wien AG; Projekt Skylink“, Reihe Niederösterreich 2011/1, TZ 69

Weiters kritisierte er, dass die Stadtgemeinde Hollabrunn im Vergabefall Nr. 36 (Pflasterarbeiten Bahnhofplatz) den Leistungsinhalt nicht ausreichend spezifizierte und damit die Angebote nicht vergleichbar waren.

Der RH empfahl der Stadtwerke Bruck an der Mur GmbH und der Stadtgemeinde Hollabrunn, künftig die Leistung umfassend – schriftlich – zu beschreiben, um vergleichbare Angebote zu erhalten und dadurch die Preisangemessenheit der zu beauftragenden Leistungen sicherzustellen.

13.3 *Die Stadtgemeinde Hollabrunn sagte in ihrer Stellungnahme zu, bei der Einholung von Angeboten personelle Verflechtungen bei den Angebotserstellern auszuschließen, um die Vorteile des Wettbewerbs nutzen zu können. Sie werde Leistungen umfassend schriftlich beschreiben, um vergleichbare Angebote zu erhalten.*

Aufgrund von Vergaberichtlinien, welche im Gemeinderat beschlossen worden seien, habe sie die zusätzliche Einholung von Angeboten verpflichtend bei Direktvergaben festgelegt.

Weiters sei ein Arbeitsbehelf für die konkrete Abwicklung erstellt worden. Für die Vergabe von künstlerischen und geistigen Dienstleistungen (Ingenieur- und Architektenleistungen) sehe diese Richtlinie bis 25.000 EUR die Einholung von nur einem Angebot vor. Daher sei im Vergabefall Nr. 40 nur ein Angebot eingeholt worden. Gerade bei Leistungen, für die in der Regel in der Vergangenheit bereits umfangreiche Vorarbeiten geleistet worden seien – z.B. seien bei der Abgrenzung von Schutzgebieten im Vorfeld schon etliche Untersuchungen im Zusammenhang mit der Einreichung eines wasserrechtlichen Projekts durchgeführt worden –, würden bei der Einholung von nur einem Angebot die Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit nicht verletzt erscheinen.

Laut Stellungnahme der KommReal Hollabrunn GmbH hole sie in der Regel bei Vergaben zumindest drei Angebote ein. Da in den überprüften Vergabefällen Nr. 44 (HKLS-Arbeiten im Kinderhort) und Nr. 45 (Adaptierung der Euro-Hauptschule) der Zeitdruck enorm gewesen sei (für die Errichtung einer Kleinkindgruppe im Hort seien tatsächlich nur wenige Monate zur Verfügung gestanden und die Sanierung der Sanitärgruppen der Neuen Mittelschule habe nur im Juli und August durchgeführt werden können), sei in diesen Fällen auf die langjährigen Erfahrungen der Stadtgemeinde Hollabrunn zurückgegriffen und nur ein Angebot eines leistungsfähigen, bereits wiederholt beauftragten Unternehmens eingeholt worden.



13.4 Der RH entgegnete der Stadtgemeinde Hollabrunn, dass die Regelungen in den Vergaberichtlinien nur Mindestbestimmungen sind und selbstverständlich mehr Angebote eingeholt werden können. Auch wenn Vorarbeiten getätigt und Auftragnehmer bereits mit ähnlichen Leistungen beauftragt wurden, führt die Einholung von mehr als einem Angebot zu Preisen unter Wettbewerbsbedingungen. Der RH bekräftigte daher seine Empfehlung, Preisankünfte einzuholen, um die Preisangemessenheit der Angebote zu prüfen und den Wettbewerb im Vergabeverfahren sicherstellen zu können.

Der RH entgegnete der KommReal Hollabrunn GmbH, dass er das Argument des Zeitdrucks im Zusammenhang mit dem Verzicht auf die Einholung mehrerer Angebote nicht nachvollziehen kann. Seiner Ansicht nach erfordert das Einholen mehrerer Angebote nur einen unwesentlichen Mehraufwand, erleichtert jedoch die verpflichtende Prüfung der Preisangemessenheit, weil mehrere Angebote einen Einblick in die aktuelle Marktsituation ermöglichen.

Dokumentation

14.1 (1) Die öffentlichen Auftraggeber trifft bei der Vergabe von Aufträgen eine Dokumentationsverpflichtung (z.B. Auftragswertermittlung, Angebotsöffnungsprotokolle) bzw. die Verpflichtung, Sicherungsmaßnahmen (z.B. Lochung der Angebote)²¹ zu ergreifen, um eine nachträgliche Veränderung der Angebote zu verhindern.

(2) Im Einzelnen stellte der RH betreffend die Dokumentation folgende Mängel fest:

Stadtgemeinde Bruck an der Mur

Die Stadtgemeinde Bruck an der Mur führte im Jahr 2009 ein nicht offenes Verfahren ohne vorherige Bekanntmachung für die Beauftragung einer Brückensanierung durch (Vergabefall Nr. 1). Die Auftragssumme betrug rd. 369.000 EUR. Die für die Vergabe relevanten Unterlagen – Auftragswertermittlung, nicht beauftragte Angebote, Angebotsöffnungsprotokoll, Prüfbericht – lagen zur Zeit der Gebärungsüberprüfung nicht mehr vor. Für den Vergabefall Nr. 7 der Stadtgemeinde Bruck an der Mur, bei dem sie die Planung eines Kanals mit einer Direktvergabe und einer Auftragssumme von rd. 45.000 EUR beauftragte, lagen keine Ausschreibungsunterlagen vor.

²¹ Gemäß § 118 Abs. 4 BVergG sind alle bei der Öffnung des Angebots vorliegenden Teile während der Angebotsöffnung von der Kommission so eindeutig zu kennzeichnen, z.B. so zu lochen, dass ein nachträgliches Auswechseln feststellbar wäre.

Weiters kennzeichnete die Stadtgemeinde Bruck an der Mur die – sowohl im offenen als auch im nicht offenen Verfahren – eingelangten Angebote im Fall der Abwasserbeseitigungsanlage (Vergabefall Nr. 2) sowie bei der Generalsanierung der Weitentalbachbrücke (Vergabefall Nr. 11) nicht, so dass ein Risikopotenzial für nachträgliche Veränderungen bestanden hatte.

Stadtgemeinde Gmunden

Für die Errichtung eines Kanals führte die Stadtgemeinde Gmunden im Jahr 2009 ein offenes Verfahren durch (Vergabefall Nr. 19) und beauftragte den Bestbieter mit einer Auftragssumme von rd. 137.000 EUR. Mit Ausnahme des Bestbieterangebots waren die Angebote der Bieter zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht mehr verfügbar. Zudem war beim Angebotsöffnungsprotokoll keine aussagekräftige Anwesenheitsliste vorhanden.

Die Stadtgemeinde Gmunden konnte dem RH bezüglich die Vergabe der Sanierung des Sporthallenbodens (Vergabefall Nr. 25) die Mitteilung an die Mitbieter, welchem Unternehmer der Zuschlag erteilt wurde, nicht vorlegen. Die Stadtgemeinde hatte zur Vergabe der Sanierungsarbeiten eine Direktvergabe mit vorheriger Bekanntmachung durchgeführt. Für dieses Vergabeverfahren war eine Mitteilung an die Mitbieter, welchem Unternehmer der Zuschlag erteilt wurde, vergaberechtlich zwingend vorgeschrieben.

