

Bericht des Rechnungshofes

**Internes Kontrollsystem bei Direktvergaben
in ausgewählten Ressorts BMVIT und BMWFW**

Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis	8
Abkürzungsverzeichnis	9
Glossar	12

BJA

Wirkungsbereich des Bundeskanzleramts sowie
der Bundesministerien für

BJF

Finanzen

BJVT

Verkehr, Innovation und Technologie

BJWFW

Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft

Internes Kontrollsystem bei Direktvergaben in
ausgewählten Ressorts BJVT und BJWFW

KURZFASSUNG	16
Prüfungsablauf und -gegenstand	25
TEIL I	
INFORMATIONSBASIS: BESCHAFFUNGSVOLUMEN, BESCHAFFUNGSCONTROLLING UND DATENQUALITÄT	27
Beschaffungsvolumen	27
Beschaffungscontrolling und Datenqualität	31
TEIL II	
RISIKOMANAGEMENT, STRUKTUREN UND ABLÄUFE	38
Risiken bei Direktvergaben	38
IKS-relevante gesetzliche Vorgaben	40
Interne Vorgaben zu Organisation und Prozess der (Direkt) Vergaben	45
Abwicklung der Direktvergaben in der Praxis	56
Nachprüfende Kontrolle durch die Interne Revision	68
TEIL III	
RESÜMEE: WESENTLICHE IKS-ELEMENTE BEI DIREKTVERGABEN	69
Schlussempfehlungen	70
ANHANG	
Anhang Tabelle 1 und 2	75

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Beschaffungen des BMVIT und des Wirtschaftsressorts – Übersicht Volumina und Anzahl (Jahre 2011 – 2013)	28
Abbildung 1:	Beschaffungen der Zentralstellen des BMVIT und des Wirtschaftsressorts (Durchschnitt 2011 – 2013)	29
Tabelle 2:	Vergleich Meldungen zum Beschaffungsvolumen im Unterschwellenbereich (Meldungen BMVIT und Wirtschaftsressort für das Jahr 2012)	35
Tabelle 3:	Gesetzliche Grundlagen für Vergaben ohne Ausschreibungsverfahren	41
Tabelle 4:	Gesetzliche Vorgaben zu Funktionstrennung und Befangenheit	44
Tabelle 5:	Interne Vorgaben der Zentralstellen	45
Tabelle 6:	Interne Vorgaben der Zentralstellen – Zuständigkeiten	47
Tabelle 7:	Prozess der Planung von Vorhaben	50
Tabelle 8:	Interne Vorgaben der Zentralstellen – Vergabeprozess	51
Tabelle 9:	IKS–Stärken–Schwächen–Analyse anhand von Beispielfällen	57
Tabelle 10:	Wesentliche IKS–Elemente bei (Direkt)Vergaben	69

Abkürzungsverzeichnis

ABP	Arbeits- und Budgetprogramm
Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
Art.	Artikel
ASFINAG	Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft
AVB	Allgemeine Vertragsbedingungen
BBG	Bundesbeschaffung GmbH
BDG	Beamten-Dienstrechtsgesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHG	Bundshaushaltsgesetz
BHV	Bundshaushaltsverordnung
BIG	Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H.
BKA	Bundeskanzleramt
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMI	Bundesministerium für Inneres
BMVIT	Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie
BMWFJ	Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend (bis 28. Februar 2014, Bundesministeriengesetz-Novelle 2014, BGBl. I Nr. 11/2014)
BMFWF	Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft (ab 1. März 2014; Bundesministeriengesetz-Novelle 2014, BGBl. I Nr. 11/2014)
BVergG	Bundesvergabegesetz
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
ELAK	elektronischer Akt (automationsunterstütztes Aktenführungssystem)
EU	Europäische Union
EUR	Euro
exkl.	exklusive
f./ff.	folgende
Fa.	Firma
FC	Finanzen und Controlling

Abkürzungen



G	Gesetz
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GZ	Geschäftszahl
HV-SAP	Haushaltsverrechnungsmodul der Firma SAP
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
i.d.R.	in der Regel
i.Z.m.	im Zusammenhang mit
IKS	Internes Kontrollsystem
inkl.	inklusive
insb.	insbesondere
IÖB	innovationsfördernde öffentliche Beschaffung
IR	Interne Revision
IT	Informationstechnologie
Kfz	Kraftfahrzeug
KMU	kleine und mittlere Unternehmen
lit	litera (Buchstabe)
lt.	laut
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
Nr.	Nummer
ÖBB	Österreichische Bundesbahnen
rd.	rund
RH	Rechnungshof
S.	Seite
TED	Tenders Electronic Daily
tw.	teilweise
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
USt	Umsatzsteuer

v.a.	vor allem
vgl.	vergleiche
WTO	World Trade Organization
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel
z.T.	zum Teil

Glossar

ELAK

elektronischer Akt (automationsunterstütztes Aktenführungssystem): elektronische Aktenverwaltung, automatisierte Abwicklung von Geschäftsprozessen und Archivierung

e-Shop

Online-Beschaffungsplattform der Bundesbeschaffung GmbH für den öffentlichen Bereich

Direktvergabe

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

HV-SAP

Haushaltsverrechnung des Bundes im SAP-System

Inhouse-Vergabe

Aufträge, die ein öffentlicher Auftraggeber durch eine Einrichtung erbringen lässt, über die er eine Aufsicht wie über eine eigene Dienststelle ausübt und die ihre Leistungen im Wesentlichen für den oder die öffentlichen Auftraggeber erbringt, die ihre Anteile innehaben oder aus denen sie sich zusammensetzt; diese Aufträge sind vom Geltungsbereich des BVergG ausgenommen

Internes Kontrollsystem (IKS)

System von Verantwortlichkeiten und Prozessen, die geeignet sind, sicherzustellen, dass die Organisation im Rahmen der Erfüllung ihrer Aufgabenstellung ihre Ziele erreicht, sowie geeignet sind, den Risiken einer Organisation zu begegnen und diese zu minimieren.

Sicherzustellende Ziele sind

- Sicherung der Vermögenswerte vor Verlust, Missbrauch und Schaden,
- Erreichung der Organisationsziele,
- Sicherstellung ordnungsgemäßer, ethischer, wirtschaftlicher, effizienter und wirksamer Abläufe,
- Zuverlässigkeit von betrieblichen Informationen; insbesondere Zuverlässigkeit des Rechnungswesens und Erfüllung der Rechenschaftspflicht,
- Einhaltung der Gesetze und Vorschriften.

Interne Revision (IR)

mit der Durchführung von Prüfungsaufgaben befasste Organisationseinheit; Zuständigkeit zur prozessunabhängigen Prüfung interner Vorgänge

Nachgeordnete Dienststelle

Ein Ministerium (Zentralstelle) und dessen nachgeordnete Dienststellen bilden zusammen das jeweilige Ressort.

Nachgeordnete Dienststelle des BMVIT ist beispielsweise die Bundesanstalt für Verkehr.

Nachgeordnete Dienststellen des Wirtschaftsressorts sind beispielsweise die Bundeswettbewerbsbehörde, das Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen und die Burghauptmannschaft Österreich.

Unterschwellenbereich

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

**Wirkungsbereich des Bundeskanzleramts sowie
der Bundesministerien für
Finanzen
Verkehr, Innovation und Technologie
Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft**

**Internes Kontrollsystem bei Direktvergaben in
ausgewählten Ressorts BMVIT und BMWFW**

Die überprüften Ressorts BMVIT und BMWFW (bis 31. März 2014 BMWFJ) beschafften Waren und Dienstleistungen überwiegend mittels Direktvergaben: Der Anteil der Direktvergaben am gesamten Vergabevolumen der beiden Ministerien (Zentralstellen ohne nachgeordnete Dienststellen) lag pro Jahr bei etwa 10 Mio. EUR im BMVIT bzw. 11 Mio. EUR im Wirtschaftsressort (betreffend die Zentralstelle des damaligen BMWFJ, UG 25, 33, 40); das waren 63 % (BMVIT) bzw. 73 % (Wirtschaftsressort) des Vergabevolumens der Zentralstelle.

Ein ressortweiter Überblick über das Beschaffungsvolumen bestand weder im BMVIT noch im Wirtschaftsressort: Die Ressorts erfassten Beschaffungen nicht systematisch und konnten diese daher weder hinsichtlich des Volumens und der Anzahl noch hinsichtlich weiterer Kriterien, wie etwa der Vergabeart oder Leistungskategorien/Produktgruppen, standardisiert auswerten. Daten für ein Controlling lagen daher nicht vor. Auf Basis dieser Datenlage konnten sie auch den Informationspflichten gegenüber dem Parlament und internationalen Meldepflichten nicht in qualitativ angemessener Weise nachkommen.

Die Vergabeprozesse der beiden Ressorts waren nicht bewusst unter Gesichtspunkten des Internen Kontrollsystems (IKS) konzipiert, allerdings lagen wesentliche IKS-relevante Elemente, wie Zuständigkeitsfestlegungen sowie Festlegungen zu den Prozessabläufen, vor.

Vom RH überprüfte Einzelfälle zeigten, dass eine wesentliche, die Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit potenziell beeinträchtigende Schwachstelle bei Direktvergaben in fehlenden Preisrecherchen bzw. der Nicht-Einholung von Vergleichsangeboten lag.

Insgesamt gewährleisteten Direktvergaben Wettbewerb und Transparenz in deutlich geringerem Maß als öffentliche Ausschreibungen. Der Prüfung der Preisangemessenheit und der Einholung von Vergleichsangeboten wie auch einem adäquaten IKS insgesamt kommt daher bei Direktvergaben besondere Bedeutung zu.

Das Fehlen eines Gesamtüberblicks über die Beschaffungsvolumina und ihre Entwicklung über die Zeit barg ein Risiko, Fehlentwicklungen nicht rechtzeitig zu erkennen.

KURZFASSUNG

Prüfungsziele

Ziel der Querschnittsprüfung war es, für das BMVIT und BMWFW (bis 31. März 2014 BMWFJ) die Zweckmäßigkeit der Ausgestaltung und die Funktionsfähigkeit/Wirksamkeit des Internen Kontrollsystems (IKS) bei Direktvergaben zu beurteilen, die Stärken und Schwachstellen zu analysieren sowie Empfehlungen für einen Standard-Prozess zu erarbeiten. (TZ 1, 25)

Informationsbasis

Beschaffungsvolumen

Das über die Zentralstellen abgewickelte Beschaffungsvolumen bewegte sich in beiden Ressorts in der gleichen Größenordnung (im Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2013 15 bzw. 16 Mio. EUR pro Jahr). Die Beschaffungen erfolgten überwiegend über Direktvergaben. Der Anteil der Direktvergaben am gesamten Vergabevolumen lag

- im BMVIT bei rd. 10 Mio. EUR pro Jahr und damit 63 % des Vergabevolumens der Zentralstelle,
- im Wirtschaftsressort¹ bei rd. 11 Mio. EUR pro Jahr und damit 73 % des Vergabevolumens der Zentralstelle. (TZ 2, 3)

Direktvergaben gewährleisteten Wettbewerb und Transparenz in deutlich geringerem Maß als öffentliche Ausschreibungen und bergen damit ein erhöhtes Risiko für übertriebene Beschaffungen, für Korruption und Manipulation. Gerade bei Direktvergaben kommt daher einem adäquaten IKS und der Prüfung der Preisangemessenheit besondere Bedeutung zu. (TZ 3)

¹ Die Zahlen betreffen den Aufgaben- und Budgetbereich der Zentralstelle des damaligen BMWFJ (UG 25, 33, 40).

Die beiden überprüften Ressorts beschafften nur einen geringen Teil der von ihnen benötigten Waren und Dienstleistungen über die BBG, gleichzeitig ergaben sich aber keine Hinweise auf eine unrechtmäßige Nicht-Inanspruchnahme der BBG durch die Ressorts, weil es sich um nicht von der BBG angebotene Leistungen handelte (z.B. Studienaufträge, Beratungsaufträge). (TZ 3, 8, 15)

Beschaffungscontrolling und Datenqualität

Das BMVIT und das Wirtschaftsressort erfassten Beschaffungen nicht systematisch; damit fehlte eine ressorteinheitliche und automatisiert abrufbare Übersicht über Beschaffungen (sowie deren Kategorisierung). Damit fehlte auch eine entsprechende Datengrundlage für ein ressortweites Beschaffungscontrolling. Den Ressorts war es sohin nicht möglich, die Entwicklung ihres Beschaffungsverhaltens zu verfolgen und entsprechend zu steuern. Ein ressortweites Controlling des Beschaffungswesens war unverzichtbar, um in diesem Bereich Transparenz, Effizienz und Wirkungsorientierung sicherzustellen. (TZ 4)

Die Ressorts konnten auf Basis der zur Zeit der Gebarungsüberprüfung bestehenden Datenlage weder ihren Informationspflichten gegenüber dem Parlament noch internationalen Meldepflichten (gegenüber der Europäischen Kommission bzw. WTO) in qualitativ angemessener Weise nachkommen. Der Mangel an zuverlässigen Daten und der fehlende Überblick über das Volumen waren seit Jahren bekannt und diskutiert. Die nachträgliche Recherche von nicht standardisiert erfassten Beschaffungsdaten erwies sich einerseits als besonders fehleranfällig und war andererseits mit einem hohen Verwaltungsaufwand verbunden. (TZ 5)

Risikomanagement, Strukturen und Abläufe

Risiken bei Direktvergaben

Voraussetzung und zentrales Element des IKS ist die Identifikation und Beurteilung allfälliger Risiken. Weder das BMVIT noch das Wirtschaftsressort hatte Risikoanalysen durchgeführt, um Risiken von Beschaffungsvorgängen systematisch zu erfassen und in der Prozessgestaltung entsprechend berücksichtigen und steuern zu können. Ein wesentliches Risiko im Bereich der Vergaben stellte die dezentralisierte Form der Abwicklung in Kombination mit dem Fehlen eines ressortweiten Beschaffungscontrollings dar. Das Fehlen eines Gesamtüberblicks über die Beschaffungsvolumina und ihre Entwicklung je Organisationseinheit, Leistungskategorie/Produktgrup-

pen und Auftragnehmer über die Zeit barg das Risiko, Fehlentwicklungen nicht rechtzeitig zu erkennen. (TZ 6)

IKS-relevante gesetzliche Vorgaben

Die Schwellenwertverordnung 2009 des BKA erweiterte die Möglichkeit für Beschaffungen über Direktvergaben, indem sie die Schwelle für Direktvergaben ohne vorherige Bekanntmachung von 40.000 EUR auf 100.000 EUR anhob. Seit 2010 verlängerte das BKA die Geltung der erhöhten Schwelle jeweils um ein Jahr; zuletzt bis 31. Dezember 2014. Die Vorteile von Direktvergaben lagen in der Einfachheit des Verfahrens und der damit verbundenen Minimierung der Verfahrenskosten. (TZ 7)

Da im formfreien Verfahren der Direktvergabe Bekanntmachungen fehlen, der Rechtsschutz stark eingeschränkt ist und kein echter Wettbewerb über die günstigsten Konditionen stattfindet, kommt einem funktionierenden IKS bei Direktvergaben eine besondere Bedeutung zu. (TZ 7)

Grundlegende IKS-relevante Themen der Funktionstrennung (Trennung von anordnenden und ausführenden Organen im Gebarungsvollzug) sowie der Enthaltung von der Ausübung des Amtes im Fall der Befangenheit waren auf gesetzlicher Ebene klargestellt. (TZ 9)

