



Vergabestrategie und -praxis bei Hochbauvorhaben des Landes

Auskünfte

Oberösterreichischer Landesrechnungshof
A-4020 Linz, Promenade 31
Tel.: (+43 732) 7720-11426
E-Mail: post@lrh-ooe.at
www.lrh-ooe.at

Impressum

Herausgeber:
Oberösterreichischer Landesrechnungshof
A-4020 Linz, Promenade 31

Redaktion:
Oberösterreichischer Landesrechnungshof
Herausgegeben: Linz, im Mai 2023

INHALTSVERZEICHNIS

Kurzfassung	1
Überblick.....	5
Zuständigkeiten und Aufgabenbereiche	5
Nachhaltige Beschaffung	5
Interne Vergabe-Regelungen und Prozesse der Abteilung GBM und der LIG	6
Vergabecontrolling der Abteilung GBM und der LIG.....	11
Kooperationen mit anderen beschaffenden Stellen	12
Entwicklung der Auftragsvergaben	13
Überprüfte Vergabefälle.....	13
Feststellungen zu den einzelnen Vergabephasen.....	18
Bekanntmachung und Ausschreibung.....	18
Schwellenwerte	18
Auftragswertermittlung.....	18
Wahl des Vergabeverfahrens	19
Direktvergabe – Einholung von Vergleichsangeboten.....	20
Angebotsöffnung und -prüfung.....	22
Bieterübergreifende Analyse der Angebote.....	24
Zuschlagsentscheidung und -erteilung.....	28
Dokumentation und Archivierung	30
Wissensmanagement zu Beschaffungsvorgängen.....	31
Zusammenfassung der Empfehlungen.....	32

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Übersicht Ermächtigungen Gruppe GBM-BT	7
Tabelle 2:	Übersicht Ermächtigungen LIG	8
Tabelle 3:	Übersicht Vergabeprozesse im ELVIS	8
Tabelle 4:	Hochbauvorhaben, Beschaffungen im Zeitraum 1.1.2017 bis 31.10.2022	13
Tabelle 5:	Überprüfte Vergabefälle	14
Tabelle 6:	Schwellenwerte Unterschwellenbereich	18
Tabelle 7:	Baumeisterarbeiten, ausgewählte Positionen	26
Abbildung 1:	Beispiel eines Graphen (VK 0,09 und RDM 7,45)	25
Abbildung 2:	Beispiel eines Graphen (VK 0,04 und RDM 6,12)	26
Abbildung 3:	Beispiel eines Graphen (VK 0,12 und RDM 0,04)	27
Abbildung 4:	Bauleiter:innen (1-31) absteigend nach Alter (Stand 15.2.2023)	31

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS/GLOSSAR

A

ABC-Analyse	Ist ein betriebswirtschaftliches Analyseverfahren (Programmstrukturanalyse). Sie teilt eine Menge von Objekten in die Klassen A, B und C auf, die nach absteigender Bedeutung geordnet sind. Eine typische ABC-Analyse gibt beispielsweise an, welche Produkte oder Kunden am stärksten am Umsatz eines Unternehmens beteiligt sind (A) und welche am wenigsten (C).
Abteilung GBM	Abteilung Gebäude- und Beschaffungs-Management
AG	Auftraggeber:in
AN	Auftragnehmer:in

B

BBG	Bundesbeschaffung GmbH
BVA	Bundesvergabebeamte
BVergG	Bundesvergabeengesetz

C

CMS	Compliance Management System der OÖ Landesholding GmbH
------------	--

E

ELVIS	Elektronisches Aktensystem des Landes OÖ
--------------	--

F

Facility-Management	Ist die Betrachtung, Analyse und Optimierung aller kostenrelevanten Vorgänge rund um ein Gebäude, ein anderes bauliches Objekt oder eine im Unternehmen erbrachte (Dienst)Leistung, die nicht zum Kerngeschäft gehört.
----------------------------	--

G

Gruppe GBM-B	Gruppe Beschaffung der Abteilung GBM
Gruppe GBM-BT	Gruppe Bau-Technik der Abteilung GBM
Gruppe GBM-OBM	Gruppe Objekt- und Betriebsmanagement der Abteilung GBM
GU	Generalunternehmer

L

LIG	Landes-Immobilien GmbH
------------	------------------------

O

OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OSB	Oberschwellenbereich: Als ein Vergabeverfahren im OSB gilt jenes, bei dem der geschätzte Auftragswert (exkl. Umsatzsteuer) mindestens die gültigen Schwellenwerte (z. B. bei Bauaufträgen 5,38 Mio. Euro) erreicht.

R

Relatives Distanzmaß (RDM)	Das Relative Distanzmaß – auch Stützofferten Screen, wurde von der Wettbewerbskommission der Schweiz entwickelt, um kollusives Verhalten von Unternehmen im Tief- und Straßenbaumarkt aufzudecken. Für die Berechnung des RDM teilt man die Differenz zwischen den zwei tiefsten Geboten durch die Standardabweichung der restlichen Angebote einer einzelnen Ausschreibung.
-----------------------------------	--

S

SAP	System Analyse Programmentwicklung: Ist eine Software, die für die Steuerung von Geschäftsprozessen, die effektive Datenverarbeitung und den Informationsfluss entwickelt wurde.
------------	--

U

USB	Unterschwellenbereich: Als ein Vergabeverfahren im USB gilt jenes, bei dem sich der geschätzte Auftragswert (exkl. Umsatzsteuer) unter dem gültigen Schwellenwert befindet.
------------	---

V

Variationskoeffizient (VK)	Der Variationskoeffizient ist ein Maß für die relative Streuung. Er gibt an, wie viel Prozent des Durchschnitts die Standardabweichung beträgt. Somit handelt es sich um das prozentuale Verhältnis der Standardabweichung zum arithmetischen Mittel.
VwGH	Verwaltungsgerichtshof

VERGABESTRATEGIE UND -PRAXIS BEI HOCHBAUVORHABEN DES LANDES

Geprüfte Stellen:

Abteilung Gebäude- und Beschaffungs-Management (GBM)
Landes-Immobilien GmbH (LIG)

Prüfungszeitraum:

7. November 2022 bis 15. März 2023

Rechtliche Grundlage:

Initiativprüfung im Sinne des § 4 Abs. 1 Z 1 in Verbindung mit § 2 Abs. 1 Z 1 und 3 des Oö. LRHG 2013, idgF

Prüfungsgegenstand und -ziel:

Der LRH analysierte in seiner Prüfung, welche Strategien das Land OÖ bei Vergabeverfahren im Hochbau verfolgt und welche Maßnahmen es dabei setzt, um möglichst wirtschaftlich zu beauftragen.

Prüfungsergebnis:

Das vorläufige Ergebnis der Prüfung wurde den geprüften Stellen gemäß § 6 Abs. 5 LRHG 2013 am 17. April 2023 zur Abgabe einer schriftlichen Stellungnahme übermittelt.

Die Abteilung Gebäude- und Beschaffungs-Management und die Landes-Immobilien GmbH haben am 4. Mai 2023 auf die Abgabe einer Stellungnahme verzichtet.

Legende:

Nachstehend werden in der Regel punktweise die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Absatzbezeichnung), deren Beurteilung durch den LRH (Kennzeichnung mit 2), *die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3 und im Kursivdruck)* sowie die allfällige Gegenäußerung des LRH (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht.

In Tabellen und Anlagen des Berichtes können bei der Summierung von gerundeten Beträgen und Prozentangaben durch die EDV-gestützte Verarbeitung der Daten rundungsbedingte Rechendifferenzen auftreten.

KURZFASSUNG

(1) Beschaffungsleitfaden der Landesverwaltung zur Verfügung stellen

Eine Zielsetzung bei Beschaffungen ist es, verstärkt auf umweltfreundlich produzierte und nachhaltige Produkte zu setzen. Dazu wurde Mitte 2021 von der Abteilung Gebäude- und Beschaffungs-Management, Gruppe Beschaffung ein Praxisleitfaden erarbeitet, der die Möglichkeiten einer qualitätsorientierten nachhaltigen Beschaffung im Rahmen der rechtlichen und wirtschaftlichen Möglichkeiten aufzeigt. Der Leitfaden wird derzeit überarbeitet. Der LRH regt an, den Leitfaden wie geplant 2023 innerhalb der Landesverwaltung zur Verfügung zu stellen. (Berichtspunkt 2)

(2) Regelungen und Prozesse zur Auftragsvergabe verfeinern und präzisieren

Interne Festlegungen der Abteilung Gebäude- und Beschaffungs-Management, Gruppe Bau-Technik regeln die Dokumentationspflichten bei den Auftragsvergaben. Dies gewährleistet eine durchgängige Dokumenten- und Ablagestruktur. Diese Festlegungen enthalten derzeit keine Verpflichtung zur Ablage einer nachvollziehbaren Ermittlung des geschätzten Auftragswertes. In Einzelfällen waren noch „ältere Dokumentenvorlagen“ in Verwendung. Der LRH empfiehlt, die Dokumentationspflicht um die Unterlagen zur Ermittlung des geschätzten Auftragswertes zu ergänzen. Zudem sind die Vorlagedokumente durchgängig an die aktuellen Regelungen anzupassen. (Berichtspunkt 5)

Bei Auftragswerten über 100.000 Euro netto nutzt die Abteilung Gebäude- und Beschaffungs-Management seit 2018 standardmäßig eine elektronische Vergabepattform. Eine Verschriftlichung dieser Vorgangsweise findet sich in den internen Regelungen der Abteilung Gebäude- und Beschaffungs-Management bzw. der Landes-Immobilien GmbH nicht. Die Plattform stellt alle Tools für die Abwicklung der Verfahren und eine vollständige Dokumentation zur Verfügung. Alle Dokumente können strukturiert exportiert werden. Diese Funktion wird auch in unterschiedlichen Umfängen von den Projektbeteiligten genutzt. Eine einheitliche Regelung dazu ist derzeit nicht vorhanden. Der LRH empfiehlt, die Regeln für die Nutzung dieser Plattform und für eine einheitliche Dokumentablage festzulegen und zu verschriftlichen. (Berichtspunkt 7)

(3) Vorhandene Daten für Vergabecontrolling nutzen

Für den LRH stellen strukturierte und transparente Auswertungsmöglichkeiten der abgewickelten Vergabefälle (z. B. durch statistische Kennwerte) ein wichtiges Kontrollinstrument für die vergebende Stelle dar. Die Abteilung Gebäude- und Beschaffungs-Management, Gruppe Bau-Technik gab an, dass derartige Auswertungen mit den bestehenden Systemen/Datenabfragen nicht erstellt bzw. durchgeführt werden. Im Laufe der Prüfung zeigte sich, dass ein bestehendes internes EDV-System die für ein Vergabecontrolling relevanten Daten beinhaltet, und damit ein Vergabecontrolling

ermöglicht. Der LRH empfiehlt, diese vorhandenen Daten zu nutzen, um ein Vergabecontrolling zu implementieren. Dazu wären auch die Prozesse entsprechend anzupassen. (Berichtspunkt 8 – VERBESSERUNGSVORSCHLAG I)

(4) Dokumentationspflichten erweitern

In der Gruppe Bau-Technik besteht derzeit keine Regelung, dass Auftragswertermittlungen im ELVIS abzulegen sind. Gemäß den Bestimmungen des BVergG 2018 stellt der geschätzte Auftragswert jedoch jene Größe dar, die einerseits für die Auswahl des Vergabeverfahrens und andererseits für die Einordnung des Vorhabens (Unterschwellen- oder Oberschwellenbereich) entscheidungsrelevant ist. Der LRH empfiehlt daher, interne Regelungen zu schaffen, die eine einheitliche, nachvollziehbare Ablagestruktur und eine verbindliche Dokumentation im ELVIS gewährleisten. (Berichtspunkt 14)

Bei mündlichen Direktvergaben war festzustellen, dass diese lediglich durch die Rechnung des jeweiligen beauftragten Unternehmens belegt waren. Der LRH empfiehlt, derartige Beauftragungen mit einem Aktenvermerk zu dokumentieren. (Berichtspunkt 18)

(5) Bei Auftragswerten knapp am Schwellenwert nächsthöheres Vergabeverfahren wählen

Erfahrungsgemäß sind Auftragswerte mit Schätzungenauigkeiten behaftet und eher zu niedrig beziffert. Daher empfiehlt der LRH für jene geschätzten Auftragswerte, bei denen der Schwellenwert nur knapp unterschritten wird, das nächsthöhere Vergabeverfahren zu wählen. So kann ein bekämpfbarer Vergaberechtsverstoß vermieden werden. Das gilt insbesondere für Bauvorhaben knapp an der Grenze zwischen Ober- und Unterschwellenbereich. (Berichtspunkte 15 und 16)

(6) Angebotsprüfung risikoorientiert erweitern

Neben den rechtlichen Verfahrens-Grundsätzen und der rechnerischen Richtigkeit der Angebote kommen der Feststellung der Preisangemessenheit und von Auffälligkeiten im Bieterverhalten im Vergabeverfahren besondere Bedeutung zu. Der LRH wählte für seine Prüfung der Preisangemessenheit risikoorientiert 38 Angebotsöffnungsprotokolle aus und analysierte sie anhand statistischer Parameter. Bei aus der statistischen Analyse hervorstechenden Beispielen prüfte der LRH das Vorhandensein von positionsweisen Preisvergleichen.

Die dabei festgestellten, teils großen, Schwankungen der Einheitspreise und der Angebotssummen hätten nach Meinung des LRH zu einer eingehenden Prüfung führen sollen. Um einen gesamthaften Überblick über die Preisbildung und etwaige Preisabsprachen zu erlangen, wären zukünftig für alle Angebote Preisspiegel nach Positionen zu erstellen. Die im Zuge der LRH-Prüfung beispielhaft durchgeführten Analysen sollten zukünftig, vorhabenübergreifend für gleichartige Gewerke und über einen bestimmten Zeitraum durchgeführt werden. Dies sollte auf Basis einer risikoorientierten Auswahl erfolgen. (Berichtspunkte 24 und 25)

(7) Zuständigkeiten bei Beschaffungsvorgängen einhalten

Eine Beauftragung im Berufsschulbereich (Abruf auf Basis einer „Rahmenvereinbarung“) erfolgte entgegen den Zuständigkeitsregelungen der Abteilung Gebäude- und Beschaffungs-Management durch den Nutzer und nicht durch die Bauleitung. Dies wurde erst dokumentiert, als die Rechnung zur Zahlung fällig wurde. Die zuständige Bauleitung musste daraufhin den gesamten Beschaffungsvorgang nachträglich im EDV-System erfassen, um so die Rechnung begleichen zu können. Der LRH kritisiert diesen Vorgang und empfiehlt, bei Beschaffungsvorgängen/Beauftragungen durch geeignete Maßnahmen die Einhaltung der Zuständigkeiten in Zukunft sicherzustellen. (Berichtspunkt 28 – VERBESSERUNGSVORSCHLAG II)

(8) Vorgehensweise bei Vertragsänderungen anpassen

Die Abteilung Gebäude- und Beschaffungs-Management argumentiert bei der Änderung von Verträgen (Nachträge) und deren Nichtbekanntgabe im Oberschwellenbereich damit, dass sie in ihren Leistungsbeschreibungen diesbezüglich eine Zusatzposition aufgenommen hat. Ihrer Meinung nach können damit bei Bedarf zusätzliche Leistungen (hauptsächlich Massenerweiterungen) bis maximal 50 Prozent der ursprünglichen Auftragssumme als Nachtrag beauftragt werden.