Stadtgemeinde Hollabrunn

Bei der Vergabe der Baumeisterarbeiten des Veranstaltungs- und Kompetenzzentrums (Vergabefall Nr. 34) führte der für die Vergabe zuständige externe Konsulent der Stadtgemeinde Hollabrunn für das Einlangen der Angebote kein eigenes Eingangsverzeichnis. Die Stadtgemeinde Hollabrunn verwies gegenüber dem RH darauf, dass der externe Konsulent in der Niederschrift zur Angebotsöffnung alle Firmen anführte, die die Ausschreibungsunterlagen bezogen hatten. Datum und Uhrzeit des Eingangs der eingegangenen Angebote vermerkte die Stadtgemeinde Hollabrunn auf dem verschlossenen Umschlag des jeweiligen Angebots. Die Stadtgemeinde Hollabrunn kennzeichnete die im offenen Verfahren eingelangten Angebote nicht.

In der Niederschrift zur Angebotsöffnung der Baumeisterarbeiten des Veranstaltungs- und Kompetenzzentrums führte der für die Vergabe zuständige externe Konsulent lediglich die Angebotssumme und die



verspätet eingelangten Angebote an. Datum der Öffnung der Angebote, Art des Vergabeverfahrens und das Begleitschreiben eines Mitbieters vermerkte er nicht.

Beim Vergabefall Nr. 40 (Neuabgrenzung eines Schutzgebiets) mit einer Auftragssumme von rd. 5.000 EUR lag keine schriftliche Anfrage bzw. Ausschreibung vor. Im Vergabefall Nr. 43 (Straßenbauarbeiten) beauftragte die Stadtgemeinde Hollabrunn für den Zeitraum 2013 bis 2015 eine Rahmenvereinbarung für Straßenbauarbeiten. Der Abruf der Leistung erfolgte ohne Angabe der Mengen und der Auftragssumme.

- 14.2** (1) Der RH wies darauf hin, dass Originalangebote und die damit zusammenhängenden Unterlagen – zumal sie Bestandteile des Bauvertrags sind – zur Dokumentation der Ordnungsmäßigkeit des Vergabevorgangs gesichert aufzubewahren sind. Der RH empfahl daher den Stadtgemeinden Bruck an der Mur und Gmunden, zur Nachvollziehbarkeit von Vergabeentscheidungen u.a. alle vergaberelevanten Unterlagen sieben Jahre lang aufzubewahren.

Zudem kritisierte der RH, dass in den Stadtgemeinden Bruck an der Mur und Hollabrunn in den überprüften Vergabefällen keine Ausschreibungsunterlagen oder schriftliche Bieteranfragen vorlagen. Er empfahl den Stadtgemeinden Bruck an der Mur und Hollabrunn, Ausschreibungsunterlagen oder schriftliche Bieteranfragen zu erstellen und lückenlos zu dokumentieren.

Weiters kritisierte der RH, dass beim Vergabefall Nr. 25 eine Mitteilung an die Mitbieter, welchem Unternehmer der Zuschlag erteilt wurde, nicht vorlag.

- (2) Der RH kritisierte den Abruf einer Leistung aus einer Rahmenvereinbarung durch die Stadtgemeinde Hollabrunn ohne Angabe der Mengen und der Auftragssumme und empfahl der Stadtgemeinde Hollabrunn, die Abrufmengen und die Auftragssumme wertmäßig zu spezifizieren und entsprechend schriftlich zu dokumentieren.

- (3) Der RH kritisierte, dass die Stadtgemeinde Hollabrunn für die Dokumentation der Angebotsabgaben kein Eingangsverzeichnis führte und das Datum der Angebotsöffnung, das Verfahren und das Begleitschreiben eines Mitbieters in der Niederschrift zur Angebotsöffnung nicht anführte.

Der RH empfahl der Stadtgemeinde Hollabrunn, künftig ein Eingangsverzeichnis zu führen und die Niederschrift sorgfältig, vollständig und aussagekräftig zu erstellen, um die Ordnungsmäßigkeit und Transpa-

renz des Vergabeverfahrens sowie die Gleichbehandlung aller Bieter im Verfahren sicherzustellen.

(4) Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Stadtgemeinden Bruck an der Mur und Hollabrunn es verabsäumten, die Angebotsbestandteile bspw. durch Lochung zu sichern, um das Risiko nachträglichen Austauschs zu minimieren.

Er empfahl den Stadtgemeinden Bruck an der Mur und Hollabrunn, die Angebote entsprechend zu sichern, um ein nachträgliches Austauschen der Angebotsbestandteile zu erschweren.

14.3 *(1) Laut Stellungnahme der Stadtgemeinde Bruck an der Mur sei die Feststellung des RH, dass im Vergabefall Nr. 1 die Unterlagen nicht entsprechend den vorgesehenen Fristen aufbewahrt wurden, intern kritisch diskutiert worden. Ein derartiges Versäumnis solle in Hinkunft nicht mehr vorkommen.*

(2) Laut Stellungnahme der Stadtgemeinde Gmunden habe sie im Vergabefall Nr. 19 ein offenes Verfahren gewählt. Dadurch sei ein bestmögliches Maß an Wettbewerb gewährleistet gewesen. Sie bedauere, dass zum Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung die Angebote der unterlegenen Bieter nicht mehr verfügbar gewesen seien. Dies stelle allerdings keinen Verstoß gegen das Bundesvergabegesetz dar. Die Stadtgemeinde Gmunden nehme zur Kenntnis, dass im Vergabefall Nr. 25 die Verständigung der Mitbieter über die Zuschlagsentscheidung nicht erfolgt sei.

(3) Laut Stellungnahme der Stadtgemeinde Hollabrunn werde sie künftig – der Empfehlung des RH entsprechend – ein Eingangsverzeichnis führen und die Niederschrift sorgfältig, vollständig und aussagekräftig erstellen, um die Ordnungsmäßigkeit und Transparenz des Vergabeverfahrens sowie die Gleichbehandlung aller Bieter im Verfahren sicherzustellen. Sie habe, um eine einheitliche Vorgangsweise zu gewährleisten, bereits eine Vorlage erstellt, die sowohl den mit Vergaben betroffenen Mitarbeitern als auch den externe Konsulenten zur Verfügung gestellt werde.

14.4 Der RH begrüßte die Wahl des offenen Verfahrens durch die Stadtgemeinde Gmunden und den damit einhergehenden größtmöglichen Wettbewerb, hob jedoch die Wichtigkeit einer lückenlosen Dokumentation des Vergabeverfahrens hervor. Der RH hielt daher seine Empfehlung, zur Nachvollziehbarkeit von Vergabeentscheidungen u.a. alle vergaberelevanten Unterlagen sieben Jahre lang aufzubewahren, aufrecht.