Interne Vorgaben zu Organisation und Prozess der (Direkt)Vergaben

Im BMVIT und im Wirtschaftsressort war keine zentrale Beschaffungsabteilung eingerichtet, die Vergabeverfahren für das gesamte Ressort abwickelte. Beschaffungen erfolgten in beiden Ressorts grundsätzlich dezentral über die jeweils fachlich zuständigen Abteilungen. (TZ 11)

Die Vergabeprozesse der beiden Ressorts waren nicht bewusst unter IKS-Gesichtspunkten konzipiert, enthielten jedoch wesentliche IKS-relevante Elemente, wie Zuständigkeitsfestlegungen sowie Festlegungen zu den Prozessabläufen und zur finanziellen Bedeckung sowie Dokumentationsverpflichtungen. (TZ 10)

Um die Prozesse im Sinne eines stringenten IKS abzusichern, bestand in folgenden Bereichen Verbesserungspotenzial:

- Kontrollschritte bzw. Funktionstrennungen für sensible Entscheidungen:

Die grundsätzlich dezentrale Beschaffungsorganisation der beiden Ressorts hatte zur Folge, dass keine systematische organisatorische und funktionale Trennung zwischen Bedarfsanforderung, Bestellung und Leistungsabnahme gegeben war. Elemente der Kontrolle stellten die Mitbefassungen anderer Organisationseinheiten vor Genehmigung und insbesondere die Jahres-Planung im Wirtschaftsressort (Planung im Rahmen des Arbeits- und Budgetprogramms) dar. Insgesamt waren die Elemente der Funktionstrennung im Wirtschaftsressort stärker ausgeprägt als im BMVIT, jedoch lag allen genannten Elementen in der Regel nicht der Anspruch einer klaren Trennung von Verantwortungen im Sinne des IKS zugrunde. (TZ 11)

- Betragsgrenze für Genehmigung von Beschaffungen durch Abteilungsleiter:

Die Genehmigungsgrenze lag im BMVIT für Abteilungsleiter fast 3-mal so hoch wie im Wirtschaftsressort (BMVIT: 100.000 EUR, Wirtschaftsressort: 35.000 EUR). (TZ 11)

- Planungsprozess:

Ein strukturierter ressortweiter Planungsprozess war essenziell für einen zweckmäßigen und geordneten Budgeteinsatz sowie als Element einer kritischen Bedarfsprüfung von Beschaffungen; dies sowohl hinsichtlich der Prüfung der Notwendigkeit einer externen Beauftragung wie auch hinsichtlich der Abstimmung von Aufträgen zwischen den Organisationseinheiten. Das BMVIT verfügte über einen deutlich weniger formalisierten Jahres-Planungsprozess als das Wirtschaftsressort; im Gegensatz zum Wirtschaftsressort erfolgte keine Zusammenfassung der Projekte in eine Gesamtübersicht und insbesondere auch keine förmliche Genehmigung der Planung durch die Ressortspitze. (TZ 12)

- Einholung von Vergleichsangeboten/Preisangemessenheitsprüfung:

Trotz der 2009 erfolgten Anhebung des Schwellenwerts für Direktvergaben von 40.000 EUR auf 100.000 EUR hatten BMVIT und Wirtschaftsressort keine ressortweiten Regelungen betreffend Preisrecherchen/Einholung von Vergleichsangeboten getroffen. (TZ 13)

- Standardisierung der Abläufe/Musterwerkverträge:

Die Standardisierung der Beschaffungsprozesse und Werkverträge stellt ein wesentliches Element zur Sicherstellung rechtmäßiger und zweckmäßiger Abläufe dar. Musterwerkverträge und Allgemeine Vertragsbedingungen waren wichtige Hilfestellungen, um eine effiziente und gleichmäßige Gestaltung der Verträge des Bundes zu unterstützen und die Rechtsposition des Bundes adäquat abzusichern. In beiden Ressorts war – im Sinne der Optimierung des Ressourceneinsatzes und der Reduzierung möglicher Fehler – ein Potenzial für weitere Standardisierung gegeben. (TZ 13)

Das BMF hatte entgegen der ursprünglichen Intention den für den Bund geltenden Musterwerkvertrag für geistige Arbeitsleistungen seit dem Jahr 2003 nicht mehr aktualisiert; es fehlten wichtige Vertragsinhalte, wie Festlegungen über nachträgliche Vertragsänderungen, Gerichtsstand und anzuwendendes Recht sowie die Festlegung der Gültigkeit der Leistungsvereinbarung auch im Fall der Nichtigkeit einzelner Nebenbestimmungen (salvatorische Klausel). Das BMVIT hatte den Musterwerkvertrag wie auch die Allgemeinen Vertragsbedingungen des BMF wiederholt überarbeitet und aktualisiert; im Wirtschaftsressort stand noch der „Musterwerkvertrag des BMF für geistige Arbeitsleistungen samt Allgemeinen Vertragsbedingungen (AVB)“ in Verwendung. (TZ 13)

- Information der Mitarbeiter:

Im Unterschied zum BMVIT stellte das Wirtschaftsressort im Intranet gut strukturiert und leicht auffindbar für die Bediensteten die für Vergaben relevanten ressortinternen Vorgaben und rechtlichen Informationen zur Verfügung. (TZ 14)

– Dokumentation:

Ein rascher Überblick über den gesamten Beschaffungsvorgang einschließlich Zahlungsvorgang war durch die Dokumentation in zwei getrennten Systemen (ELAK und HV-SAP), die keine (oder nur eine begrenzte) automatisierte Abstimmung ermöglichten, erschwert. Die Nicht-Vernetzung der beiden Systeme erhöhte das Fehlerrisiko und erschwerte die Prüfungstätigkeit, da ein Sachverhalt in zwei getrennten Systemen nachverfolgt werden musste. (TZ 13)

– IKS-Berichterstattung:

Eine standardisierte Kontrolle und Berichterstattung betreffend den IKS-Status erfolgte in keinem der beiden Ressorts. (TZ 10)

Abwicklung der Direktvergaben in der Praxis

Der RH untersuchte anhand von 32 Beispielfällen mit einem Auftragsvolumen von gesamt 1,86 Mio. EUR, inwieweit die überprüften Ressorts die IKS-relevanten Vorgaben tatsächlich einhielten. Die Abwicklung von Direktvergaben erfolgte grundsätzlich geordnet (Einhaltung der internen Verfahrensvorgaben wie Genehmigungszuständigkeiten, Sicherstellung der finanziellen Bedeckung). (TZ 15)

Schwachstellen, die geeignet waren, die Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zu beeinträchtigen, zeigten sich in folgenden Bereichen:

- Mängel in der Dokumentation, insbesondere Verzögerungen und Lücken in der Veraktung wichtiger Dokumente (z.B. von unterschriebenen Verträgen, erbrachten Leistungen, Rechnungen) waren geeignet, die Nachvollziehbarkeit, Überprüfbarkeit und insbesondere die Sicherung der rechtlichen Position des Bundes im Streitfall zu beeinträchtigen. (TZ 16)
- Mängel in der Nachvollziehbarkeit des Bedarfs und Nutzens der beauftragten Leistung für das Ressort. (TZ 17)
- Häufiges Fehlen von Vergleichsangeboten, so dass die Preisangemessenheit und Bestbieterqualität nicht ausreichend gewährleistet waren. Durch die Nicht-Einholung von Vergleichsangeboten verzichtet der öffentliche Auftraggeber darauf, die (möglicherweise noch unbekannt) wirtschaftlichste Lösung zu finden. (TZ 19, 20)

Kurzfassung

In einem Einzelfall betreffend eine Rahmenvereinbarung zu Bildschirmbrillen für Mitarbeiter verlängerte das BMVIT einen Vertrag ohne Einholung aktueller Preisvergleiche, mit dem Ergebnis, dass es für Gläser vergleichbarer Qualität mehr als den 2,5-fachen Preis gegenüber dem Vertrag des Wirtschaftsressorts zahlte. (TZ 19)

Eine Überschreitung der Betragsschwelle von 100.000 EUR exkl. USt war bei keinem der überprüften Einzelaufträge gegeben. Festgestellt wurden jedoch aufeinanderfolgende Beauftragungen desselben Auftragnehmers mit fortlaufenden Leistungen über mehrere Jahre, wobei jede einzelne Beauftragung jeweils unter der Schwelle von 100.000 EUR lag. (TZ 18)

Mängel bei der Dokumentation und die Nicht-Einhaltung von Standardabläufen ergaben sich insbesondere bei Beauftragungen auf Initiative oder im Nahbereich der Ressortspitze. Für eine angemessene Compliance- und Kontrollkultur ist essenziell, dass auch die Ressortspitze inhaltliche und ablauftechnische Vorgaben mitbedenkt. (TZ 21, 22)

Nachprüfende Kontrolle durch die Interne Revision

Der Internen Revision kommt aufgrund ihres Detaileinblicks in die Abläufe des Ressorts bei der Kontrolle und Berichterstattung betreffend den IKS-Status des Ressorts eine bedeutende Rolle zu. Umfassende IKS-Prüfungen wie auch systematisch konzipierte, regelmäßige nachprüfende Kontrollen von Beschaffungsprozessen (von der Bedarfsprüfung über die Vergabe bis hin zur Überprüfung der zweckmäßigen Verwendung der beschafften Waren und Dienstleistungen) hatten die Internen Revisionen des BMVIT und des Wirtschaftsressorts in den letzten fünf Jahren (2009 bis Anfang 2014) nicht durchgeführt. (TZ 24)

IKS-konformer Standard-Prozess bei (Direkt)Vergaben

Ein stringentes IKS bei Direktvergaben muss zusammenfassend folgende Vorgaben und Prozessschritte beachten: (TZ 25)

Wesentliche IKS-Elemente bei (Direkt)Vergaben
Prozessschritte Beschaffung
Beschaffungsvorgang insgesamt
<ul style="list-style-type: none"> - aktenmäßige Dokumentation aller wesentlichen Schritte und der Entscheidungsgründe - klare Genehmigungszuständigkeiten für: <ul style="list-style-type: none"> - Genehmigung des Projekts - Vertragsunterzeichnung - Leistungsabnahme - Zahlungsanweisung - Auszahlung - Beachtung von Unvereinbarkeiten/Befangenheiten gemäß BDG und BHV
Schritt: Planung
<ul style="list-style-type: none"> - Bedarfsanmeldung und -begründung - Prüfung der Beschaffungsmöglichkeit/-pflicht über die BBG - Abschätzung des Anschaffungswerts - Klärung der budgetären Bedeckung und Mittelbindung in HV-SAP - Klärung des adäquaten Vergabeverfahrens (insbesondere unter Beachtung des Verbots des Aufsplittens des Auftragswerts von zusammengehörigen oder gleichartigen Leistungen) - bei Direktvergaben besonderes Augenmerk auf: <ul style="list-style-type: none"> - Markterkundung: geeignete Anbieter - Preisangemessenheitsprüfung: insbesondere durch Einholung von Vergleichsangeboten - Genehmigung des Projekts
Schritt: Vertragsabschluss
<ul style="list-style-type: none"> - Auswahl des Auftragnehmers: Gewährleistung von Eignung (Fachkunde, Leistungsfähigkeit, Zuverlässigkeit) und Bestbieterqualität - Auftragserteilung mit schriftlichem Vertrag: <ul style="list-style-type: none"> - klare Leistungsbeschreibung - klare Leistungsfristen - Verwendung von standardisierten Musterverträgen, Mitvereinbarung standardisierter AVB; Klärung u.a.: anzuwendendes Recht, Gerichtsstandort, Nutzungsrechte, Leistungsstörungen, Haftung, Pönalen, Fragen der Teilnichtigkeit <p>(Funktionstrennung: Entscheidungen im Beschaffungsprozess nicht ausschließlich in der Hand einer Person/einer Sub-Organisationseinheit)</p>
Schritt: Leistungsabnahme und Abrechnung
<ul style="list-style-type: none"> - Leistungsabnahme <ul style="list-style-type: none"> - Prüfung und Bestätigung der vertragsgemäßen Leistungserbringung - Zahlungsanordnung <ul style="list-style-type: none"> - Einhaltung der Zahlungsfristen - Ausnützung Skonti - Auszahlung (Funktionstrennung: anordnende und ausführende Organe im Gebarungsvollzug § 5 BHG 2013 bzw. § 3 BHV 2013)
Beschaffungscontrolling
<p>einheitliche Erfassung von Beschaffungsvorgängen, die eine automatisierte Auswertung ermöglicht; standardisiertes ressortweites Controlling der Beschaffungsvorgänge</p>
Nachprüfende Kontrollen durch die Interne Revision
<p>in regelmäßigen Abständen systematische Überprüfungen von Vergabevorgängen, mit dem Ziel, allfällige Schwachstellen und Fehlentwicklungen zeitnah zu identifizieren</p>

Quelle: Zusammenstellung RH auf Basis der Feststellungen der Gebarungüberprüfung

Kenndaten Internes Kontrollsystem bei Direktvergaben					
Rechtsgrundlagen					
Bundesvergabegesetz	Bundesgesetz über die Vergabe von Aufträgen (Bundesvergabegesetz 2006 – BVergG 2006), BGBl. I Nr. 17/2006 i.d.g.F.				
Schwellenwertverordnung	Verordnung des Bundeskanzlers betreffend die Anpassung von im Bundesvergabegesetz 2006 festgesetzten Schwellenwerten Schwellenwertverordnung 2009, BGBl. II Nr. 125/2009, verlängert durch BGBl. II Nr. 455/2010 sowie BGBl. II Nr. 433/2011 Schwellenwertverordnung 2012: BGBl. II Nr. 95/2012; Änderung mit BGBl. II Nr. 262/2013				
Bundeshaushaltsverordnung	Verordnung des Bundesministers für Finanzen über die Durchführung des Bundeshaushaltsgesetzes – bis 31.12.2012: Bundeshaushaltsverordnung 2009 – BHV 2009 i.d.F. BGBl. II Nr. 489/2008, aufgehoben durch BGBl. II Nr. 266/2010 – seit 1.1.2013: Bundeshaushaltsverordnung 2013 – BHV 2013, BGBl. II Nr. 266/2010				
Bundesministeriengesetz	Bundesministeriengesetz über die Zahl, den Wirkungsbereich und die Einrichtung der Bundesministerien – Bundesministeriengesetz 1986 – BMG, BGBl. Nr. 76/1986 i.d.g.F.				
Bundesbeschaffung-GmbH-Gesetz	Bundesgesetz über die Errichtung einer Bundesbeschaffung Gesellschaft mit beschränkter Haftung (BB-GmbH-G), BGBl. I Nr. 39/2001 i.d.g.F.				
Bundesrechenzentrumgesetz	Bundesgesetz über die Bundesrechenzentrum GmbH, BGBl. Nr. 757/1996 i.d.g.F.				
Ressortinterne IKS-relevante Vorgaben					
	Rahmenbedingungen in den Zentralstellen: insbesondere Genehmigungs- und Prozessvorgaben				
	<table border="0" style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 50%; text-align: center;">BMVIT</td> <td style="width: 50%; text-align: center;">Wirtschaftsressort</td> </tr> <tr> <td style="vertical-align: top;"> <ul style="list-style-type: none"> – Geschäftseinteilung – Geschäftsordnung – Revisionsordnung – ELAK-Organisationshandbuch </td> <td style="vertical-align: top;"> <ul style="list-style-type: none"> – Geschäfts- und Personaleinteilung – Geschäftsordnung – Revisionsordnung – ELAK-Organisationshandbuch – Rundschreiben zum Arbeits- und Budget-Programm – Handbuch für die Zusammenarbeit zwischen dem Bereich Budget und Administration sowie anderen Organisationseinheiten – Leitfaden für Barauszahlung – Verhaltenskodex </td> </tr> </table>	BMVIT	Wirtschaftsressort	<ul style="list-style-type: none"> – Geschäftseinteilung – Geschäftsordnung – Revisionsordnung – ELAK-Organisationshandbuch 	<ul style="list-style-type: none"> – Geschäfts- und Personaleinteilung – Geschäftsordnung – Revisionsordnung – ELAK-Organisationshandbuch – Rundschreiben zum Arbeits- und Budget-Programm – Handbuch für die Zusammenarbeit zwischen dem Bereich Budget und Administration sowie anderen Organisationseinheiten – Leitfaden für Barauszahlung – Verhaltenskodex
BMVIT	Wirtschaftsressort				
<ul style="list-style-type: none"> – Geschäftseinteilung – Geschäftsordnung – Revisionsordnung – ELAK-Organisationshandbuch 	<ul style="list-style-type: none"> – Geschäfts- und Personaleinteilung – Geschäftsordnung – Revisionsordnung – ELAK-Organisationshandbuch – Rundschreiben zum Arbeits- und Budget-Programm – Handbuch für die Zusammenarbeit zwischen dem Bereich Budget und Administration sowie anderen Organisationseinheiten – Leitfaden für Barauszahlung – Verhaltenskodex 				