Aus Sicht des LRH räumt diese Zusatzposition dem Land nicht die Möglichkeit ein, nach freiem Ermessen und ohne Beachtung der Voraussetzungen des Bundesvergabegesetzes 2018 Zusatzleistungen zu beauftragen. Er empfiehlt, die Bekanntgabepflichten gemäß § 365 Abs. 4 Bundesvergabegesetz 2018 einzuhalten und das Vorliegen der Tatbestände des § 365 Abs. 3 Z. 5 und/oder Z. 6 Bundesvergabegesetz 2018 schlüssig zu dokumentieren. (Berichtspunkt 29)

(9) Personelle Maßnahmen dringend notwendig, um Aufgabenwahrnehmung sicherzustellen

In der Abteilung Gebäude- und Beschaffungs-Management sind aktuell 31 Bauleiter:innen mit der Abwicklung von Vergaben beschäftigt. Die damit verbundenen Aufgaben decken den gesamten Vergabeprozess ab. Von den 31 Bauleiter:innen sind aktuell 14 (rd. 45 Prozent) zumindest 57 Jahre oder älter; neun (rd. 29 Prozent) sind bereits über 60 Jahre alt.

Die Auftragsvergabe ist ein wesentlicher Prozessbaustein eines Bauprojektes und für eine wirtschaftliche, zweckmäßige und sparsame Abwicklung von besonderer Bedeutung. Es sollten geeignete personelle Maßnahmen ergriffen werden, um das intern vorhandene Fachwissen zur Abwicklung von Ausschreibungen und Auftragsvergaben zu halten bzw. auszubauen. (Berichtspunkt 31 – VERBESSERUNGSVORSCHLAG III)

(10) Die Empfehlungen des LRH an die geprüften Stellen sind unter Berichtspunkt 32 zusammengefasst.**(11) Im Sinne des § 9 Abs. 2 Oö. LRHG 2013 empfiehlt der LRH dem Kontrollausschuss betreffend folgende Beanstandungen und**

Verbesserungsvorschläge eine einmalige Folgeprüfung zu beschließen:

- I. **Das Land OÖ sollte die vorhandenen Daten nutzen, um ein Vergabecontrolling zu implementieren. Dazu wären auch die Prozesse entsprechend anzupassen. (Berichtspunkt 8 – Umsetzung ab sofort)**
- II. **Das Land OÖ sollte bei Beschaffungsvorgängen durch geeignete Maßnahmen die Einhaltung der Zuständigkeiten sicherstellen. (Berichtspunkt 28 – Umsetzung ab sofort)**
- III. **Das Land OÖ sollte geeignete personelle Maßnahmen ergreifen, um das intern vorhandene Fachwissen zur Abwicklung von Ausschreibungen und Auftragsvergaben zu halten bzw. auszubauen. (Berichtspunkt 31 – Umsetzung ab sofort)**

ÜBERBLICK

Zuständigkeiten und Aufgabenbereiche

1.1. Die Aufgabengruppe Gebäude- und Beschaffungs-Management (Abteilung GBM) ist laut den inneramtlichen Zuständigkeiten mit der Planung, Beschaffung und Erhaltung von Dienstgebäuden und sonstigen Liegenschaften¹ betraut. Zudem fällt z. B. auch die Zentrale Beschaffung in das Aufgabengebiet der Abteilung GBM.

Operativ teilen sich die Gruppe Beschaffung (GBM-B) und die Gruppe Bau-Technik (GBM-BT) die Beschaffungsaufgaben². Die Gruppe GBM-B wickelt hauptsächlich die Beschaffungen aus den zentralen Beschaffungsgruppen³ ab. Die Gruppe GBM-BT ist für die im Rahmen der ihr übertragenen baulichen Abwicklungen zuständig. Werden dabei Vergaben innerhalb der zentralen Beschaffungsgruppen notwendig, wird die Gruppe GBM-B informiert⁴ und in Abstimmung mit dieser festgelegt, welche Gruppe die Vergaben durchführen wird. Die Gruppe GBM-BT zieht die Gruppe GBM-B auch für vergaberechtliche Beratungen heran.

Für Dienstleistungen, die für Landesliegenschaften im Eigentum der Landes-Immobilien GmbH (LIG) zu erbringen sind, beauftragt⁵ die LIG seit Anfang 2004 das Land OÖ mit der unentgeltlichen Erbringung. Die Abwicklung von bautechnischen Dienstleistungen fällt dabei der Gruppe GBM-BT zu.

Nachhaltige Beschaffung

2.1. Ein Ziel des Landes OÖ ist es, die Beschaffung von umweltfreundlich produzierten und nachhaltigen Produkten weiter zu verstärken. Dazu wurde Mitte 2021 von der Gruppe GBM-B ein Praxisleitfaden⁶ erarbeitet, der die Möglichkeiten einer qualitätsorientierten nachhaltigen Beschaffung im Rahmen der rechtlichen und wirtschaftlichen Möglichkeiten aufzeigt. Derzeit wird dieser Leitfaden von der Gruppe GBM-B überarbeitet. Eine breite Nutzung durch alle im Beschaffungswesen tätigen Abteilungen der

¹ Unabhängig davon, ob das Land OÖ oder ein Dritter Eigentümer ist, soweit dies nicht in den Aufgabenbereich anderer Aufgabengruppen fällt. Dies umfasst auch die Bereitstellung und den Betrieb von Gebäuden und Liegenschaften (Kompetenzkatalog Aufgabengruppe GBM (Stand 1.4.2022)).

² Organigramm der Abteilung GBM vom 29.9.2022

³ Zentrale Beschaffungsgruppen sind: Energie, Brennstoffe, Postdienstleistungen, Reinigung von Gebäuden und Liegenschaften, Standardprodukte der Informationstechnologie und Telefonie, Bürobedarf, Serienmöbel, Raumausstattung und -einrichtung, Technisches Facility-Management, Elektrogeräte und -komponenten („Weiße Ware“), Unterhaltungselektronik und -komponenten („Braune Ware“), Entsorgung, Fuhrpark (ausgenommen LKW und Sonderfahrzeuge) sowie Bekleidung und Lebensmittel (ausgenommen regionale Frischwaren)

⁴ Das Projekthandbuch der Abteilung GBM legt fest, dass darauf zu achten ist, dass die Gruppe GBM-B bei allen Projekten (des Landes bzw. der LIG) rechtzeitig einzubinden ist, sofern eine zentrale Beschaffungsgruppe betroffen ist.

⁵ Vereinbarung zwischen der LIG und dem Land OÖ über die Erbringung von Dienstleistungen vom 24.5.2004. Der Beginn der Vereinbarung wurde darin mit 1.1.2004 festgelegt.

⁶ Öffentliche Auftragsvergabe – Praxisleitfaden Nachhaltige qualitätsorientierte Beschaffung Nutzung regionaler Stärkung Version 3 Stand 24.8.2021

Landesverwaltung ist – nach Angabe der Gruppe GBM-B – für das Jahr 2023 geplant.

- 2.2.** Der LRH anerkennt die Bestrebungen der Gruppe GBM-B zur Berücksichtigung ökologischer Aspekte in ihren Vergabeprozessen. Der Praxisleitfaden könnte es ermöglichen, Nachhaltigkeitsaspekte auch in den Vergabeverfahren zur Beschaffung von Leistungen im Bereich des Hoch- und Tiefbaus zu berücksichtigen und damit zur Umsetzung der umweltrelevanten Grundsätze des Landes OÖ⁷ beitragen. Der LRH regt an, den Leitfaden wie geplant ehest möglich innerhalb der Landesverwaltung zur Verfügung zu stellen. Bei einer Weiterentwicklung des Leitfadens sollte geprüft werden ob auch soziale Themen (z.B. Gleichstellung) Berücksichtigung finden können.

Interne Vergabe-Regelungen und Prozesse der Abteilung GBM und der LIG

- 3.1.** Für die Abwicklung von Bauvorhaben innerhalb der Gruppe GBM-BT und für alle Projekte, die im Auftrag der LIG abgewickelt werden, wurde ein Projekthandbuch⁸ erstellt. Es legt die in den einzelnen Projektphasen notwendigen Leistungen der Gruppe GBM-BT fest und beschreibt deren Zuständigkeiten innerhalb des Projektverlaufes.

In diesem Projekthandbuch ist auch festgelegt, dass bei allen Planungs- oder Baumaßnahmen mit voraussichtlichen Kosten bzw. im Wert über 40.000 Euro⁹ ein schriftlicher Projektauftrag¹⁰ durch den Auftraggeber (LIG, GBM-Objekt- und Betriebsmanagement (GBM-OBM), Dritte) zu erstellen und vom Abteilungsleiter (GBM) oder Geschäftsführer (LIG) zu genehmigen ist.¹¹

Zudem definiert das Handbuch einzelne Projektphasen¹² eines Vorhabens. Gemäß diesem wird der Gruppe GBM-BT (und im Einzelfall auch der Gruppe GBM-B) erstmals in der Projektphase „Ausführungsprojekt“

- die Durchführung der Vergabeverfahren,
- die Prüfung der Angebote mit Bestbieterermittlung,

⁷ Punkt I der Umwelterklärung 2021 des Amtes der Oberösterreichischen Landesregierung, Allgemeiner Teil

⁸ Fassung vom Oktober 2021. Dieses Projekthandbuch gilt für alle übrigen Bauprojekte außerhalb der Rechtsträgerschaft der LIG nur soweit, als es von den AG ausdrücklich zum Bestandteil des Projektauftrages erklärt wurde.

⁹ Alle im Prüfbericht genannten Beträge verstehen sich als Nettobeträge außer sie sind explizit als Bruttobeträge benannt.

¹⁰ Unter Projekt im Sinne dieses Projekthandbuches ist die Summe der Maßnahmen für Neubau, Instandhaltung und Instandsetzung (Adaptierung, Sanierung, Zu- und Umbau) von Immobilien zu deren zweckentsprechender Nutzung zu verstehen.

¹¹ Ab voraussichtlichen Projektkosten von über 500.000 Euro sind von der Projektleitung zusätzlich Quartalsberichte zum 20.1., 15.4., 15.7. und 15.10. zu erstellen. Diese haben z. B. die aktualisierte Prognose der Errichtungskosten zusammen mit den festgelegten Errichtungskosten (Soll-Ist-Abgleich) und Verschiebungen im Projektzeitplan anzuführen.

¹² Projektdefinition (Projektziel, Inhalt und Umfang), Projektauftrag, Planungsphasen, Ausführungsprojekt, Ausführungsphase und Projektabschluss (Übergabe / Inbetriebnahme / Abrechnung / Erfassung der geprüften Projektdaten im Facilitymanagement-System / Abschlussbericht)

- die Erstellung eines Vergabevorschlag für Projekte Dritter,
- die Auftragserteilung mit Bekanntgabe der Zuschlagsentscheidung und
- die Beantwortung von Aufklärungersuchen

übertragen. Bei der tatsächlichen Abwicklung ist die Gruppe GBM-BT aber bereits in der Planungsphase mit ersten Kostenschätzungen¹³ und mit der Durchführung von Wettbewerben befasst. Dabei sind bereits Vergabeverfahren durchzuführen und Verträge aufzusetzen.

3.2. Nach Ansicht des LRH regeln die Festlegungen des Projekthandbuches die Aufgaben und die Verantwortlichkeiten der Projektbeteiligten in ausreichender Form. Er regt aber an, bereits in der ersten Planungsphase die „Durchführung von Vergabeverfahren“ (z. B. im Rahmen von Wettbewerben) in die Aufgabenliste der Gruppe GBM-BT aufzunehmen.

4.1. Um die ihnen zugeteilten Aufgaben wahrnehmen zu können, ermächtigt¹⁴ die Abteilung GBM ihre Mitarbeiter:innen innerhalb definierter Wertgrenzen, Vergabeverfahren für Bau-, Liefer- und Dienstleistungen (einschließlich der Zuschlagsentscheidung) abzuwickeln. Diese Wertgrenzen sind in Tabelle 1 dargestellt.

Tabelle 1: Übersicht Ermächtigungen Gruppe GBM-BT

Wertgrenze (in Euro, brutto)	Beauftragung	Mitzeichnung	Genehmigung
≤ 5.000	Bauleiter:in	Objektmanager:in	Referatsleiter:in
≤ 5.000	Referatsleiter:in	Objektmanager:in	Gruppenleiter:in
> 5.000	Bauleiter:in	Objektmanager:in, Referatsleiter:in, Gruppenleiter:in	Abteilungsleiter:in
> 5.000	Referatsleiter:in	Objektmanager:in, Gruppenleiter:in	Abteilungsleiter:in

Quelle: LRH-eigene Darstellung auf Basis der Daten der Abteilung GBM

Diese Regelungen gewähren durchgehend ein Vier-Augen-Prinzip bei der Abwicklung von Aufträgen der Gruppe GBM-BT.

Aufträge, die im Namen der LIG unterfertigt werden, sind immer vom LIG-Geschäftsführer zu genehmigen¹⁵. In Umsetzung des Vier-Augen-Prinzips sind neben dem LIG-Geschäftsführer auch die Zeichnung durch den Handlungsbevollmächtigten bzw. einem der acht Gruppenleiter der GBM¹⁶ notwendig. Die Ermächtigungen der LIG sind in Tabelle 2 ersichtlich.

¹³ Für den Projektbeschluss erstellt die Gruppe GBM-BT (unter Mitarbeit der Gruppe GBM-B) auf Basis des akkordierten Raum- und Funktionsprogramms einen Vorentwurf mit Kostenschätzung entsprechend ÖNORM B 1801 auf Basis der Kubaturkosten (max. +/- 25 Prozent).

¹⁴ Ermächtigungen für Mitarbeiter:innen der Gruppe GBM-BT, Stand Juni 2022 – jeweils für die Dauer des Dienstverhältnisses in der jeweiligen Funktion.

¹⁵ Gemäß der Geschäftsordnung der LIG (Beilage 1, Fassung vom 19.11.2018) gibt es zudem Geschäfte, welche vor dem Abschluss der Zustimmung der Generalversammlung und/oder des Beirates bedürfen.