Vertiefte Angebotsprüfung

15.1 (1) Gemäß Bundesvergabegesetz²² sind Aufträge zu angemessenen Preisen zu vergeben. Eine vertiefte Angebotsprüfung ist durchzuführen, wenn die Angebote einen ungewöhnlich niedrigen Gesamtpreis aufweisen, zu hohe oder niedrige Einheitspreise in wesentlichen Positionen enthalten oder nach der Angemessenheitsprüfung begründeter Zweifel an der Angemessenheit von Preisen besteht.

(2) Im Einzelnen stellte der RH betreffend die vertiefte Angebotsprüfung folgende Mängel fest:

Stadtgemeinde Gmunden

Die Stadtgemeinde Gmunden führte im Jahr 2009 ein offenes Verfahren für die Vergabe von Bauleistungen für die Errichtung eines Kanals durch (Vergabefall Nr. 19). Ein externer Planer erstellte die Ausschreibung und führte die Preisangemessenheitsprüfung mit Aufklärungen von Einheitspreisen durch.²³

Im Prüfbericht vermerkte der Planer mehrere Einheitspreise, die der Bestbieter aufzuklären hatte. Die Regiepreise des Bestbieters für einen Hilfsarbeiter von 14,50 EUR/Stunde und jene für einen Bauleiter oder Techniker von 20,00 EUR/Stunde klärte der Planer jedoch nicht auf, obwohl der Bestbieter für die restlichen Lohnleistungen einen Mittel-lohnpreis von 36,50 EUR/Stunde offen legte und der Drittbeste u.a. für einen Polier 0,73 EUR/Stunde und einen Hilfspolier 0,58 EUR/Stunde als Regiepreis anbot. Zudem bot der Bestbieter eine LV-Position mit 13,98 EUR/m³ an, der Drittbeste offerierte einen Einheitspreis von 0,24 EUR/m³ für die gleiche Leistung. Die Einheitspreise des Drittbesten klärte der Planer nicht auf.

Stadtgemeinde Hollabrunn

Die Stadtgemeinde Hollabrunn kam bei Straßenbauarbeiten (Vergabefall Nr. 43) ihrer Verpflichtung der Aufklärung von nicht plausiblen Preisen nicht nach und ließ die Einheitspreise von zwei LV-Positionen mit jeweils 6,78 EUR/m³ unaufgeklärt, obwohl die Angebote der ande-

²² § 19 Abs. 1 BVergG und § 125 Abs. 3 BVergG 2006

²³ § 125 Abs. 1 „Prüfung der Angemessenheit der Preise – vertiefte Angebotsprüfung“ besagt, dass die Angemessenheit der Preise in Bezug auf die ausgeschriebene oder alternativ angebotene Leistung und unter Berücksichtigung aller Umstände, unter denen sie zu erbringen sein wird, zu prüfen ist. Gemäß § 129 Abs. 1 Z 3 sind „Angebote, die eine – durch eine vertiefte Angebotsprüfung festgestellte – nicht plausible Zusammensetzung des Gesamtpreises (z.B. spekulative Preisgestaltung) aufweisen“, auszuschneiden. Für den Auftraggeber besteht kein Wahlrecht.

ren Bieter Einheitspreise von 39,60 EUR/m³ bis 47,65 EUR/m³ bzw. 46,00 EUR/m³ bis 95,09 EUR/m³ aufwiesen.

- 15.2** Der RH kritisierte, dass die Stadtgemeinden Gmunden und Hollabrunn die unplausibel großen Preisunterschiede bei Regiepreisen und Einheitspreisen einiger LV-Positionen nicht aufklären ließen. Dies barg das Risiko einer Auftragsvergabe auf Basis einer – auftraggeberseits nicht erkannten – spekulativen Preisgestaltung.

Der RH wies auf die große Bedeutung der Aufklärung von Preisen im Rahmen der Angebotsprüfung hin und empfahl den Stadtgemeinden Gmunden und Hollabrunn, – z.B. auf Basis eines Preisspiegels – bei augenscheinlich nicht angemessenen Preisen eine Aufklärung der Preisgestaltung zu verlangen, um spekulativen Angebotspreisen vorzubeugen.

- 15.3** (1) *Laut Stellungnahme der Stadtgemeinde Gmunden nehme sie die Kritik und die Empfehlung des RH bezüglich der mangelnden Aufklärung der angebotenen Regiepreise des Bestbieters durch den beauftragten Planer zur Kenntnis.*

(2) Laut Stellungnahme der Stadtgemeinde Hollabrunn sei im Vergabefall Nr. 43 (Straßenbauarbeiten) aufgrund der geringen Bedeutung der Positionen – der Positionspreis habe 678 EUR und die Auftragssumme 1.938.057,81 EUR betragen – eine Aufklärung für nicht notwendig erachtet worden. Bei diesen Positionen handle es sich um Aufzahlungen auf Grundpositionen, deren Kombination als plausible Positionspreise erachtet worden seien. Ein gänzlicher Entfall dieser Positionen hätte den Abstand zwischen Bestbieter und zweitgereihtem Bieter um 3.922,00 EUR auf 108.931,59 EUR reduziert. Eine Massenmehrung wäre zum Vorteil der Stadtgemeinde Hollabrunn ausgefallen. Von einer nicht erkannten spekulativen Preisgestaltung könne in diesem Fall nicht ausgegangen werden.

- 15.4** Der RH entgegnete der Stadtgemeinde Hollabrunn, dass der Auftraggeber beim Erkennen von spekulativen Preisen eine verbindliche schriftliche Aufklärung der Positionen zu verlangen und eine Niederschrift anzufertigen hat. Kann ein Bieter einen Einheitspreis nicht plausibel erklären, so ist das betreffende Angebot auszuschneiden. Für den Auftraggeber besteht kein Wahlrecht.

Der RH bekräftigte seine Empfehlung, – z.B. auf Basis eines Preisspiegels – bei augenscheinlich nicht angemessenen Preisen eine Aufklärung der Preisgestaltung zu verlangen, um spekulativen Angebotspreisen vorzubeugen.



Zuschlags-
entscheidung

16.1 (1) Der Auftraggeber hat den im Vergabeverfahren verbliebenen Bietern nachweislich mitzuteilen, welchem Bieter der Zuschlag erteilt werden soll. Der Auftraggeber darf den Zuschlag – bei sonstiger absoluter Nichtigkeit der Zuschlagserteilung – nicht innerhalb der Stillhaltefrist erteilen. Sie beträgt bei der Durchführung eines Vergabeverfahrens im Unterschwellenbereich sieben Tage. Erst nach Ablauf der Stillhaltefrist darf der Zuschlag erteilt werden.

