

**Prüfbericht über
Direktvergaben der Abteilung Hochbau und
Gebäudewirtschaft (VI/c) im Amt der Vorarlberger
Landesregierung**

Bregenz, im Dezember 2009

Inhaltsverzeichnis

Vorlage an den Landtag und die Landesregierung	3
Darstellung der Prüfungsergebnisse	3
Prüfungsgegenstand und -ablauf	4
Zusammenfassung der Ergebnisse	5
1 Hochbau und Gebäudewirtschaft	8
1.1 Neuausrichtung	8
1.2 Aufgaben und Finanzierung	12
1.3 Personal und Organisation	14
2 Rahmenbedingungen zu Vergabeverfahren	18
2.1 Regelungen zu Direktvergaben	18
2.2 Bauprojekte	21
3 Praxis bei Direktvergaben	23
3.1 Vorbereitung der Vergabe	24
3.2 Angebotsprüfung und Auftragserteilung	29
3.3 Auftragsabwicklung	31
Abkürzungsverzeichnis	35

Vorlage an den Landtag und die Landesregierung

Der Landes-Rechnungshof hat gemäß Art. 70 der Landesverfassung dem Landtag und der Landesregierung über seine Tätigkeit und die Ergebnisse seiner Prüfungen zu berichten.

Gemäß § 5 des Gesetzes über den Landes-Rechnungshof in der geltenden Fassung hat der Landes-Rechnungshof nach einer durchgeführten Gebarungsprüfung unverzüglich einen Bericht vorzulegen.

Darstellung der Prüfungsergebnisse

Der Landes-Rechnungshof gibt dem Landtag und der Landesregierung in diesem Bericht einen detaillierten Überblick über die Prüfung der Direktvergaben in der Abteilung Hochbau und Gebäudewirtschaft (VIIc).

Er konzentriert sich dabei auf die aus seiner Sicht bedeutsam erscheinenden Sachverhaltsdarstellungen, die Bewertung von Stärken, Schwächen und Risiken sowie die daran anknüpfenden Empfehlungen.

Berichte über die Prüfungen durch den Landes-Rechnungshof scheinen auf den ersten Blick eher nur Defizite aufzuzeigen. Dies bedeutet aber nicht, dass die Arbeit der geprüften Stellen generell mangelhaft ist, selbst wenn die Darstellung von Stärken aus deren Sicht zu kurz kommt. Vielmehr soll das oft schon vorhandene Bewusstsein über Verbesserungspotenziale und die Umsetzung der gegebenen Empfehlungen dazu beitragen, das anerkannt hohe Leistungsniveau nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit noch zu verbessern.

Im Zahlenwerk wurden gegebenenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen vorgenommen. Bei der Darstellung von Entwicklungen wurde keine Indexbereinigung vorgenommen.

Im Bericht verwendete geschlechtsspezifische Bezeichnungen gelten grundsätzlich für Männer und Frauen.

Prüfungsgegenstand und -ablauf

Der Landes-Rechnungshof prüfte von August bis Dezember 2009 die Direktvergaben der Abteilung Hochbau und Gebäudewirtschaft (VIIc). Die Prüfungsschwerpunkte lagen einerseits in den Rahmenbedingungen für Vergabeverfahren und andererseits in der Praxis der Direktvergaben. Zur Untermauerung der Aussagen wurden rund 100 mündliche und schriftliche Direktvergaben an Hand der vorliegenden Vergabeakten geprüft.

Während das Bundesvergabegesetz nur das förmliche Vergabeverfahren regelt, gehen die Betrachtungen des Landes-Rechnungshofs weiter. So sind auch vor- oder nachgelagerte Teile des Beschaffungsprozesses umfasst, soweit sie Einfluss auf die Direktvergaben haben. Da Direktvergaben oftmals Teil eines größeren Bauvorhabens sind, behandelt der Prüfbericht auch Aspekte von Bauprojekten.

Um ein möglichst umfassendes Bild zu erhalten, hat der Landes-Rechnungshof Gespräche mit den Verantwortlichen und Mitarbeitern der Abteilung Hochbau und Gebäudewirtschaft (VIIc) im Amt der Vorarlberger Landesregierung geführt. Darüber hinaus wurden weitere Systempartner befragt.

Zu Anfang stellt der Prüfbericht die Abteilung Hochbau und Gebäudewirtschaft (VIIc) hinsichtlich Organisation, Aufgaben, Personal und Finanzierung dar. Danach fokussiert er sich auf die Vergabeverfahren und beschreibt die rechtlichen und sonstigen Rahmenbedingungen. Kern des Prüfungsberichts bildet die Praxis der Direktvergaben in der Abteilung Hochbau und Gebäudewirtschaft (VIIc). Dabei wird der gesamte Ablauf von der Vorbereitung bis zur Auftragsabwicklung beleuchtet.

Die Prüfungsergebnisse wurden der Abteilung Hochbau und Gebäudewirtschaft (VIIc) am 17. Dezember 2009 zur Kenntnis gebracht. Diese gab am 20. Jänner 2010 eine Stellungnahme ab, welche vom Landes-Rechnungshof in den Prüfbericht eingearbeitet wurde.

Zusammenfassung der Ergebnisse

Anfang des Jahres 2008 wurde die Gebäudewirtschaft des Landes durch die Zusammenlegung der Abteilung Hochbau (VIIc) und des Landeshochbauamts neu organisiert. Ziel ist es, ein lebenszyklusorientiertes Objektmanagement zu etablieren. Zum Prüfungszeitpunkt waren wichtige Maßnahmen noch nicht vollständig abgeschlossen. Eine Bewertung der Neuorganisation wäre daher verfrüht.

Die Abteilung Hochbau und Gebäudewirtschaft (VIIc) betreut derzeit 92 Liegenschaften des Landes mit 216 Objekten. Sie unterstützt die Bedarfsplanung und nimmt die Projektierung und Bauabwicklung wahr. Darüber hinaus führt sie Bauvorhaben für externe Auftraggeber, wie z.B. die Landesvermögen-Verwaltungsgesellschaft mbH oder die Krankenhausbetriebsgesellschaft mbH durch. Insgesamt beliefen sich die Baumaßnahmen im Jahr 2008 auf € 25,62 Mio.

Das Bundesvergabegesetz 2006 bildet die rechtliche Grundlage für Vergabeverfahren zur Beschaffung von Leistungen im öffentlichen Bereich. Die Abteilung Hochbau und Gebäudewirtschaft (VIIc) hat künftig verstärkt auf die korrekte Wahl des Vergabeverfahrens zu achten, um rechtliche Konsequenzen zu verhindern.

Direktvergaben müssen nachvollziehbar und lückenlos dokumentiert sein. Die derzeitigen internen Regelungen zu Direktvergaben reichen nicht aus, um dies sicherzustellen. Es ist eine interne Richtlinie auszuarbeiten, die das Erfordernis der Schriftlichkeit, die Festlegung der erforderlichen Minimdokumentation und weitere Vorgaben für Direktvergaben festschreibt. Eine systematische Kontrolle der Vergabeverfahren ist aufgrund des Fehlens eines Standards nur schwer möglich.

Die Abteilung Hochbau und Gebäudewirtschaft (VIIc) erfasste im Zeitraum von 2004 bis 2008 knapp 7.200 Aufträge. Davon handelt es sich bei über 80 Prozent um Direktvergaben im Sinne des Bundesvergabegesetzes. Ein Viertel der Direktvergaben wurden schriftlich, drei Viertel mündlich erteilt. 15 Prozent des Auftragsvolumens wurde direkt vergeben.

Die mit Vergabeverfahren beschäftigten Mitarbeiter treffen viele Entscheidungen auf Basis persönlicher Erfahrung bzw. abgerechneter Projekte. Um eine einheitliche Abwicklung der Vergaben und einen Wissensaustausch zu ermöglichen, müssen sowohl die Entscheidungsgrundlagen als auch die Ergebnisse nachvollziehbar dokumentiert werden. Eine Preisprüfung ausschließlich aufgrund persönlicher Erfahrungswerte ist nicht ausreichend.



Bei der Auswahl der Bieter achtet die Abteilung Hochbau und Gebäudewirtschaft (VIIc) auf eine regionale Verteilung. Die Auftragnehmer bei Direktvergaben sind breit gestreut. Zumindest bei Aufträgen ab € 5.000 sind künftig mehrere unverbindliche Preisauskünfte einzuholen. Alle Angebote müssen im Vergabeakt schriftlich dokumentiert sein. Der Einsatz von Rahmenvereinbarungen ist zu überlegen.

Ein Gesamtkonzept zur Integration und Nutzung der vorhandenen IT-Systeme fehlt. Die Mehrfacherfassung von Daten bedeutet einen unnötigen Aufwand und birgt Fehlerpotential. Mögliche Synergien in der Auftragsabwicklung werden nicht genutzt. Künftig ist darauf zu achten, dass sowohl der physische als auch der digitale Akt übereinstimmende und richtige Daten aufweisen.

**Kenndaten der
Abteilung Hochbau und Gebäudewirtschaft (VIIc)**

In Mio. €

	2004	2005	2006	2007	2008
Ausgaben	40,51	33,39	18,04	27,40	25,62
Baumaßnahmen für das Land	13,19	17,22	8,92	9,94	7,43
Baumaßnahmen für Dritte	27,32	16,17	9,12	17,46	18,19
- Landesvermögen- VerwaltungsGmbH	5,41	6,63	4,35	0,20	0,16
- KrankenhausbetriebsGmbH	21,67	9,50	4,76	16,31	15,45
- Stiftung Jupident	-	-	-	0,95	2,58
- Sonstige*	0,24	0,04	0,01	-	-
Einnahmen von Dritten	0,31	0,59	0,33	0,22	0,41
Anzahl Aufträge gesamt	1.425	1.468	1.245	1.424	1.592
davon Direktvergaben	1.074	1.125	1.060	1.281	1.413
- schriftliche Direktvergaben	300	299	277	312	326
- mündliche Direktvergaben	774	826	783	969	1.087
Mitarbeiter	39	34	34	32	30
Vollzeitäquivalente	33,20	29,76	31,45	29,45	27,90

* Marktgemeinde Bezau, Bundesschulzentrum

Quelle: Abteilung Hochbau und Gebäudewirtschaft (VIIc), Rechnungsabschluss

Darstellung: Landes-Rechnungshof

1 Hochbau und Gebäudewirtschaft

1.1 Neuausrichtung

Die organisatorische Neuausrichtung der Gebäudewirtschaft des Landes begann mit 1. Jänner 2008. Dazu vorgesehene Änderungen sind in Angriff genommen. Einzelne wichtige Maßnahmen sind noch nicht abgeschlossen. Eine Bewertung der Neuorganisation ist aufgrund fehlender Prozess Erfahrung noch nicht sinnvoll.