¹⁶ Organisationsverfügung LIG vom 3.6.2022

Tabelle 2: Übersicht Ermächtigungen LIG

Wertgrenze (in Euro, brutto)	Beauftragung	Mitzeichnung	Genehmigung
≤ 5.000	Bauleiter:in	Objektmanager:in, Referatsleiter:in	Geschäftsführer:in LIG
≤ 5.000	Referatsleiter:in	Objektmanager:in, Gruppenleiter:in	Geschäftsführer:in LIG
> 5.000	Bauleiter:in	Objektmanager:in, Referatsleiter:in, Gruppenleiter:in	Geschäftsführer:in LIG
> 5.000	Referatsleiter:in	Objektmanager:in, Gruppenleiter:in	Geschäftsführer:in LIG

Quelle: LRH-eigene Darstellung auf Basis der Daten der Abteilung GBM

Diese Regelungen sind im elektronischen Aktensystem des Landes OÖ (ELVIS) in Form von Ablaufprozessen abgebildet. Zum Prüfungszeitpunkt bestanden folgende Vergabeprozesse im ELVIS. Diese Vergabeprozesse sind in Tabelle 3 dargestellt.

Tabelle 3: Übersicht Vergabeprozesse im ELVIS

Phase	Prozesse
Ausschreibung	Ausschreibung Berichtigung Widerruf Angebotsöffnung
Auftragserteilung für Direktvergaben	1 LIG_DV___bis_5.000 (brutto) 2 LIG_DV___ab_5.000 (brutto) 1 GBM_DV___bis_5.000 (brutto) 2 GBM_DV___ab_5.000 (brutto)
Auftragserteilung für Offene/Nicht Offene Verfahren	LIG_ONOV_ab_5.000 (brutto) 1 GBM_ONOV ab_ 5.000 (brutto) Objektmanagement OBM, Straßenhochbau 2 GBM_ONOV ab_ 5.000 (brutto) Objektmanagement Sonstige

Quelle: LRH-eigene Darstellung auf Basis der Daten der GBM

Diese Prozesse gewährleisten eine Dokumentation des Ablaufes und der Genehmigungen in einem Vergabeprozess.

Manche der geprüften Vergabefälle wurden auf Basis vorangegangener Prozessversionen durchgeführt. Vergaben zwischen 5.000 und 100.000 Euro (brutto) waren in drei weitere Wertgrenzen aufgeteilt.

- 4.2. Aus Sicht des LRH scheinen die festgelegten Prozesse grundsätzlich zweckmäßig. Die endgültige Umstellung auf die aktuell geltenden Prozesse sollte abteilungsintern rasch abgeschlossen werden.

5.1. Die Einleitung eines Vergabeverfahrens erfolgt durch die Bauleitung; diese wählt auf Basis des zuvor sachkundig ermittelten geschätzten Auftragswertes¹⁷ das Verfahren zur Vergabe des Auftrages gemäß den Regelungen des Bundesvergabegesetzes (BVerG) aus. Unterstützt wird sie dabei von intern erstellten „abfragegesteuerten Dokumentenvorlagen“, die nach Auswahl der relevanten Parameter die nötigen Dokumente für die Durchführung des Vergabeprozesses erzeugen. Diese Vorlagen wurden abteilungsintern erstellt und werden situationsbezogen¹⁸ durch die Gruppe GBM-BT¹⁹ angepasst.

Interne Festlegungen regeln die Dokumentationspflichten bei den Auftragsvergaben. Dies gewährleistet eine durchgängige Dokumenten- und Ablagestruktur für jedes Vorhaben. Diese Festlegungen enthalten derzeit keine Verpflichtung zur Ablage einer nachvollziehbaren Ermittlung des geschätzten Auftragswertes; die Dokumente sind – so vorhanden – meist nur in den abteilungsinternen EDV-Projektordnern abgelegt. Die geprüften Vergabefälle zeigten auch, dass in Einzelfällen noch „ältere Dokumentenvorlagen“ in Verwendung waren, die z. B. die Dauer der Stillhaltefristen unterschiedlich lange auswiesen. (Berichtspunkt 27)

5.2. Aus Sicht des LRH stellen die vorhandenen Dokumentenvorlagen einen geeigneten Weg dar, die Abläufe von Vergabevorgängen zu vereinheitlichen und eine nachvollziehbare Dokumentenstruktur zu schaffen. Positiv sieht er auch die Möglichkeit, intern rasch auf notwendige Änderungen reagieren zu können. Der LRH empfiehlt jedoch, die Dokumentationspflicht um die Unterlagen zur Ermittlung des geschätzten Auftragswertes (Berichtspunkt 14) zu ergänzen. Zudem sind die Vorlagedokumente durchgängig an die aktuellen Regelungen anzupassen.

6.1. Nach Ende der Angebotsfrist erfolgt die Öffnung der Angebote. Dieser Schritt wird durch eine aus den internen Dokumentenvorlagen erstellte Niederschrift²⁰ dokumentiert und archiviert. Danach erfolgt die Angebotsprüfung, bei der die Vollständigkeit und rechnerische Richtigkeit der Angebote mit den Standardanalysen einer Bausoftware überprüft werden. Anschließend werden die Preisspiegel²¹ erstellt. Danach prüfen die Bauleitungen die Angemessenheit der Preise und die Gleichwertigkeit der angebotenen Produkte. Bei Bedarf erfolgt eine vertiefte Angebotsprüfung. Als Ergebnis wird ein Angebot zur Zuschlagserteilung (Bestbieter:in bzw. Billigstbieter:in) ausgewählt und die Zuschlagsentscheidung allen Bieter:innen bekanntgegeben. Im Regelfall erfolgt – nach Ablauf der Stillhaltefrist – die Beauftragung an den Bestbieter bzw. die Bestbieterin.

¹⁷ Der geschätzte Auftragswert ist der Gesamtwert eines Auftrages ohne Umsatzsteuer, der vom öffentlichen AG vorrausichtlich zu zahlen ist. Bei dieser Berechnung ist der geschätzte Gesamtwert aller der zum Vorhaben gehörigen Leistungen einschließlich aller Optionen und etwaiger Vertragsverlängerungen, die in der Ausschreibung ausdrücklich vorgesehen werden sollen, zu berücksichtigen.

¹⁸ z. B. bei Änderungen der rechtlichen Bestimmungen oder auf Grund von internen Anpassungen

¹⁹ gegebenenfalls unter Einbindung der Abteilung Informationstechnologie

²⁰ Dokumentenvorlage „Niederschrift Angebotsprüfung“. Wenn eine elektronische Vergabe erfolgte, erstellt auch die Vergabepattform ein Protokoll (Niederschrift) über die Öffnung der Angebote. Zudem werden auch Abgabeprotokolle und eine Übersicht erstellt.

²¹ Standardmäßig erfolgen Auswertungen nach Angebotssummen und Positionen.

6.2. Der o. a. Prozess ist für den LRH schlüssig und geeignet, die grundlegenden Anforderungen des BVergG 2018 zu erfüllen. Für die nötigen vertiefenden Analysen empfiehlt der LRH – zusätzlich zu den Standardanalysen – verstärkt auch die weiteren Analysemöglichkeiten (Variantenauswertungen, Preisanalyse, ABC-Analyse, Bestbieter:innen-ermittlung) der vorhandenen Bausoftware zu nutzen.

7.1. Seit 2018²² nutzt die Abteilung GBM in folgenden Fällen standardmäßig eine elektronische Vergabeplattform²³:

- Kommunikation²⁴ mit den Unternehmen/Bieter:innen bei Verfahren im Oberschwellenbereich
- Findung geeigneter Unternehmen für bestimmte Verfahren (z. B. Direktvergaben, nicht offenen Verfahren ohne vorherige Bekanntmachung oder Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung) – „Liste geeigneter Unternehmer“
- Abwicklung von offenen und nicht offenen Vergabeverfahren sowie Direktvergaben mit vorhergehender Bekanntmachung bei Auftragswerten über 100.000 Euro
- Abwicklung aller Verfahren, bei denen elektronisch erstellte Leistungsverzeichnisse (auch bei Direktvergaben) versendet werden

Eine Verschriftlichung dieser Vorgangsweise findet sich in den internen Regelungen der Abteilung GBM bzw. der LIG nicht.

Operativ werden die für den elektronischen Vergabeprozess (eVergabe) notwendigen Unterlagen durch eine entsprechende Verfahrensauswahl bei der Erstellung der „vorgabebasierenden Dokumentenvorlagen“ erzeugt. Diese bewirken auch die Erstellung der für die Vergabeplattform notwendigen Unterlagen.

Die elektronische Vergabeplattform stellt von der Bekanntmachung über die elektronische Öffnung bis hin zur Zuschlagsentscheidung alle notwendigen Tools für eine regelkonforme Abwicklung des Vergabeverfahrens zur Verfügung. Parallel bietet sie auch eine vollständige Dokumentation der Ausschreibung, ein lückenloses Öffnungsprotokoll sowie eine übersichtliche Darstellung der Angebote und Preisvergleiche. Alle Dokumente können strukturiert exportiert werden. Diese Funktion wird auch – in unterschiedlichen Umfängen – von den Projektbeteiligten der Abteilung GBM genutzt. Eine einheitliche Regelung (z. B. ein Mindestumfang) der im ELVIS abzulegenden Dokumente ist derzeit nicht vorhanden.

7.2. Die Nutzung der Vergabeplattform gewährt nach Ansicht des LRH die fachliche Unterstützung und eine einfache, transparente Abwicklung bei elektronischen Vergabeverfahren. Im Sinne einer einheitlichen Vorgehens-

²² Eine Pflicht zur Nutzung der elektronischen Vergabe besteht seit Oktober 2018 für alle öffentlichen AG im Oberschwellenbereich. Neben dem Verfahren selbst gilt diese Verpflichtung zur elektronischen Durchführung auch für die Kommunikation mit den Bietern.

²³ Das Land OÖ ist Mitglied eines Vereines, welcher eine elektronische Vergabeplattform anbietet. Sitz und Stimme im Vorstand und in der Hauptversammlung des Vereins werden von Gruppe GBM-B wahrgenommen.

²⁴ siehe § 48 Abs. 2 BVergG 2018

weise wären Regeln für die Nutzung dieser Plattform sowie für die Dokumentablage festzulegen und zu verschriftlichen.

Vergabecontrolling der Abteilung GBM und der LIG

8.1. Im Zuge der Prüfung fragte der LRH die Vertreter:innen der Abteilung GBM bzw. LIG mehrfach, ob ein Vergabecontrolling durchgeführt wird. Dieses würde eine strukturierte und transparente Auswertungsmöglichkeit der abgewickelten Vergabefälle der Abteilung GBM und der LIG innerhalb bestimmter Zeiträume (z. B. über die Art der Vergabeverfahren oder zu den gesamthaften Auftragsvolumen innerhalb der einzelnen Verfahrensarten) ermöglichen. Die Gruppe GBM-BT gab an, dass derartige Auswertungen mit den bestehenden Systemen/Datenabfragen nicht erstellt bzw. durchgeführt werden. Auch eine Gegenüberstellung der Schlussrechnungssummen und der ursprünglichen Hauptauftragssummen (Soll/Ist Vergleiche) sei standardmäßig nicht vorgesehen.

Bei über die elektronische Vergabeplattform abgewickelten Verfahren stehen derartige Auswertungen zur Verfügung²⁵.

Die Vergabeverfahren werden aber durch Kontrollmechanismen, wie z. B. den definierten Prozessen und das Mehr-Augen-Prinzip in Abhängigkeit des Vergabevolumens begleitet. Die entsprechenden Prüfschritte sind durch die Vorgaben der ELVIS-Prozesse abgebildet.

Im Rahmen einer Besprechung am Ende der LRH-Prüfung präsentierte die Gruppe GBM-BT erstmals zusätzliche Auswertungen aus einem internen EDV-System (Automatische Bau-Abwicklung – ABA) und übermittelte im Anschluss zwei²⁶ Auswertungen. Diese enthielten die für ein Vergabecontrolling relevanten Daten (z. B. auch inkl. der Schätzkosten) und würden das vom LRH bereits ab Beginn seiner Prüfung mehrfach nachgefragte Vergabecontrolling jederzeit ermöglichen.

8.2. Eine Auseinandersetzung mit den statistischen Kennwerten der abgewickelten Vergabefälle stellt ein wichtiges Kontrollinstrument für die vergebende Stelle dar. Über zusätzliche Auswertungskriterien (z. B. Zeitraum, Vergabeverfahren, Status, Fachbereiche) lassen sich differenzierte Berichte erstellen. Der LRH kritisiert, dass trotz der offensichtlich vorhandenen internen Daten – laut Angabe der Gruppe GBM-BT – keine Vergabecontrolling-Auswertungen vorhanden sind. In diesem Zusammenhang ist nicht verständlich, warum diese Daten von der Gruppe GBM-BT erst in der Endphase der laufenden LRH-Prüfung zur Verfügung gestellt wurden.

Der LRH empfiehlt, ab sofort die vorhandenen internen Daten zu nutzen, um ein Vergabecontrolling zu implementieren; dazu wären auch die Prozesse entsprechend anzupassen. Zudem sollten auch die Möglichkeiten der elektronischen Vergabeplattform miteinbezogen werden.

²⁵ Zu Beginn der Prüfung war eine gesamthafte Auswertung der über die elektronischen Vergabeplattform abgewickelten Verfahren eingeschränkt möglich.

²⁶ Eine Auswertung aller Aufträge in Zeitraum 2017 bis 2022 über alle Vergabearten sowie eine Auswertung jener Aufträge aus 2017 bis 2022, welche über dem Schwellenwert einer Vergabe im Unterschwellenbereich lagen.

- 9.1.** Zusätzlich zu den internen Regelungen sind die Mitarbeiter:innen der Gruppe GBM-BT verpflichtet²⁷ bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben für die Lig das Compliance Management System (CMS) der OÖ Landesholding GmbH²⁸ einzuhalten.

Der Leitfaden „Compliance-Risikofelder“ definiert in acht Risikofeldern²⁹ Regelungen zur Einhaltung von gesetzlichen Bestimmungen, Organisationsgrundsätzen und internen Richtlinien. Insbesondere die Regelungen in den Risikofeldern „Interessenskonflikte & Befangenheit“, „Kartell- und Wettbewerbsrechtsverstoß“, „Third Party Compliance“ sowie „Auftragsvergabe & Ausschreibungen“ decken die Bereiche der Auftragsvergaben ab und bilden die Eckpfeiler für ein faires und gesetzeskonformes Miteinander mit den Geschäftspartnern.