(2) Im Einzelnen stellte der RH betreffend die Zuschlagsentscheidung folgende Mängel fest:

Stadtgemeinde Bruck an der Mur

Im Vergabefall Nr. 6 (Sanierung Straßenbau) der Stadtgemeinde Bruck an der Mur betreffend eine Straßensanierung versandte die Stadtgemeinde die Bekanntgabe der Zuschlagsentscheidung und die Beauftragung am selben Tag. Bereits 13 Kalendertage nach der Bekanntgabe der Zuschlagsentscheidung sollte Baubeginn sein. Bei dem gewählten Vergabeverfahren, einem nicht offenen Verfahren ohne vorherige Bekanntmachung, wäre eine Stillhaltefrist von sieben Tagen einzuhalten gewesen. Die Rücksendung des unterfertigten Gegenschlussbriefes vom Auftragnehmer an die Stadtgemeinde erfolgte sieben Kalendertage nach der Bekanntgabe der Zuschlagsentscheidung.

Die Stadtgemeinde Bruck an der Mur gab ihre Zuschlagsentscheidung über die Baumeisterarbeiten an der Weitentalbachbrücke (Vergabefall Nr. 11) den Mitbieterinnen am 4. April 2014 bekannt. Sie teilte in diesem Schreiben mit, dass die Stillhaltefrist am 11. April 2014 enden werde. Das Auftragsschreiben an den ermittelten Bestbieter wies das Datum 8. April 2014 auf. Laut Auskunft der Stadtgemeinde Bruck an der Mur gegenüber dem RH handelte es sich wahrscheinlich bei der Datierung 8. April 2014 um das Erstellungsdatum des Auftragsschreibens.

Stadtgemeinde Hollabrunn

Die Stadtgemeinde Hollabrunn konnte dem RH bezüglich der Vergabe der Baumeisterarbeiten im Veranstaltungs- und Kompetenzzentrum (Vergabefall Nr. 34) die Nachweise der Mitteilung der Zuschlagsentscheidung nicht vorlegen.

16.2 Der RH kritisierte, dass die Stadtgemeinde Bruck an der Mur die laut Bundesvergabegesetz vorgeschriebene Stillhaltefrist von sieben Kalendertagen nicht einhielt bzw. die Einhaltung der Stillhaltefrist nicht ein-

Abwicklung der Vergaben in der Praxis

deutig nachweisen konnte. Der RH empfahl der Stadtgemeinde Bruck an der Mur, unter Hinweis auf die schwerwiegenden Rechtsfolgen bei Verletzung der Stillhaltefrist (absolute Nichtigkeit) Ausschreibungen früh genug zu beginnen sowie die Beauftragung unter Einhaltung der Stillhaltefrist vorzunehmen und auf die Datierung der Auftragsschreiben – im Hinblick auf die Einhaltung der Stillhaltefrist – besonderes Augenmerk zu legen.

Der RH kritisierte, dass die Stadtgemeinde Hollabrunn die Mitteilung über die Zuschlagsentscheidung an die Bieter nicht nachvollziehbar dokumentierte. Er empfahl der Stadtgemeinde Hollabrunn, den Schriftverkehr über die Mitteilung der Zuschlagsentscheidung zu dokumentieren.

- 16.3** *Die Stadtgemeinde Hollabrunn sagte in ihrer Stellungnahme zu, der Empfehlung des RH zu entsprechen. Sie habe immer schon die Dokumentation über die Mitteilung der Zuschlagsentscheidung als auch das Auftragsschreiben gefordert. Sowohl die externen Konsulenten als auch die mit Vergaben beschäftigten Mitarbeiter würden nochmals nachweislich über diese Erfordernisse in Kenntnis gesetzt.*

Zuschlagserteilung

- 17.1** (1) Der Zuschlag ist gemäß § 134 Abs. 1 BVergG schriftlich durch ein Auftragsschreiben, einen Bestellschein oder einen Schlussbrief zu erteilen. Diese Formvorschrift des Bundesvergabegesetzes gilt für die Direktvergabe nicht. Dennoch vertritt der RH die Ansicht, dass Aufträge grundsätzlich schriftlich zu erteilen sind, um die Nachvollziehbarkeit sicherzustellen.

(2) Im Einzelnen stellte der RH betreffend die Zuschlagserteilung folgende Mängel fest:

Stadtwerke Bruck an der Mur GmbH

Zu den Vergabefällen Nr. 13 bis 15 (Grabungsarbeiten, Kabelverlegung, Abriss Wehranlagegebäude) der Stadtwerke Bruck an der Mur GmbH lagen keine Auftragsschreiben vor.

Stadtgemeinde Gmunden

Im Vergabefall Nr. 18 (Sanierung einer Zufahrt) mit einem Auftragswert von rd. 8.700 EUR erfolgte eine mündliche Auftragserteilung durch die Stadtgemeinde Gmunden. Im Vergabefall Nr. 30 (Kanalsanierung) mit einem Auftragswert von rd. 28.730 EUR beauftragte die Stadtge-



meinde Gmunden die Leistung erst schriftlich, nachdem wesentliche Teile der Leistung bereits erbracht waren.

Stadtgemeinde Hollabrunn

Zum Vergabefall Nr. 37 (Kamerabefahrung) der Stadtgemeinde Hollabrunn mit einer Angebotssumme von rd. 38.000 EUR lag kein Auftragsschreiben vor. Die Beauftragung erfolgte mündlich durch einen externen Planer.

Im Vergabefall Nr. 38 (Herstellung Regenwasserkanal) holte die Stadtgemeinde Hollabrunn Angebote ein, wobei das Angebot des Billigstbieters einen Angebotspreis von rd. 314.000 EUR aufwies. Im Jahr 2011 beauftragte die Stadtgemeinde mittels Auftragsschreiben den Billigstbieter mit einer Teilsumme von 162.500 EUR. Die beiden weiteren Teilleistungen beauftragte ein externer Planer der Stadtgemeinde mündlich im Jahr 2012.

KommReal Hollabrunn GmbH

Zum Vergabefall Nr. 45 (Adaptierung Euro-Hauptschule) der KommReal Hollabrunn GmbH mit einem Auftragswert von 20.000 EUR lag kein Auftragsschreiben vor.

- 17.2** Nach Ansicht des RH erschwerte eine mündliche Auftragsvergabe – auch bei kleineren, direkt beauftragten Bauvorhaben – die Überprüfung der Einhaltung des vereinbarten Leistungsumfangs und der Auftragsbedingungen und somit die Nachvollziehbarkeit des Einsatzes öffentlicher Mittel.

Der RH kritisierte, dass die Stadtgemeinde Hollabrunn, die Stadtwerke Bruck an der Mur GmbH und die KommReal Hollabrunn GmbH in den überprüften Vergabefällen die Leistung nicht schriftlich – mittels Auftragsschreiben – beauftragten. Weiters kritisierte er, dass die Stadtgemeinde Gmunden im Vergabefall Nr. 30 (Kanalsanierung) die Leistung erst nach der Erbringung schriftlich beauftragte.

Der RH empfahl den Stadtgemeinden Gmunden und Hollabrunn sowie der Stadtwerke Bruck an der Mur GmbH und der KommReal Hollabrunn GmbH, die Vergabe von Leistungen grundsätzlich vor der Leistungserbringung mittels Auftragsschreiben durchzuführen, um die Nachvollziehbarkeit sicherzustellen.