Situation

Vor der Umstrukturierung war die Gebäudewirtschaft des Landes auf zwei Organisationseinheiten aufgeteilt. Während die Abteilung Hochbau (VIIc) für die Projektentwicklung von Bauvorhaben zuständig war, plante das Landeshochbauamt als nachgeordnete Dienststelle der Abteilung Hochbau (VIIc) diese Bauvorhaben und führte sie aus. Mit der Zusammenlegung beider Organisationseinheiten ab dem 1. Jänner 2008 ist auch eine Neuausrichtung verbunden.

Ein wesentliches Ziel dieser Neuausrichtung ist die Weiterentwicklung des Objektmanagements in Richtung Facility Management mit einer lebenszyklusorientierten Kostensteuerung. Die Leistungen des Facility Managements des Landes gliedern sich in die drei Bereiche:

- Vermögensmanagement als wertorientierte Steuerung durch die Abteilung Vermögensverwaltung (IIIb),
- Gebäudewirtschaft als kostenorientierte Steuerung durch die Abteilung Hochbau und Gebäudewirtschaft (VIIc) und
- bedarfsorientierte Steuerung in Verbindung mit der Gebäudenutzung.

Das Vermögensmanagement umfasst Eigentümeraufgaben, wie z.B. den Kauf, Verkauf oder die Zweckwidmung. Die Gebäudewirtschaft beinhaltet das kaufmännische und technische Management der durch das Land genutzten Objekte im Sinne einer funktions- und kostenoptimierten technischen Wertsicherung aller Objekte. Von Seiten der Nutzer wird der Bedarf gemeldet.

Weiters sollten im Zuge der Neuausrichtung Doppelgleisigkeiten ausgeräumt, die Effizienz gesteigert und der Personaleinsatz optimiert werden. Angestrebt wird zudem eine klare Kompetenzverteilung zwischen der Abteilung Vermögensverwaltung (IIIb) und der neuen Abteilung Hochbau und Gebäudewirtschaft (VIIc).

Facility Management des Landes



Quelle: Abteilung Hochbau und Gebäudewirtschaft (VIIc)
Darstellung: Landes-Rechnungshof

Um innerhalb dieser Struktur zusätzliche Klarheit für die Neuausrichtung zu schaffen, wurden Soll-Prozesse für die Bedarfsplanung, das Bauprojektmanagement, die Kostenbudgetierung, das Immobilienmanagement und die Werterhaltung/Instandhaltung definiert und bereits eingeführt. Daraus gehen Zuständigkeiten und Verantwortung der Abteilungen Vermögensverwaltung (IIIb) und Hochbau und Gebäudewirtschaft (VIIc) klar hervor. Für das Jahr 2010 ist nach Aussagen der Abteilung Hochbau und Gebäudewirtschaft (VIIc) eine Evaluation dieser Prozesse geplant.

Zusätzlich liegt ein Entwurf für einen Soll-Prozess zur Abwicklung der Beschaffung vor. Dieser umfasst den Ablauf von der Vorbereitung der Ausschreibung bis zur Zuschlagserteilung. Laut der Abteilung Hochbau und Gebäudewirtschaft (VIIc) soll dieser Soll-Prozess Anfang des Jahres 2010 zeitgleich mit dem Inkrafttreten der neuesten Novelle des Bundesvergabegesetzes (BVerG) festgelegt sein. Gleichzeitig soll auch ein neuer Standard-Bauvertrag eingeführt werden, der die seit 1. Jänner 2009 geltenden Neuerungen der ÖNORM 2110 berücksichtigt.

CAiFM-System

Im Sinne der Werterhaltung aus Sicht der Vermögensverwaltung galt es im Zuge der Neuausrichtung, die Objekte des Landes vollständig zu erfassen und den Zustand und die Nutzung zu evaluieren. Dafür wurde ein CAiFM-System eingeführt. Die relevanten Gebäudedaten sind nahezu vollständig erfasst. Diese Daten dienen zur Zustandsbewertung, als Grundlage zur Wartungssteuerung der Haustechnik und als Grundinformation für die Bautechniker. Die Generierung von Maßnahmenvorschlägen aus dem CAiFM-System, z.B. für Instandhaltungsarbeiten, ist in Arbeit.

Die Erfassung von technischen Anlagen und Raumnutzung ist für alle Verwaltungsgebäude erfolgt. Für andere Gebäude, wie z.B. Bauhöfe, ist dies nach Angaben der Abteilung Hochbau und Gebäudewirtschaft (VIIc) vorerst nicht zweckmäßig. Die Anbindung des CAiFM-Systems an die VBK ist angedacht. Der erforderliche Zeitrahmen dafür wird mit Ende des Jahres 2011 angegeben. Ziel ist es, die gesamte Planung und Budgetierung über das CAiFM-System vornehmen zu können. Zuständigkeiten und Rollenverteilung für die laufende Betreuung des CAiFM-Systems werden bis Ende des Jahres 2009 festgelegt. Unterlagen, die nach Angaben der Abteilung Hochbau und Gebäudewirtschaft (VIIc) die künftigen Perspektiven der Nutzung des CAiFM-Systems im Objektmanagement darstellen, wurden im Laufe der Prüfung erstellt.

Kostenrechnung

Die Kostenrechnung der Abteilung Hochbau und Gebäudewirtschaft (VIIc) gliedert sich in die Gebäudekostenrechnung und die Abteilungskostenrechnung. Die Gebäudekostenrechnung weist Kennzahlen zu den Betriebskosten für rund 80 Prozent der Landesgebäude aus. Es sind dies z.B. Flächenwerte oder Kostenkennwerte. Für alle Landesgebäude soll das bis Mitte des Jahres 2010 der Fall sein. Die Abteilungskostenrechnung wird voraussichtlich bis zum Jahr 2010 umgesetzt. Die Umsetzung wurde verzögert, da vorab eine Harmonisierung der Leistungsarten aller Bauabteilungen des Landes erfolgte. Diese soll nach Angaben der geprüften Stelle die sinnvolle Verbindung mit V aufkurs im KLR-Projekt des Landes gewährleisten.

Service Level Konzept

Als Grundlage zur mittelbaren Beeinflussung von Gebäudekosten soll ein Service Level Konzept dienen. Dies unterstützt die Bedarfsplanung und kann somit die Gebäudekosten im Rahmen des Gebäudebetriebs direkt beeinflussen. Das Service Level Konzept soll nach Angaben der Abteilung Hochbau und Gebäudewirtschaft (VIIc) bis Ende des Jahres 2009 fertiggestellt sein.

Multi-Projektmanagement-Tool Zur Unterstützung der internen Steuerung soll nach Angaben der Abteilung Hochbau und Gebäudewirtschaft (VIIc) bis Ende des Jahres 2009 ein Multi-Projektmanagement-Tool mit den wesentlichsten Funktionen eingeführt werden. Dieses dient dazu, Termin-, Kosten- und Ressourcenvorschau über alle Projekte zu verbinden. In der Abteilung Straßenbau (VIIb) ist dieses Werkzeug bereits erfolgreich im Einsatz.

Bewertung Zur Forcierung sowohl des technischen als auch des kaufmännischen Facility Managements bedarf es eines Konzepts. Dieses muss eine klare Zielsetzung enthalten, künftige Nutzer und Nutzergruppen berücksichtigen sowie mögliche und sinnvolle Nutzungspotenziale darstellen und bewerten. Für dessen Umsetzung ist ein zeitlicher Rahmen festzulegen. Das von der Abteilung Hochbau und Gebäudewirtschaft (VIIc) vorgelegte Umsetzungskonzept, als Teil eines Zwischenberichts zur Neuausrichtung der Gebäudewirtschaft vom November 2009, sollte um diese Aspekte ergänzt werden.

Der aktuelle Leistungsauftrag der Abteilung Hochbau und Gebäudewirtschaft (VIIc) lautet, einen kostenoptimalen Betrieb aller im Eigentum des Landes befindlichen Immobilien bzw. die Bereitstellung und Instandsetzung von Immobilien nach den Vorgaben der Abteilung Vermögensverwaltung (IIIb) zu gewährleisten. Die mit der Neuausrichtung angestrebte lebenszyklusorientierte Kostensteuerung ist noch nicht nachvollziehbar. Dem Beeinflussungspotenzial in der Planungsphase eines Objekts ist entsprechende Bedeutung beizumessen. Hat die Kostensteuerung jedoch untergeordnete Priorität, kann diesem Auftrag nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs nur unzureichend nachgekommen werden.

Die Umsetzung der Neuausrichtung ist mit Dezember 2009 in wesentlichen Bereichen noch nicht vollständig abgeschlossen. Wichtige Maßnahmen stehen kurz vor dem Abschluss. Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs kann eine abschließende Bewertung der Neuausrichtung erst nach deren Abschluss erfolgen. Zudem sollte ein angemessener Zeitraum abgewartet werden, um auch die Wirkung dieser Maßnahmen einschätzen zu können.

Empfehlung Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, die Prozesse spätestens Ende des Jahres 2011 auf der Basis abgewickelter Bauprojekte zu evaluieren.

Stellungnahme *Diese Empfehlung wird begrüßt. In die Umsetzung wird jedenfalls auch der Fachbereich Beratung und Organisation der Abteilung Informatik eingeschaltet werden.*

1.2 Aufgaben und Finanzierung

Die Abteilung Hochbau und Gebäudewirtschaft (VIIc) betreut derzeit 92 Liegenschaften des Landes mit 216 Objekten. Die dafür vom Land finanzierten Investitionen betragen im Jahr 2008 rund € 7,43 Mio. Zusätzlich führte die Abteilung Baumaßnahmen in Höhe von € 18,19 Mio. für externe Auftraggeber durch.