- 9.2.** Der LRH sieht es positiv, dass ein Korruptionspräventionssystem erarbeitet und in Kraft gesetzt wurde. Im Sinne einer Sensibilisierung für die spezifischen Herausforderungen und Risiken bei Bauvorhaben sollten die Compliance-Regelungen regelmäßig evaluiert und gegebenenfalls angepasst werden.

Kooperationen mit anderen beschaffenden Stellen

- 10.1.** Ein Großteil der Vergaben im Bereich der Gebäudeerrichtung und -Instandhaltung werden von der Gruppe GBM-BT direkt abgewickelt. Für Beschaffungen, die eine der zentralen Beschaffungsgruppen der Gruppe GBM-B oder Produkte und Dienstleistungen aus den Beschaffungsgruppen³⁰ der Bundesbeschaffung GmbH (BBG) betreffen, werden diese Stellen eingebunden. Dies betrifft vorrangig die Rahmenvereinbarungen der BBG. Zudem werden die angebotenen Dienstleistungen der elektronischen Vergabeplattform genutzt.

Darüber hinaus gibt es eine laufende Zusammenarbeit im Landesbeteiligungsbereich.

- 10.2.** Die vorhandenen Regelungen scheinen zweckmäßig, um die fachliche Unterstützung sowie die transparente Abwicklung der Vergabeverfahren zu gewährleisten und auf die sich ändernden rechtlichen und technischen Erfordernisse reagieren zu können.

²⁷ Organisationsverfügung Nr. 12 – Compliance Landes-Immobilien GmbH (LIG) vom 22.11.2021

²⁸ Leitfaden (Compliance-Risikofelder), Handbuch (Compliance-Managementsystem für die Unternehmensgruppe der OÖ Landesholding GmbH) und Verhaltenskodex für die Unternehmensgruppe der OÖ Landesholding GmbH, Stand Juni 2021

²⁹ Der Leitfaden „Compliance Risikofelder“ (Version 1.0, Stand Juni 2021) betrachtet nachstehende Risikofelder: „Korruption und wirtschaftskriminelle Handlungen“, „Spenden, Sponsoring und Lobbying“, „Interessenskonflikte & Befangenheit“, „Kartell- und Wettbewerbsrechtsverstoß“, „Third-Party Compliance (Geschäftspartner, Lieferanten, Kunden, Berater & Vermittler etc.)“, „Auftragsvergabe & Ausschreibungen“, „Datenschutz“ und „Kapitalmarkt Compliance“.

³⁰ Laut der Verordnung des Bundesministers für Finanzen zur Bestimmung jener Güter und Dienstleistungen, die nach dem Bundesgesetz über die Errichtung einer Bundesbeschaffung Gesellschaft mit beschränkter Haftung (BB-GmbH-Gesetz) zu beschaffen sind.

ENTWICKLUNG DER AUFTRAGSVERGABEN

11.1. In der folgenden Tabelle 4 sind die Beschaffungsvorgänge (Beauftragungen/Bestellungen) der Abteilung GBM bzw. der LIG für den Zeitraum 1.1.2017 bis 31.10.2022 in Zusammenhang mit Hochbauvorhaben dargestellt.

Die Aufstellung enthält alle Beschaffungsvorgänge, die zur Errichtung/Sanierung von Gebäuden/Objekten notwendig waren. Weiters sind auch jene Kostengruppen enthalten, deren Beschaffungsvorgänge zum Betrieb (z. B. Möblierung, Telefon, EDV) der Gebäude notwendig waren; diese betrieblichen Beschaffungen wurden als Prüfungsobjekte weitestgehend ausgeschlossen.

Tabelle 4 zeigt, dass die LIG im Zeitraum 2017 bis 2022 mehr als fünfmal so viele Aufträge abgewickelt hat als die Abteilung GBM. Die LIG weist für diesen Zeitraum auch die höchsten Jahresauftragssummen auf und in Summe einen siebenmal höheren Wert als die Abteilung GBM. Der Sprung bei der Auftragssumme der LIG im Jahr 2018 gegenüber dem Vorjahr erklärt sich daraus, dass 2018 die Bauvorhaben zur Generalsanierung der Landwirtschaftlichen Berufs- und Fachschule Schlierbach und zum Wiederaufbau der Berufsschule Altmünster nach dem Brand im Jahr 2016 starteten.

Tabelle 4: Hochbauvorhaben, Beschaffungen im Zeitraum
1.1.2017 bis 31.10.2022

Jahr	Anzahl			Auftragssumme in Euro		
	LIG	GBM	Summe	LIG	GBM	Summe
2017	452	55	507	8.719.790	3.384.686	12.104.476
2018	678	145	823	30.173.586	1.958.869	32.132.455
2019	842	128	970	18.729.545	1.999.552	20.729.097
2020	1.016	271	1.287	17.876.196	5.857.884	23.734.080
2021	1.068	237	1.305	20.639.505	2.013.032	22.652.537
2022	1.236	111	1.347	21.653.782	1.225.479	22.879.261
Summe	5.292	947	6.239	117.792.404	16.439.502	134.231.906

Quelle: LRH-eigene Darstellung auf Basis von Daten der Abteilung GBM

ÜBERPRÜFTE VERGABEFÄLLE

12.1. Zur Überprüfung der Vergabefälle zog der LRH Stichproben. Die Datenbasis für die Auswahl dieser Stichproben bildete die Aufstellung laut Tabelle 4 „Beschaffungsvorgänge im Zusammenhang mit Hochbauvorhaben im Zeitraum 1.1.2017 bis 31.10.2022“.

Die Kriterien zur Stichprobenauswahl waren:

- Kreditor nach Anzahl der Aufträge

- Kreditor nach Maximalwert sowie Median der Auftragssumme
- Sonderauswahl nach Gebäudetypen

In einem weiteren Schritt wurden aus der Datenmenge jene Vergaben ausgeschlossen, die beweglichen Einrichtungen und Betriebseinrichtungen zuzuordnen waren.

Es ergab sich eine Grundgesamtheit von 3.654 Vergabefällen mit einer Gesamtauftragssumme von rd. 58,5 Mio. Euro. Die aus der Grundgesamtheit gewonnene Stichprobengröße betrug 46 Vergabefälle.³¹

Die wesentlichen Prüfungsinhalte waren:

- Einhaltung der internen Soll-Prozesse
- Erhebung der Prozesse zur Qualitätskontrolle der Ausschreibungsunterlagen
- Qualität der Angebotsprüfung
- Einhaltung vergaberechtlicher Bestimmungen
- Wettbewerb (Anzahl der Bieter, Preisangemessenheit und Auffälligkeiten im Bieterverhalten)

Tabelle 5: Überprüfte Vergabefälle

Nr.	Objekt, Bezeichnung des Vorhabens	Auftragsbezeichnung	Vergabeverfahren	Auftrags- datum	Auftrag in Euro netto
1	Anton Bruckner- International-School, Neubau	Elektroinstallation	Offenes Verfahren (OSB)	19.9.2019	1.079.378,93
2	Anton Bruckner- International-School, Neubau	Honorare (Vorbereitung Objektplanung)	Mehrjährige Vereinbarung zur Aufteilung der Kosten untrennbarer Leistungen ³²		7.571.556,00
3	Anton Bruckner- International-School, Neubau	Sportstättenbau	Verhandlungs- verfahren	26.2.2020	458.652,16
4	Berufsschule Altmünster, Wiederaufbau, Sanierung Bauteil D	Baumeisterarbeiten	Offenes Verfahren (OSB)	30.6.2020	313.192,25
5	Berufsschule Altmünster, Wiederaufbau, Sanierung Bauteil D	Fliesenlegerarbeiten	Direktvergabe (Vergabe auf Grund eines bereits erteilten Auftrages)	11.12.2020	76.460,43
6	Berufsschule Altmünster, Wiederaufbau, Sanierung Bauteil D	Trockenbauarbeiten	Direktvergabe mit vorheriger Bekannt-machung	6.11.2020	198.064,44

³¹ Daraus ergibt sich ein Konfidenzniveau von rd. 95 Prozent und eine Fehlerspanne von 15 Prozent.

³² Zahlungsplan vom 26.11.2018

Nr.	Objekt, Bezeichnung des Vorhabens	Auftragsbezeichnung	Vergabeverfahren	Auftrags- datum	Auftrag in Euro netto
7	Berufsschule Altmünster, Wiederaufbau, Sanierung Bauteil D	Trockenbauarbeiten	Nachtragsangebot	30.8.2021	50.000,00
8	Berufsschule Altmünster, Wiederaufbau, Sanierung Bauteil D	Baumeisterarbeiten	Nachtragsangebot	23.3.2021	97.388,70
9	Berufsschule Altmünster, Wiederaufbau, Sanierung Bauteil D	Bodenlegearbeiten	Direktvergabe (Vergabe auf Grund eines bereits erteilten Auftrages)	11.12.2020	96.375,76
10	Berufsschule Altmünster, Wiederaufbau, Sanierung Bauteil D	Einbaumöblierung	Direktvergabe (Vergabe auf Grund eines bereits erteilten Auftrages)	12.4.2021	88.312,32
11	Berufsschule Freistadt 10, Sanierung Internat	Elektroinstallation	Direktvergabe (Mündlicher Auftrag)	21.12.2021	4.163,00
12	Berufsschule Freistadt 10, Neubau Bauhof Abschnitt 2	Baumeisterarbeiten	Offenes Verfahren (OSB)	23.2.2022	2.812.144,97
13	Berufsschule Freistadt 10, Neubau Bauhof Abschnitt 2	Haustechnik	Nicht offenes Verfahren	7.10.2022	660.921,58
14	Berufsschule Gmunden 1, Ausstattung Laboratorien/Klasse	Bewegliche Einrichtung/ Einbaumöblierung (Schulmöbel)	Beauftragung auf Basis eines aufrechten mehrjährigen Leistungsvertrages	4.9.2020	93.142,51
15	Berufsschule Gmunden 1 – Flieger- schule, Erhaltung 2022	Baumeisterarbeiten	Direktvergabe	7.7.2022	10.581,30
16	Berufsschule Internat Linz, Turmstr., Sanierung	Bauarbeiten Teil-GU	Nachtragsangebot	7.4.2021	995.025,77
17	Berufsschule Internat Linz, Turmstr., Sanierung	Bauarbeiten Teil-GU	Offenes Verfahren (OSB)	15.2.2018	3.463.451,51
18	Berufsschule Internat Linz, Turmstr., Sanierung	Elektroinstallation	Offenes Verfahren (OSB)	8.8.2018	1.450.096,15
19	Berufsschule Internat Linz, Turmstr., Sanierung	Heizung-Lüftung- Sanitär und Regelungstechnik	Offenes Verfahren (OSB)	10.4.2018	1.567.840,37

Nr.	Objekt, Bezeichnung des Vorhabens	Auftragsbezeichnung	Vergabeverfahren	Auftrags- datum	Auftrag in Euro netto
20	Berufsschule Internat Linz, Turmstr., Sanierung	Außenanlagen	Direktvergabe	9.6.2020	88.549,55
21	Berufsschule Linz 5, Sanierung Sanitäranlagen 2. Teil	Baumeisterarbeiten	Direktvergabe (Vergabe auf Grund eines bereits erteilten Auftrages)	30.3.2022	15.300,25
22	Bezirkshaupt- mannschaft Ried, Sicherheits- maßnahmen (Objekt)	Schlosserarbeiten	Nicht offenes Verfahren ohne vorherige Bekanntmachung	21.7.2021	148.108,70
23	Bezirkshaupt- mannschaft Ried, Sicherheits- maßnahmen (Objekt)	Baumeisterarbeiten	Nicht offenes Verfahren ohne vorherige Bekanntmachung	19.5.2021	267.238,13
24	Bezirkshaupt- mannschaft Urfahr- Umgebung, Errichtung Photovoltaikanlage	Zimmermeisterarbeiten	Direktvergabe	20.5.2021	18.668,00
25	Bezirkshaupt- mannschaft Wels-Land, Sicherheitsmaßnahmen	Installationstechnik (Heizkörper Sicherheitsschleuse)	Direktvergabe (Mündlicher Auftrag)	Oktober 2020	3.762,39
26	Landesausstellung 2016 Stadl Paura	Malerarbeiten	Direktvergabe	29.5.2020	55.000,00
27	Landesausstellung 2021 Steyr, Innerberger Stadel	Tischlerarbeiten	Direktvergabe mit vorheriger Bekanntmachung	10.12.2020	322.016,08
28	Landes- Bildungszentrum Schloss Weinberg	Elektroinstallation	Direktvergabe	9.6.2022	96.566,48
29	Landes- Bildungszentrum Schloss Weinberg	Elektroinstallation	Direktvergabe	7.10.2022	68.161,95
30	Landes- Bildungszentrum Schloss Weinberg	Brieffachanlage	Direktvergabe	19.4.2022	6.555,00
31	Landes- Bildungszentrum Schloss Zell/Pram	Installationstechnik (Heizung Kühlung Lüftung Sanitär)	Nicht offenes Verfahren ohne vorherige Bekanntmachung	3.9.2020	129.149,21
32	Landesdienstleistungs- zentrum – Betriebs- restaurant, Erneuerung Tiefkühlung	Installationstechnik	Nicht offenes Verfahren ohne vorherige Bekanntmachung	17.11.2020	144.457,16
33	Landes-Jugendhaus Wurzeralm, Umstellung Gas- auf Elektroherd	Elektrotechnik	Direktvergabe (Mündlicher Auftrag)	November 2020	4.146,92

Nr.	Objekt, Bezeichnung des Vorhabens	Auftragsbezeichnung	Vergabeverfahren	Auftrags- datum	Auftrag in Euro netto
34	Landes-Sportzentrum, Generalsanierung Mehrfach-Turnhalle	Elektrotechnik	Nicht offenes Verfahren ohne vorherige Bekanntmachung	23.12.2021	782.454,37
35	Landes-Sportzentrum, Generalsanierung Mehrfach-Turnhalle	Installationstechnik (Heizung Kühlung Sanitär)	Offenes Verfahren	18.10.2021	746.262,19
36	Landes-Sportzentrum, Generalsanierung Mehrfach-Turnhalle	Installationstechnik (Lüftung)	Direktvergabe mit vorheriger Bekanntmachung	4.10.2021	477.171,02
37	Landes-Sportzentrum, Generalsanierung Mehrfach-Turnhalle	Einbaumöblierung (Sporthallenausbau)	Nicht offenes Verfahren ohne vorherige Bekanntmachung	10.1.2022	768.384,60
38	Landes-Sportzentrum, Generalsanierung Mehrfach-Turnhalle	Baumeisterarbeiten	Nicht offenes Verfahren ohne vorherige Bekanntmachung	13.9.2021	443.396,62
39	Landhaus, Erhaltungs- maßnahmen 2021	Installationstechnik (Brandschutzklappen- Sanierung)	Direktvergabe	30.3.2021	6.693,60
40	Landhaus, Sanierung Klosterstraße 5/7 – Erdgeschoß und Innenhöfe (Objekt)	Baumeisterarbeiten	Nicht offenes Verfahren ohne vorherige Bekanntmachung	3.2.2021	289.000,16
41	Landwirtschaftliche Berufs- und Fachschule Ritzlhof, Abbruch Mais- trocknungsanlage	Baumeisterarbeiten (Bauzaun)	Direktvergabe (Mündlicher Auftrag)	23.12.2019	4.960,00
42	Landwirtschaftliche Berufs- und Fachschule Schlierbach, Generalsanierung	Baumeisterarbeiten	Offenes Verfahren (OSB)	21.9.2018	2.767.443,26
43	Landwirtschaftliche Berufs- und Fachschule Schlierbach, Generalsanierung	Baumeisterarbeiten	Nachtragsangebot	30.6.2020	450.000,00
44	Landwirtschaftliche Berufs- und Fachschule Schlierbach, Generalsanierung	Baumeisterarbeiten	Nachtragsangebot	11.11.2020	300.000,00
45	Landes- Bildungszentrum Schloss Zell/Pram	Sanierung Küchenlager Baumeisterarbeiten	Nicht Offenes Verfahren ohne vorherige Bekanntmachung	14.9.2022	130.654,57
46	Straßenmeisterei Gmunden, Erneuerung Salzsilos und Solemischanlage	Schlosserarbeiten	Offenes Verfahren	7.6.2021	1.521.262,50

Quelle: LRH-eigene Darstellung

FESTSTELLUNGEN ZU DEN EINZELNEN VERGABEPHASEN

Bekanntmachung und Ausschreibung

Schwellenwerte

- 13.1.** Folgende Tabelle 6 zeigt die Schwellenwerte des Bundesvergabegesetzes 2018 (Stand 1.1.2022) für den Unterschwellenbereich.