Kenndaten Internes Kontrollsystem bei Direktvergaben				
Beschaffungen des BMVIT und des Wirtschaftsressorts ¹ – Übersicht Volumina und Anzahl				
	BMVIT (UG 34, 41)		Wirtschaftsressort ¹ (UG 25, 33, 40)	
	Durchschnitt pro Jahr im Zeitraum 2011 – 2013			
	in Mio. EUR	Anzahl	in Mio. EUR	Anzahl
Gesamtausgaben Ressort	3.189		6.941	
davon				
Beschaffungen Ressort	21		71	
nur Zentralstelle ²	16		15	
davon				
Beschaffungen über die BGG	7		11	
nur Zentralstelle ²	4		2	
Vergaben durch Ressort selbst	15	3.017	59	6.350
nur Zentralstelle ²	12	2.411	13	2.294
davon				
Direktvergaben³	12	2.965	32	6.018
nur Zentralstelle ²	10	2.385	11	2.286

¹ Die Zahlen betreffen den Aufgaben- und Budgetbereich des damaligen BMWFJ (UG 25, 33, 40).

² ohne nachgeordnete Dienststellen

³ inklusive allfälliger Verhandlungsverfahren mit nur einem Bieter

Quellen: Bundesrechnungsabschlüsse 2011 bis 2013; Fragebogenantwortung BMVIT und Wirtschaftsressort; Zusammenstellung RH

Prüfungsablauf und –gegenstand

1 (1) Der RH überprüfte von November 2013 bis März 2014 die Gebarung des BMVIT und des BMWFW² hinsichtlich des Internen Kontrollsystems (IKS) bei Direktvergaben. Im Zuge der Gebarungsüberprüfung machte der RH auch prüfungsrelevante Feststellungen im Wirkungsbereich des BKA und des BMF.

Ziele der Querschnittsprüfung waren

- die Beurteilung der Zweckmäßigkeit der Ausgestaltung sowie der Funktionsfähigkeit und Wirksamkeit des IKS;
- die Analyse von Stärken und Schwachstellen der bestehenden Systeme.

² Die Gebarungsüberprüfung vor Ort fand im damaligen BMWFJ statt. Seit März 2014 war das für Wirtschaft zuständige Ressort das BMWFW. Im Bericht wird einfachheitshalber die Bezeichnung „Wirtschaftsressort“ verwendet.

Prüfungsablauf und –gegenstand

Die Schwerpunkte der Prüfung lagen auf:

Teil I (TZ 2 bis 5):

- Gebarungsvolumen der Direktvergaben;
- Controlling bei Direktvergaben (Datenqualität);

Teil II (TZ 6 bis 24):

- typische Risiken bei Direktvergaben;
- Vergabeprozesse, Verantwortungen und Kontrollen: Vorgaben und Vergabepaxis.

Die Prüfung betraf die Prozessabwicklung einschließlich der Zahlungsanordnungen im BMVIT und Wirtschaftsressort. Die über die Buchhaltungsagentur des Bundes durchgeführten Zahlungsvorgänge waren nicht Gegenstand dieser Prüfung.

Auf Basis der Erfahrungen der Prüfung erarbeitete der RH – insbesondere zur Frage, welche Maßnahmen zur Reduzierung von Risiken geeignet erscheinen – Empfehlungen für einen IKS-konformen Standard-Prozess bei (Direkt)vergaben (Teil III – TZ 25).

Der überprüfte Zeitraum umfasste im Wesentlichen den Zeitraum 2011 bis Anfang 2014.

(2) Zu dem im November 2014 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das BMWFW im Februar 2015 und das BMVIT im März 2015 Stellung; das BMF und das BKA nahmen im Februar 2015 zu den sie betreffenden Teilen des Prüfungsergebnisses Stellung (Empfehlungen der TZ 4 und 5 und für das BMF auch der TZ 13). Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im April 2015.

TEIL I

INFORMATIONSBASIS: BESCHAFFUNGSVOLUMEN,
BESCHAFFUNGSCONTROLLING UND DATENQUALITÄT

Beschaffungsvolumen

Beschaffungsvolumen
der öffentlichen Hand

- 2 Die Beschaffungen der öffentlichen Hand stehen regelmäßig im Fokus nationaler und internationaler Anfragen und Erhebungen (siehe TZ 5).

Eine im Jahr 2010 veröffentlichte Studie zur innovationsfördernden öffentlichen Beschaffung in Österreich (Auftraggeber Wirtschaftsressort) bezifferte das Volumen der gesamten öffentlichen Beschaffung einschließlich öffentlicher Unternehmen – wie ÖBB, Bundesimmobilien-gesellschaft m.b.H. (BIG), ASFINAG, Verbund AG, Telekom Austria AG, Österreichische Post AG – für das Jahr 2008 mit rd. 40,1 Mrd. EUR. Dabei entfielen rd. 40 % des gesamten öffentlichen Beschaffungsvolumens auf den Sektor Staat, rd. 60 % auf öffentliche Unternehmen.

Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung³ zeigten, dass beim Bund im engeren Sinn (insbesondere Bund ohne öffentliche Unternehmen und ohne ausgegliederte Bundeseinheiten) Beschaffungen in der Höhe von jährlich etwa 3,8 Mrd. EUR (Daten der Jahre 2010 bis 2012) anfielen.

Beschaffungsvolumen
des BMVIT und des
Wirtschaftsressorts

- 3.1 (1) Ein ressortweiter Überblick über das Beschaffungsvolumen bestand weder im BMVIT noch im Wirtschaftsressort (siehe TZ 4). Um eine Übersicht über das Beschaffungsverhalten der beiden Ressorts zu erlangen, erhob der RH im Rahmen eines Fragebogens Daten über das Beschaffungsvolumen sowie über die Anzahl an durchgeführten Vergaben.

³ Erstellt von der Statistik Austria, die dabei folgende Positionen berücksichtigte:

- Vorleistungen (Wert der im Produktionsprozess verbrauchten, verarbeiteten oder umgewandelten Waren und Dienstleistungen, z.B. Ausgaben für Werkleistungen, geringwertige Wirtschaftsgüter, Instandhaltung von Gebäuden und Kfz, Lizenzgebühren, Energiebezüge, Büroausstattung, Lebensmittel, aber auch für Mieten/Pachtzinse, Reisekosten, militärisch genutzte Waffen samt Ausrüstung) und
- Bruttoinvestitionen bestehend aus Bruttoanlageinvestitionen (Erwerb abzüglich Veräußerungen von Anlagegütern durch gebietsansässige Produzenten, z.B. für Straßebauten, Ersatzteile, selbsterstellte Software, bestimmte Ausgaben für Zwecke des Bundesheeres), Vorratsveränderungen und Nettozugang an Wertsachen (nichtfinanzielle Vermögensgüter, die primär als Wertanlage dienen und nicht der Produktion oder dem Konsum, und normalerweise ihren physischen Wert erhalten, z.B. Kunstankäufe).

Nicht berücksichtigt wurden Arbeitnehmerentgelte, Produktions- und Importabgaben, Subventionen, Vermögenseinkommen, Einkommen- und Vermögenssteuern, monetäre Sozialleistungen, soziale Sachleistungen, Vermögenstransfers und sonstige laufende Transfers sowie der Nettozugang an nichtproduzierten Vermögensgütern.

Beschaffungsvolumen

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über das Beschaffungsvolumen auf Basis der Abfragen des RH:

Tabelle 1: Beschaffungen des BMVIT und des Wirtschaftsressorts¹ – Übersicht Volumina und Anzahl (Jahre 2011 – 2013)				
	BMVIT (UG 34, 41)		Wirtschaftsressort¹ (UG 25, 33, 40)	
	Durchschnitt pro Jahr im Zeitraum 2011 – 2013			
	in Mio. EUR	Anzahl	in Mio. EUR	Anzahl
Gesamtausgaben Ressort	3.189		6.941	
davon				
Beschaffungen Ressort	21		71	
nur Zentralstelle ²	16		15	
davon				
Beschaffungen über die BBG	7		11	
nur Zentralstelle ²	4		2	
Vergaben durch Ressort selbst	15	3.017	59	6.350
nur Zentralstelle ²	12	2.411	13	2.294
davon				
Direktvergaben³	12	2.965	32	6.018
nur Zentralstelle ²	10	2.385	11	2.286

¹ Die Zahlen betreffen den Aufgaben- und Budgetbereich des damaligen BMWFJ (UG 25, 33, 40).

² ohne nachgeordnete Dienststellen

³ inklusive allfälliger Verhandlungsverfahren mit nur einem Bieter

Quellen: Bundesrechnungsabschlüsse 2011 bis 2013; Fragebogenbeantwortung BMVIT und Wirtschaftsressort; Zusammenstellung RH

Die Tabelle zeigt:

- Das Beschaffungsvolumen des Wirtschaftsressorts⁴ war deutlich höher als jenes des BMVIT (nahezu das 3,5-Fache); rd. 80 % des Beschaffungsvolumens des Wirtschaftsressorts waren den nachgeordneten Dienststellen im Wirtschaftsressort, insbesondere der Burghauptmannschaft Österreich und dem Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen, zuzuordnen.
- Die beiden Ressorts insgesamt und die beiden Zentralstellen im Besonderen beschafften nur einen geringen Teil der von ihnen benötigten Waren und Dienstleistungen über die Bundesbeschaffung GmbH (BBG):
 - BMVIT: 33 % des Beschaffungsvolumens (Zentralstelle 25 %),

⁴ Die Zahlen betreffen den Aufgaben- und Budgetbereich des damaligen BMWFJ (UG 25, 33, 40).

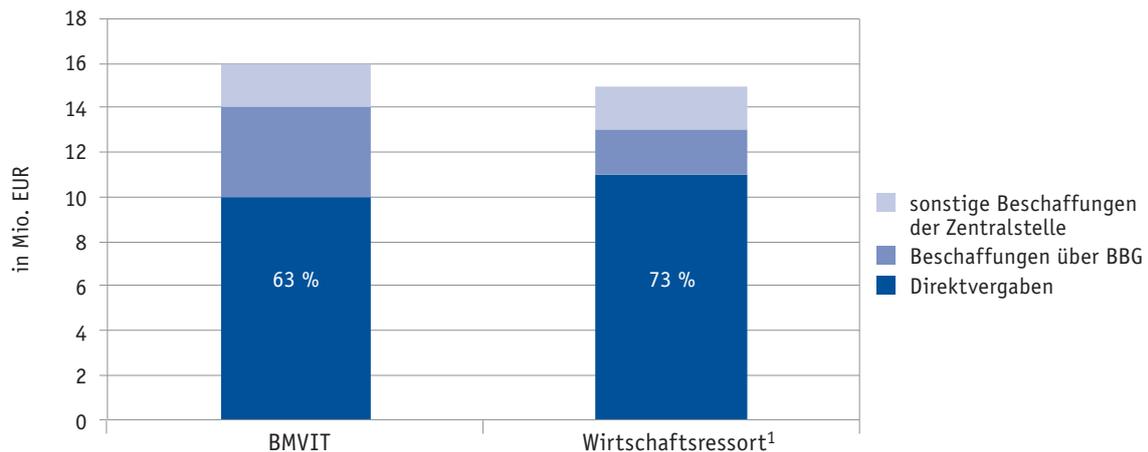
- Wirtschaftsressort⁵: 15 % des Beschaffungsvolumens (Zentralstelle 13 %).

Der niedrige prozentuelle Anteil an Beschaffungsvolumen über die BBG erklärt sich dadurch, dass einige Kategorien von Beschaffungen, die nicht über die BBG abgerufen werden können, wie etwa Bauleistungen, besonders hohe Vergabevolumina aufweisen.

- Die beiden Ressorts insgesamt und die beiden Zentralstellen im Besonderen beschafften einen großen Teil der von ihnen benötigten Waren und Dienstleistungen über Direktvergaben:
 - BMVIT: 57 % des Beschaffungsvolumens (Zentralstelle 63 %),
 - Wirtschaftsressort⁶: 45 % des Beschaffungsvolumens (Zentralstelle 73 %).

(2) Die folgende Abbildung schlüsselt die Beschaffungen der – im Rahmen dieser Gebarungüberprüfung primär überprüften – Zentralstellen grafisch näher auf:

Abbildung 1: Beschaffungen der Zentralstellen des BMVIT und des Wirtschaftsressorts (Durchschnitt 2011 – 2013)



¹ betrifft Aufgaben- und Budgetbereich der Zentralstelle des damaligen BMWFJ (UG 25, 33, 40)

Quellen: Fragebogenbeantwortung BMVIT und Wirtschaftsressort im Rahmen der Gebarungüberprüfung; Zusammenstellung RH

⁵ Die Zahlen betreffen den Aufgaben- und Budgetbereich des damaligen BMWFJ (UG 25, 33, 40).

⁶ Die Zahlen betreffen den Aufgaben- und Budgetbereich des damaligen BMWFJ (UG 25, 33, 40).

Beschaffungsvolumen

Für die Zentralstellen zeigte sich:

- Das über die Zentralstellen abgewickelte Beschaffungsvolumen bewegte sich in beiden Ressorts in der gleichen Größenordnung; durchschnittlich⁷ waren es:
 - im BMVIT rd. 16 Mio. EUR pro Jahr,
 - im Wirtschaftsressort⁸ rd. 15 Mio. EUR pro Jahr.
- Die Beschaffungen der Zentralstellen erfolgten überwiegend über Direktvergaben.

Der Anteil der Direktvergaben am gesamten Vergabevolumen lag

- im BMVIT bei rd. 10 Mio. EUR pro Jahr und damit 63 % des Vergabevolumens der Zentralstelle,
- im Wirtschaftsressort⁹ bei rd. 11 Mio. EUR pro Jahr und damit 73 % des Vergabevolumens der Zentralstelle.

Gemessen an der Anzahl an Vergaben war die Bedeutung der Direktvergaben für die Zentralstellen noch deutlicher: In beiden Ressorts erfolgten zwischen 70 % und 86 % der Beschaffungsvorgänge über Direktvergaben.