Situation

Die Aufgaben der Abteilung Hochbau und Gebäudewirtschaft (VIIc) sind in der Geschäftseinteilung des Amtes der Landesregierung festgelegt. Sie umfassen im Wesentlichen die technische Bedarfsplanung, Grundlagen-ermittlung und Projektierung von Hochbauten des Landes. Weiters führt die Abteilung Hochbau und Gebäudewirtschaft (VIIc) die Bauabwicklung von Neu-, Zu- und Umbauten sowie Instandhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen an Landesgebäuden durch. Dies inkludiert auch die Abwicklung der notwendigen Vergabeverfahren. Das Objektmanagement stellt eine weitere wesentliche Aufgabe der Abteilung dar.

Derzeit betreut die Abteilung Hochbau und Gebäudewirtschaft (VIIc) 92 Liegenschaften des Landes mit 216 Objekten. Die Eigentümerfunktion für diese Liegenschaften nimmt die Abteilung Vermögensverwaltung (IIIb) wahr. Sie umfasst die Auftraggeber- und Bauherrenfunktion sowie das Gesamtkostenmanagement. Die Bedarfsplanung erfolgt in Kooperation mit der Abteilung Hochbau und Gebäudewirtschaft (VIIc).

Neben den Aufgaben, die Liegenschaften des Landes betreffen, ist die Abteilung Hochbau und Gebäudewirtschaft (VIIc) mit sämtlichen Bauverwaltungs- und Bauherrenaufgaben für Liegenschaften der Landesvermögen-Verwaltungsgesellschaft mbH (LVV) betraut und ist Auftragnehmer der Krankenhausbetriebsgesellschaft mbH (KHBG).

Das Land hat im Jahr 1995 die LVV gegründet, um verschiedene Landesliegenschaften und damit zusammenhängende Bauvorhaben des Landes aus steuerrechtlichen und organisatorischen Gründen auf die LVV auszugliedern. Mit der Abwicklung sämtlicher Baumaßnahmen an Liegenschaften der LVV ist die Abteilung Hochbau und Gebäudewirtschaft (VIIc) betraut. Das sind derzeit acht Liegenschaften. Die Aufgaben der Abteilung Hochbau und Gebäudewirtschaft (VIIc) decken sich dabei mit jenen, die bei Liegenschaften des Landes durchgeführt werden. Die Bedarfsplanung sowie die Bauherreninteressen, insbesondere die Einhaltung des Kostenrahmens, nimmt die LVV wahr.

Bei Liegenschaften der KHBG ist die Abteilung Hochbau und Gebäudewirtschaft (VIIc) mit der Errichtung von Neu-, Zu- und Umbauten betraut. Die Aufgaben der Abteilung Hochbau und Gebäudewirtschaft (VIIc) umfassen dabei im Wesentlichen die Projektleitung und -steuerung sowie Ausschreibungen und Vergabevorschläge für größere Bauvorhaben. Instandhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen führt die KHBG selbst durch. Die Bauherrenfunktion sowie die Bedarfsplanung und die Festlegung des Projektrahmens werden durch die KHBG wahrgenommen. Im Jahr 2008 war die Abteilung Hochbau und Gebäudewirtschaft (VIIc) mit der Abwicklung von fünf Neubau-, Umbau- bzw. Zubaumaßnahmen für die KHBG beauftragt.

Finanzierung

Die Abteilung Hochbau und Gebäudewirtschaft (VIIc) führte im Jahr 2008 bauliche Maßnahmen in Höhe von insgesamt € 25,62 Mio. durch. Davon wurden 29 Prozent vom Land und 71 Prozent von externen Auftraggebern finanziert.

Im Jahr 2008 investierte die Abteilung Hochbau und Gebäudewirtschaft (VIIc) € 7,43 Mio. in Liegenschaften des Landes. Für Neu-, Zu- und Umbaumaßnahmen wurden € 5,27 Mio. und für Instandhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen € 2,16 Mio. aufgewendet. Für das Jahr 2009 sind bauliche Maßnahmen in Höhe von insgesamt € 15,94 Mio. vorgesehen. Die Schwankungen über die Jahre sind auf die Anzahl und das Ausmaß der Bauvorhaben zurückzuführen.

Weiters führte die Abteilung Hochbau und Gebäudewirtschaft (VIIc) im Jahr 2008 Baumaßnahmen in Höhe von € 18,19 Mio. für Dritte wie die LVV, die KHBG oder die Stiftung Jupident durch. Sie fungiert dabei als Auftragnehmer. Die Maßnahmen werden nicht vom Land, sondern von der jeweiligen Gesellschaft bzw. Stiftung finanziert. Die Abteilung Hochbau und Gebäudewirtschaft (VIIc) erhält für die Erbringung der Leistungen ein Entgelt. Das waren im Jahr 2008 rund € 405.000. Im gleichen Jahr führte die Abteilung Hochbau und Gebäudewirtschaft (VIIc) für Liegenschaften der LVV Instandhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen in Höhe von € 158.600 durch. Die Ausgaben für Liegenschaften der KHBG beliefen sich auf € 15,45 Mio. Für die Stiftung Jupident wurde eine Baumaßnahme durchgeführt, die im Jahr 2008 Ausgaben in Höhe von € 2,58 Mio. verursachte. Bei der Stiftung Jupident erfolgte die Finanzierung in Form einer Darlehensgewährung der Abteilung Finanzangelegenheiten (IIIa) an die Stiftung.

Bewertung

In den Jahren 2005 und 2006 war das Budget der durchgeführten Baumaßnahmen für das Land und für dritte Auftraggeber nahezu gleich. Während bis zum Jahr 2008 die Baumaßnahmen an Liegenschaften des Landes deutlich abnahmen, haben sich die Aufträge für Dritte erhöht. Damit wickelte die Abteilung Hochbau und Gebäudewirtschaft (VIIc) im Jahr 2008 zu mehr als zwei Drittel Bauvorhaben für Dritte ab.

1.3 Personal und Organisation

Die mit der Durchführung von Vergabeverfahren betrauten Mitarbeiter sind durchschnittlich bereits 16 Jahre in der Abteilung Hochbau und Gebäudewirtschaft (VIIc) beschäftigt und sind fachlich kompetent. Es ist wichtig, Maßnahmen zu setzen, um das vorhandene Know-how langfristig sicherzustellen.

Situation

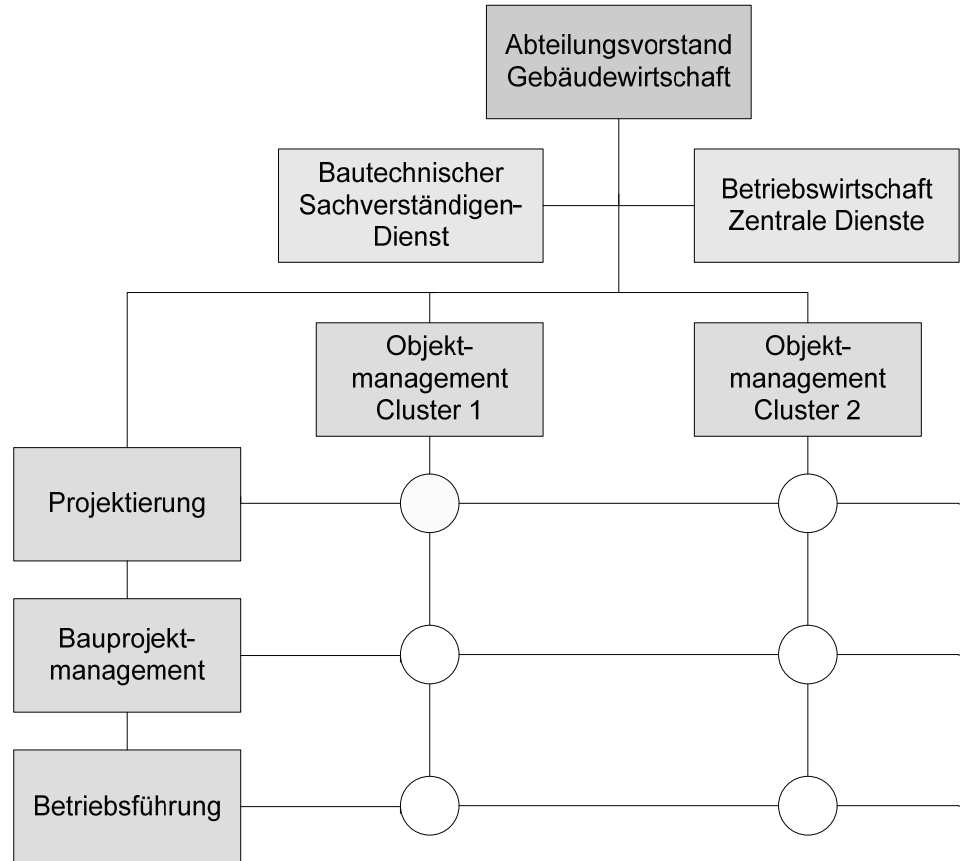
In der Abteilung Hochbau und Gebäudewirtschaft (VIIc) waren mit Ende September 2009 insgesamt 30 Personen mit einer Kapazität von 28,55 Vollzeitäquivalenten (VZÄ) beschäftigt. Seit dem Jahr 2004 verringerte sich die Personalkapazität um 4,65 VZÄ bzw. 14 Prozent.

Aufbauorganisation

Mit der Neuorganisation der Abteilung Hochbau und Gebäudewirtschaft (VIIc) wurde eine Matrixorganisation entwickelt. Diese ist bisher organisatorisch noch nicht vollständig umgesetzt.

Die Abteilung Hochbau und Gebäudewirtschaft (VIIc) gliedert sich in fünf Fachbereiche und zwei Funktionsbereiche. Die Fachbereiche werden jeweils von einem Fachbereichsleiter geführt. Die Funktionsbereiche Objektmanagement 1 und 2 wurden mit der Neuorganisation der Abteilung eingerichtet. In beiden Funktionsbereichen ist jeweils ein Objektmanager vorgesehen. Die Stelle des Objektmanagers im Funktionsbereich Objektmanagement 2 ist noch nicht besetzt. Für Rechtsauskünfte stehen die Mitarbeiter in der Abteilung Straßenbau (VIIb) zur Verfügung.