Tabelle 6: Schwellenwerte Unterschwellenbereich

Art des Auftrags	Unterschwellenbereich (in Euro)
Bauftrag	unter 5.382.000, einzelne Lose unter 1.000.000 und deren Gesamtwert 20 Prozent der Auftragssumme nicht überschreitet
Liefer-/Dienstleistungsauftrag	unter 215.000, einzelne Lose unter 80.000 und deren Gesamtwert 20 Prozent der Auftragssumme nicht überschreitet.
Wettbewerb	unter 215.000

Quelle: LRH-eigene Darstellung

Wenn der geschätzte Auftragswert über dem Schwellenwert liegt, ist das Vergabeverfahren gemäß den Bestimmungen für den Oberschwellenbereich durchzuführen.

Auftragswertermittlung

- 14.1.** Die Kostenschätzungen bzw. Auftragswertermittlungen wurden zumeist von externen Planern erstellt und von der GBM-Bauleitung geprüft.

Bei den Vergabefällen Nr. 29 und Nr. 45 stellte der LRH fest, dass die ermittelten Schätzkosten (geschätzter Auftragswert) zwar in das Kostenverfolgungstool (SAP) eingetragen wurden, nachvollziehbare Unterlagen zur Auftragswertermittlung aber nicht vorhanden waren. Teilweise waren auch nur Budgetsummen auf Vorhabenebene (Vergabefall Nr. 31) vorhanden.

Im ELVIS wurden die Auftragswertermittlungen nicht dokumentiert.³³ Im jeweiligen vorhabenbezogenen elektronischen Projektordner waren diese Unterlagen aber abgespeichert. Generell besteht in der Gruppe GBM-BT derzeit keine Regelung, dass diese Unterlagen im ELVIS abzulegen sind.

- 14.2.** Gemäß den Bestimmungen des BVergG 2018 stellt der geschätzte Auftragswert jene Größe dar, die einerseits für die Auswahl des Vergabeverfahrens und andererseits für die Einordnung des Vorhabens

³³ so zum Beispiel bei den Vergabefällen Nr. 1, 3, 4, 5, 6, 17, 19, 37, 38 und 42

(Unterschwellen- oder Oberschwellenbereich) entscheidungsrelevant ist. Daher sieht der LRH die Dokumentation dieser Berechnungsergebnisse als wesentliche Dokumente des Vergabevorgangs an. Er empfiehlt daher, interne Regelungen zu schaffen, die einen einheitlichen, nachvollziehbaren Aufbau und eine verbindliche Dokumentation im ELVIS gewährleisten.

Wahl des Vergabeverfahrens

- 15.1.** Die Auswahl des richtigen Verfahrenstyps (z. B. Direktvergabe) und die Festlegung³⁴, ob die Bestimmungen des Ober- oder Unterschwellenbereichs anwendbar sind, bestimmt der geschätzte Auftragswert zum Zeitpunkt der Einleitung des Verfahrens.

Beim Vergabefall Nr. 13 kam es in Anwendung der internen Regelungen zu einer Neuausrichtung des Vergabeverfahrens: Für das gegenständliche Gewerk gab es eine Kostenschätzung eines externen Planers über rd. 470.000 Euro, die damit knapp unter dem Schwellenwert (bis 500.000 Euro bei Bauaufträgen) für eine Direktvergabe mit vorheriger Bekanntmachung im Unterschwellenbereich lag. Dieses Verfahren wurde gestartet, ein Angebot wurde abgegeben und es zeigte sich, dass die Angebotssumme mit rd. 676.000 Euro deutlich über dem Schwellenwert lag. Daraufhin wurde das Verfahren widerrufen und das Verfahren als Nicht Offenes Verfahren im Unterschwellenbereich wiederholt.

Andere Verfahren (z. B. Vergabefall Nr. 28, bei dem der geschätzte Auftragswert bei rd. 96.600 Euro lag und somit den Vorgaben für eine Direktvergabe entsprach) konnten wie geplant abgewickelt werden. Auch die Endabrechnung³⁵ blieb in diesem Fall unter dem Schwellenwert.

- 15.2.** Die Wahl der Vergabeverfahren auf Basis der Auftragswertermittlungen erfolgte grundsätzlich vergaberechtskonform (BVergG, Schwellenwertverordnung) bzw. entsprechend der dazu vorhandenen internen Regelungen (Tabelle „Wahl des Vergabeverfahrens“). In Fällen, wo der geschätzte Auftragswert sehr nahe am Schwellenwert einer Direktvergabe liegt, ist die Auswahl des Vergabeverfahrens eine besondere Herausforderung. Für den LRH zeigt sich, dass es z. B. auf Grund der Marktsituation zu höheren Angebotsergebnissen und damit zur Überschreitung des Schwellenwertes für das gewählte Verfahren kommen kann. Er regt deshalb an, bei Vergaben, deren geschätzte Auftragswerte sehr knapp unter den Schwellenwerten liegen, jenes Vergabeverfahren zu wählen, das jenem über dem Schwellenwert entspricht.

Bei Vorhaben, die nach den Vergabe-Bestimmungen im Oberschwellenbereich abzuwickeln sind, ist zudem auf die Regelungen des § 14 Abs. 3 BVergG 2018³⁶ zu achten.

³⁴ Die Einstufung in den Ober- oder Unterschwellenbereich erfolgt nach der Art des Auftrags, Art des AG und dem geschätzten Auftragswert.

³⁵ Gemäß § 13 Abs. 3 BVergG ist der geschätzte Auftragswert der auszuschreibenden Leistung ohne Umsatzsteuer vom öffentlichen AG vor der Durchführung des Vergabeverfahrens sachkundig zu ermitteln. Maßgeblicher Zeitpunkt für die Ermittlung ist der Zeitpunkt der Einleitung des Vergabeverfahrens durch den öffentlichen AG.

³⁶ Für jene Lose, deren geschätzter Auftragswert weniger als 1 Mio. Euro beträgt, sofern der kumulierte Wert der vom öffentlichen AG ausgewählten Lose 20 Prozent des kumulierten Wertes aller Lose nicht übersteigt, gelten die Bestimmungen dieses Bundesgesetzes für die Vergabe von Bauaufträgen im

- 16.1.** Bei einem umfassenden Generalsanierungsvorhaben (Vergabefälle Nr. 34 bis 38) gingen die für die Gesamt-Kostenschätzung (Auftragswertermittlung) zuständige GBM-Bauleitung und die für das gesamte Bauvorhaben verantwortliche GBM-Projektleitung im Juli 2021 von einer Auftragswertsumme von rd. 5,25 Mio. Euro aus. Der Schwellenwert, ab dem Vergabeverfahren im Oberschwellenbereich durchzuführen waren, lag bei 5,35 Mio. Euro. Deshalb wurden die Vergaben in Form von Vergabeverfahren im Unterschwellenbereich durchgeführt. In den rd. 5,25 Mio. Euro war ein Schätzwert enthalten, der um mehr als 80.000 Euro gegenüber der bereits vorliegenden Fachplanerschätzung zu niedrig angesetzt worden war. Im internen "Projektauftrag" vom 21.7.2021 wurde zur Finanzierung des Vorhabens ein wegen der „Schätzgenauigkeit“ um 15 Prozent erhöhter Betrag bewilligt. Im Februar 2023 ging die GBM-Projektleitung von einer Schlussrechnungs-Gesamtsumme ("Prognosekosten Endabrechnung") für das Bauvorhaben von rd. 6,45 Mio. Euro aus. Der „Auftragsstand (Hauptaufträge inkl. Nachträge)“ betrug im Februar 2023 in Summe rd. 6,37 Mio. Euro.
- 16.2.** Bei Bauvorhaben in dieser Größenordnung ist erfahrungsgemäß eher damit zu rechnen, dass der Leistungsumfang und somit die Auftragswertsumme wegen z. B. nicht berücksichtigter – aber notwendiger – Leistungen bzw. Mengen, unvorhergesehener Leistungen oder Schätzungenauigkeiten, zu niedrig beziffert wird. Die Auftragswertermittlung könnte dadurch nicht den fachlichen und rechtlichen Anforderungen entsprechen und wäre im Vergabeverfahren von Bietern beeinspruchbar. Die weitere Entwicklung der Kosten beim o. a. Bauvorhaben untermauert diese Erfahrungen. Dafür spricht weiters auch, dass wegen der „Schätzgenauigkeit“ im internen "Projektauftrag" vom 21.7.2021 zur Finanzierung des Vorhabens ein um 15 Prozent erhöhter Betrag bewilligt wurde.

Der LRH empfiehlt bei Auftragswertschätzungen, deren Schätzwerte nur knapp unter dem Schwellenwert für Vergabeverfahren im Oberschwellenbereich liegen (in Abhängigkeit vom Projektrisiko etwa um bis zu 15 Prozent darunter,), die Vergaben gemäß den Regelungen für den Oberschwellenbereich durchzuführen. Damit kann ein durch Bieter bekämpfbarer Vergaberechtsverstoß wegen der Wahl eines falschen Vergabeverfahrens vermieden werden.

Direktvergabe – Einholung von Vergleichsangeboten

- 17.1.** Bei einem Vergabefall Nr. 29 zeigte sich, dass bei der Direktvergabe von Teilleistungen (Vorarbeiten) Aufträge auf Basis von vorab bei anderen Vorhaben durchgeführten Vergabeverfahren, also auf Basis bereits vergebener Leistungen³⁷, beauftragt wurden. Dabei lag dem geschätzten Auftragswert nur das Angebot des angefragten Bieters zugrunde. Die Preisangemessenheit war laut Auskunft des Bauleiters dadurch gegeben,

Unterschwellenbereich; für die Wahl des Verfahrens gilt als geschätzter Auftragswert der Wert des einzelnen Loses.

³⁷ bei welchen der angefragte Bieter Bestbieter war

dass das vorliegende Angebot vom Bieter auf Basis des Hauptauftrages zu kalkulieren gewesen sei. Ein Vergleich bzw. eine Prüfung der Positionspreise (Einheitspreise) fand nicht statt. Der Auftrag in der Höhe von rd. 68.000 Euro wurde erteilt. Die Abrechnung erfolgte mittels mehrerer Regierechnungen – die vorliegende Endabrechnung belief sich auf rd. 84.000 Euro. Die beauftragte Summe wurde damit um fast ein Viertel überschritten.

17.2. Der LRH sieht es kritisch, dass, auch wenn die Schwellenwerte des BVerG 2018 eingehalten wurden, Leistungen mit einem derartigen Volumen auf Grundlage von für andere Vorhaben (Objekte) durchgeführte Vergabeverfahren erteilt werden. Einzig die Vereinbarung einer gleichen Preisbasis reicht nicht aus, Auffälligkeiten in der Preisbildung³⁸ des Bieters nachvollziehen zu können. Der LRH empfiehlt daher, bei derartigen Direktvergaben jedenfalls die Preisangemessenheit positionsweise zu plausibilisieren und durch vergleichbare Referenzausschreibungen sicherzustellen.

18.1. Drei Aufträge unter 5.000 Euro wurden direkt mündlich vergeben (Vergabefälle Nr. 25, 33 und 41). Die Preisangemessenheit wurde dabei jeweils auf Basis von Erfahrungswerten bzw. Preisen vergleichbarer Vorhaben überprüft. Schriftlich dokumentiert waren diese Aufträge jeweils durch die Rechnung des beauftragten Unternehmens. Weitere schriftliche Dokumente waren nicht vorhanden.

Drei Vergaben mit Auftragswerten zwischen 5.000 und 20.000 Euro wurden jeweils an einen Bieter direkt vergeben (Vergabefall Nr. 15 – Regieangebot eines Bieters, weitere Unternehmen lehnten eine Angebotslegung wegen des geringen Auftragswertes ab, Preisangemessenheitsprüfung durch den Vergleich mit ähnlichen Bauvorhaben; Vergabefall Nr. 24 – Angebots-einholung bei einem Bieter, Preisangemessenheitsprüfung durch Eigenkalkulation der GBM-Bauleitung; Vergabefall Nr. 39 – Beauftragung auf Basis eines bereits erteilten Auftrages, Preisangemessenheitsprüfung durch Preisvergleich mit anderen Unternehmen bei einem ähnlichen Auftrag).

18.2. Der LRH hält die gewählte Vorgangsweise bzw. die internen Regelungen bei Auftragswerten unter 5.000 Euro bzw. zwischen 5.000 und 20.000 Euro für angemessen. Dabei sollte weiterhin die Preisangemessenheit in geeigneter Form sichergestellt werden.

Der LRH empfiehlt, mündliche Direktvergaben mit einem schriftlichen Aktenvermerk zu dokumentieren. Inhalte sollten jedenfalls die wesentlichen Merkmale der Beauftragung sein (z. B. Datum der Beauftragung, beauftragtes Unternehmen sowie die konkrete Person, mit der die mündliche Beauftragung vereinbart wurde, Leistungsumfang, Auftragswert, terminliche Vereinbarungen).