3.2 (1) Der RH kritisierte das Fehlen eines ressortweiten Überblicks über die Beschaffungsvolumina und ihre Entwicklung je Organisationseinheit, Leistungskategorie/Produktgruppe und Auftragnehmer (siehe auch TZ 4).

(2) Die Gebarungsüberprüfung zeigte, dass die beiden Ressorts Waren und Dienstleistungen überwiegend mittels Direktvergaben beschafften.

Der RH wies darauf hin, dass Direktvergaben Wettbewerb und Transparenz in deutlich geringerem Maß gewährleisten als öffentliche Ausschreibungen und damit ein erhöhtes Risiko für überbewertete Beschaffungen, für Korruption und Manipulation bergen (siehe auch TZ 6).

⁷ Durchschnitt über die Jahre 2011 bis 2013

⁸ Die Zahl betrifft den Aufgaben- und Budgetbereich der Zentralstelle des damaligen BMWFJ (UG 25, 33, 40).

⁹ Die Zahlen betreffen den Aufgaben- und Budgetbereich der Zentralstelle des damaligen BMWFJ (UG 25, 33, 40).

Der RH hielt fest, dass damit gerade bei Direktvergaben einem adäquaten IKS besondere Bedeutung zukommt und betonte die Wichtigkeit der Prüfung der Preisangemessenheit (siehe TZ 13, 19).

Beschaffungscontrolling und Datenqualität

Beschaffungscontrolling

4.1 Die vom RH abgefragten Daten über das Beschaffungsvolumen und die Anzahl an Vergaben (siehe TZ 3, Tabelle 1) waren im BMVIT und im Wirtschaftsressort nicht ressortweit automatisiert abrufbar; sie mussten von den jeweils beschaffenden Fachabteilungen überwiegend – mit einem beträchtlichen Aufwand – erst erhoben oder geschätzt werden.

In keinem der beiden Ressorts bestand ein ressortweites Beschaffungscontrolling. Die Ressorts erfassten Beschaffungen nicht systematisch und konnten diese daher weder hinsichtlich des Volumens und der Anzahl noch hinsichtlich weiterer Kriterien – wie Vergabeart (z.B. Inhouse-Vergaben, Direktvergaben) oder Leistungskategorie/Produktgruppe (z.B. Bürobedarf, Studien/Gutachten, Beratungsleistungen, Öffentlichkeitsarbeit, Reparaturen/Instandhaltungen, EDV) – standardisiert auswerten und die ausgewerteten Daten für das Controlling verwenden.¹⁰

An der fehlenden Gesamtübersicht über die Beschaffungen des BMVIT und des Wirtschaftsressorts vermochten auch folgende Instrumente nichts zu ändern:

- Das Wirtschaftsressort verfügte mit dem Arbeits- und Budgetprogramm (ABP) über ein Planungstool, das der Koordination der Vorhaben im Ressortbereich und einer Prioritätenreihung der finanziellen Mittel sowie dem geordneten Budgetvollzug diene und teilweise auch als Controllinginstrument im Einsatz war (siehe TZ 12).

Weiters führte das Wirtschaftsressort ein Einkaufscontrolling für über die Amtswirtschaftsstelle getätigte Ausgaben durch (Betriebsausstattung, Informations- und Kommunikationstechnologie, Mieten, Reinigung, Reisen); dieses bot durch eine Kategorisierung der erfassten Leistungen einen Überblick über die Ausgabenentwicklung in den einzelnen Einkaufskategorien und fasste die Bestellungen über die BBG zusammen.

¹⁰ Insbesondere waren mit den bestehenden IT-Systemen (HV-SAP, ELAK) – mangels ressorteinheitlicher (bundeseinheitlicher) Kennzeichnung von Beschaffungsvorgängen – keine Auswertungen möglich, um einen Überblick über das Beschaffungsvolumen der Ressorts zu erhalten.

- Das BMVIT erstellte im Rahmen seines Planungsprozesses Projektbegründungsblätter und führte für einzelne Organisationsbereiche Übersichtslisten über Werkverträge.
- Die BBG war aufgrund der Beschaffungscontrolling-Verordnung des Bundesministers für Finanzen¹¹ verpflichtet, zwecks Optimierung der Einkaufsbedingungen des Bundes ein Beschaffungscontrolling durchzuführen.¹²

Die genannten Instrumente der beiden Ressorts waren entweder auf einzelne Bereiche bzw. Sektionen eingeschränkt oder auf einzelne Beschaffungsgruppen bzw. Prozessabschnitte (z.B. Projektplanung ohne Berücksichtigung des tatsächlichen Zahlungsflusses) beschränkt; für eine ressortweite Gesamtübersicht und Kategorisierung von Beschaffungen und ein ressortweites Beschaffungscontrolling waren sie nicht konzipiert.

Das Beschaffungscontrolling der BBG war auf jene Beschaffungsvorgänge beschränkt, die über die BBG abgewickelt wurden.

- 4.2** Der RH kritisierte, dass in beiden überprüften Ressorts eine ressorteinheitliche und automatisiert abrufbare Übersicht über Beschaffungen (sowie deren Kategorisierung) und damit auch eine entsprechende Datengrundlage für ein ressortweites Beschaffungscontrolling fehlte. Den Ressorts war es sohin nicht möglich, die Entwicklung ihres Beschaffungsverhaltens zu verfolgen und entsprechend zu steuern.

Der RH erachtete ein ressortweites Controlling des Beschaffungswesens für unverzichtbar, um in diesem Bereich Transparenz, Effizienz und Wirkungsorientierung sicherzustellen.

Er empfahl den beiden Ressorts – und dem Bund insgesamt (insbesondere dem BKA und BMF als koordinierende Stellen, TZ 5) –, zur Optimierung des Beschaffungswesens ein standardisiertes ressortweites Controlling einzurichten, das eine Planung, Steuerung und Kontrolle innerhalb des jeweiligen Ressorts auf Ebene einzelner Beschaffungsgruppen zulässt. Dabei wäre(n)

¹¹ BGBl. II Nr. 398/2003 i.d.F. BGBl. II Nr. 359/2008

¹² Dabei waren – gegliedert nach einzelnen Beschaffungsgruppen (z.B. Software, Gebäudewachung, Reinigung, Personentransporte) – insbesondere das Beschaffungsvolumen und Einsparungen bei den Einkäufen darzustellen. Die Beschaffungscontrolling-Verordnung sah als Instrumente des Beschaffungscontrollings Soll-Ist-Vergleiche, Abweichungsanalysen, Prognosen, Zeitreihenvergleiche, Leistungsstatistiken, Kennzahlen zur Darstellung der Wirtschaftlichkeit von Leistungen und der Qualität von Leistungen sowie – sofern entsprechende Daten vorhanden sind – Vergleiche mit anderen Beschaffungsstellen der Bundesverwaltung vor.

- eine für alle Bundesdienststellen verbindliche und einheitliche Erfassung von Beschaffungsvorgängen nach klar definierten Kriterien festzulegen (siehe TZ 5);
- Kennzeichnungen vorzusehen, die eine automatisierte Auswertung hinsichtlich bestehender bzw. zukünftiger Meldepflichten (insbesondere betreffend innovative Beschaffungen, WTO-Übereinkommen und Vergabejahresberichte der Europäischen Kommission – siehe TZ 5) ermöglichen;
- Abfragen des Beschaffungsvolumens zu ermöglichen, nämlich
 - nach Vergabearten (z.B. Direktvergabe, Inhouse-Vergabe),
 - nach vordefinierten Leistungskategorien/Produktgruppen (z.B. Bürobedarf, Studien/Gutachten, Beratungsleistungen, Öffentlichkeitsarbeit, Reparaturen/Instandhaltungen, EDV) sowie
 - nach Auftragnehmern, insbesondere um Auffälligkeiten im Bereich der Direktvergabe – wie oftmalige Vergaben an ein- und denselben Auftragnehmer – aufzuzeigen (siehe dazu auch Bericht des RH, „Generalsanierung und Erweiterung des Museums für zeitgenössische Kunst (21er Haus)“, Reihe Bund 2014/6, TZ 23);
- ein Controlling zu gewährleisten, das Entwicklungen über mehrere Jahre hinweg transparent und vergleichbar macht;
- die bestehenden IT-Systeme (insbesondere HV-SAP) als Basis für das Beschaffungscontrolling zu nutzen.

4.3 (1) *Das BKA bestätigte in seiner Stellungnahme die Ansicht des RH, dass die Erhebung von zuverlässigen und strukturierten Daten über das Beschaffungsvolumen einen wichtigen Beitrag zu einem funktionierenden und transparenten Beschaffungswesen darstelle.*

(2) *Auch das BMF erachtete in seiner Stellungnahme ein einheitliches Beschaffungscontrolling im Sinne der Ausführungen des RH für wünschenswert.*

(3) *Laut Stellungnahme des Wirtschaftsressorts habe es – in Ermangelung eines bundeseinheitlichen Beschaffungscontrollings – seit mehreren Jahren ein internes Einkaufscontrolling (für wiederkehrende Beschaffungen der Zentraleitung) sowie das Arbeits- und Budgetprogramm (ABP) als Steuerungsinstrumente im Einsatz.*

Das Wirtschaftsressort befürwortete, wenn allfällige Neuerungen im Bereich Beschaffungscontrolling an bestehende (EDV-)Systeme anknüpfen und somit Synergien erzielen und nicht durch die Einführung neuer Systeme ein Verwaltungsmehraufwand geschaffen würde. Selbst ein ressortweites Controlling könne jedoch nicht gewährleisten, Anfragen mit unterschiedlichen Anknüpfungspunkten bzw. Ausgangserwartungen problemlos zu beantworten.

4.4 Der RH erachtete – auch wenn sich bei einzelnen Anfragen Abgrenzungsfragen ergeben können – ein ressortweites Controlling des Beschaffungswesens für unverzichtbar, um eine automatisiert abrufbare Übersicht über Beschaffungen (sowie deren Kategorisierung) zu ermöglichen und damit insgesamt Transparenz, Effizienz und Wirkungsorientierung in diesem Bereich sicherzustellen.

Meldungen zu öffentlichen Beschaffungen

5.1 (1) Die Ressorts meldeten an verschiedene Stellen Daten zu ihren öffentlichen Beschaffungsvorgängen. Der Mangel an zuverlässigen Beschaffungsdaten wurde bei einem Vergleich dieser Meldungen deutlich:

- Eine Verpflichtung zur jährlichen Meldung statistischer Daten über Beschaffungsvorgänge durch die Ressorts ergab sich aus dem WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen.¹³ Die Koordination der Meldungen erfolgte durch das Wirtschaftsressort.
- Darüber hinaus erstatteten die Ressorts auf Initiative der Europäischen Kommission in unregelmäßigen Abständen Meldungen an das BKA zur Berichterstattung an die Europäische Kommission über das Beschaffungsvolumen im Unterschwellenbereich (für den Vergabejahresbericht der Kommission über das Funktionieren des öffentlichen Auftragswesens in Europa sowie über die Inanspruchnahme der erhöhten Schwellenwerte¹⁴ im Jahr 2011).

Eine Plausibilitätskontrolle durch die koordinierenden Stellen (BKA und Wirtschaftsressort) war nicht vorgesehen und auch nur sehr eingeschränkt möglich (etwa über den Abgleich mit veröffentlichten Ausschreibungen in der EU-Ausschreibungsdatenbank TED¹⁵).

¹³ Art. XIX (Information and Review as Regards Obligations of Parties) of the Agreement on Government Procurement (kurz GPA) – ein Übereinkommen der Vertragsstaaten der World Trade Organization (WTO). Die Meldungen erfolgen an die Europäische Kommission.

¹⁴ Schwellenwerte aufgrund Schwellenwerteverordnung 2009 – siehe TZ 7

¹⁵ TED (Tenders Electronic Daily) ist die Onlineversion des Supplements zum Amtsblatt der EU für das europäische öffentliche Auftragswesen.

Ein vom RH erstellter Vergleich der Meldungen über Beschaffungen im Unterschwellenbereich unter Miteinbeziehung der Erhebungsergebnisse der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung zeigte beträchtliche Abweichungen (Vergleich anhand des Jahres 2012):

Tabelle 2: Vergleich Meldungen zum Beschaffungsvolumen im Unterschwellenbereich (Meldungen BMVIT und Wirtschaftsressort für das Jahr 2012)

	BMVIT	Wirtschaftsressort ¹
	in Mio. EUR	
Beschaffungen im Unterschwellenbereich lt. Meldungen gemäß WTO-Übereinkommen	0	12,0
Beschaffungen im Unterschwellenbereich lt. Meldungen für Vergabejahresbericht	16,7	5,9
Direktvergaben ² lt. Meldungen im Rahmen der Gebarungsüberprüfung an RH	13,4	31,5

¹ betrifft Aufgaben- und Budgetbereich des damaligen BMWFJ (UG 25, 33, 40)

² inklusive allfälliger Verhandlungsverfahren mit nur einem Bieter

Quellen: Ressortmeldungen an BKA bzw. Wirtschaftsressort und RH

Die Meldungen der Ressorts zu Vergaben im Unterschwellenbereich (gegenüber der Europäischen Kommission) bzw. zu Direktvergaben (gegenüber dem RH) gaben für weitgehend idente Beschaffungsvorgänge völlig unterschiedliche Beträge an. Für das Ausmaß der Abweichungen waren keine sachlich nachvollziehbaren Gründe ersichtlich.

In diesem Sinne teilte das BKA bei der Übermittlung der statistischen Daten an die Europäische Kommission für das Jahr 2012 in seinem Begleitschreiben mit, dass die Meldungen über die Auftragsvergaben im Unterschwellenbereich „keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben. Sie stellen im besten Fall einen ungefähren (!) Näherungswert für schätzungsweise weniger als 50 % des denkmöglichen Auftragsvolumens im Unterschwellenbereich dar und dürfen daher für die Zwecke objektiver Aussagen zum öffentlichen Auftragswesen in Österreich keinesfalls als repräsentativ erachtet werden.“¹⁶

(2) Das Fehlen von standardisiert verfügbaren Beschaffungsdaten zeigte sich auch bei parlamentarischen Anfragebeantwortungen. So teilten etwa das BMVIT und Wirtschaftsressort im Rahmen von parlamentarischen Anfragen im Jahr 2013 zum Thema Vergabeverfahren und Beauftragung externer Firmen mit, dass eine Auflistung sämtlicher

¹⁶ Im Jahr 2014 ersuchte das BKA die beschaffenden Stellen, die Daten über Auftragsvergaben für die Vergabejahresberichte der Europäischen Kommission laufend zu erheben und zu dokumentieren, um eine regelmäßige Berichterstattung an die Kommission zu erleichtern.

Direktvergaben bzw. beauftragter Unternehmen aufgrund des daraus resultierenden überdurchschnittlich hohen Verwaltungsaufwands nicht möglich sei.