Matrixorganisation



Quelle: Abteilung Hochbau und Gebäudewirtschaft (VIIc)

Organisation von Vergabeverfahren

Mit Vergabeverfahren sind die Mitarbeiter in den drei Fachbereichen Zentrale Dienste, Projektierung und Bauprojektmanagement beschäftigt.

Im Fachbereich Zentrale Dienste werden die einzelnen Vergabeverfahren als Aufträge erfasst sowie sämtliche Korrespondenz und die Buchhaltung erledigt. Der Fachbereich Projektierung ist für die Vergabe von Dienstleistungsaufträgen an Architekten oder Planer zuständig.

Mit der Durchführung von Vergabeverfahren, die die Bauausführung betreffen, ist der Fachbereich Bauprojektmanagement betraut. Diese erstreckt sich von der Beschreibung der Leistung, der Schätzung des Auftragswerts, der Einholung und Prüfung von Angeboten bis über die Auftragserteilung für sämtliche Vergabeverfahren. Der Fachbereich Bauprojektmanagement ist außerdem für das gesamte Projektmanagement und die Ausführung der Bauvorhaben verantwortlich.

**Fachbereich
Bauprojekt-
management**

Im Fachbereich Bauprojektmanagement waren mit Ende September 2009 neben dem Fachbereichsleiter sechs Personen mit einer Kapazität von sechs VZÄ beschäftigt.

Die Mitarbeiter sind im Durchschnitt mehr als 16 Jahre im Landeshochbau beschäftigt. Das Dienstalalter reicht von knapp einem Jahr bis über 30 Jahre. Mehr als zwei Drittel der Mitarbeiter des Fachbereichs Bauprojektmanagement arbeiten bereits länger als 17 Jahre als Techniker im Hochbau.

Die Mitarbeiter des Fachbereichs Bauprojektmanagement verfügen über eine einschlägige technische Ausbildung. Weiterbildungen werden überwiegend über die Verwaltungsakademie Vorarlberg, die Fachhochschule Liechtenstein, die ARS Akademie für Recht, Steuern und Wirtschaft sowie über die Bauakademie Wien bzw. das Wifi absolviert. Inhalte sind unter anderem das Vergaberecht und das Projektmanagement. Im Jahr 2008 waren die Mitarbeiter des Fachbereichs Bauprojektmanagement durchschnittlich vier Tage auf Weiterbildungsveranstaltungen.

Bewertung

Die Matrixorganisation wurde als Organisationsform gewählt, um die künftige Aufgabenerledigung im Facility Management besser zu unterstützen. Durch die Umstrukturierung der Abteilung Hochbau und Gebäudewirtschaft (VIIc) konnten in den letzten Jahren Stellen eingespart werden. Derzeit sind weder alle geplanten Positionen besetzt, noch hat eine ausreichend spürbare Aufgabenverlagerung in Richtung wertorientiertes Facility Management stattgefunden.

Die Matrixorganisation ist eine komplexe Organisationsform, die einer klaren Kompetenzverteilung bedarf. Eine abschließende Beurteilung über die Funktionalität der Matrixorganisation ist erst nach einem angemessenen Zeitraum möglich.

Die mit Vergabeverfahren befassten Mitarbeiter arbeiten überwiegend seit vielen Jahren als Techniker im Hochbau und haben sich dadurch fachliche Kompetenz erarbeitet. Daraus resultiert, dass in vielen Situationen Entscheidungen auf Basis der persönlichen Erfahrung der einzelnen Mitarbeiter getroffen werden. Der Landes-Rechnungshof erachtet es als notwendig, sowohl die Entscheidungsgrundlagen als auch die Ergebnisse nachvollziehbar zu dokumentieren und damit einen Wissensaustausch zu ermöglichen. Dazu sind vom Abteilungsvorstand die Erfordernisse einer Dokumentation festzulegen, um eine einheitliche Vorgehensweise zu gewährleisten. Dies dient auch dazu, das vorhandene Know-how langfristig sicherzustellen.



Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, erprobte Methoden und Instrumente einzusetzen, um das Erfahrungswissen der Mitarbeiter für die Abteilung langfristig zu sichern.

Stellungnahme

Die Aufgabenerweiterung in Richtung wertorientiertes Facility Management ist seit der Neuorganisation in den Bereichen Bereitstellung, Wert-erhaltung und Betriebsbereitschaft im Gange. Auf der Basis der durch Gebäudekostenrechnung und Energiebuchhaltung hergestellten Transpa-renz werden durch weiterführende Tätigkeiten und laufende Projekte wie z.B. den Ausbau der Gebäudekostenrechnung, die Einführung von Service-Level-Agreements, die Überarbeitung von Gebäudestandards sowie die Erstellung einer Reinigungsstudie die Schwerpunkte in diesem Jahr deutlich sichtbar. Ein strukturiertes und derzeit weiter im Ausbau befindliches Berichts- und Kennzahlenwesen dient als Basis für den Controllingprozess im Rahmen der betriebswirtschaftlichen Steuerung.

Mögliche Methoden und Instrumente werden im Rahmen der weiteren Organisationsentwicklung und Evaluierung geprüft. Das interne Orga-nisationshandbuch wird erweitert.

2 Rahmenbedingungen zu Vergabeverfahren

2.1 Regelungen zu Direktvergaben

Grundlage für Vergabeverfahren ist das Bundesvergabegesetz 2006. Bis zum Jahr 2008 waren Direktvergaben nur bis zu einem geschätzten Auftragswert von unter € 40.000 zulässig. Vergaberechtliche Grundsätze, wie die eines fairen und lauterer Wettbewerbs oder Gleichbehandlung von Bietern, sind einzuhalten. Es ist erforderlich, eine interne Regelung für Direktvergaben auszuarbeiten.

Situation

Das Land hat bei Vergabeverfahren das Bundesvergabegesetz 2006 (BVergG) anzuwenden. Ergänzend dazu bestehen landesrechtliche Normen, die Rechtsschutzmaßnahmen und Publikationsmedien regeln.

Bundesgesetzliche Ebene

Das BVergG, BGBl. I Nr. 17/2006 idgF regelt die Verfahren zur Beschaffung von Leistungen (Vergabeverfahren) im öffentlichen Bereich. Die im BVergG definierten Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträge umfassen nur entgeltliche Aufträge. Als Bauaufträge werden die Ausführung oder die gleichzeitige Ausführung und Planung von Bauvorhaben, die Ausführung eines Bauwerks oder die Erbringung einer Bauleistung durch Dritte bezeichnet. Vertragsgegenstand von Lieferaufträgen ist der Kauf, das Leasing, die Miete, die Pacht oder der Ratenkauf von Waren einschließlich von Nebenarbeiten. Aufträge, die weder Bau- noch Lieferaufträge sind und eine Dienstleistung beinhalten, gelten als Dienstleistungsaufträge.

Die zur Auswahl stehenden Vergabeverfahren orientieren sich am geschätzten Auftragswert. Dieser muss nach dem BVergG sachkundig ermittelt werden. Als Grundlage dient der Gesamtwert des Auftrags ohne Umsatzsteuer, der vom Auftraggeber voraussichtlich zu zahlen ist. Dabei sind alle zum Vorhaben gehörigen Leistungen einschließlich Optionen und etwaiger Vertragsverlängerungen sowie allfälliger Zahlungen und Prämien an die Bieter zu berücksichtigen.

Als Vergabeverfahren nutzt die Abteilung Hochbau und Gebäudewirtschaft (VIIc) hauptsächlich das offene Verfahren, das nicht offene Verfahren, das Verhandlungsverfahren und die Direktvergabe.

Landesrechtliche Ebene	Landesrechtliche Normen finden sich im Vergabenachprüfungsgesetz, LGBl.Nr. 1/2003 idgF, in der Vergabegebührenverordnung, LGBl.Nr. 43/2008 idgF und in der Publikationsmedienverordnung, LGBl.Nr. 2/2003. Laut Vergabenachprüfungsgesetz kann der Unabhängige Verwaltungssenat (UVS) die Wahl des Direktvergabeverfahrens als nichtig erklären. Die für ein Nachprüfungsverfahren zu entrichtenden Gebühren sind in der Vergabegebührenverordnung geregelt. In welchen Medien Vergabeverfahren bekannt gemacht werden müssen, ist in der Publikationsmedienverordnung festgelegt. Vereinzelt existieren Erlässe der Abteilung Hochbau und Gebäudewirtschaft (VIIc), wie z.B. das Klimaschutzprogramm bei Planungen von Landesbauten zu berücksichtigen ist.
Direktvergaben	<p>Eine Direktvergabe nach dem BVergG liegt vor, wenn eine Leistung formfrei unmittelbar von einem ausgewählten Unternehmer gegen Entgelt bezogen wird. Das Diskriminierungsverbot, die Grundfreiheiten, ein freier und lauterer Wettbewerb sowie die Gleichbehandlung der Bieter sind auch bei diesem Vergabeverfahren zu beachten. Die Vergabe hat an befugte, leistungsfähige und zuverlässige Unternehmer zu angemessenen Preisen zu erfolgen. Offensichtlich unzulässige Direktvergaben können vom UVS für nichtig erklärt werden.</p> <p>§ 41 BVergG legt die Kriterien für Direktvergaben fest und zählt abschließend alle für diese Vergabeart anzuwendenden Bestimmungen auf. Bis zum Jahr 2008 konnten alle Verfahren, bei denen der geschätzte Auftragswert unter € 40.000 lag, als Direktvergabe abgewickelt werden. Aufträge ab € 40.000 waren nach dem BVergG selbst dann keine Direktvergaben, wenn diese direkt an einen Anbieter vergeben werden. Weiters ist bestimmt, dass die bei der Durchführung einer Direktvergabe gegebenenfalls eingeholten unverbindlichen Preisauskünfte zu dokumentieren sind. Mit Beginn des Jahres 2009 hat der Gesetzgeber den Schwellenwert für Direktvergaben zur Förderung der Konjunktur von € 40.000 auf € 100.000 erhöht.</p>
Ausschreibung-Vergabe-Abrechnung	Die Abteilung Hochbau und Gebäudewirtschaft (VIIc) hat eine Ablaufbeschreibung „Ausschreibung-Vergabe-Abrechnung“ (AVA) erarbeitet. Diese gibt Auskunft über die Verteilung der Verantwortung bei Vergabeverfahren zwischen den beteiligten Personen. Weiters regelt sie die Wahrung des 4-Augenprinzips. Über Form und erforderliche Qualität der Dokumentation von Vergabeverfahren werden keine eigenständigen Aussagen gemacht. Schriftlichkeit für Direktvergaben ist nicht gefordert.