³⁸ Mengenabhängige Einheitspreise in der Kalkulation bergen z. B. ein Risiko für eine Preiserhöhung für den AG, wenn es zu Mengenerhöhungen kommen sollte.

Angebotsöffnung und -prüfung

19.1. Die Angebotsöffnungen, Angebotsprüfungen und insbesondere die Preisangemessenheitsprüfungen erfolgten durch die GBM-Bauleitungen. Für die Preisangemessenheitsprüfung waren z. B. Vergleichswerte von anderen Baustellen, eigene Erfahrungswerte, Preislisten und Positionspreisspiegel des laufenden Vergabeverfahrens von Bedeutung.

20.1. Ein Vergabefall (Nr. 12) betraf die Baumeisterarbeiten des 2. Bauabschnittes zur Neuerrichtung einer Berufsschule. Die Leistungen waren als Offenes Verfahren im Oberschwellenbereich auszuschreiben. Dazu gingen insgesamt zehn Angebote ein, darunter auch von Unternehmen, die mit den Arbeiten des ersten Bauabschnittes beauftragt waren. Bereits die ersten Prüfschritte ließen Unregelmäßigkeiten (z. B. gleiche Preisunterschiede, zu hohe Ansätze bei den Baustellengemeinkosten) erkennen. Die GBM-Bau- und Projektleitungen zogen umgehend einen bautechnischen Gutachter bei und die Bieter wurden für eine vertiefte Angebotsprüfung³⁹ zur Übermittlung⁴⁰ weiterer Unterlagen (z. B. Kalkulationsformblätter) aufgefordert. Ein Bieter übermittelte dazu keine Unterlagen und wurde ausgeschieden.

Zwei weitere Bieter mussten aufgrund der ersten Preisprüfung wegen Überschreitung der in den Ausschreibungsunterlagen festgehaltenen Festlegung, dass Angebote, deren Baustellengemeinkosten mehr als 15 Prozent der Nettogesamtsumme betragen, wegen nicht plausibler Zusammensetzung⁴¹ des Gesamtpreises ausgeschieden werden.

Die verbleibenden (relevanten) Angebote (zwei Bieter) wurden vom Gutachter auf die Angemessenheit bzw. die betriebswirtschaftliche Erklärbarkeit der Preise analysiert. Die Detailanalyse⁴² zeigte wesentliche Unterschiede bei den Annahmen der beiden Bieter auf, diese lagen jedoch im Rahmen des bauwirtschaftlich Erklärbaren. Der zunächst erstgereichte Bieter hatte – entgegen den Vorgaben der Ausschreibung – eine Verlagerung von Gemeinkosten vorgenommen; somit war die Preisbildung bei wesentlichen Positionen nicht nachvollziehbar. Dieses Angebot musste ausgeschieden werden. Letztendlich wurde der ursprünglich fünftgereichte Bieter mit der Ausführung beauftragt.

20.2. Der LRH weist auf die Wichtigkeit einer umfassenden Angebotsprüfung hin und sieht die frühe Einbindung des Sachverständigen im gegenständlichen Fall als positiv an.

21.1. Der zuletzt ausgeschiedene Bieter im o. a. Vergabefall (Nr. 12) stellte einen Antrag auf Nichtigerklärung dieser Ausscheidungsentscheidung. Der Nachprüfungsantrag wurde vom Oö. Landesverwaltungsgericht⁴³ als

³⁹ gemäß §§ 137 141 BVergG 2018

⁴⁰ sowie zur Fragebeantwortung zu einzelnen Punkten ihres Angebotes

⁴¹ Gemäß § 141 Abs. 1 Z. 3 BVergG 2018. Diese bestandsfeste Festlegung bewirkte, dass das abgegebene Angebot der vorstehenden Festlegung nicht entsprach. Demnach lag ein der Ausschreibung widersprechendes Angebot vor, welches gemäß § 141 Abs. 1 Z. 7 BVergG 2018 auszuschneiden war.

⁴² Prüfbericht des Sachverständigen zur vertieften Angebotsprüfung (nur Preisangemessenheit) vom 7.11.2021

⁴³ LVwG-840243/20 vom 16.2.2022

unbegründet abgewiesen und die Entscheidung des Auftraggebers (AG) bestätigt.

Als Folge dieser Entscheidung leitete die Gruppe GBM-BT eine Aktualisierung ihrer „Allgemeinen Vorbemerkungen“ in den Ausschreibungsunterlagen ein. Es ist geplant, die aktualisierte Version im Frühjahr 2023 freizugeben.

21.2. Der LRH regt an, die laufende Aktualisierung der „Allgemeinen Vorbemerkungen“ im geplanten Zeitraum umzusetzen.

22.1. Bei einem weiteren Vergabefall (Nr. 27, Direktvergabe mit vorheriger Bekanntmachung) zeigte sich bei der Analyse des Preisspiegels⁴⁴ durch den LRH, dass der letztlich beauftragte Bieter die Leistungsgruppe Baustellengemeinkosten nicht ausgepreist, sondern diese Leistungen in die Leistungspositionen miteinkalkuliert hatte. Eine Aufklärung darüber fand zum Zeitpunkt der Vergabe nicht statt.

22.2. Auftragnehmer:innen (AN) haben die Verpflichtung⁴⁵, sich bei der Erstellung des Angebotes an die Ausschreibungsunterlagen zu halten und die Preise an den dafür vorgesehen Stellen einzutragen⁴⁶. Der Bieter darf keine Verschiebung von verlangten Kosten zwischen den Leistungspositionen vornehmen. Das Angebot hätte daher zumindest einer vertieften Angebotsprüfung unterzogen und gegebenenfalls ausgeschieden werden müssen. Eine Verschiebung in andere Leistungspositionen erfüllt zudem den Tatbestand einer spekulativen Angebotserstellung. Diesem Umstand ist umso größere Bedeutung beizumessen, als beim Einheitspreis-System Mengenschwankungen letztlich dazu führen können, dass der zu zahlende Preis in keinem Verhältnis zum Marktpreis stehen würde.

In diesem Zusammenhang empfiehlt der LRH, die Sensibilität für dieses Thema zu erhöhen und im Rahmen der Angebotsprüfung verstärkt auf derartige Bieterpraktiken zu reagieren. Er regt zudem an, analog zu den Dokumenten zur Auswahl der Vergabeverfahren einen internen Leitfaden mit Ausscheidungsgründen zu erstellen.

23.1. Der LRH beschäftigte sich bei seiner Prüfung der Vergabefälle auch mit echten und unechten Bieterlücken. Bei unechten Bieterlücken gibt der AG in seinem Leistungsverzeichnis ein Leitprodukt mit dem Zusatz „oder gleichwertig“ vor. Das heißt, er verlangt vom Bieter, dass er ein bestimmtes Erzeugnis oder ein dem Leitprodukt gleichwertiges Produkt auspreist. Bei echten Bieterlücken hingegen gibt der AG bestimmte Kriterien zur Realisierung vor, ohne ein bestimmtes Produkt anzuführen. Anhand der vom AG genannten Kriterien legt der AN dann das Produkt selber fest. Diese Thematik ist für Ausschreibungen deshalb von großer Bedeutung, weil ein unzureichendes Ausfüllen von Bieterlücken einen unbehebbarer Mangel darstellt und zum Ausscheiden des Angebots führen kann.⁴⁷

⁴⁴ Preisspiegel nach Positionen vom 9.12.2020

⁴⁵ gemäß § 125 Abs. 1 BVergG 2018

⁴⁶ gemäß § 127 Abs. 1 Z. 4 BVergG 2018

⁴⁷ Gemäß ständiger Rechtsprechung liegt im Nichtausfüllen bzw. unzureichenden Ausfüllen von Bieterlücken ein unbehebbarer Mangel, wenn durch eine Mängelbehebung eine materielle Verbesserung der Wettbewerbsstellung gegenüber den Mitbietern eintreten würde (VwGH 25.2.2004, 2003/04/0186; BVA 1.8.2008, N/0064-BVA/13/2008-35; BVA 10.1.2009, N/0109-BVA/08/2009-52).

Bei den Vergabefällen Nr. 1, 18 und 19 stellte der LRH fest, dass die Bieter in den Bieterlückentexten lediglich die Herstellernamen und nicht die entsprechenden Produkte oder Erzeugnisse anführten.

- 23.2.** Laut Rechtsprechung reicht es nicht aus, bloß den Herstellernamen in der Bieterlücke anzugeben. Ein Angebot wäre dabei selbst dann auszuscheiden, wenn sich herausstellt, dass nur ein Produkt oder eine Produktfamilie des in der Bieterlücke genannten Herstellers in Frage kommt. Wenn in der Bieterlücke lediglich der Herstellernamen angegeben wird, ist eine belastbare Beurteilung der technischen Gleichwertigkeit schwer möglich. Es war daher nicht hinreichend geklärt, ob die Angebote der Zuschlagsempfänger:innen ausschreibungskonform waren oder ob sie ausgeschieden hätte werden müssen. Dies muss durch Vergabenachprüfungsbehörden entschieden werden. Bei einem Nachprüfungsverfahren wäre auch zu berücksichtigen, ob die Wettbewerbsstellung des Bieters verbessert wurde.

Vergabeeinsprüche, hervorgerufen durch ausschreibungswidrig ausgefüllte Bieterlücken, können zu Terminverzügen und Mehrkosten führen. Daher empfiehlt der LRH, bei den Angebotsprüfungen besonders darauf zu achten, ob die Bieterlückentexte ausschreibungskonform ausgefüllt wurden. Dazu sollte auch immer die aktuelle Rechtsprechung geprüft und eine Risikoabwägung durchgeführt werden.

Bieterübergreifende Analyse der Angebote

- 24.1.** Neben den rechtlichen Verfahrens-Grundsätzen und der rechnerischen Richtigkeit der Angebote kommen der Feststellung der Preisangemessenheit und den Auffälligkeiten im Bieterverhalten im Vergabeverfahren besondere Bedeutung zu. In diesem Zusammenhang sollten AG auch immer die Möglichkeit von gesetzeswidrigen „Preisabsprachen“ in Betracht ziehen.⁴⁸
- 25.1.** Um Auffälligkeiten durch Massenverschiebungen und bei wesentlichen Positionen der Ausschreibung zu überprüfen sowie spekulative Preisgestaltungen zu erkennen, erstellt die GBM-Bauleitung Preisspiegel⁴⁹. Gegebenenfalls werden Kalkulationsformblätter nachgefordert. Zu Bieterabsprachen bzw. bieterübergreifend manipulierten Angeboten hatte keine der GBM-Bauleitungen Hinweise oder Wahrnehmungen.

⁴⁸ Die Volkswirtschaft 1–2 / 2020, Baukartelle mit Screenings aufdecken, Hannes Wallimann, Philipp Wegelin: Ökonomisch gesehen führen wettbewerbliche Absprachen zu höheren Preisen und ineffizienter Produktion. Gemäß der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) liegen die durch ein Kartell bestimmten Gebote durchschnittlich zehn bis 20 Prozent höher als in der Situation ohne Abreden. Drei jüngere empirische Studien weisen sogar überhöhte Preise von durchschnittlich 45 Prozent aus.

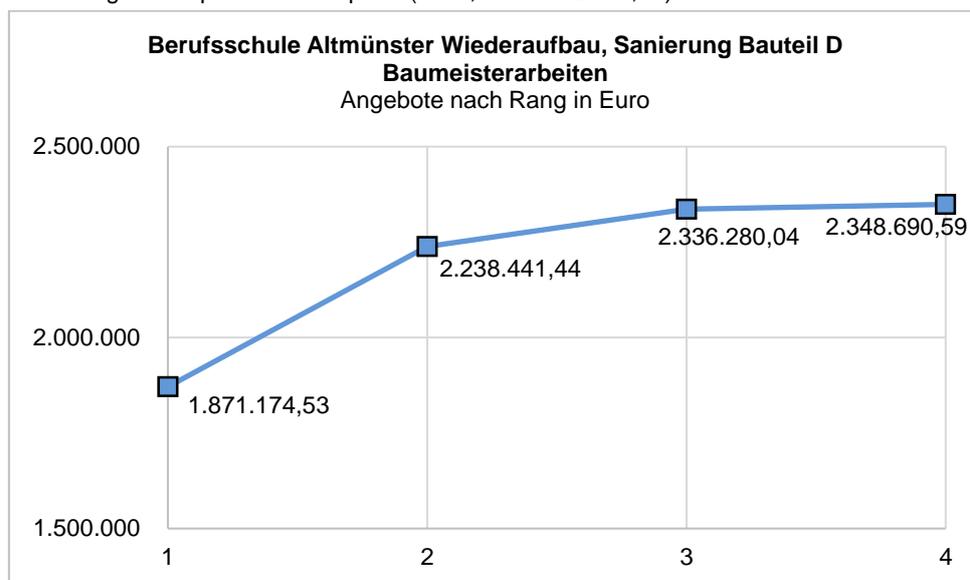
⁴⁹ In der Abteilung GBM werden Preisspiegel nach Positionen in der Regel für die ersten drei Bieter erstellt.

Für seine Prüfung der Preisangemessenheit wählte der LRH risikoorientiert 38 Angebotsöffnungsprotokolle aus. Anhand statistischer Parameter – Variationskoeffizient (VK) und Relatives Distanzmaß (RDM)⁵⁰ – analysierte er die ausgewählten Vergabefälle auf ihre Preisgestaltung und Preisangemessenheit.

Bei aus der statistischen Analyse hervorstechenden Beispielen prüfte der LRH das Vorhandensein von Preisspiegeln nach Positionen und das Verhältnis der Einheitspreise zueinander.

Die folgenden Abbildungen 1 bis 3 zeigen beispielhaft die Ergebnisse der Analyse des LRH:

Abbildung 1: Beispiel eines Graphen (VK 0,09 und RDM 7,45)



Quelle: LRH-eigene Darstellung auf Basis der Daten der Abteilung GBM

Zu dem in der Abbildung 1 dargestellten Vergabefall lagen Preisspiegel nach Positionen vor. Diese Preisspiegel weisen Einheitspreise auf, die teilweise im hohen vierstelligen Prozentbereich voneinander abweichen.