(3) Der fehlende Überblick über das Volumen und die Entwicklung öffentlicher Beschaffungen war seit Jahren bekannt und diskutiert:

- Ein Ministerratsbeschluss vom 25. September 2012 zum Thema „Umsetzung des österreichischen Leitkonzeptes für eine innovationsfördernde öffentliche Beschaffung“ (Nr. 157/12) forderte Vorkehrungen, um öffentliche Beschaffungen quantitativ erfassen und ihre Wirkung besser messen zu können. Das dem Vortrag an den Ministerrat zugrunde liegende Leitkonzept sah u.a. folgende Maßnahmen vor:
 - statistisches Reporting und Monitoring der öffentlichen Beschaffung in Form einer regelmäßigen Erfassung des Volumens, des methodischen Prozederes und der institutionellen Verantwortung;¹⁷
 - Schaffung der rechtlichen Rahmenbedingungen für die Ermittlung des Volumens der öffentlichen Beschaffung.
- Auch der RH hatte bereits in seinem Positionspapier „Verwaltungsreform 2011“ festgehalten, dass vollständige und gesicherte Daten zum Gesamtbeschaffungsvolumen der öffentlichen Hand nicht vorlagen (Reihe Positionen 2011, S. 154 ff.). Im Bericht „Vergabepaxis im BMI mit Schwerpunkt Digitalfunk“ hatte er festgestellt, dass die Richtigkeit der an das Wirtschaftsressort gemeldeten statistischen Daten (Meldungen gemäß WTO-Übereinkommen) nicht gewährleistet war, weil das BMI keinen vollständigen und verlässlichen Überblick über sein Beschaffungsvolumen hatte (Reihe Bund 2013/2, TZ 9).
- Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war ein Gesetzesvorhaben¹⁸ betreffend die Ausdehnung des Controllings der BBG auf sämtliche Beschaffungsvorgänge des Bundes in Diskussion.

5.2 Der RH kritisierte, dass der seit Jahren bekannte Mangel an zuverlässigen Daten über das Beschaffungsvolumen auch zur Zeit der Gebarungsüberprüfung unverändert weiter bestand. Die nachträgliche

¹⁷ Das BMVIT und das Wirtschaftsressort (als projektverantwortliche Bundesministerien) führten zur Zeit der Gebarungsüberprüfung Vertragsverhandlungen mit der Bundesanstalt Statistik Austria, um – in einem ersten Schritt – das Volumen innovationsfördernder öffentlicher Beschaffungen bei öffentlichen Unternehmen zu erheben.

¹⁸ Entwurf zur Novellierung des Bundesgesetzes über die Errichtung der BBG; Begutachtungsentwurf ausgesandt im März 2014

Recherche von nicht standardisiert erfassten Beschaffungsdaten erwies sich einerseits als besonders fehleranfällig und war andererseits mit einem hohen Verwaltungsaufwand verbunden.

Der RH wies darauf hin, dass die Ressorts auf Basis der zur Zeit der Gebarungüberprüfung bestehenden Datenlage weder den Informationspflichten gegenüber dem Parlament (im Rahmen der parlamentarischen Anfragebeantwortungen) noch den internationalen Meldepflichten in qualitativ angemessener Weise nachkommen konnten.

Der RH war der Ansicht, dass ein zuverlässiger Beschaffungsüberblick (ressortübergreifendes Monitoring und Reporting) bundesweit einheitlicher Standards bedarf.¹⁹ Er empfahl dem BKA, BMF und BMWFW (als koordinierenden Stellen), eine für alle Bundesdienststellen verbindliche und einheitliche Erfassung von Beschaffungsvorgängen nach klar definierten Kriterien festzulegen, und verwies im Übrigen auf seine Empfehlungen in TZ 4.

5.3 *(1) Das BKA bestätigte in seiner Stellungnahme die Ansicht des RH, dass die Erhebung von zuverlässigen und strukturierten Daten über das Beschaffungsvolumen einen wichtigen Beitrag zu einem funktionierenden und transparenten Beschaffungswesen darstelle. In diesem Sinne seien die verantwortlichen Stellen im Zuge der Erhebung der Daten für den Vergabejahresbericht (verpflichtende Übermittlung von statistischen Daten an die Europäische Kommission) mehrfach darauf hingewiesen worden, ein Berichtssystem mit Indikatoren zu implementieren und Daten laufend zu erheben und zu dokumentieren. Im Rahmen seiner Zuständigkeit versuche das BKA derzeit abzuklären, welche Datensätze auf Unionsebene jedenfalls erhoben werden müssten.*

(2) Das BMF erachtete in seiner Stellungnahme ein einheitliches Beschaffungscontrolling im Sinne der Ausführungen des RH für wünschenswert. Aufgrund der erheblichen Bedenken der Ressorts im Begutachtungsverfahren werde das Gesetzesvorhaben betreffend die Ausdehnung des Controllings der BBG vorerst nicht weiter verfolgt. Die Intentionen des RH im Sinne eines effizienteren Beschaffungs- und damit auch Lieferantencontrollings könnten jedoch mit der Einführung des Geschäftspartnermodells im System des Haushalts- und Rechnungswesens des Bundes (Produktionszeitpunkt: Ende 2015) unterstützt werden.

¹⁹ Siehe dazu auch Stellungnahme des RH unter http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/_jahre/2014/beratung/gesetzesbegutachtungen/Stellungnahme_Errichtung_Bundesbeschaffung.pdf. (abgerufen am 10. September 2014).

Der RH wies im Rahmen der Begutachtung auf die Notwendigkeit einer Standardisierung der Datenaufbereitung für die Meldungen (Gewährleistung einer einheitlichen Datenbasis und Datenqualität für das Controlling) hin und regte die Anknüpfung an bestehende IT-Systeme (z.B. HV-SAP) an.

TEIL II

RISIKOMANAGEMENT, STRUKTUREN UND ABLÄUFE

Risiken bei Direktvergaben

6.1 (1) Weder das BMVIT noch das Wirtschaftsressort hatte Risikoanalysen durchgeführt, um Risiken von Beschaffungsvorgängen systematisch zu erfassen und in der Prozessgestaltung entsprechend berücksichtigen und steuern zu können.

Auch eine Auseinandersetzung mit der Frage, ob und inwieweit die Erhöhung des Schwellenwerts für Direktvergaben durch die Schwellenwerteverordnung auf 100.000 EUR (siehe TZ 7) neue Risiken schuf, hatte nicht stattgefunden.

(2) Im Rahmen der Gebarungüberprüfung nannten die beiden Ressorts als spezifische Risiken, die bei Direktvergaben auftreten können,

- die fehlende bzw. nicht ausreichende finanzielle Bedeckung der Beschaffung,
- das Risiko von Verzögerungen bzw. finanziellen Nachteilen aufgrund von Rechtsmittel- und Beschwerdeverfahren sowie
- einen allfälligen Imageschaden.

(3) Beschaffungen (insbesondere solche mit einem großen Beschaffungsvolumen) bergen – neben den von den Ressorts erwähnten – u.a. folgende typische Risiken, die im Rahmen einer auf die jeweilige Institution zugeschnittenen Risikoanalyse näher zu analysieren wären und denen durch eine adäquate Prozessgestaltung mit ausreichenden Kontrollelementen zu begegnen wäre:

- Risiko von Bestechung bzw. Korruption;
- Risiko der Abhängigkeit vom Lieferanten bzw. Leistungserbringer (z.B. Preiserhöhungen, Insolvenz des Unternehmens);
- Risiko unwirtschaftlicher Beschaffung, wie etwa Fehlbeschaffung (Beschaffung entspricht nicht Bedarf) oder überhöhte Preise;
- Risiko mangelhafter Leistung (z.B. Liefer- bzw. Leistungsverzögerungen, mangelhafte Qualität der Leistung/Ware).

Innerhalb der Beschaffungen weisen die Direktvergaben – aufgrund ihrer Ausgestaltung als einfaches, schnelles und verwaltungsökonomisches Vergabeinstrument – eine spezifische Risikosituation auf, bei der folgende typische Risiken im Vordergrund stehen (siehe auch die Auswertung der vom RH überprüften Einzelfälle, TZ 15):

- Intransparenz durch fehlende Bekanntmachung;
- Ausschaltung des Wettbewerbs durch regelmäßige Beauftragung derselben „bewährten“ Auftragnehmer;
- fehlende Marktübersicht hinsichtlich potenzieller Anbieter;
- unzureichender Überblick über marktübliche bzw. marktangemessene Preise;
- Aufträge ohne Ausschreibung mit Gesamtbeträgen über der Schwelle an einzelne Auftragnehmer durch – rechtlich bedenkliche – Teilung oder Befristung von Aufträgen.

Potenzielle Folgen dieser Risiken sind unwirtschaftliche Beschaffungen (Beschaffung entspricht nicht Bedarf oder Beschaffung zu überhöhten Preisen) bis hin zur Korruption.

6.2 (1) Der RH kritisierte, dass die beiden Ressorts über keine Analysen verfügten, die sich mit den Risiken ihrer Beschaffungen auseinandersetzen. Er hielt fest, dass Voraussetzung und zentrales Element des IKS die Identifikation und Beurteilung allfälliger Risiken ist.

Ein wesentliches Risiko im Bereich der Vergaben stellte die dezentralisierte Form der Abwicklung (siehe TZ 11) in Kombination mit dem Fehlen eines ressortweiten Beschaffungscontrollings dar. Das Fehlen eines Gesamtüberblicks über die Beschaffungsvolumina und ihre Entwicklung je Organisationseinheit, Leistungskategorie/Produktgruppen und Auftragnehmer über die Zeit barg nach Auffassung des RH das Risiko, Fehlentwicklungen nicht rechtzeitig zu erkennen (siehe TZ 3 und 4).

(2) Der RH empfahl beiden Ressorts, im Rahmen von Gesamtrisikooanalysen und IKS-Überlegungen speziell auch auf Vergabeprozesse zu achten. Die im Rahmen der Gebarungsüberprüfung aufgezeigten Risiken (Intransparenz, Ausschaltung des Wettbewerbs, unzureichender Überblick über marktübliche bzw. marktangemessene Preise) und Schwachstellen im Prozess wären dabei mitzuberücksichtigen.

Risiken bei Direktvergaben

- 6.3** *Laut Stellungnahme des Wirtschaftsressorts würden IKS-Standards schon jetzt in regelmäßigen Abständen anlassbezogen analysiert und an neue Bedingungen und Gegebenheiten angepasst. Berücksichtigt würden hierbei geänderte rechtliche Rahmenbedingungen sowie Ergebnisse aus der Prüfungstätigkeit des RH und der Buchhaltungsagentur des Bundes. Auch werde die Interne Revision der Empfehlung des RH nachkommen und im Rahmen der nachprüfenden Kontrolle systematische Überprüfungen von Beschaffungsprozessen durchführen (TZ 24).*
- 6.4** Der RH erachtete die vom Wirtschaftsressort angeführten Maßnahmen für zweckmäßig; er war allerdings der Ansicht, dass diese eine Gesamtrisikoaanalyse – unter Einbeziehung der Risiken von Vergabeprozessen – nicht ersetzen können.

IKS-relevante gesetzliche Vorgaben

Gesetzliche Rahmenbedingungen für Direktvergaben

- 7.1** (1) Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die rechtlichen Grundlagen für Direktvergaben und andere ohne Ausschreibungsverfahren abgewickelte Vergaben:

Tabelle 3: Gesetzliche Grundlagen für Vergaben ohne Ausschreibungsverfahren

Vergabeart	wesentliche inhaltliche Voraussetzungen
alle Vergaben	<p>allgemeine Vergabegrundsätze: (§§ 19 – 24 BVergG 2006)</p> <ul style="list-style-type: none"> – freier und lauterer Wettbewerb – Gleichbehandlung aller Bewerber und Bieter – Diskriminierungsverbot – Auftragsvergabe an rechtlich befugte leistungsfähige und zuverlässige Unternehmer – Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen – Angemessenheit der Preise – Transparenz des Vergabeverfahrens – Pflicht zur Bedachtnahme auf die Umweltgerechtigkeit der Leistung – Zulässigkeit der Bedachtnahme auf soziale Aspekte – Zulässigkeit der Bedachtnahme auf innovative Aspekte der Leistung <p>Inanspruchnahme BBG</p> <ul style="list-style-type: none"> – verpflichtend (§ 4 Abs. 2 BB-GmbH-G): Dienststellen des Bundes haben grundsätzlich die von ihnen benötigten Waren und Dienstleistungen, die die BBG über Vertragspartner anbieten kann, über die BBG bzw. den e-Shop der BBG zu beziehen. Ausnahmen von der verpflichtenden Inanspruchnahme der BBG (Begründungspflicht gegenüber der BBG), u.a. bei <ul style="list-style-type: none"> – Dringlichkeit, – günstigerer Beschaffung durch die Dienststelle selbst – optional (§ 2 Abs. 2 BB-GmbH-G): Die Bundesdienststellen können die BBG mit besonderem Auftrag mit der Durchführung von Vergabeverfahren betrauen.
Direktvergaben im Sinne des BVergG	<p>Direktvergabe als formfreies Vergabeverfahren bei Vergaben mit vergleichsweise geringem Auftragswert (§ 25 Abs. 10 BVergG 2006):</p> <ul style="list-style-type: none"> – Direktvergabe ohne vorherige Bekanntmachung: zulässig bis zu einem Auftragswert von 100.000 EUR (exkl. USt) (§ 25 Abs. 1 BVergG 2006 i.Z.m. § 1 Z 1 Schwellenwertverordnung 2009, BGBl. II Nr. 125/2009, verlängert durch BGBl. II Nr. 455/2010 sowie BGBl. II Nr. 433/2011 und Schwellenwertverordnung 2012, BGBl. II Nr. 95/2012 i.d.F. BGBl. II Nr. 461/2012 und BGBl. II Nr. 262/2013) – Direktvergabe nach vorheriger Bekanntmachung: zulässig bis zu einem Auftragswert von 130.000 EUR (exkl. USt) (§ 41a BVergG 2006) – einheitlicher Vorhabensbegriff: Verbot des Aufsplittens des Auftragswerts von zusammengehörigen oder gleichartigen Leistungen (§ 13 Abs. 4, §§ 14 – 18 BVergG 2006) – Dokumentationspflicht für eingeholte Angebote und unverbindliche Preisauskünfte (§ 41 Abs. 3 BVergG 2006) – Im Zeitpunkt des Zuschlags haben Befugnis, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit des erfolgreichen Bieters vorzuliegen (jedoch: Möglichkeit der Vergabe an in Insolvenz befindliche Unternehmer bei Hinreichen ihrer Leistungsfähigkeit) (§ 41 Abs. 4 BVergG 2006).
Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung	<ul style="list-style-type: none"> – § 30 Abs. 2 Z 2 BVergG 2006: Vergabe von Dienstleistungsaufträgen im Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung, wenn der Dienstleistungsauftrag aus technischen oder künstlerischen Gründen oder aufgrund des Schutzes von Ausschließlichkeitsrechten nur von einem bestimmten Unternehmer ausgeführt werden kann – § 38 Abs. 3 BVergG 2006: Geistige Dienstleistungen können in einem Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung vergeben werden, sofern die Durchführung eines wirtschaftlichen Wettbewerbs aufgrund der Kosten des Beschaffungsvorgangs für den Auftraggeber wirtschaftlich nicht vertretbar ist und der geschätzte Auftragswert 50 % des jeweiligen Schwellenwerts nicht erreicht.
Inhouse-Vergaben	<p>keine Vergabe im Sinne des BVergG; Vergaberecht nicht anwendbar</p> <ul style="list-style-type: none"> – Die Leistung wird mit eigenen administrativen, technischen oder sonstigen Ressourcen erfüllt. – Aufträge, die ein öffentlicher Auftraggeber durch eine Einrichtung erbringen lässt, über die der öffentliche Auftraggeber eine Aufsicht wie über eine eigene Dienststelle ausübt, und die ihre Leistungen im Wesentlichen für den oder die öffentlichen Auftraggeber erbringt, die ihre Anteile innehaben, oder aus denen sie sich zusammensetzt (§ 10 Z 7 lit. a und b BVergG 2006)

Quelle: Zusammenstellung RH

IKS-relevante gesetzliche Vorgaben

(2) Das BVergG 2006 stellt an Vergaben öffentlicher Auftraggeber grundsätzlich hohe formale Anforderungen und räumt Bietern eine starke Rechtsschutzposition ein.²⁰

Eine Ausnahme stellt diesbezüglich die Direktvergabe dar, die öffentlichen Auftraggebern die Möglichkeit bietet, Aufträge mit geringerem Auftragsvolumen (unterhalb der Schwelle von 100.000 EUR) formfrei und – aufgrund des Wegfalls eines Ausschreibungsverfahrens – rasch und mit reduziertem Verwaltungsaufwand zu vergeben.²¹

Bei Direktvergaben können Vergleichsangebote und Preisankünfte eingeholt werden (§ 41 Abs. 3 BVergG 2006). Sie sind gesetzlich nicht verpflichtend vorgeschrieben;²² der RH sprach sich jedoch dafür aus, auch bei Direktvergaben Vergleichsangebote einzuholen, um die Preisangemessenheit zu überprüfen und den Wettbewerb im Vergabeverfahren zu nutzen (z.B. Bericht „Vergabepaxis im BMI mit Schwerpunkt Digitalfunk“, Reihe Bund 2013/2, TZ 17).