Basierend auf einer Empfehlung des Landesrats aus dem Jahr 2004 hat die Abteilung Hochbau (VIIc) im Jahr 2005 die Vorgehensweise bei Direktvergaben präzisiert. Diese Regelung bezieht sich nur auf Bauaufträge, nicht aber auf Liefer- und Dienstleistungsaufträge. Demnach war bei Direktvergaben über € 5.000 vor der Einladung zur Angebotsabgabe die Zustimmung der damaligen Abteilung Hochbau (VIIc) für die vorgesehenen Bieter einzuholen. Die einzuladenden Firmen sollten nach Möglichkeit aus jener Region stammen, in der der Auftrag auszuführen ist und waren so häufig wie möglich zu wechseln. Auch kleine und mittlere Unternehmen waren am Vergabeverfahren zu beteiligen. Nach Möglichkeit waren Preisvergleiche durchzuführen und im Vergabevorschlag zu dokumentieren. Konnten diese Vorgaben nicht eingehalten werden, war unter Angabe der Gründe die Zustimmung der damaligen Abteilung Hochbau (VIIc) für die Ausnahme einzuholen.

Bewertung

Die Abteilung Hochbau und Gebäudewirtschaft (VIIc) hat die Präzisierung der AVA im Jahr 2008 auf die neue Struktur hin aktualisiert. Die internen Bestimmungen für Direktvergaben sind nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs nicht ausreichend, um die notwendige Nachvollziehbarkeit von Direktvergaben zu gewährleisten. So fehlen das Erfordernis der Schriftlichkeit, die Festlegung der erforderlichen Minimaldokumentation und weitere Vorgaben für Direktvergaben. Die AVA und deren Präzisierung decken nur Teile der einzelnen Verfahrensschritte ab. Außerdem sind die Formulierungen so gewählt, dass Handlungsspielräume für unterschiedliche Vorgehensweisen ermöglicht werden. Um eine standardisierte Abwicklung von Direktvergaben zu gewährleisten, erachtet es der Landes-Rechnungshof als notwendig, umfassende und präzise Regelungen auszuarbeiten.

Mit Beginn des Jahres 2009 hat der Gesetzgeber den Schwellenwert für Direktvergaben zur Konjunkturförderung von € 40.000 auf € 100.000 erhöht. Damit steigt für dieses vereinfachte Vergabeverfahren das Schadensrisiko und damit auch die Anforderung an ein nachvollziehbares Vergabeverfahren. Hätte der erhöhte Schwellenwert bereits im Jahr 2008 gegolten, hätte die Abteilung Hochbau und Gebäudewirtschaft (VIIc) fast 94 Prozent aller Aufträge als Direktvergaben abwickeln können. Die Auftragssumme, die unter diesen Voraussetzungen für Direktvergaben ausgegeben worden wäre, hätte sich von 12 Prozent auf 20 Prozent fast verdoppelt.

Empfehlung	Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, eine interne Richtlinie für Direktvergaben auszuarbeiten.
Stellungnahme	<i>Der Prozess zur Abwicklung der Beschaffung wird derzeit überarbeitet. Zudem werden die Ausschreibungsunterlagen an die – noch nicht in Kraft getretene – Bundesvergabegesetz-Novelle 2009 angepasst. Der Empfehlung wird im Rahmen dieser Überarbeitung des Beschaffungsprozesses Rechnung getragen werden.</i>
Kommentar L-RH	Nachdem die wesentlichen Geschäftsprozesse erhoben und dokumentiert wurden, ist es zweckmäßig, auch die wesentlichen Unterstützungsprozesse, wie den Beschaffungsprozess, zu überdenken. Die Ausarbeitung einer internen Richtlinie für sämtliche Direktvergaben kann allerdings unabhängig von der Gestaltung des Beschaffungsprozesses und daher ohne große zeitliche Verzögerung in Angriff genommen werden. Gesetzliche Regelungen und interne Richtlinien sind bei der Aufgabenerledigung in den jeweiligen Prozessschritten einzuhalten.

2.2 Bauprojekte

Die Abteilung Hochbau und Gebäudewirtschaft (VIIc) wickelt Bauvorhaben ab € 1,5 Mio. als Bauprojekte ab. Ein Teil der in Bauprojekten anfallenden Aufträge werden als Direktvergaben erteilt. Die Einhaltung der Kostengenauigkeit ist auf der Basis abgeschlossener Bauprojekte zu evaluieren.

Situation	<p>Direktvergaben sind oft Teil größerer Neubau- oder Sanierungsvorhaben. Die Abteilung Hochbau und Gebäudewirtschaft (VIIc) wickelt Bauvorhaben ab einem Kostenvolumen von € 1,5 Mio. als Bauprojekte ab.</p> <p>Die Bedarfsplanung zu einem Neubau wird von der Abteilung Vermögensverwaltung (IIIb) durchgeführt. Größere Sanierungen erfolgen auf Basis einer Kostenschätzung der Abteilung Hochbau und Gebäudewirtschaft (VIIc). Zum Ergebnis des Kostenziels bzw. der Kostenschätzung erfolgt ein Regierungsbeschluss. Die Genauigkeit des Kostenziels liegt zu diesem Zeitpunkt erfahrungsgemäß bei +/- 25 bis 30 Prozent. Der von der Abteilung Hochbau und Gebäudewirtschaft (VIIc) definierte Soll-Prozess zur Bedarfsplanung nimmt auf die ÖNORM B 1801-1 Bezug und verlangt eine Kostengenauigkeit von +/- 20 Prozent. Am Ende der Entwurfsphase trifft die Landesregierung einen Baubeschluss. Im Rahmen des festgelegten Kostenziels soll die Genauigkeit der Kostenschätzung zu diesem Zeitpunkt bei +/- 10 Prozent liegen.</p> <p>Die Abteilung Hochbau und Gebäudewirtschaft (VIIc) teilt Bauprojekte bei Neubauten in Baulose auf, damit große Bauvorhaben besser überschaubar sind. Die Leistungen werden anhand der einzelnen Baulose ausgeschrieben. Die Aufträge sind dadurch kleiner.</p>
------------------	--



Das Baukostenmanagement erfolgt im Rahmen des gesamten genehmigten Bauvolumens. Über- und Unterschreitungen bei einzelnen Gewerken werden gegeneinander aufgerechnet. Die Überwachung des Gesamtbudgets erfolgt IT-gestützt. In monatlichen Jour Fixe wird der Status der Projekte besprochen. Für große Bauvorhaben der letzten Jahre wurden keine Kostenüberschreitungen ausgewiesen.

Bewertung

Die Kostengenauigkeit ist abhängig von der Qualität des Vorprojekts bzw. der Planungsgrundlagen. Abweichungen können bei Zweckbauten wie Krankenhäusern oder Schulen über dem Richtsatz von 20 Prozent liegen. Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs verfügt die Abteilung Hochbau und Gebäudewirtschaft (VIIC) jedoch über genügend Erfahrung bei der Errichtung von Zweckbauten.

Ein großzügiges Baubudget kann zu Wirtschaftlichkeitseinbußen bei Bauprojekten führen. Das im Rahmen der Bedarfsplanungsphase festzulegende Kostenziel sollte von vornherein möglichst genau sein, um eine sparsame und restriktive Mittelverwendung zu forcieren.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, die Einhaltung der Kostengenauigkeit auf der Basis abgeschlossener Bauprojekte zu evaluieren.

3 Praxis bei Direktvergaben

Die Abteilung Hochbau und Gebäudewirtschaft (VIIc) erfasste im Zeitraum von 2004 bis 2008 insgesamt 7.154 Aufträge. Über 80 Prozent dieser Aufträge sind Direktvergaben im Sinne des BVergG. Ein Viertel der Direktvergaben wurden schriftlich, drei Viertel mündlich erteilt. Gemessen an der Auftragssumme waren in diesem Zeitraum 15 Prozent der Aufträge Direktvergaben. Davon wurden 77 Prozent der Auftragssumme als schriftliche und 23 Prozent als mündliche Direktvergabe vergeben.

Aufträge der Abteilung Hochbau und Gebäudewirtschaft (VIIc) im Zeitraum von 2004 bis 2008

	Aufträge	Aufträge in Prozent	Auftragssumme in Prozent
Aufträge gesamt	7.154	100	100
davon Direktvergaben	5.953	83	15
- schriftliche Direktvergaben	1.514	25	77
- mündliche Direktvergaben	4.439	75	23
Direktvergaben	5.953	100	100
unter € 5.000	5.080	85	27
€ 5.000 bis unter € 20.000	651	11	29
€ 20.000 bis unter € 40.000	195	3	26
ab € 40.000	27	1	18

Quelle: Abteilung Hochbau und Gebäudewirtschaft (VIIc), Darstellung Landes-Rechnungshof

Bei den 5.953 Direktvergaben der Jahre 2004 bis 2008 belief sich die Vergabesumme bei 85 Prozent der Direktvergaben auf weniger als € 5.000. Diese Vergaben erfolgten überwiegend mündlich. Ab einer Vergabesumme von € 5.000 werden Direktvergaben mehrheitlich schriftlich erteilt.

Um die Praxis bei Direktvergaben zu analysieren, hat der Landes-Rechnungshof eine repräsentative Stichprobe aus den Jahren 2004 bis 2008 gezogen. Es wurden insgesamt 49 schriftliche und 50 mündliche Direktvergaben geprüft. Grundlage für die Prüfung war der von der Abteilung Hochbau und Gebäudewirtschaft (VIIc) zur Verfügung gestellte Vergabeakt, der sämtliche Korrespondenz zur entsprechenden Direktvergabe enthält.

3.1 Vorbereitung der Vergabe

Die Abteilung Hochbau und Gebäudewirtschaft (VIIc) führte in den Jahren 2004 bis 2008 knapp 6.000 Direktvergaben durch. Der geschätzte Auftragswert ist dabei ausschlaggebend für die Wahl des Verfahrens und muss sachkundig ermittelt und dokumentiert werden. Um einen freien und lautereren Wettbewerb zu gewährleisten, sind mehrere unverbindliche Preisauskünfte einzuholen.