⁵⁰ Hochschule Luzern, Screening Tief- und Straßenbau Kanton Thurgau und Kanton Schwyz 12./25.4.2019: „Imhof et al. (2018) schreiben betreffend die Interpretation des statistischen Markers Relatives Distanzmaß (RDM), dass ein RDM grösser als 1 auffällig ist, während ein RDM kleiner als 1 auf kompetitiven Wettbewerb im Markt hinweist. Für den Variationskoeffizient (VK) ist es schwierig, einen 'korrekten' Grenzwert zu identifizieren, ab welchem sich Unternehmen auffällig verhalten (Imhof et al., 2018). Berechnungen der Wettbewerbskommission ergaben für das Straßenbaukartell im Kanton Tessin einen VK von 0,03 während der Kartellphase. Unter Wettbewerbssituation stieg dieser auf 0,098. Beim Straßenbaukartell im Kanton Aargau, welches weniger gut organisiert war (Imhof et al., 2018), betrug der VK für die abgesprochenen Vergaben 0,06.“

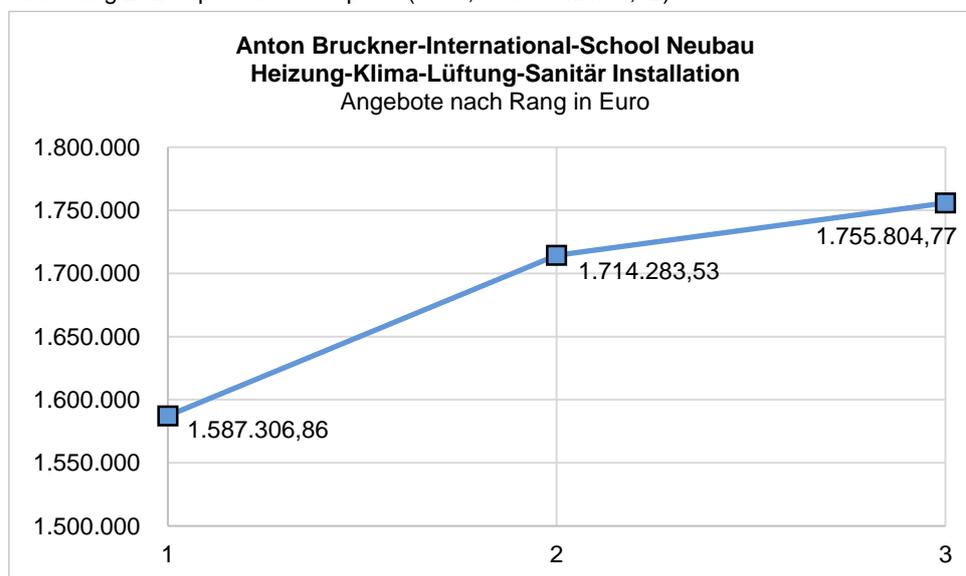
In der folgenden Tabelle 7 sind einige dieser Positionen bzw. Einheitspreise angeführt.

Tabelle 7: Baumeisterarbeiten, ausgewählte Positionen

Position	Einheit	Einheitspreis in Euro			
		Bieter 1	Bieter 2	Bieter 3	Bieter 4
Vorhaltekosten eigener Baubetrieb	Woche	272,63	303,40	47,50	3.948,60
Vorhaltekosten eigene Stillliegezeit	Woche	7,21	113,59	14,73	10,00
Baustromverteiler	Stück	181,18	1.023,75	1.567,50	3.885,00
Provisorische Trennwand staubdicht mit Plattenbelag	m ²	0,31	16,98	26,03	30,95
Fußbodenschutz Kunststoffstegplatten	m ²	0,33	20,57	0,48	3,80
Ziegelmauerwerk abstemmen bis 15cm	m ²	2,15	32,50	39,06	2,55
Klebeparkett abbrechen	m ²	0,69	8,97	0,87	9,30
Fertigparkett abbrechen	m ²	0,69	8,97	0,87	8,60
Transport/Verwertung/Deponierung Metallabfälle	Tonnen	0,01	23,46	15,48	0,10
Transport Aushub Grube Reststoff	Tonnen	5,57	65,33	5,23	0,95
Transport Aushub Grube Massenabfälle	Tonnen	5,34	75,08	5,23	0,95
Mauerwerk Verfestigung Misch- und Stückmauerwerk >30-45cm	m ²	5,04	318,34	384,75	430,10

Quelle: LRH-eigene Darstellung auf Basis der Preisspiegel der Abteilung GBM

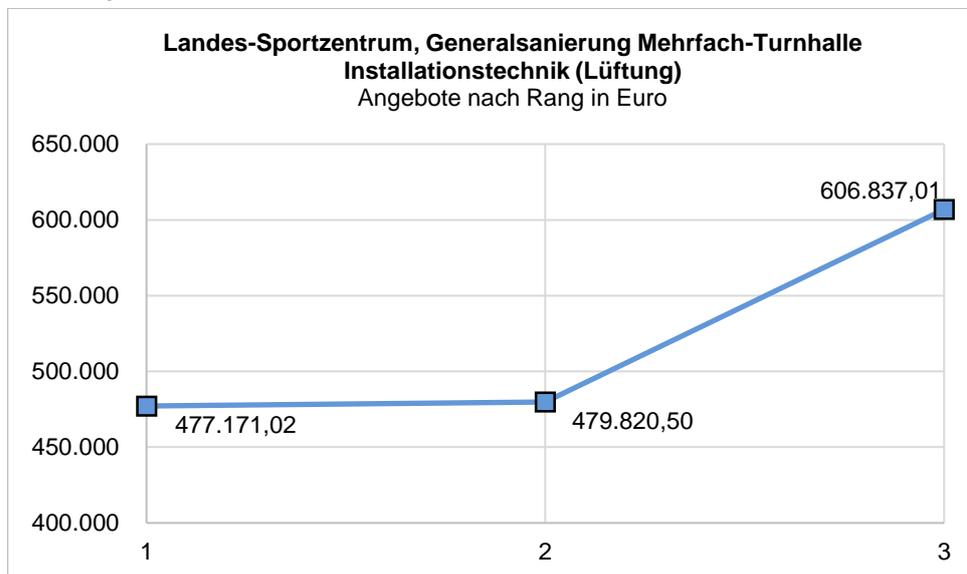
Abbildung 2: Beispiel eines Graphen (VK 0,04 und RDM 6,12)



Quelle: LRH-eigene Darstellung auf Basis der Daten der Abteilung GBM

Zum Prüfungszeitpunkt lagen für den in der Abbildung 2 dargestellten Vergabefall Preisspiegel vor, die nur eine Betrachtung der Preise auf Ebene der Angebotssummen und Leistungsgruppen erlaubten.⁵¹

Abbildung 3: Beispiel eines Graphen (VK 0,12 und RDM 0,04)



Quelle: LRH-eigene Darstellung auf Basis der Daten der Abteilung GBM

Für den in der Abbildung 3 dargestellten Vergabefall lagen Preisspiegel auf Positionsebene vor.

- 25.2.** Beim Vergabefall der Baumeisterarbeiten zur Berufsschule Altmünster (Sanierung Bauteil D) sieht der LRH die großen Schwankungen bei den Einheitspreisen kritisch. Er verweist auf die Ergebnisse der von ihm durchgeführten statistischen Analyse. Beide Aspekte – teils große Schwankungen der Einheitspreise und der Angebotssummen – hätten zu einer eingehenden Prüfung führen sollen. Ebenso kritisiert der LRH, dass beim Vergabefall der Installationsarbeiten zur Anton-Bruckner-International-School erst nachträglich am 27.3.2023 Preisspiegel nach Positionen erstellt wurden. Um einen gesamthaften Überblick über die Preisbildung und etwaige Preisabsprachen zu erlangen, wären zukünftig für alle Angebote Preisspiegel nach Positionen zu erstellen. Nur so kann gegebenenfalls die Notwendigkeit weiterer Analysen erkannt werden. Eine statistische Analyse der Vergaben hilft, Muster sowie Auffälligkeiten im Bieterverhalten und betreffend die Preisbildung festzustellen. Die im Zuge der LRH-Prüfung durchgeführten Analysen sollten zukünftig vorhabenübergreifend für gleichartige Gewerke und über einen bestimmten Zeitraum durchgeführt werden. Dies sollte auf Basis einer risikoorientierten Auswahl erfolgen.

⁵¹ Ein Preisspiegel nach Positionen wurde am 27.3.2023 auf Anregung des LRH erstellt.

Zuschlagsentscheidung und -erteilung

- 26.1.** Die Stillhaltefrist zwischen Zuschlagsentscheidung und -erteilung wurde vereinzelt nicht eingehalten (z. B. Vergabefälle Nr. 34 und 40). Die Zuschlagserteilung (Auftragsschreiben) wurde in diesen Fällen vor Ablauf der Stillhaltefrist versendet. Einsprüche der unterlegenen Bieter gegen diese Zuschlagserteilungen (Beauftragungen) gab es nicht.
- 26.2.** Der LRH empfahl der Abteilung GBM, durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, dass keine Zuschlagsentscheidung vor Ablauf der Stillhaltefrist versandt wird. Die Abteilung GBM änderte daraufhin ihren elektronischen Vergabeprozess und fügte eine neue Aktivität zur Stillhaltefrist ein. Dies sollte in Zukunft eine Verletzung der Stillhaltefrist vermeiden.
- 27.1.** Die Stillhaltefrist wurde in verschiedenen Dokumenten zum selben Vergabefall unterschiedlich angegeben – nämlich sieben bzw. zehn Tage (z. B. Vergabefälle Nr. 11, 13, 22, 35, 36, 37, 38, 40 und 45).
Grund dafür war, dass eine ältere Vorlageversion für das abfrage-basierende Seriendokument zur Auftragserstellung verwendet wurde. Diese wies noch eine Stillhaltefrist von sieben Tagen aus. Aktuell beträgt die Stillhaltefrist zehn Tage⁵². Die Vorlage für das Auftragsschreiben, das an den erfolgreichen Bieter versandt wurde, wies korrekterweise zehn Tage aus.
- 27.2.** Der LRH empfahl der Abteilung GBM, die fehlerhafte Stillhaltefrist in der Dokumentenvorlage zu korrigieren. Die Abteilung GBM setzte die Empfehlung umgehend um. Der LRH regt weiters an, die vorhandenen Seriendokumente periodisch bzw. anlassbezogen auf die Übereinstimmung mit den geltenden Rechtsvorschriften zu überprüfen und gegebenenfalls zu aktualisieren.
- 28.1.** Bei einer Beauftragung (Vergabefall Nr. 14) verfasste die für derartige Beschaffungen zuständige GBM-Bauleitung das Schreiben zur Zuschlagserteilung (Auftragsschreiben) am 26.11.2020. Sie dokumentierte weitere zur Erfassung, Abrechnung sowie insbesondere zur Zahlung notwendige Auftragsinhalte in den internen EDV-Systemen ab 20.11.2020 und somit rd. elf Wochen nach der tatsächlichen Auftragsvergabe durch den Nutzer (eine Berufsschule) am 4.9.2020 (Bestellung von Schulmöbeln auf Basis einer „Rahmenvereinbarung“ des Landes⁵³). Die Schlussrechnung des AN vom 12.11.2020 langte am 17.11.2020 bei der Berufsschule ein. Die GBM-Bauleitung merkte dazu an, dass in diesem Fall die vorgesehenen Zuständigkeiten nicht eingehalten wurden und auch der zeitgerechte Informationsfluss seitens des Nutzers nicht gegeben war. Dadurch war nur mehr eine nachträgliche Erfassung des Auftrages möglich.
- 28.2.** Der LRH kritisiert, dass in diesem Fall die Zuständigkeiten nicht eingehalten wurden. Für die Zukunft wäre durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen,

⁵² Bei einer Übermittlung bzw. Bereitstellung auf elektronischem Weg, bei einer Übermittlung über den Postweg oder einen anderen geeigneten Weg 15 Tage.

⁵³ Leistungsvertrag „Schulmöbel 2016“ als Ergebnis eines offenen Verfahrens im Oberschwellenbereich für Lieferaufträge, Laufzeit sechs Jahre

dass Beschaffungsvorgänge/Beauftragungen entsprechend den Zuständigkeiten erfolgen.

- 29.1.** Gemäß § 365 Abs. 4 BVergG 2018 hat ein AG im Oberschwellenbereich eine Änderung⁵⁴ eines Vertrages oder einer Rahmenvereinbarung bekanntzugeben.⁵⁵ Die Bekanntgabe hat gemäß den §§ 61 und 62 oder 231 und 232 BVergG 2018 zu erfolgen. Dies ist unter folgenden Umständen erforderlich:

§ 365 Abs. 3 Z. 5 BVergG 2018:

Wenn der ursprüngliche AN mit zusätzlichen Leistungen beauftragt wird, die erforderlich wurden und nicht in den ursprünglichen Ausschreibungsunterlagen vorgesehen waren und dabei ein Wechsel des AN

- aus wirtschaftlichen oder technischen Gründen nicht erfolgen kann und
- mit erheblichen Schwierigkeiten oder beträchtlichen Zusatzkosten für den AG verbunden wäre

und/oder

§ 365 Abs. 3 Z. 6 BVergG 2018 bei Vorliegen folgender Voraussetzungen:

- Die Änderung wurde aufgrund von Umständen erforderlich, die ein seiner Sorgfaltspflicht nachkommender AG nicht vorhersehen konnte und
- der Gesamtcharakter des Auftrages verändert sich aufgrund der Änderung nicht.

Die Abteilung GBM gibt die Änderung von Verträgen (Nachträge) im Oberschwellenbereich nicht bekannt und argumentiert dies damit, dass sie in ihren Leistungsbeschreibungen unter den „Allgemeinen Vorbemerkungen“ die Position „001661 Z (Zusätzliche Leistungen)“ aufgenommen hat:

- „Zusätzliche Leistungen im Zusammenhang mit dem gegenständlichen Bauvorhaben (hauptsächlich Massenerweiterungen) können bei Bedarf von maximal 50 Prozent der Auftragssumme als Nachtrag beauftragt werden.“

Des Weiteren führt die Abteilung GBM Folgendes an:

- Gemäß § 35 Abs. 1 Z. 5e BVergG 2018 können Bauaufträge im Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung vergeben werden, wenn diese Bauleistungen in der Wiederholung gleichartiger Bauleistungen bestehen und der Umfang möglicher zusätzlicher Bauleistungen sowie die Bedingungen, unter denen sie vergeben werden, in der ersten Ausschreibung angegeben waren.

⁵⁴ In der Folge muss es sich dabei um unwesentliche Änderungen handeln. Hingegen sind gemäß § 365 Abs. 1 BVergG 2018 wesentliche Änderungen von Verträgen und Rahmenvereinbarungen während ihrer Laufzeit nur nach einer erneuten Durchführung eines Vergabeverfahrens zulässig.

⁵⁵ Sofern es sich um Verträge und Rahmenvereinbarungen handelt, die nach Durchführung eines Verfahrens gemäß den Bestimmungen des 2. Teiles des BVergG abgeschlossen wurden, darf im Fall der Z. 5 oder Z. 6 der Gesamtwert der zusätzlichen Leistungen überdies 50 Prozent des Wertes des ursprünglichen Auftrages nicht übersteigen. Werden mehrere aufeinander folgende Änderungen vorgenommen, so gilt dies für den Wert jeder einzelnen Änderung. Derartige aufeinander folgende Änderungen dürfen nicht mit dem Ziel vorgenommen werden, die Anwendung der Vorschriften des BVergG zu umgehen.