(3) Die Schwellenwertverordnung 2009²³ des BKA erweiterte die Möglichkeit für Beschaffungen über Direktvergaben, indem sie die Schwelle für Direktvergaben²⁴ ohne vorherige Bekanntmachung von 40.000 EUR auf 100.000 EUR an hob. Seit 2010 verlängerte das BKA die Geltung der erhöhten Schwelle jeweils um ein Jahr; zuletzt bis 31. Dezember 2014.²⁵ Die Anhebung des Schwellenwerts erfolgte aus Anlass der Wirtschafts- und Finanzkrise mit dem Ziel der Konjunkturbelebung.

(4) Die BVergG-Novelle 2012 führte das Instrument der Direktvergabe mit vorheriger Bekanntmachung gemäß § 41a BVergG als ein weitgehend formloses, jedoch mit Transparenzmechanismen ausgestat-

²⁰ Anfechtbar sind – je nach Art des Vergabeverfahrens – u.a. Ausschreibung, Bewerberauswahl und Zuschlagsentscheidung.

²¹ Die allgemeinen Vergabegrundsätze der §§ 19 – 24 BVergG – siehe Tabelle 3 – gelten allerdings auch für Direktvergaben. Anfechtbar ist jedoch lediglich die Wahl des Vergabeverfahrens; insbesondere kann die Zuschlagsentscheidung bei der Direktvergabe nicht angefochten werden.

²² Diese gegebenenfalls eingeholten Vergleichsangebote und Preisankünfte sind in den Unterlagen des Auftraggebers entsprechend zu dokumentieren.

²³ Schwellenwertverordnung, BGBl. II Nr. 125/2009

²⁴ Angehoben wurden auch die Schwellen für das Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung (von 60.000 EUR) und für das nicht offene Verfahren ohne vorherige Bekanntmachung (von 80.000 EUR).

²⁵ Durch die Novelle des BVergG (BGBl. I Nr. 10/2012) beträgt die Grenze für Direktvergaben seit 1. April 2012 50.000 EUR; durch die Verlängerung der Schwellenwertverordnung 2009 kam diese Grenze bisher nicht zur Anwendung.

tetes Verfahren ein (für Auftragswerte unter 130.000 EUR bei Liefer- und Dienstleistungsaufträgen; unter 500.000 EUR bei Bauaufträgen).²⁶

Die Erhebungen im Rahmen der Gebarungsüberprüfung wiesen darauf hin,²⁷ dass das BMVIT und das Wirtschaftsressort dieses Instrument selten nutzten, d.h. Direktvergaben in der Regel im formfreien Verfahren ohne vorherige Bekanntmachung abwickelten.

7.2 Der RH sah die Vorteile von Direktvergaben in der Einfachheit des Verfahrens und der damit verbundenen Minimierung der Verfahrenskosten; er betonte allerdings, dass im formfreien Verfahren der Direktvergabe kein echter Wettbewerb über die technisch und wirtschaftlich günstigsten Konditionen stattfand. Der RH war der Ansicht, dass wegen des Fehlens von Bekanntmachungen und dem stark eingeschränkten Rechtsschutz einem funktionierenden IKS bei Direktvergaben besondere Bedeutung zukam.

7.3 *Das Wirtschaftsressort betonte in seiner Stellungnahme, dass Direktvergaben sowohl für die Auftraggeber als auch für die Auftragnehmer eine einfache und rasche Auftragsvergabe ermöglichen sollten.*

Die – in Reaktion auf die Wirtschaftskrise erfolgte – Anhebung der gesetzlichen Betragsgrenze für Direktvergaben auf 100.000 EUR werde vom Wirtschaftsressort als wichtiger Wachstumsimpuls aus wirtschaftspolitischer Sicht unterstützt. Insbesondere die für Österreich wichtigen kleineren und mittleren Unternehmen (KMU) würden von rascheren und einfacheren Auftragsvergaben profitieren.

Im Sinne eines effizienten Ressourceneinsatzes lege das Wirtschaftsressort jedoch großen Wert auf die Einhaltung vergaberechtlicher Grundsätze im Sinne des BVergG – insbesondere bei Direktvergaben – und auf transparente und nachvollziehbare Auftragsvergaben, die lückenlos dokumentiert seien.

²⁶ Der RH hatte die Einführung dieser Verfahrensart in seiner Stellungnahme zum Begutachtungsentwurf der BVergG–Novelle 2012 begrüßt; siehe http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/2011/beratung/gesetzesbegutachtungen/Stellungnahme_Bundesvergabe.pdf. (abgerufen am 10. Dezember 2014).

²⁷ Die Gespräche mit den Verantwortlichen wie auch die von den Ressorts dem RH gemeldeten Direktvergaben (ab 10.000 EUR für das Jahr 2012 in den UG 40 und 41) zeigten, dass nur Ausnahmefälle, z.B. Bestellungen über die Clusterbibliothek des Wirtschaftsressorts, als Verfahren gemäß § 41a BVergG abgewickelt wurden. Von den vom RH überprüften Beispielfällen (siehe TZ 15) war keiner nach § 41a BVergG abgewickelt worden.

IKS-relevante gesetzliche Vorgaben

- 8.1 Dienststellen des Bundes waren grundsätzlich verpflichtet, die von ihnen benötigten Waren und Dienstleistungen, die die BBG über Vertragspartner anbieten konnte,²⁸ über die BBG zu beziehen. Beschaffungen über die Ressorts selbst waren dann zulässig, wenn die BBG die Leistungen nicht anbot oder das Ressort sie selbst günstiger beschaffen konnte.²⁹
- 8.2 Die Gebarungüberprüfung zeigte zwar, dass die beiden überprüften Ressorts nur einen geringen Teil der von ihnen benötigten Waren und Dienstleistungen über die BBG beschafften (siehe TZ 3), gleichzeitig ergaben sich aber keine Hinweise auf eine unrechtmäßige Nicht-Inanspruchnahme der BBG durch die beiden überprüften Ressorts (siehe TZ 15).

Gesetzliche Vorgaben zu Funktionstrennung und Befangenheit

- 9.1 Grundsätzliche IKS-relevante Vorgaben zu Funktionstrennung und Befangenheit finden sich auf gesetzlicher Ebene mit folgenden Bestimmungen:

Tabelle 4: Gesetzliche Vorgaben zu Funktionstrennung und Befangenheit	
Funktionstrennungen	Trennung von anordnenden und ausführenden Organen im Gebarungsvollzug (§ 5 BHG 2013 bzw. § 3 BHV 2013)
Befangenheitsregelungen	keine Ausübung des Amtes, wenn Zweifel an voller Unbefangenheit bestehen (§ 47 BDG); Meldepflicht der Befangenheit an den Vorgesetzten (§ 9 BHV 2013 und Verhaltenskodex des BKA zur Korruptionsprävention)

Quelle: Zusammenstellung RH

- 9.2 Der RH hielt fest, dass grundlegende IKS-relevante Themen der Funktionstrennung (Trennung von anordnenden und ausführenden Organen im Gebarungsvollzug) sowie der Enthaltung von der Ausübung des Amtes im Fall der Befangenheit schon auf gesetzlicher Ebene klargestellt waren.

²⁸ Die BBG stellte die Waren und Dienstleistungen aus den Beschaffungsgruppen zum Abruf aus bestehenden Rahmenvereinbarungen bereit. (Der e-Shop der BBG bot bündelbare Waren aus allen Beschaffungsgruppen an.)

²⁹ Die BBG hatte nach § 2 Abs. 1a BB-GmbH-G zur Berücksichtigung der besonderen Rolle der klein- und mittelbetrieblichen Anbieterstruktur Leistungen in jenen Fällen, in denen es in örtlicher oder zeitlicher Hinsicht oder nach Art und Menge der Leistung zweckmäßig war, unter Ermöglichung der Teilnahme von KMU auszuschreiben. Die BBG erarbeitete in diesem Zusammenhang 2008 eine KMU-Strategie, die 2011 evaluiert werden sollte.

Interne Vorgaben zu Organisation und Prozess der (Direkt)Vergaben

Allgemeines **10.1** Neben den gesetzlichen Vorgaben verfügten beide überprüften Ressorts über eine Reihe von internen Vorschriften, die Genehmigungsprozesse grundsätzlich festlegten, sowie über einige vergabespezifische Vorgaben.

Tabelle 5: Interne Vorgaben der Zentralstellen		
	BMVIT	Wirtschaftsressort ¹
ressortinterne Vorgaben		
ressortweite Vorgaben	<ul style="list-style-type: none"> - Geschäftseinteilung - Geschäftsordnung - Revisionsordnung - ELAK-Organisationshandbuch 	<ul style="list-style-type: none"> - Geschäfts- und Personaleinteilung - Geschäftsordnung - Revisionsordnung - ELAK-Organisationshandbuch - Rundschreiben zum Arbeits- und Budget-Programm - Handbuch für die Zusammenarbeit zwischen dem Bereich Budget und Administration sowie anderen Organisationseinheiten des Ressorts - Leitfaden für Barauszahlung - Verhaltenskodex
Vorgaben für einzelne Organisationseinheiten	<ul style="list-style-type: none"> - Sektion II und IV: Werkvertragsmusterakt (enthält ELAK-Erfordernisse samt Merkblatt/Checkliste) - Sektion III – Bereich Innovation: Handbuch (für Beauftragungen, Förderungen und Auszahlungen des BMVIT) - Bereich Informations- und Kommunikationstechnik – IKT: Organisationshandbuch mit internen Regeln für Beschaffungen 	<ul style="list-style-type: none"> - Center 1: Leitfaden Direktvergaben

¹ betrifft Aufgaben- und Budgetbereich des damaligen BMWFJ (UG 25, 33, 40)

Quellen: Daten BMVIT und Wirtschaftsressort; Zusammenstellung RH

Die Vergabeprozesse der beiden Ressorts wurden nicht bewusst unter IKS-Gesichtspunkten konzipiert, sondern waren das Ergebnis langjähriger Praxis und laufender anlassbezogener Weiterentwicklung.

Eine standardisierte Kontrolle und Berichterstattung betreffend den IKS-Status erfolgte in keinem der beiden Ressorts (zu den Prüfungen der Internen Revision vgl. TZ 24).

Interne Vorgaben zu Organisation und Prozess der (Direkt)Vergaben

- 10.2** Der RH hielt fest, dass in beiden Ressorts wesentliche IKS-relevante Elemente, wie Zuständigkeitsfestlegungen sowie Festlegungen zu den Prozessabläufen und zur finanziellen Bedeckung sowie Dokumentationsverpflichtungen, vorlagen (siehe dazu im Einzelnen TZ 11 bis 13).

Aus Sicht des RH bestand jedoch – um die Prozesse im Sinne eines stringenten IKS abzusichern – Verbesserungspotenzial hinsichtlich der Funktionstrennungen für sensible Entscheidungen im Beschaffungsprozess (TZ 11) und hinsichtlich der Standardisierung der Beschaffungsabläufe (TZ 13).

Der RH empfahl den beiden Ressorts, sich in angemessenen zeitlichen Abständen mit dem IKS-Status im Ressort auseinanderzusetzen und die wesentlichen Ergebnisse berichtsmäßig festzuhalten (TZ 6, 25).

- 10.3** *Laut Stellungnahme des Wirtschaftsressorts würden IKS-Standards in regelmäßigen Abständen anlassbezogen analysiert und an neue Bedingungen und Gegebenheiten angepasst. Berücksichtigt würden hierbei geänderte rechtliche Rahmenbedingungen sowie Ergebnisse aus der Prüfungstätigkeit des RH und der Buchhaltungsagentur des Bundes. Auch werde die Interne Revision der Empfehlung des RH nachkommen und im Rahmen der nachprüfenden Kontrolle systematische Überprüfungen von Beschaffungsprozessen durchführen (TZ 24).*

Organisation/ Zuständigkeiten

- 11.1** (1) Im BMVIT und im Wirtschaftsressort war keine zentrale Beschaffungsabteilung eingerichtet, die Vergabeverfahren für das gesamte Ressort abwickelte. Beschaffungen erfolgten in beiden Ressorts grundsätzlich dezentral über die jeweils fachlich zuständigen Abteilungen. Begründet wurde dies mit der Heterogenität der einzelnen Auftragsvergaben. Zentral erfolgten in beiden Ressorts lediglich Beschaffungen der Wirtschaftsstelle und des IT-Bereichs. In diesem Sinne hielten interne Vorschriften³⁰ im Wirtschaftsressort ausdrücklich fest, dass die Verantwortung für die Einhaltung einschlägiger Vergabevorschriften in der jeweiligen Organisationseinheit lag.