Beschreibung der Leistung und Ausschreibungsbestimmungen

Bei schriftlichen Direktvergaben erfolgt die Beschreibung der Leistung durch den Techniker bzw. den Architekten. In etwa einem Drittel der geprüften schriftlichen Direktvergaben wurden standardisierte Leistungsbeschreibungen eingesetzt. Diese enthalten die einzelnen Angebotspositionen und werden vom Bieter handschriftlich ausgefüllt. Bei mündlichen Direktvergaben wird die Leistung durch eine Vor-Ort-Besichtigung mit dem Bieter oder per Telefon beschrieben. Die vereinbarte Leistung wird in diesen Fällen nicht dokumentiert.

Ausschreibungsbestimmungen legen den vertragsrechtlichen Rahmen von Vergabeverfahren fest. Sind keine besonderen Bestimmungen, z.B. ÖNORMEN oder Allgemeine Geschäftsbedingungen (AGB) vereinbart, gelten für Direktvergaben die Werkvertragsregeln des Allgemeinen Bürgerlichen Gesetzbuches (ABGB). Allgemeine Ausschreibungsbestimmungen sind in der Angebotslegung enthalten und werden dann verwendet, wenn schriftliche Angebote eingeholt werden. Welche Vereinbarungen getroffen wurden, ist bei mündlichen Direktvergaben nicht, bei schriftlichen Direktvergaben teilweise dokumentiert. Die Abteilung Hochbau und Gebäudewirtschaft (VIIc) verwendet bei ihren Vergabeverfahren keinen Passus im Sinne einer Erklärung zu Bieterabsprachen.

Durchführung der Kostenschätzung

Der geschätzte Auftragswert ist ausschlaggebend für die Wahl des Vergabeverfahrens und gemäß BVergG fachkundig zu ermitteln. Im Sinne der Rechtsprechung des Bundesvergabeamts muss der geschätzte Auftragswert jener Wert sein, den ein umsichtiger und sachkundiger öffentlicher Auftraggeber nach sorgfältiger Prüfung des relevanten Marktsegments und im Einklang mit den Erfordernissen betriebswirtschaftlicher Finanzplanung bei der Anschaffung der vergabegenständlichen Sache veranschlagen würde.

Die Techniker der Abteilung Hochbau und Gebäudewirtschaft (VIIc) ermitteln den Auftragswert meist handschriftlich außerhalb des Aktes. Als Basis dienen eigene Erfahrungswerte oder solche externer Architekten. Bei zwei der geprüften schriftlichen Direktvergaben war die Ermittlung des geschätzten Auftragswerts im Akt enthalten. Bei den geprüften mündlichen Direktvergaben war die Ermittlung des geschätzten Auftragswerts in keinem der Fälle dokumentiert.

Bei schriftlichen Direktvergaben ist es vorgesehen, das Ergebnis der Kostenschätzung zu dokumentieren. Bei rund der Hälfte der geprüften schriftlichen Direktvergaben war das Ergebnis der Kostenschätzung nicht im Vergabeakt enthalten. Bei mündlichen Direktvergaben wird das Ergebnis der Kostenschätzung nicht dokumentiert.

Wahl des Vergabeverfahrens

Der Schwellenwert für Direktvergaben ist im Zeitraum von 2004 bis 2008 mehrfach angehoben worden und lag in den Jahren 2006 bis 2008 bei € 40.000. Ab einem solchen geschätzten Auftragwert ist keine Direktvergabe zulässig. Bei einer geprüften schriftlichen Direktvergabe ist der geschätzte Auftragwert im Vergabeakt mit über € 40.000 angegeben. Für diese wäre ein Verhandlungsverfahren mit nur einem Bieter zulässig gewesen. Anhaltspunkte, dass ein solches durchgeführt wurde, fehlen im Vergabeakt.

Bei jenen geprüften schriftlichen Direktvergaben, bei denen das Ergebnis der Kostenschätzung nicht im Vergabeakt angegeben war, lag die Auftragssumme bei jedem zweiten Auftrag über € 40.000. Dies betraf vor allem Verfahren aus dem Jahr 2004, die die Abteilung Hochbau und Gebäudewirtschaft (VI1c) im Auftrag der KHBG durchführte. In der Mehrzahl dieser Fälle wäre ein anderes Vergabeverfahren, z.B. ein Verhandlungsverfahren mit mehreren Bietern zu wählen gewesen.

Auswahl der Bieter

Die Auswahl der einzuladenden Bieter erfolgt durch den Techniker. Dieser erstellt einen Einladungsvorschlag, der dem Fachbereichsleiter Bauprojektmanagement zur Genehmigung vorgelegt wird. Im Zeitraum von 2004 bis 2008 liegt bei drei Viertel der geprüften schriftlichen Direktvergaben eine solche Genehmigung des Einladungsvorschlags nicht vor. Dabei sind in den Jahren 2004 bis 2006 keine Genehmigungsmails dokumentiert. Im Jahr 2007 war das Genehmigungsmail bei 40 Prozent, im Jahr 2008 bei 50 Prozent der Direktvergaben im Akt enthalten. Bei den geprüften mündlichen Direktvergaben war keine Genehmigung dokumentiert.

Im Jahr 2008 kamen bei 1.413 Direktvergaben 491 Unternehmen zum Zug. Etwas mehr als die Hälfte der Auftragnehmer erhielten genau eine Direktvergabe. Die Höchstzahl an Direktvergaben für ein Unternehmen lag bei 65.

Knapp 90 Prozent der Direktvergaben wurden im Zeitraum 2004 bis 2008 an Vorarlberger Unternehmen vergeben. Davon fielen 37 Prozent auf Unternehmen im Bezirk Bregenz, 32 Prozent im Bezirk Feldkirch, 22 Prozent im Bezirk Dornbirn und 9 Prozent im Bezirk Bludenz. Unternehmen außerhalb Österreichs erhielten ein Prozent der Direktvergaben im Zeitraum 2004 bis 2008.

Einholung von Angeboten

Bei Direktvergaben werden laut Angaben der Abteilung Hochbau und Gebäudewirtschaft (VIIc) in der Regel drei unverbindliche Preisauskünfte eingeholt, wobei der Aufwand in Relation zum Auftragswert stehen muss. Vor allem im Haustechnikbereich wird nur ein Angebot von Firmen eingeholt, die bei der Installation beteiligt waren. Grund ist vor allem die beabsichtigte Wahrung von Gewährleistungsansprüchen.

Die Einladung zur Angebotsabgabe ist in den geprüften schriftlichen Direktvergaben überwiegend nicht dokumentiert. Seit dem Jahr 2009 gibt es ein Standardformular für die Einholung von unverbindlichen Preisauskünften. Bei den geprüften Direktvergaben aus dem Jahr 2009 wurde dieses Schreiben durchgängig verwendet.

Bei drei Viertel der schriftlichen Direktvergaben aus dem Jahr 2008 wurde nur ein Bieter, bei einem Viertel zwei bis sieben Bieter eingeladen. Durchschnittlich wurden damit 1,6 Bieter pro Auftrag eingeladen. Teilweise waren die Angebote bei den geprüften schriftlichen Direktvergaben nicht im Vergabeakt abgelegt. Bei den mündlichen Direktvergaben werden die Angebote überwiegend nicht dokumentiert.

Mittels Rahmenvereinbarungen kann das Land mit verschiedenen Unternehmen Preis, Mengen und Bedingungen für Aufträge, die während eines bestimmten Zeitraums vergeben werden sollen, vorab festlegen. Während die beteiligten Unternehmen an ihr Angebot gebunden sind, gibt es für das Land keine Abnahmeverpflichtung. Das Land hat die Möglichkeit von Rahmenvereinbarungen bisher nicht genutzt.

Bewertung

Die Festlegung des Leistungsgegenstandes bildet einen wesentlichen Bestandteil der Ausschreibung. Diese muss die zu beschaffende Leistung eindeutig, vollständig und neutral beschreiben. Eine Leistungsbeschreibung soll einerseits Grundlage für eine sachkundige Schätzung des Auftragswerts sein und andererseits dazu dienen, Kostensteigerungen nach Auftragserteilung zu verhindern. Ohne das Vorliegen einer präzisen Beschreibung der Leistung besteht die Gefahr, dass es nach Auftragserteilung zu Änderungen oder Erweiterungen des Leistungsgegenstandes kommt, die Kostensteigerungen nach sich ziehen.

Bei allen Vergabeverfahren muss klargestellt sein, welche Ausschreibungsbestimmungen gelten. Dies betrifft z.B. die Frage von Erfüllungszeiten, Mehr- oder Minderleistungen, Vorauszahlungen, das anzuwendende Recht, den Gerichtsstand oder Zahlungsbedingungen. Um unterschiedliche Standpunkte im Falle von Rechtsstreitigkeiten präventiv zu unterbinden, sind bei allen Direktvergaben Ausschreibungsbestimmungen erforderlich. Diese können abhängig von der Leistungsart und der Höhe des Auftragswerts unterschiedlich ausgestaltet sein. Bieterabsprachen verhindern einen fairen und lautereren Wettbewerb und erschweren die Erzielung eines bestmöglichen Preises.

Bei einem Großteil der Direktvergaben bewegt sich die Vergabesumme in einem Bereich von unter € 5.000. Dies führt zu einer Vielzahl oft mündlicher Direktvergaben. Um einen möglichst guten Preis zu erzielen, fehlen nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs Rahmenvereinbarungen, die gerade bei wiederkehrenden, gleichartigen Leistungen, z.B. im Bereich der Instandhaltung eingesetzt werden können. Außerdem könnte damit die Vielzahl von kleinen, aber trotzdem Aufwand verursachenden Vergaben verringert werden.