Abwicklung der Vergaben in der Praxis

17.3 (1) *Laut Stellungnahme der Stadtgemeinde Gmunden sehe ihr Regelwerk eine mündliche Auftragserteilung für Bauleistungen nicht vor. Der Vergabefall Nr. 18 (Sanierung einer Zufahrt) mit einem Auftragswert von 8.700 EUR sei eine Ausnahme gewesen. Ein Verstoß gegen das Bundesvergabegesetz könne darin allerdings nicht gesehen werden. Die nachträgliche schriftliche Beauftragung nach Vorliegen eines erforderlichen Beschlusses des zuständigen Gremiums – wie im Vergabefall Nr. 30 (Kanalsanierung) – stelle die Ausnahme dar und sei lediglich durch die zeitlichen Gegebenheiten erklärbar.*

(2) Die KommReal Hollabrunn GmbH sagte in ihrer Stellungnahme zu, die Vergabe von Leistungen künftig grundsätzlich vor Leistungserbringung mittels Auftrags schreiben durchzuführen.

17.4 Der RH stellte gegenüber der Stadtgemeinde Gmunden klar, dass eine mündliche Auftragsvergabe bei einer Direktvergabe keinen Verstoß gegen die Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes darstellt. Er betonte jedoch die Notwendigkeit einer schriftlichen Auftragserteilung – auch bei Direktvergaben –, weil nur diese Vorgangsweise eine Überprüfung der Einhaltung des vereinbarten Leistungsumfangs, der Auftragsbedingungen und somit die Nachvollziehbarkeit des Einsatzes öffentlicher Mittel ermöglicht. Die Beschlüsse der zuständigen Gremien sind grundsätzlich rechtzeitig – vor dem Beginn der Leistungserbringung – herbeizuführen. Da unabhängig von einer späteren schriftlichen Beauftragung auch schlüssige Handlungen (wie der einvernehmliche Beginn der Leistungserbringung) ein Vertragsverhältnis begründen können, wäre die Entscheidungsfreiheit der zuständigen Gremien andernfalls faktisch nicht mehr gegeben.

Vertragsänderung

18.1 In den Vergabefällen Nr. 13 (Grabungsarbeiten Schifffländ) und Nr. 15 (Abriss Wehranlagegebäude) der Stadtwerke Bruck an der Mur GmbH, im Vergabefall Nr. 29 (Erweiterung Urnenfriedhof) der Stadtgemeinde Gmunden und in den Vergabefällen Nr. 44 (HKLS-Arbeiten Kinderhort), Nr. 46 (Baumeisterarbeiten Euro-Hauptschule) und Nr. 47 (HKLS-Arbeiten Euro-Hauptschule) der KommReal Hollabrunn GmbH wichen die Abrechnungen hinsichtlich der Leistungsinhalte oder der Art der Abrechnung wesentlich von den zugeschlagenen Angeboten ab.

So waren mit Einheitspreisen angebotene Leistungen pauschal abgerechnet, Inhalt und Preise von pauschal angebotenen Leistungen waren geändert oder die Abrechnungen enthielten Leistungen, deren Preise aus den zugeschlagenen Angeboten nicht ableitbar waren. Zu den angeführten Änderungen der Bauverträge lagen keine schriftlichen Begründungen, Prüfberichte oder sonstige Dokumentationen vor.



- 18.2** Der RH kritisierte, dass die Stadtwerke Bruck an der Mur GmbH, die Stadtgemeinde Gmunden und die KommReal Hollabrunn GmbH in den oben angeführten Vergabefällen Änderungen der Bauverträge ohne angemessene Dokumentation beauftragten oder zuließen.

Der RH empfahl der Stadtgemeinde Gmunden, der Stadtwerke Bruck an der Mur GmbH und der KommReal Hollabrunn GmbH, bei erforderlichen Änderungen der Bauverträge – z.B. zusätzlichen oder geänderten Leistungen – die Begründung für die Änderung und die Prüfung der Preisangemessenheit sowie die Beauftragung der zusätzlichen oder geänderten Leistung in angemessener Art und Weise schriftlich zu dokumentieren, um die Nachvollziehbarkeit sicherzustellen.

Die Art der Abrechnung (nach Einheitspreisen oder pauschal) sollte nur dann geändert werden, wenn damit nachvollziehbare Vorteile für den Auftraggeber einhergehen. Diese Vorteile wären zu dokumentieren.

- 18.3** *Die KommReal Hollabrunn GmbH sagte in ihrer Stellungnahme zu, künftig bei Änderungen die Begründung dafür und die Prüfung der Preisangemessenheit sowie die Beauftragung der zusätzlichen oder geänderten Leistung in angemessener Art und Weise schriftlich zu dokumentieren. Die Bauvorhaben, denen die dahingehend kritisierten Vergabefälle Nr. 44, Nr. 46 und Nr. 47 zuzuordnen waren, seien unter einem enormen zeitlichen Druck gestanden (vgl. TZ 13).*

- 18.4** Der RH entgegnete der KommReal Hollabrunn GmbH, dass auch bei Bauvorhaben mit einem ambitioniertem Zeitplan sicherzustellen ist, dass Änderungen, Prüfhandlungen und Beauftragungen für Dritte nachvollziehbar sind.

Beschaffung von Bauleistungen – Interne Kontrolle

19.1 Konkrete schriftliche Konzepte für ein Internes Kontrollsystem (IKS) mit Augenmerk auf den Vergabeprozess gab es bei den überprüften öffentlichen Auftraggebern nicht. Gemeindeordnungen und Gesellschaftsverträge beinhalteten u.a. auch IKS-Aspekte:

- Prinzip der Funktionstrennung, Regelungen bezüglich der Wertgrenzen und des Vier-Augen-Prinzips²⁴ (siehe TZ 7 und TZ 8) und
- Vorgaben zur Vergabedokumentation (Stadtgemeinde Hollabrunn) (siehe TZ 8).

Die Gebarungsüberprüfung des RH zeigte vor allem Mängel bei der Auftragswertermittlung, der Einholung von mehreren Angeboten bei Direktvergaben laut internen Richtlinien, bei der Dokumentation und bei der Zuschlagserteilung (siehe Tabelle 12).

19.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die festgeschriebenen Kontrollmaßnahmen nur einen Teil der Mindestanforderungen eines IKS für den Kernbereich des Vergabeprozesses (z.B. Vier-Augen-Prinzip) abdeckten. Ein IKS bei Vergabeprozessen sollte – unter Berücksichtigung der Größe der Verwaltungseinheiten – spezielles Augenmerk auf die Nachvollziehbarkeit (z.B. schriftliche Leistungsbeschreibung, Auftragsvergaben) und Dokumentation bzw. die regelmäßige nachgängige Überprüfung von Vergabefällen legen.