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die (auch) für Vergaben wesentlichen Genehmigungs- und Mitbefassungsvorgaben in den Zentralstellen:

³⁰ Handbuch des Wirtschaftsressorts für die Zusammenarbeit zwischen dem Bereich Budget und Administration und den anderen Organisationseinheiten des Ministeriums; ident auch im Rundschreiben zum Arbeits- und Budget-Programm (ABP)

Tabelle 6: Interne Vorgaben der Zentralstellen – Zuständigkeiten

	BMVIT	Wirtschaftsressort ⁶
Zuständigkeit zur Genehmigung der Vergabe – Betragsgrenzen (netto)		
Abteilungsleiter	bis 100.000 EUR	bis 35.000 EUR ¹
Sektionsleiter (im Wirtschaftsressort auch Centerleiter)	bis 500.000 EUR	über 35.000 EUR
Generalsekretär (GS)	über 500.000 EUR	keine Genehmigung durch den Generalsekretär vorgesehen
Mitbefassungen (vor Genehmigung)		
Mitbefassung zentrale Vergabeabteilung	keine zentrale Vergabeabteilung	keine zentrale Vergabeabteilung
Mitbefassung Rechtsabteilung/ Mitbefassung sonstige Abteilungen	<ul style="list-style-type: none"> – keine verpflichtende Mitbefassung einer Rechtsabteilung – in einigen Organisationseinheiten: verpflichtende Mitbefassung der Abteilungen für Finanzen und Controlling (FC)² zur Bestätigung der finanziellen Bedeckung sowie zur Qualitätssicherung³ – Abteilung Personal und Organisation (Präs 1) bei Werkverträgen mit natürlichen Personen 	<ul style="list-style-type: none"> – keine verpflichtende Mitbefassung einer Rechtsabteilung – verpflichtende Mitbefassung des Bereichs Budget und Administration⁴ zur Sicherstellung budgetärer Bedeckung und bei Auszahlungen
Einbindung Kabinett	keine formalisierte, aktenmäßig nachvollziehbare Einbindung	formalisierte, aktenmäßig nachvollziehbare Einbindung des Kabinetts bei Auftragsvergaben von Planung bis Beauftragung
Mitbefassung Interne Revision (IR) – begleitende Kontrolle	ab 134.000 EUR bei Liefer- und Dienstleistungsaufträgen, ansonsten ab 200.000 EUR ⁵	keine begleitende Kontrolle durch die IR

¹ gemäß dem jährlichen Rundschreiben zum ABP; gilt nicht für Informationsmanagement und Öffentlichkeitsarbeit

² FC II bzw. FC III (Mitbefassung FC III nur für den Bereich Innovation, nicht für den Bereich Telekom)

³ nur für Sektionen II, IV und Bereich Innovation der Sektion III

⁴ Abteilung BA/1 bzw. BA/3 (Amtswirtschaftsstelle)

⁵ gemäß § 7 Abs. 1 Revisionsordnung des BMVIT: IR-Vorlage vor Genehmigung ab 200.000 EUR (ohne USt) bzw. bei Liefer- und Dienstleistungsaufträgen nach dem BVergG ab Erreichen des in § 12 Abs. 1 Z 1 BVergG 2006 i.d.g.F. normierten Schwellenwerts für Verfahren von Auftraggebern zur Vergabe von Aufträgen im Oberschwellenbereich (derzeit 134.000 EUR); bei Bauverträgen gemäß BVergG ab 5 Mio. EUR; vor Hinterlegung Vorschreibung ab 100.000 EUR

⁶ betrifft Aufgaben- und Budgetbereich des damaligen BMWFJ (UG 25, 33, 40)

Quellen: Daten BMVIT und Wirtschaftsressort; Zusammenstellung RH

(2) Im Wirtschaftsressort lag die Zuständigkeit zur Genehmigung von Vergaben bis zu einer Betragsgrenze von 35.000 EUR (netto) beim Abteilungsleiter; über dieser Grenze musste die Genehmigung durch die Sektionsleiter erfolgen. Im BMVIT lag die Betragsgrenze für Abteilungsleiter bei 100.000 EUR (netto) und damit fast beim 3-Fachen.

Interne Vorgaben zu Organisation und Prozess der (Direkt)Vergaben

(3) Vor Auftragserteilung waren in beiden Ressorts i.d.R. weitere Organisationseinheiten mitzubefassen.³¹ Die Mitbefassung diente insbesondere der Sicherstellung der budgetären Bedeckung, im BMVIT teilweise auch der Qualitätssicherung.³²

Im Wirtschaftsressort war darüber hinaus eine standardisierte Mitbefassung des Kabinetts des Bundesministers vorgesehen: Im Wirtschaftsressort war das zuständige Kabinettsmitglied in Form einer standardisierten „Kurzinformatio“ über jedes Beschaffungsvorhaben zu informieren (Information über Projekttitle, Betrag, Vergabeart und Auftragnehmer).

Im BMVIT war eine vergleichbare standardisierte Einbindung des Kabinetts in Vergabeprozesse nicht vorgesehen.

(4) Im BMVIT war eine begleitende Kontrolle durch die Interne Revision ab einem Betrag von 134.000 EUR (netto)³³ vorgesehen und kam damit für Direktvergaben grundsätzlich nicht zum Tragen. Im Wirtschaftsressort war grundsätzlich keine begleitende Kontrolle von Vergaben durch die Interne Revision vorgesehen.³⁴

11.2 (1) Der RH hielt fest, dass als Folge der grundsätzlich dezentralen Beschaffungsorganisation der beiden Ressorts keine systematische organisatorische und funktionale Trennung zwischen Bedarfsanforderung, Bestellung und Leistungsabnahme gegeben war. Elemente der Kontrolle stellten die Mitbefassungen anderer Organisationseinheiten vor Genehmigung (BMVIT: Mitbefassung der Abteilungen für Finanzen und Controlling; Wirtschaftsressort: Mitbefassung des Bereichs Budget und Administration und Kurzinformatio an das Kabinett) und insbesondere die Jahres-Planung im Wirtschaftsressort (Planung im Rahmen des Arbeits- und Budgetprogramms – TZ 12) dar. Insgesamt waren die Elemente der Funktionstrennung im Wirtschaftsressort stärker ausgeprägt als im BMVIT. Der RH wies jedoch darauf hin, dass allen genann-

³¹ BMVIT: für die meisten Bereiche Mitbefassung der jeweiligen sektionsspezifischen Abteilungen für Finanzen und Controlling; Abteilung Personal und Organisation (Präs 1) bei Werkverträgen mit natürlichen Personen Wirtschaftsressort: Mitbefassung der Abteilung Budget und Administration (BA/1) bzw. der Amtswirtschaftsstelle (BA/3).

³² BMVIT: für Sektionen II, IV und Bereich Innovation der Sektion III

³³ gemäß § 7 Abs. 1 Revisions-Ordnung des BMVIT: IR-Vorlage vor Genehmigung ab 200.000 EUR (ohne USt) bzw. bei Liefer- und Dienstleistungsaufträgen nach dem BVergG ab Erreichen des in § 12 Abs. 1 Z 1 BVergG 2006 i.d.g.F. normierten Schwellenwerts für Verfahren von Auftraggebern zur Vergabe von Aufträgen im Oberschwellenbereich (derzeit 134.000 EUR); bei Bauverträgen gemäß BVergG ab 5 Mio. EUR; vor Hinterlegung Vorschreibung ab 100.000 EUR

³⁴ Siehe zur nachprüfenden Kontrolle der Internen Revision TZ 24. Siehe grundsätzlich zur begleitenden Kontrolle durch Interne Revisionen die Aussagen des RH in seinem Bericht „Vergabepaxis im BMI mit Schwerpunkt Digitalfunk“, Reihe Bund 2013/2, TZ 91.

ten Instrumenten in der Regel nicht der Anspruch einer klaren Trennung von Verantwortungen im Sinne des IKS zugrunde lag.

Der RH empfahl dem BMVIT und BMWFW, im Sinne des Prinzips einer funktionellen Trennung von Bedarfsanforderung, Bestellung und Leistungsabnahme im Beschaffungsprozess eine Prozessgestaltung sicherzustellen, die gewährleistet, dass die Entscheidungen im Beschaffungsprozess nicht ausschließlich in der Hand einer Person/einer Sub-Organisationseinheit liegen.

(2) Betreffend die Betragsgrenze für die Genehmigung von Beschaffungen durch Abteilungsleiter merkte der RH kritisch an, dass die Genehmigungsgrenze im BMVIT für Abteilungsleiter fast 3-mal so hoch lag wie im Wirtschaftsressort (BMVIT: 100.000 EUR, Wirtschaftsressort: 35.000 EUR).

Der RH empfahl dem BMVIT – insbesondere auch unter dem Gesichtspunkt, dass im BMVIT keine verbindliche Vorhabensplanung bestand (siehe TZ 12) –, die Betragsgrenze für Genehmigungen durch die Abteilungsleiter abzusenken und an die in vergleichbaren Ressorts üblichen Beträge anzupassen.

- 11.3** *Das Wirtschaftsressort führte in seiner Stellungnahme aus, dass es aufgrund der Heterogenität seiner Aufgaben (mit zwei großen nachgeordneten Dienststellen Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen und Burghauptmannschaft Österreich) zwar verwaltungsökonomisch sinnvoll sei, ressortweite Beschaffungen (wie z.B. IT-Ausstattung, Möbel, Verbrauchsgegenstände) in der Zentraleitung zu konzentrieren und zentral abzuwickeln; es sei aber nicht zweckmäßig, darüber hinaus generell eine zentrale Beschaffungsabteilung einzurichten. Fachlich begründete Beschaffungsvorgänge (z.B. Werkverträge für Studien) sollten sinnvollerweise durch die fachlich zuständige Abteilung erfolgen.*

Mit den Regelungen in Zusammenhang mit dem Arbeits- und Budgetprogramm (ABP) seien klare Prozesse und Entscheidungsbefugnisse festgelegt.

Zum Thema der begleitenden Kontrolle von Vergabevorgängen teilte das Wirtschaftsressort in seiner Stellungnahme mit, dass die Tätigkeit der Internen Revision im Wirtschaftsressort auf eine prozessunabhängige und daher ausschließlich nachgängige Kontrolle fokussiert sei. Dadurch solle vermieden werden, dass die Interne Revision später jene Beschaffungsvorgänge beurteilen müsse, in deren Durchführung sie im Zuge der begleitenden Kontrolle bereits eingebunden gewesen sei.

Interne Vorgaben zu Organisation und Prozess der (Direkt)Vergaben

11.4 Der RH betonte, dass es bei der funktionalen Trennung darum geht, auch in dezentral organisierten Beschaffungssystemen sicherzustellen, dass die Entscheidungen im Beschaffungsprozess nicht ausschließlich in der Hand einer Person/einer Sub-Organisationseinheit liegen.

Eine begleitende Kontrolle durch die Interne Revision ist nach Ansicht des RH bei Beschaffungen, Vergaben und Förderungen mit finanziell bedeutenden Beträgen zweckmäßig (siehe dazu Bericht des RH „Einrichtungen der internen Revision“, Reihe Bund 2003/2, TZ 11); dass das Wirtschaftsressort für Vergaben innerhalb der betraglichen Direktvergabe-Schwelle (bis 100.000 EUR) keine begleitende Kontrolle vorsah, wurde vom RH nicht beanstandet.

Planungsprozess

12.1 Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die (auch) für Vergaben wesentlichen Prozesse der Vorhabensplanung in den Zentralstellen:

Tabelle 7: Prozess der Planung von Vorhaben	
BMVIT	Wirtschaftsressort ¹
Grobscreening zur Abstimmung und Prioritätensetzung im Ressort für Projekte:	Arbeits- und Budgetprogramm (ABP) als systematisches Planungstool zur Koordination der Vorhaben und Prioritätensetzung sowie zur Steuerung des Budgetvollzugs im Ressort:
– erfolgt mittels jährlich erhobener Excel-Projekt-begründungsblätter	– ABP-Datenbank für planbare Sachausgaben (insb. Beschaffungen, Förderungen, Mitgliedsbeiträge)
– keine zusammenfassende ressortübergreifende Übersicht der Projekte	– Erstellung des ABP in Abstimmung zw. Kabinett, Abteilung BA/1 und den Fachsektionen
– keine förmliche Genehmigung der Planungen	– zusammenfassende ressortübergreifende Übersicht der Projekte in einer Datenbank
	– Möglichkeit der ELAK-Verlinkung
	– unterjährige Fortschreibung/Anpassung der Planung
	– förmliche Genehmigung der Planungen durch Bundesminister

¹ betrifft Aufgaben- und Budgetbereich des damaligen BMWFJ (UG 25, 33, 40)

Quellen: Daten BMIT und Wirtschaftsressort; Zusammenstellung RH

Die Planung von Vorhaben und damit auch die Priorisierung, ressortweite Abstimmung und grundsätzliche Bedarfsprüfung von Beschaffungen erfolgten im Wirtschaftsressort in einem systematischen Jahres-Planungsprozess: Das Wirtschaftsressort plante vorhersehbare Sachausgaben (insbesondere Beschaffungen, Förderungen, Mitgliedsbeiträge) mit dem Arbeits- und Budgetprogramm (ABP), das eine zusammenfassende ressortübergreifende Übersicht der geplanten Projekte erlaubte und diese – mit der Möglichkeit der Verlinkung mit dem ELAK – in einer Datenbank abbildete. Die Planung wurde vom Bundesminister genehmigt und hatte damit einen hohen Grad an Verbindlichkeit.

Das BMVIT verfügte über einen deutlich weniger formalisierten Jahres-Planungsprozess; im Gegensatz zum Wirtschaftsressort erfolgte keine Zusammenfassung der Projekte in eine Gesamtübersicht und insbesondere auch keine förmliche Genehmigung der Planung durch die damalige Bundesministerin.

12.2 Der RH erachtete einen strukturierten ressortweiten Planungsprozess als essenziell für einen zweckmäßigen und geordneten Budgeteinsatz; er unterstrich, dass dieser insbesondere auch ein Element einer kritischen Bedarfsprüfung von Beschaffungen (hinsichtlich der Prüfung der Notwendigkeit einer externen Beauftragung wie auch hinsichtlich der Abstimmung von Aufträgen zwischen den Organisationseinheiten) darstellte. Der RH erachtete den Planungsprozess des Wirtschaftsressorts als zweckmäßig.

Er empfahl dem BMVIT, die auf Abteilungs- und Sektionsebene vorhandenen Vorhabensplanungen auf Ressortebene zusammenzuführen und die Verbindlichkeit der Jahresplanung durch eine förmliche Genehmigung der Ressortspitze zu unterstreichen.

Vergabeprozess

13.1 (1) Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die (auch) für Vergaben relevanten Prozessvorgaben:

Tabelle 8: Interne Vorgaben der Zentralstellen – Vergabeprozess		
	BMVIT	Wirtschaftsressort⁴
inhaltliche Vorgaben		
Beschreibungen des Vergabeprozesses/Prozessabbildungen	in einigen Organisationseinheiten: – Werkvertragsmusterakt (Sektion II und IV) – Prozessvorgaben (Sektion III – Bereich Innovation) ¹	ELAK-Musteraktenläufe für das gesamte Ressort im System hinterlegt
Dokumentationsverpflichtungen	Verpflichtung zur Aktenführung im ELAK und Erfassung von Verrechnungsvorgängen in HV-SAP	Verpflichtung zur Aktenführung im ELAK und Erfassung von Verrechnungsvorgängen in HV-SAP
Sicherstellung der finanziellen Bedeckung	Mittelbindung in SAP muss im ELAK-Vergabeakt dokumentiert sein als Voraussetzung für Beauftragung	Mittelbindung in SAP muss im ELAK-Vergabeakt dokumentiert sein als Voraussetzung für Beauftragung
standardisierte allgemeine Vertragsbestandteile	Musterwerkvertrag und Allgemeine Vertragsbedingungen des BMVIT	Musterwerkvertrag und Allgemeine Vertragsbedingungen des BMF
Einholung von Vergleichsangeboten	verpflichtend in einigen Organisationseinheiten ² : Einholung von 2 bis 3 Vergleichsangeboten	verpflichtend in einigen Organisationseinheiten ³ : Einholung von 2 bis 5 Vergleichsangeboten

¹ Handbuch der Sektion III – Bereich Innovation des BMVIT für Beauftragungen, Förderungen und Auszahlungen
² Sektion I Pr/4 (IKT) im Informations- und Kommunikationstechnik Organisationshandbuch und in Sektion III – Bereich Innovation im Handbuch geregelt
³ Center 1 Leitfaden Direktvergaben
⁴ betrifft Aufgaben- und Budgetbereich des damaligen BMWFJ (UG 25, 33, 40)

Quellen: Daten BMVIT und Wirtschaftsressort; Zusammenstellung RH

Interne Vorgaben zu Organisation und Prozess der (Direkt)Vergaben

(2) Der Prozess und die Entscheidungsgrundlagen der Direktvergaben waren – wie bei jedem anderen Vorhaben auch – in beiden Ressorts im ELAK zu dokumentieren (der ELAK stellt allerdings kein Logistiktool dar, das Bedarfsanforderung, Bedarfsprüfung, Bestellung und Terminüberwachung automatisiert unterstützt). Die Verrechnungsvorgänge (v.a. Mittelbindung und Zahlung³⁵) erfolgten über HV-SAP.³⁶

ELAK und HV-SAP sind getrennte IT-Systeme, die teilweise gleiche Informationen enthalten (wie etwa Kreditorennummer, Mittelbindung, Bestätigung der sachlichen Richtigkeit, Betragshöhen, Fälligkeiten), die von den Systemen grundsätzlich nicht automatisiert abgeglichen werden. Das BMVIT führte im Jahr 2013 in der Zentralstelle die Kopplung zwischen ELAK und HV-SAP ein, die einen automatischen Statusabgleich beider IT-Systeme ermöglicht.