Ab einem geschätzten Auftragswert von € 40.000 dürfen Aufträge nicht als Direktvergabe durchgeführt werden. Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass z.B. die Baukommission einem solchen Vergabeverfahren ausdrücklich zugestimmt hat. Die Abteilung Hochbau und Gebäudewirtschaft (VIIc) hat auf die korrekte Wahl des Vergabeverfahrens zu achten, um rechtliche Konsequenzen zu verhindern. So kann der UVS die Wahl der Direktvergabe als Vergabeverfahren für nichtig erklären. Nach erfolgter Zuschlagserteilung kann der UVS feststellen, dass die Wahl der Direktvergabe nicht zu Recht erfolgte. Ob der geschätzte Auftragswert sachkundig ermittelt wurde, konnte der Landes-Rechnungshof nicht überprüfen, da dies im Vergabeakt fast ausschließlich nicht dokumentiert war.

Bei der Auswahl der Bieter achtet die Abteilung Hochbau und Gebäudewirtschaft (VIIc) auf eine regionale Verteilung. Die Kundenbasis bei Direktvergaben ist breit gestreut. Um eine wirtschaftliche Auftragsvergabe zu gewährleisten, ist es nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs notwendig, zumindest bei Aufträgen ab € 5.000 mindestens drei unverbindliche Preisauskünfte pro Auftrag einzuholen. Als Grundlage für die Angebotsprüfung müssen alle Angebote schriftlich vorliegen und im Vergabeakt dokumentiert werden. Um eine Überprüfung der erbrachten Leistung mit der vereinbarten zu ermöglichen, sind mündliche Angebotslegungen schriftlich zu dokumentieren.

Empfehlungen

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, bei Direktvergaben die Beschreibung der Leistung schriftlich zu dokumentieren und Ausschreibungsbestimmungen festzulegen.

Zudem empfiehlt der Landes-Rechnungshof, eine nachvollziehbare Ermittlung und Dokumentation des geschätzten Auftragswerts zu gewährleisten.

Weiters empfiehlt der Landes-Rechnungshof, bei Direktvergaben ab einem Auftragswert von € 5.000 mehrere unverbindliche Preisauskünfte einzuholen und diese zu dokumentieren.

Schließlich empfiehlt der Landes-Rechnungshof, den Einsatz von Rahmenvereinbarungen zu prüfen.

Stellungnahme

Zu Wahl des Vergabeverfahrens:

Diese Verfahren betrafen im Wesentlichen medizinisch-technische Einrichtungen, bei denen die Notwendigkeit von Produkt- bzw. Typengleichheit in Hinblick auf Systemkompatibilität und Standardisierung vorgegeben war.

Zu Durchführung von Direktvergaben:

Die Empfehlungen zu den Punkten 1. bis 3. sind Inhalt der vorgesehenen internen Regelungen. Bei mündlichen Direktvergaben unter € 5.000,- sind die Empfehlungen zu Punkt 1. und 2. umgesetzt. Zu Direktvergaben ab einem Auftragswert von € 5.000,- wird auf die Ausführungen zu Punkt 2.1 hingewiesen, wonach vorgesehen ist, diese Empfehlungen im Rahmen der Überarbeitung des Beschaffungsprozesses umzusetzen.

Die Wahl der Direktvergabe hat u.a. den Vorteil, dass die Kosten für den Beschaffungsvorgang erheblich verringert werden können. Die Abteilung Hochbau und Gebäudewirtschaft ist bemüht, bei der Erlassung von internen Regelungen (beispielsweise zur Einholung mehrerer Preisauskünfte oder zur Festlegung von Ausschreibungsbestimmungen) auch darauf zu achten, dass die Kosten des Beschaffungsvorganges in einem vertretbaren Verhältnis zum Wert der zu beschaffenden Leistung stehen.

Zu Rahmenvereinbarungen:

Der Einsatz von Rahmenvereinbarungen, speziell im Bereich Instandhaltung, wird geprüft.

Kommentar L-RH

Der Landes-Rechnungshof weist nochmals darauf hin, dass Produkt- bzw. Typengleichheit ein nachvollziehbares Vergabekriterium der KHBG sein kann, die Durchführung einer Direktvergabe mit nur einem Bieter allerdings nicht rechtfertigt. Die Verantwortung für die Wahl des Vergabeverfahrens liegt bei der Abteilung Hochbau und Gebäudewirtschaft (VIIc), sofern sie medizinisch-technische Einrichtungen beschafft.

3.2 Angebotsprüfung und Auftragserteilung

Eine sachkundige Angebotsprüfung ist nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs nicht möglich, wenn keine schriftlichen Aufzeichnungen über die vereinbarte Leistung vorliegen. Bei der Prüfung der Preisangemessenheit hat die Abteilung Hochbau und Gebäudewirtschaft (VIIc) eine schlüssige und nachvollziehbare Vorgehensweise zu wählen.

Angebotsprüfung

Die eingelangten Angebote werden vom Techniker oder externen Architekten auf Formrichtigkeit, Vollständigkeit und Rechenfehler geprüft. Dieser vermerkt die Prüfung im Vergabeakt. Bei mündlichen Direktvergaben erfolgt überwiegend keine schriftliche Angebotslegung. Die Angebote werden direkt vor Ort oder telefonisch gelegt.

Die Eignung der Anbieter wird im Hinblick auf deren Befugnis, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit festgestellt. Dies erfolgt durch den Techniker bzw. externen Architekten aufgrund der langjährigen Zusammenarbeit bzw. der Erfahrung abgewickelter Bauvorhaben. Eignungsnachweise, wie z.B. eine Referenzliste oder eine Aufstellung über den Gesamtumsatz, werden bei Direktvergaben üblicherweise nicht verlangt, sind aber auch nicht erforderlich. Die Eignung der Anbieter wurde in den geprüften schriftlichen Direktvergaben im Vergabeakt vermerkt.

Prüfung der Preisangemessenheit

Die einzelnen Angebote sind auf ihre Preisangemessenheit zu prüfen. Nach dem BVergG gilt ein Preis als angemessen, wenn das Verhältnis zwischen Preis und Leistung nicht ungewöhnlich ist. Die Preisprüfung soll aber auch dazu dienen, ein wirtschaftlich gutes Angebot zu erhalten. Die Prüfung der Preisangemessenheit basiert in der Abteilung Hochbau und Gebäudewirtschaft (VIIc) auf Erfahrungswerten der Techniker bzw. Vergleichswerten aus früheren Bauprojekten. Je zur Hälfte wurde die Preisangemessenheit bei den geprüften schriftlichen Direktvergaben intern vom Techniker oder extern vom Architekten bzw. der Örtlichen Bauaufsicht geprüft. Das Vorliegen der Preisangemessenheit wird im Vergabeakt vermerkt.

Sofern bei den geprüften Direktvergaben zwei oder mehr Angebote eingeholt wurden, liegen fast ausschließlich Preisvergleiche vor. Wenn nur ein Angebot eingeholt wurde, konnte keine Preisprüfung nachvollzogen werden.

**Zuschlags- bzw.
Auftragserteilung**

Die Zuschlagserteilung erfolgt bei Direktvergaben nach dem billigsten Angebot. Die Abteilung Hochbau und Gebäudewirtschaft (VIIc) hat dies in den geprüften schriftlichen Direktvergaben durchgehend eingehalten.

Der Zuschlag erfolgt bei schriftlichen Direktvergaben anhand eines Standardschreibens. Bei den geprüften mündlichen Direktvergaben wurde der Auftrag überwiegend nicht schriftlich dokumentiert.

Bewertung

Ohne präzise Beschreibung der Leistung ist eine Angebotsprüfung nur äußerst schwer durchführbar. Insbesondere fehlt die notwendige Transparenz bei mündlich vereinbarten Leistungen. Eine sachkundige Angebotsprüfung ist unmöglich, wenn keine Aufzeichnungen über die vereinbarte Leistung dokumentiert sind. Auch bei den mündlichen Direktvergaben muss die Auftragserteilung nachvollziehbar dokumentiert werden.

Eine schlüssige und aussagekräftige Prüfung der Preisangemessenheit ist wesentlich, um dem BVerG zu entsprechen und wirtschaftlich zu handeln. Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs ist eine Prüfung der Preisangemessenheit aufgrund von persönlichen Erfahrungswerten der einzelnen Techniker nicht ausreichend. Ein Überblick über die aktuelle Marktsituation fehlt. Ein Instrument, wie beispielsweise eine Preisdatenbank, kann hier unterstützen. Erfolgt die Prüfung der Preisangemessenheit durch eine zentrale Stelle, die auch die Pflege dieses Preis-Instruments wahrnimmt, können Synergien genutzt werden. Auch bei Vorliegen mehrerer Preisankünfte oder Rahmenvereinbarungen kann eine Preisprüfung nachvollziehbarer argumentiert werden.

Empfehlungen

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, eine schlüssige und nachvollziehbare Prüfung der Preisangemessenheit zu gewährleisten.

Weiters empfiehlt der Landes-Rechnungshof, die Auftragserteilung auch bei mündlichen Direktvergaben schriftlich zu dokumentieren.

Stellungnahme

Die schlüssige und nachvollziehbare Prüfung der Preisangemessenheit und Dokumentation der Auftragserteilung wird (durch Präzisierung in den Standard-Formularen (beispielsweise Vergabeantrag) bzw. bei mündlichen Direktvergaben durch ein im Dezember 2009 eingeführtes, zusätzliches Formular) sichergestellt.

3.3 Auftragsabwicklung

Eine Direktvergabe muss nachvollziehbar und lückenlos dokumentiert sein. Gesetzliche Regelungen und Richtlinien sind einzuhalten. Außerdem ist eine ausreichende Nach-Kontrolle der Direktvergaben sicherzustellen. Ein Konzept zur Nutzung und Integration der vorhandenen IT-Systeme fehlt.

Dokumentation

Gemäß § 14 der Kanzleiordnung hat jeder Akt ein vollständiges Bild über die Vorgänge im betreffenden Verfahren wiederzugeben. Die Nachvollziehbarkeit aller Aufträge muss jederzeit gegeben sein. Aufträge sind lückenlos und richtig zu dokumentieren.

Zur internen Dokumentation hat die Abteilung Hochbau und Gebäudewirtschaft (VIIc) im Jahr 1996 einen Vergabe-Antrag eingeführt. Dieser enthält wesentliche Informationen über die Direktvergabe, wie z.B. das Bauvorhaben, das gewählte Vergabeverfahren oder die Angebotsreihung. Der Vergabe-Antrag wird automationsunterstützt von einer Mitarbeiterin im Fachbereich Zentrale Dienste erstellt. Der zuständige Techniker sowie der Leiter des Fachbereichs Bauprojektmanagement bzw. der Abteilungsvorstand genehmigen den Vergabe-Antrag vor Zuschlagserteilung. In über 90 Prozent der geprüften schriftlichen Direktvergaben liegt der Vergabe-Antrag vor. Bei mündlichen Direktvergaben wird der Vergabe-Antrag nicht verwendet.