Er wies kritisch auf die in TZ 9 bis 18 aufgezeigten Mängel bei den überprüften Vergabefällen hin und empfahl den Stadtgemeinden Bruck an der Mur, Gmunden und Hollabrunn sowie der Stadtwerke Bruck an der Mur GmbH, dem Unternehmen Verein zur Förderung der Infrastruktur der Stadtgemeinde Gmunden & Co KG sowie der KommReal Hollabrunn GmbH, für ein wirksames IKS folgende Maßnahmen zur Verbesserung der Vergabeprozesse umzusetzen:

- klare und eindeutige Leistungsbeschreibung in schriftlicher Form (TZ 13);
- ausnahmslos schriftliche Beauftragung (TZ 17);

²⁴ Auf Grundlage der Gemeindeordnungen waren in den Stadtgemeinden Genehmigungsgrenzen für den Stadtrat bzw. Gemeinderat geregelt; in den kommunalen Unternehmen waren die Genehmigungsgrenzen in der Geschäftsordnung bzw. im Gesellschaftsvertrag geregelt; Festlegungen für die Bedarfsanmeldung und –begründung sowie für Unterschriftenregelungen bzw. Zuständigkeiten (z.B. Bürgermeister, Stadtamtsdirektor, Baudirektor) sahen die Stadtgemeinden zum einen in den Regelungen zur Voranschlagsrechnung sowie zum anderen in internen Regelungen (z.B. Unterschriftenermächtigung oder Bestell- und Anordnungsbefugnisse) vor.



- Dokumentation der Angebotsabgabe und –öffnung sowie Archivierung der Unterlagen (TZ 14) und
- in regelmäßigen Abständen systematische Überprüfungen von Vergabevorgängen, mit dem Ziel, allfällige Schwachstellen und Fehlentwicklungen zeitnah zu identifizieren.

Ergänzend empfahl er – als IKS-Maßnahme – den Stadtgemeinden Bruck an der Mur und Gmunden sowie der Stadtwerke Bruck an der Mur GmbH, dem Unternehmen Verein zur Förderung der Infrastruktur der Stadtgemeinde Gmunden & Co KG sowie der KommReal Hollabrunn GmbH, für jede Vergabe ein Projektdatenblatt bzw. eine Kurzinformation zum Projekt mit folgenden Inhalten zu erstellen:

- geschätzter Auftragswert exkl. USt,
- Maßnahme (z.B. Straßensanierung, Erneuerung Straßenbelag),
- Gewerk (z.B. Baumeisterarbeiten, Malerarbeiten),
- Art der Leistung (Bauleistung, Dienstleistung, Lieferleistung),
- Genehmigung durch Stadtrat oder Gemeinderat, Klärung des adäquaten Vergabeverfahrens (z.B. Direktvergabe, nicht offenes Verfahren ohne vorherige Bekanntmachung, offenes Verfahren mit Bekanntmachung, offenes Verfahren),
- eingeladene Unternehmen,
- Bieter mit Angebotspreisen und
- Auftragnehmer mit Auftragssumme (TZ 8).

19.3 (1) *Laut Stellungnahme der Stadtgemeinde Bruck an der Mur befindet sich die Erstellung eines fundierten Internen Kontrollsystems in Vorbereitung. Die Einführung einer nachvollziehbaren, lückenlosen Dokumentation von Vergabeverfahren sei ein Bestandteil dieses neuen IKS. Ein entsprechendes Formblatt sei erarbeitet worden und werde auf Basis einer neuen Dienstanweisung für alle Mitarbeiter bei Vergaben bzw. Beschaffungen verbindlich anzuwenden sein.*

(2) *In ihren Stellungnahmen teilten die Stadtgemeinde Gmunden und das Unternehmen Verein zur Förderung der Infrastruktur der Stadtgemeinde Gmunden & Co KG mit, dass der Empfehlung des RH, Maßnahmen für ein wirksames IKS zu setzen, gefolgt und unter Berücksichtigung*

Beschaffung von Bauleistungen – Interne Kontrolle

sichtigung der personellen Ressourcen ein diesbezügliches Regelwerk erstellt werde. Dessen wesentliche Inhalte seien die Gewährleistung einer eindeutigen Leistungsbeschreibung in schriftlicher Form, schriftliche Beauftragungen, Dokumentation der Angebote und der Angebotsöffnung, allfällige Änderungen des Leistungsinhalts nach Auftragserteilung und Archivierung aller Unterlagen sowie die Erstellung eines Projektdatenblattes.

Die abschließende Bewertung, inwieweit eine interne nachträgliche systematische Überprüfung von Vergabevorgängen aufgrund der begrenzten Ressourcen von geschultem Personal möglich sei oder ob dies allenfalls an einen externen Sachverständigen delegiert werden müsse, werde noch zu treffen sein.

(3) Die Stadtgemeinde Hollabrunn und die KommReal Hollabrunn GmbH sagten in ihren Stellungnahmen zu, durch klare und eindeutige Leistungsbeschreibung in schriftlicher Form, ausnahmslos schriftliche Beauftragung, Dokumentation der Angebotsabgabe und -öffnung, Archivierung der Unterlagen sowie durch in regelmäßigen Abständen systematische Überprüfungen von Vergabevorgängen ein wirksames IKS zur Verbesserung der Vergabeprozesse umzusetzen.

Schlussempfehlungen

20 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

Stadtgemeinden
Bruck an der Mur,
Gmunden und
Hollabrunn sowie
Stadtwerke Bruck
an der Mur GmbH,
Verein zur Förde-
rung der Infrastruk-
tur der Stadtge-
meinde Gmunden &
Co KG und Komm-
Real Hollabrunn
GmbH

(1) Es wären zur Erhöhung der Transparenz und zur Steigerung des Wettbewerbs – auch wenn keine gesetzliche Verpflichtung besteht – unter Beachtung von Transaktionskosten Bekanntmachungen durchzuführen. (TZ 4)

(2) Es wären im Fall mangelhafter Durchführung von extern durchgeführten Vergabeverfahren entsprechende Honorarabzüge vorzunehmen. (TZ 5)

(3) Es wären – unter der Berücksichtigung der Transaktionskosten – nach Möglichkeit mehr Angebote als mit der Mindestanzahl gefordert einzuholen, um den Wettbewerb zu stärken. (TZ 8)

(4) Für ein wirksames IKS wären folgende Maßnahmen zur Verbesserung der Vergabeprozesse umzusetzen:

- klare und eindeutige Leistungsbeschreibung in schriftlicher Form;
- ausnahmslos schriftliche Beauftragung;
- Dokumentation der Angebotsabgabe und –öffnung sowie Archivierung der Unterlagen und
- in regelmäßigen Abständen systematische Überprüfungen von Vergabevorgängen, mit dem Ziel, allfällige Schwachstellen und Fehlentwicklungen zeitnah zu identifizieren. (TZ 19)

Stadtgemeinden
Bruck an der Mur,
Gmunden und
Hollabrunn sowie
Stadtwerke Bruck
an der Mur GmbH
und KommReal
Hollabrunn GmbH

(5) Es wäre künftig in jedem Vergabefall die Berechnung des geschätzten Auftragswerts vor der Ausschreibung schriftlich zu dokumentieren, um die Zulässigkeit des gewählten Vergabeverfahrens zu belegen sowie bei der Auftragswertermittlung die Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes über die Berechnungsregeln (z.B. Nettopreise, Berücksichtigung von Eigenleistungen und Optionen) einzuhalten. (TZ 10)