Eine im Prüfungszeitraum von der Abteilung GBM dazu beauftragte rechtliche Stellungnahme⁵⁶ kam zum Schluss, dass die Position 001661 Z

- ausschließlich eine Information an den AG darstellt,
- lediglich regelt, dass allfällige zusätzliche Leistungen im Ausmaß von maximal 50 Prozent der Auftragssumme beauftragt werden können; wobei hier das Vorliegen der Tatbestände des § 365 Abs. 3 Z. 5 und Z. 6 BVergG 2018 maßgeblich sind. Das heißt, diese Leistungsverzeichnissposition räumt dem Land nicht die Möglichkeit ein, nach freiem Ermessen und ohne Beachtung der Voraussetzungen des § 365 BVergG 2018 Zusatzleistungen zu beauftragen und
- immer im Zusammenhang mit § 365 BVergG 2018 zu lesen ist.

29.2. Für den LRH ist die Argumentation der Abteilung GBM nicht nachvollziehbar. Bei den Bekanntgabepflichten in § 365 BVergG 2018 handelt es sich um begleitende Regeln zur Transparenz, von denen nicht abgegangen werden kann. Die Bekanntgabepflichten zielen – insbesondere im Oberschwellenbereich – darauf ab, offenzulegen, dass es sich bei den zusätzlichen Leistungen um solche handelt, die gemäß § 365 Abs. 3 Z. 5 und/oder Z. 6 BVergG 2018 als unwesentlich zu charakterisieren sind.

Der von der Abteilung GBM angeführte § 35 BVergG 2018 entbindet nicht von der Pflicht zur Bekanntgabe, da diese Bestimmung lediglich die Voraussetzungen für die Wahl des Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung bei Bauaufträgen regelt.

Der LRH empfiehlt, die Bekanntgabepflichten gemäß § 365 Abs. 4 BVergG 2018 einzuhalten und das Vorliegen der Tatbestände des § 365 Abs. 3 Z. 5 und/oder Z. 6 BVergG 2018 schlüssig zu dokumentieren.

Dokumentation und Archivierung

30.1. Für die Abwicklung von Ausschreibungen und Angebotsöffnungen wurden interne Festlegungen in Kraft gesetzt. Diese stammen z. B. bei der Angebotsöffnung⁵⁷ aus den Anfängen der elektronischen Vergabe. Die Festlegungen regeln u. a., wer welche Dokumente im ELVIS abzuspeichern hat. Bei einem Vergabefall (Nr. 45) zeigte die Überprüfung, dass anstatt der Dokumentenvorlage für die „Niederschrift der Angebotseröffnung“, nur das „Protokoll über die Öffnung der Angebote“ aus der elektronischen Vergabeplattform abgelegt war.

30.2. Der LRH regt an, die vorhandenen Anweisungen auf die Übereinstimmung mit den geltenden internen Festlegungen zu überprüfen und gegebenenfalls zu aktualisieren.

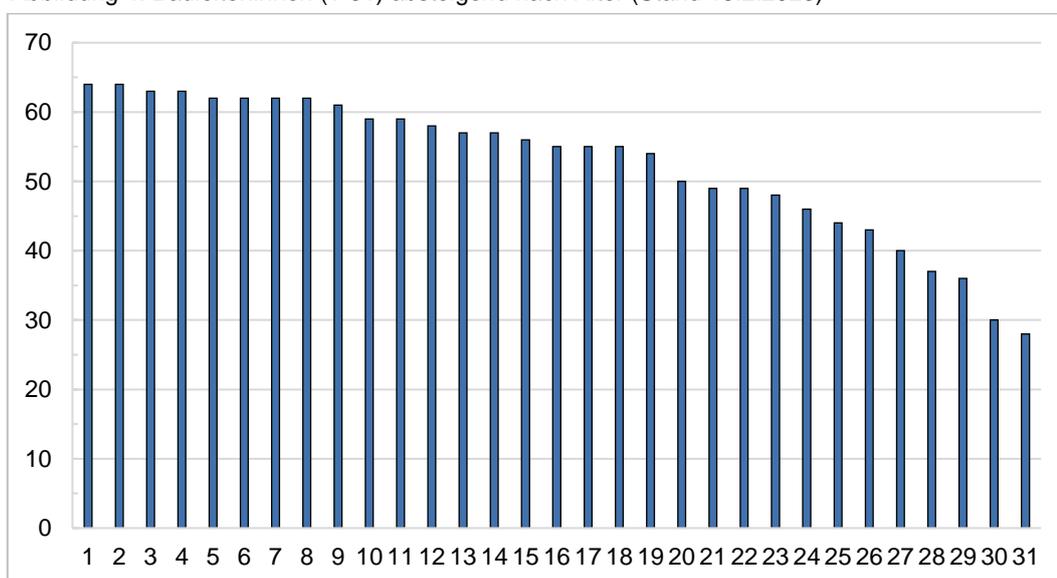
⁵⁶ dem LRH am 29.3.2023 übermittelt

⁵⁷ ELVIS Handbuch (Stand 21.12.2018)

WISSENSMANAGEMENT ZU BESCHAFFUNGSVORGÄNGEN

31.1. In der Abteilung GBM sind aktuell 31 Bauleiter:innen mit der Abwicklung von Vergaben beschäftigt. Die damit verbundenen Aufgaben decken den gesamten Vergabeprozess ab und reichen von der Phase der Bekanntmachung einer Ausschreibung bis zur Zuschlagsentscheidung und -erteilung.⁵⁸ Somit ist die Abwicklung von Vergaben eine mit Fachwissen einhergehende Kernkompetenz der Abteilung GBM als Bauherr:in bzw. Auftraggeber:in. In der Abbildung 4 ist ersichtlich, dass von den 31 Bauleiter:innen aktuell 14 (rd. 45 Prozent) zumindest 57 Jahre oder älter; neun (rd. 29 Prozent) bereits über 60 Jahre alt sind.

Abbildung 4: Bauleiter:innen (1-31) absteigend nach Alter (Stand 15.2.2023)



Quelle: LRH-eigene Darstellung auf Basis von Daten der Abteilung GBM

31.2. Die Auftragsvergabe ist ein wesentlicher Prozessbaustein eines Bauprojektes und für eine wirtschaftliche, zweckmäßige und sparsame Abwicklung von besonderer Bedeutung. Der Bauherr:in bzw. der AG kommt dabei hinsichtlich der Qualitäten und Kosten der ausgeschriebenen Bauleistungen besondere Verantwortung zu. Dies gilt auch für die Kontrolle und Abrechnung der ausgeschriebenen Bauleistungen. Bei einem Bauprojekt sollte sichergestellt sein, dass die Bauherr:in bzw. die AG die Entscheidungsprozesse zu den Auftragsvergaben vollumfänglich nachvollziehen und diese auch kontrollieren kann. Dies kann nur gelingen, wenn entsprechendes Fachwissen vorhanden ist. Der LRH beurteilt positiv, dass die Bauleiter:innen der Abteilung GBM in allen Phasen eines Vergabeprozesses eingebunden sind und somit benötigtes Fachwissen

⁵⁸ Die Ausschreibungsunterlagen wurden im Regelfall von externen Planern erstellt und vor der Veröffentlichung bzw. Versendung von der GBM-Bauleitung geprüft. Bei einem Vergabefall (Nr. 4) wurde das Leistungsverzeichnis für die Ausschreibung (in Abstimmung mit dem Tragwerksplaner) von der GBM-Bauleitung erstellt.

gehalten und ausgebaut werden kann. Mit dem Wissen um die Altersstruktur der Bauleiter:innen sollten geeignete personelle Maßnahmen ergriffen werden, damit das intern vorhandene Fachwissen zur Abwicklung von Ausschreibungen und Auftragsvergaben gehalten und ausgebaut werden kann.

Der Abteilung GBM empfiehlt der LRH, bei häufig auszuschreibenden und nicht allzu umfangreichen Gewerken (wenige Positionen) das intern vorhandene Fachwissen zu nützen, um die notwendigen Ausschreibungsunterlagen (z. B. Leistungsverzeichnisse) im Rahmen der verfügbaren Personalressourcen selbst zu erstellen. Generell ist festzuhalten, dass abteilungsintern vorhandenes Fachwissen auch in allen anderen Phasen eines Bauvorhabens von hoher Relevanz ist.

ZUSAMMENFASSUNG DER EMPFEHLUNGEN

32.1. Nachstehend fasst der LRH die Empfehlungen an die geprüften Stellen zusammen:

32.2.

- a) Der Leitfaden zur nachhaltigen Beschaffung sollte wie geplant ehest möglich innerhalb der Landesverwaltung zur Verfügung gestellt werden. (Berichtspunkt 2)
- b) Bereits in der ersten Planungsphase sollte die „Durchführung von Vergabeverfahren“ (z. B. im Rahmen von Wettbewerben) in die Aufgabenliste der Gruppe GBM-BT aufgenommen werden. (Berichtspunkt 3)
- c) Die endgültige Umstellung auf die aktuell geltenden Vergabeprozesse sollte abteilungsintern rasch abgeschlossen werden. (Berichtspunkt 4)
- d) Die Dokumentationspflicht sollte um die Unterlagen der Ermittlung des geschätzten Auftragswertes ergänzt und interne Regelungen geschaffen werden, die einen einheitlichen, nachvollziehbaren Aufbau und eine verbindliche Dokumentation im ELVIS gewährleisten. Zudem sind die Vorlagedokumente durchgängig an die aktuellen Regelungen anzupassen. (Berichtspunkte 5 und 14)
- e) Für die nötigen vertiefenden Analysen sollten – zusätzlich zu den Standardanalysen – verstärkt auch die weiteren Analysemöglichkeiten (Variantenauswertungen, Preisanalyse, ABC-Analyse, Bestbieter:innen-ermittlung) der vorhandenen Bausoftware genutzt werden. (Berichtspunkt 6)
- f) Im Sinne einer einheitlichen Vorgehensweise wären Regeln für die Nutzung der elektronische Vergabepattform sowie für die Dokumentablage festzulegen und zu verschriftlichen. (Berichtspunkt 7)

- g) Ab sofort sollten die vorhandenen internen Daten genutzt werden, um ein Vergabecontrolling zu implementieren; dazu wären auch die Prozesse entsprechend anzupassen. Zudem sollten auch die Möglichkeiten der elektronischen Vergabeplattform miteinbezogen werden. (Berichtspunkt 8 – VERBESSERUNGSVORSCHLAG I)
- h) Im Sinne einer Sensibilisierung für die spezifischen Herausforderungen und Risiken bei Bauvorhaben sollten die Compliance-Regelungen regelmäßig evaluiert und gegebenenfalls angepasst werden. (Berichtspunkt 9)
- i) Bei Vergaben, deren geschätzte Auftragswerte knapp unter den Schwellenwerten liegen, sollte jenes Vergabeverfahren gewählt werden, das dem nächst höheren Schwellenwert entspricht. (Berichtspunkte 15 und 16)
- j) Bei Direktvergaben, auf Basis bereits vergebener Leistungen, sollte jedenfalls die Preisangemessenheit positionsweise plausibilisiert und durch vergleichbare Referenzausschreibungen sichergestellt werden. (Berichtspunkt 17)
- k) Bei mündlichen Direktvergaben sollte der Vergabevorgang mit einem schriftlichen Aktenvermerk dokumentiert werden. (Berichtspunkt 18)
- l) Die laufende Aktualisierung der „Allgemeinen Vorbemerkungen“ sollte im geplanten Zeitraum umgesetzt und weiterhin auf Aktualität geprüft und im Anlassfall angepasst werden. (Berichtspunkt 21)
- m) Bei der Analyse der Preisspiegel sollte die Sensibilität für das Thema „Verschiebung in andere Leistungspositionen“ erhöht und im Rahmen der Angebotsprüfung verstärkt auf derartige Bieterpraktiken reagiert werden. Zudem sollte, analog zu den Dokumenten zur Auswahl der Vergabeverfahren, ein interner Leitfaden mit Ausscheidungsgründen erstellt werden. (Berichtspunkt 22)
- n) Bei den Angebotsprüfungen sollte besonders darauf geachtet werden, ob die Bieterlückentexte ausschreibungskonform ausgefüllt wurden. Dazu sollten auch immer die aktuelle Rechtsprechung geprüft und eine Risikoabwägung durchgeführt werden. (Berichtspunkt 23)
- o) Um einen gesamthaften Überblick über die Preisbildung und etwaige Preisabsprachen zu erlangen, sollten zukünftig für alle Angebote Preisspiegel nach Positionen erstellt werden. Die im Zuge der LRH-Prüfung beispielhaft durchgeführten Analysen sollten zukünftig vorhabenübergreifend für gleichartige Gewerke und über einen bestimmten Zeitraum durchgeführt werden. Dies sollte auf Basis einer risikoorientierten Auswahl erfolgen. (Berichtspunkt 25)
- p) Die vorhandenen Seriendokumente sollten periodisch bzw. anlassbezogen auf die Übereinstimmung mit den geltenden Rechtsvorschriften überprüft und gegebenenfalls aktualisiert werden. (Berichtspunkt 27)

- q) Für die Zukunft sollte durch geeignete Maßnahmen sichergestellt werden, dass Beschaffungsvorgänge/Beauftragungen entsprechend den Zuständigkeiten erfolgen. (Berichtspunkt 28 – VERBESSERUNGSVORSCHLAG II)
- r) Die Bekanntgabepflichten sollten gemäß § 365 Abs. 4 BVergG 2018 eingehalten und das Vorliegen der Tatbestände des § 365 Abs. 3 Z. 5 und/oder Z. 6 BVergG 2018 schlüssig dokumentiert werden. (Berichtspunkt 29)
- s) Die vorhandenen Anweisungen sollten auf die Übereinstimmung mit den geltenden internen Festlegungen überprüft und gegebenenfalls aktualisiert werden. (Berichtspunkt 30)
- t) Mit dem Wissen um die Altersstruktur der Bauleiter:innen sollten geeignete personelle Maßnahmen ergriffen werden, damit das intern vorhandene Fachwissen zur Abwicklung von Ausschreibungen und Auftragsvergaben gehalten und ausgebaut werden kann. Bei häufig auszuschreibenden und nicht allzu umfangreichen Gewerken sollte das intern vorhandene Fachwissen genützt werden, um die notwendigen Ausschreibungsunterlagen (z. B. Leistungsverzeichnisse) im Rahmen der verfügbaren Personalressourcen selbst zu erstellen. (Berichtspunkt 31 – VERBESSERUNGSVORSCHLAG III)

Linz, am 23. Mai 2023

Rudolf Hoscher

Direktor des Oö. Landesrechnungshofes