IT-Landschaft

Mehrere verschiedene IT-Systeme unterstützen die Abwicklung der Aufträge. Für das Bauprojektmanagement wird das System ABK5 eingesetzt. Dieses deckt die Bauprojektentwicklung und die Kostenkontrolle ab. Dafür werden sämtliche Aufträge und Rechnungen erfasst sowie Zahlungen dokumentiert. Mithilfe des Systems Bauprojektverwaltung (BPV) werden die Akten verwaltet und die Korrespondenz erstellt. Erfasst werden im BPV auch sämtliche Aufträge und Rechnungen.

Die einzelnen Systeme sind nicht miteinander vernetzt. Systemfunktionalitäten sind redundant vorhanden. Stammdaten, Aufträge, Rechnungen und Zahlungen werden in den unterschiedlichen Systemen mehrfach erfasst. Eine IT-Optimierung ist derzeit weder innerhalb der Abteilung Hochbau und Gebäudewirtschaft (VIIc) noch in Verbindung zum Land vorgesehen. Ein Gesamtkonzept für die IT-Nutzung ist nicht vorhanden.

Die Eintragungen in die IT-Systeme sind teilweise fehlerhaft. Bei knapp 20 Prozent der geprüften schriftlichen Direktvergaben stimmt beispielsweise das im BPV vermerkte Vergabeverfahren nicht mit dem Eintrag im Vergabe-Antrag überein. In einigen Fällen ist gar kein Vergabeverfahren eingetragen. Vereinzelt werden Aufträge doppelt erfasst. Darüber hinaus ist vermehrt eine falsche Auftragsart vermerkt. So werden Lieferaufträge immer, Dienstleistungsaufträge teilweise als Bauaufträge geführt. Die Unterscheidung zwischen Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträgen ist vor allem im höheren Auftragswertbereich von entscheidender Bedeutung für die Wahl des Verfahrens. Laut Aussagen der Abteilung Hochbau und Gebäudewirtschaft (VIIc) können aus systemtechnischen Gründen Lieferaufträge nicht als solche erfasst werden. Eine Adaptierung des BPV wurde bereits in Auftrag gegeben.

Die Aufträge können im BPV in fünf Kategorien erfasst werden. Die Kategorie „Mündlich erteilter Auftrag“ enthält zweierlei Aufträge. Einerseits sind Zahlungen der Abteilung Hochbau und Gebäudewirtschaft (VIIc) erfasst, bei denen keinerlei Vergabeverfahren durchzuführen ist. Dies sind z.B. Gebühren für die Kanalbenützung oder Stromkosten für ein Bauvorhaben. Andererseits sind in dieser Kategorie Direktvergaben erfasst, die die Abteilung Hochbau und Gebäudewirtschaft (VIIc) mündlich vergeben hat. Nach Prüfung der „Mündlich erteilten Aufträge“ hat der Landes-Rechnungshof festgestellt, dass der überwiegende Teil dieser Aufträge als Direktvergaben im Sinne des BVergG zu qualifizieren sind.

Nachtrags-
management

Bei Leistungsabweichungen kann es zu Nachtragsforderungen kommen. Diese werden nach Aussagen der Abteilung Hochbau und Gebäudewirtschaft (VIIc) immer dem Hauptauftrag zugeordnet. Dennoch hat der Landes-Rechnungshof festgestellt, dass in einzelnen Fällen eigene Aufträge für Nachträge angelegt wurden. Zu den abgeschlossenen Aufträgen existieren dokumentierte Nachträge in Höhe von sieben Prozent der ursprünglichen Auftragssumme. Da Nachträge jedoch nicht in allen Fällen als solche ausgewiesen werden, kann die genaue Höhe von Nachträgen nicht exakt eruiert werden.

Internes
Kontrollsystem

Bestimmte Verfahrensschritte der Direktvergaben müssen intern vom Fachbereichsleiter Bauprojektmanagement bzw. dem Abteilungsvorstand freigegeben werden. Dies betrifft beispielsweise die Auswahl der Bieter und sämtliche Korrespondenz nach außen. Auch der Vergabe-Antrag muss von zumindest zwei Personen unterschrieben werden. Darüber hinaus hat die Abteilung Hochbau und Gebäudewirtschaft (VIIc) ein internes Schreiben vom September 2009 zur Festlegung eines Internen Kontrollsystems vorgelegt. Dieses regelt die Aufgaben von Abteilungsvorstand und Fachbereichsleiter hinsichtlich stichprobenartiger Überprüfungen. Eine systematische Kontrolle der Direktvergaben nach deren Abschluss ist nicht ausdrücklich geregelt.

Bewertung

In dem von der Abteilung Hochbau und Gebäudewirtschaft (VIIc) entwickelten Vergabe-Antrag sind die wesentlichen Informationen über die durchgeführten Direktvergaben enthalten. Dieser stellt eine wichtige Dokumentationsgrundlage dar und sollte zukünftig verstärkt auch für die Nachvollziehbarkeit mündlicher Direktvergaben verwendet werden.

Die IT-Systemlandschaft ist historisch gewachsen. Ein Gesamtkonzept zur Integration und Nutzung der Systeme fehlt. Die Doppel- und Dreifacherfassung von Daten bedeutet einen unnötigen Mehraufwand für die Abteilung Hochbau und Gebäudewirtschaft (VIIc). Auch geplante Systeme, wie z.B. der Vergabeassistent oder ein Multiprojektmanagement können deshalb nicht optimal integriert werden. Mögliche Synergien in der Auftragsabwicklung werden nicht genutzt. Prozessverbesserungen im Bereich der IT-Landschaft können die Wirtschaftlichkeit der Auftragsabwicklung unterstützen.

Die Qualität der in den verschiedenen IT-Systemen erfassten Daten ist verbesserungswürdig. So ist darauf zu achten, dass sowohl der physische als auch der digitale Akt übereinstimmende und richtige Daten aufweisen. Die im BPV zur Auswahl stehenden Vergabeverfahren sind unvollständig und decken nicht alle in der Abteilung Hochbau und Gebäudewirtschaft (VIIc) praktizierten Vergabeverfahren ab. Klare Kriterien zur Abgrenzung von Direktvergaben und „Mündlich erteilten Aufträgen“ fehlen. Der Landes-Rechnungshof hält fest, dass es sich auch bei mündlich erteilten Direktvergaben um Direktvergaben nach dem BVergG handelt. Diese sind künftig als Direktvergaben zu erfassen und entsprechend zu dokumentieren.

Zur Qualitätssicherung und Verbesserung der Planung ist die vollständige Transparenz von Nachträgen und Regieleistungen erforderlich. Damit wäre auch eine bessere Datennutzung möglich.

Eine systematische Kontrolle der Vergabeverfahren durch eine unbeteiligte Person ist aufgrund des Fehlens von Standards nur schwer möglich. Die Vorgaben für ein Internes Kontrollsystem sind nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs unvollständig. So definieren diese lediglich den Umfang der Prüfungen, wobei sich dieser mit dem jeweiligen Zuständigkeitsbereich deckt. Es fehlen jedoch Angaben, was zu kontrollieren und wie die interne Kontrolle durchzuführen ist. Außerdem bleibt offen, welche Schwerpunkte in der Kontrolle zu setzen sind. Auf Vergabeverfahren, insbesondere auf Direktvergaben, wird nicht konkret eingegangen.

Empfehlungen

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, ein Konzept zur Nutzung und Integration der IT-Systeme zu erstellen und umzusetzen.

Weiters empfiehlt der Landes-Rechnungshof, alle Direktvergaben in einer Kategorie zu erfassen und die Qualität der Daten zu erhöhen.

Zudem empfiehlt der Landes-Rechnungshof, eine ausreichende interne Kontrolle der Vergabeverfahren zu gewährleisten.

Stellungnahme

Es ist geplant, im Laufe des 1. Quartals 2010 ein Projekt zur IST-Erhebung und IST-Analyse der IT-Landschaft und der wichtigsten Prozesse bei der Vergabe von Bauaufträgen zu starten. Darauf aufbauend werden in einem weiteren Projekt die Soll-Prozesse und das IT-Konzept entwickelt. Im Rahmen eines dritten Projektes sollen das ausgearbeitete IT-Konzept und die Soll-Prozesse in den Abteilungen VIIb, VIIc und VIId umgesetzt werden.

Die Umsetzung der Empfehlung des Rechnungshofes, alle Direktvergaben in einer Kategorie zu erfassen, wurde bereits im Zuge der Prüfung in Angriff genommen. Gleichzeitig wurden Maßnahmen zur Erhöhung der Qualität der Daten getroffen.

Im Rahmen der Überarbeitung des Beschaffungsprozesses werden auch Festlegungen zur Kontrolle der Vergabeverfahren getroffen werden.

Bregenz, im Dezember 2009

Der Direktor

Dr. Herbert Schmalhardt



Abkürzungsverzeichnis

ABGB	Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch
Abs.	Absatz
AGB	Allgemeine Geschäftsbedingungen
Art.	Artikel
AVA	Ausschreibung-Vergabe-Abrechnung
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BPV	Bauprojektverwaltung
BVergG	Bundesvergabegesetz 2006
bzw.	beziehungsweise
CAiFM	Computer aided Facility Management
GZ	Geschäftszahl
idgF	in der geltenden Fassung
IT	Informationstechnologie
KHBG	Krankenhausbetriebsgesellschaft mbH
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
LGBl.	Landesgesetzblatt
lit.	litera
LVV	Landesvermögen-Verwaltungsgesellschaft mbH
Mio.	Million(en)
Nr.	Nummer
OHB	Organisationshandbuch
UVS	Unabhängiger Verwaltungssenat
VBK	Voranschlag – Buchhaltung – Kostenrechnung (Buchhaltungsprogramm)
VZÄ	Vollzeitäquivalent (1 VZÄ = Vollbeschäftigung eines Mitarbeiters)
z.B.	zum Beispiel