Schlussempfehlungen

Stadtgemeinden
Bruck an der Mur
und Gmunden
sowie Stadtwerke
Bruck an der
Mur GmbH, Ver-
ein zur Förderung
der Infrastruktur
der Stadtgemeinde
Gmunden & Co KG
und KommReal
Hollabrunn GmbH

(6) Es wäre eine Vorlage für eine Vergabedokumentation verpflichtend mit folgenden Inhalten einzuführen:

- geschätzter Auftragswert exkl. USt,
- Maßnahme (z.B. Straßensanierung, Erneuerung Straßenbelag),
- Gewerk (z.B. Baumeisterarbeiten, Malerarbeiten),
- Art der Leistung (Bauleistung, Dienstleistung, Lieferleistung),
- Genehmigung durch Stadtrat oder Gemeinderat, Klärung des adäquaten Vergabeverfahrens (z.B. Direktvergabe, nicht offenes Verfahren ohne vorherige Bekanntmachung, offenes Verfahren mit Bekanntmachung, offenes Verfahren),
- eingeladene Unternehmen,
- Bieter mit Angebotspreisen und
- Auftragnehmer mit Auftragssumme. (TZ 8, 19)

Stadtgemeinden
Bruck an der Mur,
Gmunden, Holla-
brunn und Stadt-
werke Bruck an der
Mur GmbH

(7) Es wäre das interne Wissen über die aktuelle Rechtslage im Bereich Vergabe sicherzustellen (z.B. durch Schulungen) und die Einschätzung von Risiken bei Vergaben bewusst zu machen. (TZ 5, 6)

(8) Es wären die jeweils vergaberelevanten Wissensinhalte an die zuständigen Mitarbeiter in zweckmäßiger Form (z.B. Dienstbesprechungen) zu kommunizieren und schriftlich festzuhalten. (TZ 6)

Stadtgemeinde
Gmunden, Stadt-
werke Bruck an der
Mur GmbH und
KommReal Holla-
brunn GmbH

(9) Bei erforderlichen Änderungen der Bauverträge, z.B. zusätzlichen oder geänderten Leistungen, wären die Begründung für die Änderung und die Prüfung der Preisangemessenheit sowie die Beauftragung der zusätzlichen oder geänderten Leistung in angemessener Art und Weise schriftlich zu dokumentieren, um die Nachvollziehbarkeit sicherzustellen. Die Art der Abrechnung (nach Einheitspreisen oder pauschal) sollte nur dann geändert werden, wenn damit nachvollziehbare Vorteile für den Auftraggeber einhergehen. Diese Vorteile wären zu dokumentieren. (TZ 18)



Stadtgemeinden
Gmunden und
Hollabrunn sowie
Stadtwerke Bruck
an der Mur GmbH
und KommReal
Hollabrunn GmbH

(10) Die Vergabe von Leistungen wäre grundsätzlich vor der Leistungserbringung schriftlich mittels Auftragsschreiben durchzuführen, um die Nachvollziehbarkeit sicherzustellen. (TZ 17)

Stadtgemeinden
Gmunden und Holla-
brunn sowie Komm-
Real Hollabrunn GmbH

(11) Es wären Preisauskünfte einzuholen, um die Vergleichbarkeit der Angebote und den Wettbewerb im Vergabeverfahren sicherzustellen. (TZ 13)

Stadtgemeinde
Gmunden und Ver-
ein zur Förderung
der Infrastruktur der
Stadtgemeinde
Gmunden & Co KG

(12) Es wären Vergabeverfahren zu wählen, die dem Bundesvergabegesetz entsprechen und somit den Wettbewerb unter den Bietern stärken. (TZ 12)

Stadtgemeinden
Bruck an der Mur
und Gmunden

(13) Es wären die bestehenden Verfahrensanweisungen – im Sinne eines Best Practice – um eine nach Wertgrenzen differenzierte Verpflichtung zur Einholung von Angeboten zu ergänzen. (TZ 8)

(14) Zur Nachvollziehbarkeit von Vergabeentscheidungen wären u.a. alle vergaberelevanten Unterlagen sieben Jahre lang aufzubewahren. (TZ 14)

Stadtwerke Bruck
an der Mur GmbH
und Verein zur För-
derung der Infra-
struktur der Stadt-
gemeinde Gmunden
& Co KG

(15) Es wären die vom RH den Stadtgemeinden Bruck an der Mur bzw. Gmunden empfohlenen Regelungen (z.B. Wertgrenzen, Arbeitsbehelfe) bezüglich der Abwicklung von Vergaben zu übernehmen. (TZ 8)

Schlussempfehlungen

Stadtgemeinden
Bruck an der Mur
und Hollabrunn

(16) Es wären die Ausschreibungsunterlagen oder schriftliche Bietieranfragen zu erstellen und lückenlos zu dokumentieren. (TZ 14)

(17) Es wären, um ein nachträgliches Auswechseln der Angebotsbestandteile zu erschweren, die Angebote entsprechend (z.B. durch Lochung) zu sichern. (TZ 14)

Stadtwerke Bruck
an der Mur GmbH
und Stadtgemeinde
Hollabrunn

(18) Es wären künftig die Leistungen umfassend – schriftlich – zu beschreiben, um vergleichbare Angebote zu erhalten und dadurch die Preisangemessenheit der zu beauftragenden Leistungen sicherzustellen. (TZ 13)

Stadtgemeinden
Gmunden und
Hollabrunn

(19) Es wäre – z.B. auf Basis eines Preisspiegels – bei augenscheinlich nicht angemessenen Preisen eine Aufklärung der Preisgestaltung zu verlangen, um spekulativen Angebotspreisen vorzubeugen. (TZ 15)

Stadtgemeinde
Bruck an der Mur

(20) Es wären zukünftig bei Leistungsvergaben die Beschlussfassungserfordernisse der Steiermärkischen Gemeindeordnung einzuhalten. (TZ 7)

(21) Der Passus in den Dienstabweisungen betreffend die Lokalpräferenz wäre zu streichen. (TZ 8)

(22) Es wären Planer mit ausreichendem Know-how im Bereich Vergabewesen zu beauftragen und selbst ausreichend Know-how aufzubauen, um Vergabeentscheidungen (z.B. Entscheidung über die Wahl des Vergabeverfahrens) nicht zur Gänze an externe Unternehmen auslagern zu müssen. (TZ 12)

(23) Projekte wären rechtzeitig zu konzipieren und zu planen, um – in Umsetzung der Dienstabweisung – Vergleichsangebote einholen zu können. (TZ 13)

(24) Es wären Ausschreibungen – unter Hinweis auf die schwerwiegenden Rechtsfolgen bei Verletzung der Stillhaltefrist (absolute Nichtigkeit) – früh genug zu beginnen sowie die Beauftragung unter Einhaltung der Stillhaltefrist vorzunehmen und auf die Datierung der Auftragschreiben – im Hinblick auf die Einhaltung der Stillhaltefrist – besonderes Augenmerk zu legen. (TZ 16)



Stadtgemeinde
Hollabrunn

(25) Es wären zukünftig die Genehmigungsgrenzen bei Vergaben einzuhalten. (TZ 7)

(26) Auftragserweiterungen wären – unmittelbar nach deren Kenntnis – durch den Stadtrat oder Gemeinderat (je nach Beschlusssumme) genehmigen zu lassen; dies wäre in einer internen Dienst-anweisung zu regeln. (TZ 7)

(27) Es wären Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität der Planung und Ausschreibung zu setzen, um Änderungen des Bauvertrags möglichst zu minimieren. (TZ 11)

(28) Bei der Einholung von Angeboten wären personelle Verflechtungen bei den Angebotserstellern auszuschließen, um die Vorteile des Wettbewerbs nutzen zu können. (TZ 13)

(29) Bei Rahmenvereinbarungen wären die Abrufmengen und die Auftragssumme wertmäßig zu spezifizieren und entsprechend schriftlich zu dokumentieren. (TZ 14)

(30) Künftig wäre ein Eingangsverzeichnis zu führen und die Niederschrift sorgfältig, vollständig und aussagekräftig zu erstellen, um die Ordnungsmäßigkeit und Transparenz des Vergabeverfahrens sowie die Gleichbehandlung aller Bieter im Verfahren sicherzustellen. (TZ 14)

(31) Der Schriftverkehr über die Mitteilung der Zuschlagsentscheidung wäre zu dokumentieren. (TZ 16)

KommReal Holla-
brunn GmbH

(32) Die in der Stadtgemeinde Hollabrunn bestehenden Regelungen betreffend die Vergabe von Leistungen wären verbindlich festzulegen. (TZ 8)

ANHANG

Überprüfte Vergabefälle der Stadtgemeinden und kommunalen Unternehmen

ANHANG

Überprüfte Vergabefälle der Stadtgemeinden und kommunalen Unternehmen

Fall Nr.	Leistung	Jahr der Beauftragung	beauftragter Betrag (ohne USt)
Stadtgemeinde Bruck an der Mur			
1	Sanierung Bahnstabsbrücke	2009	369.018,38
2	Baumeisterarbeiten; Abwasserbeseitigungsanlage Bauabschnitt 18, Baulos 1	2010	287.854,11
3	Planung und örtliche Bauaufsicht der Generalsanierung der Weitentalbachbrücke	2013	16.000,00
4	Planung Bundesbildungsanstalt für Kindergartenpädagogik	2013	29.850,00
5	Baumeisterarbeiten Bundesbildungsanstalt für Kindergartenpädagogik	2013	18.939,06
6	Sanierung Straßenbau	2013	166.162,77
7	Planung Kanal	2014	44.882,49
8	Planung und örtliche Bauaufsicht der Dachsanierung der Heiligen-Geist-Kapelle	2014	4.830,00 und 5.796,00
9	Dachdeckung der Heiligen-Geist-Kapelle	2014	85.633,54
10	Errichtung des Dachstuhls der Heiligen-Geist-Kapelle	2014	40.833,33
11	Baumeisterarbeiten der Generalsanierung der Weitentalbachbrücke	2014	398.814,76
12	Sporthalle Sanierung Flachdach	2014	200.000,00
Stadwerke Bruck an der Mur GmbH			
13	Grabungsarbeiten Schiffsländ für Wasserleitung und Strom (Grabungs- und Straßenbauarbeiten)	2009	27.915,40
14	Kabelverlegung Quellengasse (Straßenbauarbeiten)	2013	26.238,52
15	Abriss Gebäude Wehranlage Oberaich (Abbruch- und Entsorgungsarbeiten)	2013	26.419,81
16	Fischaufstiegsleiter (Baumeisterarbeiten)	2014	258.620,61
Stadtgemeinde Gmunden			
17	Sportzentrum – Planung Luftheizung Tennishalle	2009	33.102,79
18	Sanierung Zufahrt Koglerhalle	2009	8.695,01
19	Ortskanalisation Bauabschnitt 18, Baulos 1	2009	136.605,43
20	Kunstrasen – Erdarbeiten	2010	30.000,00
21	Kanalsanierung Bauabschnitt 19 (Kanalsanierungsarbeiten)	2011	709.912,45
22	Einbau einer Krabbelstube in den Kindergarten in Schörihub – Generalübernehmer	2012	363.200,00
23	Schrankenanlage Traunseegarage	2012	82.078,00
24	Kanal-Hausanschluss	2012	20.397,39
25	Sporthalle – Sanierung Hallenboden	2013	178.397,99
26	Sanierung öffentliche WC-Anlage Kursaalgasse	2014	100.000,00
27	Fassadensanierung Seeschloss Ort (Gerüstung)	2014	13.870,00
28	Erneuerung Badesteg Weyer	2014	41.787,50
29	Erweiterung Urnenfriedhof (Generalunternehmerleistung)	2014	26.650,66
30	Kanalsanierung Bauabschnitt 23 (Planung)	2014	28.730,00
Verein zur Förderung der Infrastruktur der Stadtgemeinde Gmunden & Co KG			
31	Dienstleistungszentrum (Generalübernehmer)	2011	4.211.635,00
Stadtgemeinde Hollabrunn			
32	Edelstahlgeländer für Kläranlage Hollabrunn	2009	4.850,00
33	Ingenieurleistungen für die Erweiterung des Schmutzwasserkanals Kleedorf	2009	10.585,30
34	Baumeisterarbeiten für das Veranstaltungskompetenzzentrum Hollabrunn	2009	327.893,75

35	Planung und örtliche Bauaufsicht; Bushaltestellenüberdachung; Bahnhofplatz Hollabrunn	2010	35.000,00
36	Pflasterarbeiten; Bushaltestellenüberdachung; Bahnhofplatz Hollabrunn	2010	89.788,50
37	Kamerabefahrung westlich des Göllersbachs für die Erstellung des Kanalinformationssystems	2010	37.963,00
38	Herstellung Regenwasserkanal	2011	313.855,86
39	Außenportale und Glasfassaden – Studentenheim Hollabrunn	2011	2.557.000,00
40	Abschätzung der Neuabgrenzung des Schutzgebiets Brunnenfeld 2	2012	4.685,60
41	Sanierung Abwasserbeseitigungs- und Wasserversorgungsanlage	2012	1.023.815,61
42	Baumeisterarbeiten barrierefreier Zugang Rathaus	2013	98.093,90
43	Straßenbauarbeiten	2013	1.938.057,81
KommReal Hollabrunn GmbH			
44	Schaffung einer Kleinkindergruppe im Kinderhort Winiwarerstraße (HKLS-Arbeiten)	2013	17.746,89
45	Adaptierung der Euro-Hauptschule (Ingenieurleistungen)	2014	20.000,00
46	Adaptierung der Euro-Hauptschule (Baumeisterarbeiten)	2014	42.878,00
47	Adaptierung der Euro-Hauptschule (HKLS-Arbeiten)	2014	41.840,10

Quellen: Bruck an der Mur; Stadtwerke Bruck an der Mur GmbH; Gmunden; Verein zur Förderung der Infrastruktur der Stadtgemeinde Gmunden & Co KG; Hollabrunn; KommReal Hollabrunn GmbH

Wien, im September 2016

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