(3) Ressortweit verbindliche Prozessabbildungen zu Vergabeprozessen gab es in keinem der beiden überprüften Ressorts. Im BMVIT verfügten einige Organisationseinheiten über Auflistungen der wesentlichen Prozessschritte von Vergaben, die jedoch nicht im ELAK im Sinne eines Workflows hinterlegt waren.³⁷ Im Wirtschaftsressort waren die wesentlichen Prozessschritte (Mitbefassungen) in ELAK-Musteraktenläufen hinterlegt. Eine Hilfestellung betreffend die Vollständigkeit der Inhalte des Aktes (Votumsinhalte, Erledigungsvorlage) boten die Vorgaben im Wirtschaftsressort nicht.

(4) Das BMVIT und das Wirtschaftsressort verwendeten Musterwerkverträge und einheitliche Allgemeine Vertragsbedingungen. Während im Wirtschaftsressort noch der „Musterwerkvertrag des BMF für geistige Arbeitsleistungen³⁸ samt Allgemeinen Vertragsbedingungen (AVB)“³⁹ aus dem Jahr 2003 in Verwendung stand, hatte das BMVIT den Muster-

³⁵ Nur die Zahlungsanordnung erfolgt durch das Ressort, die Zahlung selbst wird über die ausgliederte Buchhaltungsagentur des Bundes vorgenommen.

³⁶ Die Mittelreservierung, Mittelbindung und Auszahlung sind eigens vordefinierte Prozesse im HV-SAP, die nur von berechtigten Personen (Rollentrennung nach den haushaltsrechtlichen Vorschriften: Anordnungsreferent – Anordnungsbefugter – Auszahlende Stelle) nach den haushaltsrechtlichen Bestimmungen erfolgen. Die Verrechnungsvorgänge des Bundes sind stark standardisiert, sie wurden vom RH in seiner Prüfung „Internes Kontrollsystem in der Haushaltsverrechnung des Bundes“, Reihe Bund 2012/10, ausführlich analysiert und werden vom RH jährlich im Rahmen einer Prüfung gemäß § 9 RHG systematisch überprüft.

³⁷ Darüber hinaus im ELAK-Organisationshandbuch des BMVIT vordefinierte und je nach Höhe der Mittelvormerkung unterschiedliche ELAK-Prozesse/Aktenläufe waren nicht verpflichtend anzuwenden.

³⁸ mit Ausnahme jener, die sich auf Forschungsaufträge und Aufträge für sonstige wissenschaftliche Untersuchungen beziehen

³⁹ Rundschreiben des BMF vom 30. April 2003, Z 03 0610/6-II/3/02; mittels Erlass als Referenz für den gesamten Bund veröffentlicht

werkvertrag wie auch die Allgemeinen Vertragsbedingungen des BMF wiederholt überarbeitet und aktualisiert (zuletzt Anfang 2014). Die Änderungen betrafen u.a. Bestimmungen über nachträgliche Vertragsänderungen, Gerichtsstand und anzuwendendes Recht sowie die Festlegung der Gültigkeit der Leistungsvereinbarung auch im Fall der Nichtigkeit einzelner Nebenbestimmungen (salvatorische Klausel⁴⁰).

Die vom BMF ursprünglich intendierte laufende Aktualisierung des Musterwerkvertrags für geistige Arbeitsleistungen samt Allgemeinen Vertragsbedingungen (AVB) war bis 2014 nicht erfolgt.

(5) Betreffend die Einholung von Vergleichsangeboten gab es in keinem der beiden Ressorts ressortweit geltende Bestimmungen.

Einzelne Organisationseinheiten der beiden Ressorts (im BMVIT: Bereich Innovation der Sektion III;⁴¹ im Wirtschaftsressort: Center 1⁴²) verfügten jedoch über spezifische Leitfäden, die ab Auftragswerten von 5.000 EUR bzw. 10.000 EUR/25.000 EUR (netto) bei Direktvergaben eine grundsätzliche Verpflichtung zur Einholung von zumindest zwei Vergleichsangeboten vorsahen.⁴³

13.2 (1) Der RH erachtete die Standardisierung der Beschaffungsprozesse und Werkverträge als wesentliches Element zur Sicherstellung rechtmäßiger und zweckmäßiger Abläufe. Musterwerkverträge und Allgemeine Vertragsbedingungen waren wichtige Hilfestellungen, um eine effiziente und gleichmäßige Gestaltung der Verträge des Bundes zu unterstützen und die Rechtsposition des Bundes adäquat abzusichern.

Der RH beurteilte die ELAK-Musteraktenläufe im Wirtschaftsressort positiv; im BMVIT hob er die Hilfestellung im Sinne einer Checkliste im – für die Sektionen II und IV geltenden – Werkvertragsmusterakt positiv hervor. Insgesamt war der RH allerdings der Ansicht, dass in beiden Ressorts – im Sinne der Optimierung des Ressourcenein-

⁴⁰ Die Unwirksamkeit einzelner Bestimmungen in einem Vertrag führt grundsätzlich zur Unwirksamkeit des gesamten Rechtsgeschäfts (Nichtigkeit). Mittels salvatorischer Klausel können die Vertragsparteien abweichend von diesem Grundsatz bestimmen, dass – auch bei Nichtigkeit von Einzelbestimmungen – der Restvertrag aufrecht bleibt und zu erfüllen ist.

⁴¹ BMVIT: Bereich Innovation der Sektion III: Handbuch für Beauftragungen, Förderungen und Auszahlungen des BMVIT

⁴² Wirtschaftsressort: Center 1: Leitfaden für die Vergabe von Dienstleistungen bis 100.000 EUR

⁴³ Wirtschaftsressort (Center 1) ab 5.000 EUR (netto) zumindest zwei unverbindliche Angebote; BMVIT (Bereich Innovation) für Liefer- und Dienstleistungen ab 10.000 EUR (netto), für geistige Dienstleistungen ab 25.000 EUR (netto) nach Tunlichkeit drei, zumindest aber zwei Vergleichs-Angebote

Interne Vorgaben zu Organisation und Prozess der (Direkt)Vergaben

satzes und der Reduzierung möglicher Fehler – ein Potenzial für weitere Standardisierung gegeben war.

Hinsichtlich der Musterwerkverträge kritisierte der RH, dass das BMF die Muster-Vorlagen seit dem Jahr 2003 nicht mehr aktualisiert hatte. Es fehlten wichtige Vertragsinhalte, wie Festlegungen über nachträgliche Vertragsänderungen, Gerichtsstand und anzuwendendes Recht sowie die Festlegung der Gültigkeit der Leistungsvereinbarung auch im Fall der Nichtigkeit einzelner Nebenbestimmungen (salvatorische Klausel).

Der RH empfahl dem BMF die Überarbeitung und Anpassung des Musterwerkvertrags für geistige Arbeitsleistungen aus dem Jahr 2003 (samt Allgemeinen Vertragsbedingungen – AVB) an die aktuellen rechtlichen Erfordernisse.

(2) Der RH wies auf das grundsätzliche Problem hin, dass ein rascher Überblick über den gesamten Beschaffungsvorgang einschließlich Zahlungsvorgang dadurch erschwert war, dass die Dokumentation in zwei getrennten Systemen (ELAK – inhaltliche Abwicklung; HV-SAP – Verrechnungsvorgänge) erfolgte.⁴⁴

Der RH hielt fest, dass die Nicht-Vernetzung der beiden Systeme das Fehlerrisiko erhöhte und die Prüfungstätigkeit erschwerte, da ein Sachverhalt in zwei getrennten Systemen nachverfolgt werden musste. Die schrittweise Umsetzung der Koppelung zwischen ELAK und HV-SAP im Bundesbereich war geeignet, widersprüchliche Verrechnungsangaben zu vermeiden und die nachträgliche Nachvollziehbarkeit zu erleichtern.

(3) Aus Sicht des RH sollten bei Direktvergaben Preis-/Marktrecherchen bzw. die Einholung von Vergleichsangeboten der Regelfall sein. Der RH kritisierte, dass beide Ressorts trotz der 2009 erfolgten Anhebung des Schwellenwerts für Direktvergaben auf 100.000 EUR nicht ressortweite Regelungen betreffend Preisrecherchen/Einholung von Vergleichsangeboten getroffen hatten.

Um den Wettbewerb zu nutzen und die Angemessenheit der Preise zu gewährleisten, empfahl der RH beiden Ressorts, ressortweit einheitliche Vorgaben betreffend Markt- und Preisrecherchen sowie die Einholung von Vergleichsangeboten zu treffen und bei Direktvergaben über einer Bagatellgrenze grundsätzlich (sofern dies im Einzelfall nicht unzumutbar ist) drei Vergleichsangebote einzuholen (vgl. auch TZ 11 und die Empfehlungen im Bericht des RH „Vergabepaxis im BMI“, Reihe Bund 2013/2, TZ 17).

⁴⁴ siehe dazu auch den Bericht des RH „Internes Kontrollsystem in der Haushaltsverrechnung des Bundes“, Reihe Bund 2012/10, TZ 5

(4) Um die rechtmäßige und zweckmäßige Abwicklung sowie eine übersichtliche und vollständige Dokumentation von Vergaben zu unterstützen, empfahl der RH den beiden Ressorts, ressortweit verbindliche Standards/Checklisten für Beschaffungen festzulegen, die insbesondere Vorgaben zu folgenden Punkten enthalten:

- Beschlagwortung,
- Begründung des Bedarfs/Nutzens für das Ressort,
- Begründung der Wahl des Vergabeverfahrens,
- Prüfung der Preisangemessenheit und Einholung von Vergleichsangeboten,
- Angaben zur Eignung/Qualifikation der Unternehmen,
- Verwendung von Musterverträgen,
- Angaben zur Leistungsabnahme.

13.3 (1) Das BMF hielt zur Empfehlung des RH, den Musterwerkvertrag zu überarbeiten, in seiner Stellungnahme fest, dass an einer neuen Fassung gearbeitet werde und im aktuellen Entwurf die vom RH erwähnten Punkte umgesetzt seien.

(2) Das Wirtschaftsressort betonte in seiner Stellungnahme, dass es aufgrund der gegenständlichen Prüfung des RH – über die schon bestehenden ressortinternen Regelungen hinaus – eine Checkliste für die Durchführung von Beschaffungen (für den Bereich Wirtschaft des BMWFW) erstellt habe. Diese enthalte einheitliche verbindliche Standards betreffend Dokumentation, Begründung des Vergabedarfs, Einholung von Vergleichsangeboten sowie Auftragserteilung.

Information der
Mitarbeiter über
die relevanten
Bestimmungen

14.1 Das Wirtschaftsressort stellte im Intranet gut strukturiert und leicht auffindbar für die Bediensteten die für Vergaben relevanten ressortinternen Vorgaben und rechtlichen Informationen zur Verfügung.

Im Intranet des BMVIT gab es keine vergleichbare Zusammenstellung von Informationen.

14.2 Der RH wies darauf hin, dass der Kommunikation relevanter Informationen in IKS-Standards wesentliche Bedeutung beigemessen wird.

Er empfahl dem BMVIT, das im Intranet für die Bediensteten abrufbare Informationsangebot zu Beschaffungsprozessen zu verbessern. Dadurch sollte für die Bediensteten ein rascher, aktueller Zugang zu den geltenden gesetzlichen Normen und ressortinternen Vorgaben ermöglicht werden.

Abwicklung der Direktvergaben in der Praxis

Überblick

15.1 (1) Der RH untersuchte anhand von Beispielfällen, inwieweit die überprüften Ressorts die IKS-relevanten Vorgaben tatsächlich einhielten. Die Fälle machten deutlich, welche Prozessschritte bei Direktvergaben im Wesentlichen regelkonform abliefen und in welchen Bereichen IKS-relevante Schwachstellen auftraten. Insgesamt untersuchte der RH 32 Direktvergabefälle⁴⁵ (Auftragserteilungen vornehmlich in den Jahren 2012 bis 2013) mit einem Auftragsvolumen von insgesamt rd. 1,86 Mio. EUR. Er fokussierte bei der Prüfung der Fälle insbesondere auf die Prozessschritte Dokumentation, Planung, Vertragsabschluss sowie Leistungsabnahme und Abrechnung.

(2) Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die bei den überprüften Direktvergabe-Beispielfällen festgestellten Stärken und Schwächen im Beschaffungsprozess:

⁴⁵ siehe Fallliste in den Anhang-Tabellen 1 und 2

Tabelle 9: IKS–Stärken–Schwächen–Analyse anhand von Beispielfällen

X Auffälligkeiten je Ressort in mindestens 4 Fällen (mehr als 20 %) ~ Auffälligkeiten je Ressort in 1 bis 3 Fällen ✓ keine Auffälligkeiten		
(BMVIT: 17 Fälle, Wirtschaftsressort: 15 Fälle)		
Prozessschritte	BMVIT	Wirtschaftsressort ¹
Beschaffungsvorgang insgesamt		
1.	aktenmäßige Dokumentation der Beschaffung	X
2.	Einhaltung der Zuständigkeiten (Genehmigungswege)	✓
Schritt: Planung		
3.	Begründung des Bedarfs	~
4.	Sicherstellung der budgetären Bedeckung	✓
5.	Einhaltung der grundsätzlichen Beschaffungspflicht über die BBG	✓
6.	Zulässigkeit der Direktvergabe (Einhaltung der Betragsschwelle)	~
7.	Klärung der Angemessenheit des Preises: Einholung von Vergleichsangeboten, Durchführung einer Marktrecherche	X
Schritt: Vertragsabschluss		
8.	Auswahl des Auftragnehmers Gewährleistung von Eignung und Bestbieterqualität	X
9.	Auftragserteilung mit schriftlichem Vertrag – klare Leistungsbeschreibung, klare Leistungsfristen; Musterverträge verwendet, Mitvereinbarung standardisierter AVB	~
Schritt: Leistungsabnahme und Abrechnung		
10.	Nachvollziehbarkeit der Leistungsabnahme (Bestätigung der sachlichen Richtigkeit) Leistungsabrechnung und Zahlungsanweisung entsprechend den vertraglichen Vereinbarungen	✓

¹ betrifft Aufgaben- und Budgetbereich des damaligen BMWFJ (UG 25, 33, 40)

Quelle: RH

15.2 (1) Der RH stellte in beiden Ressorts in den überprüften Direktvergaben eine grundsätzlich geordnete Abwicklung der Beschaffungsvorgänge fest. So beachteten die Ressorts die ressortinternen Zuständigkeiten zur Genehmigung der Vertragsabschlüsse⁴⁶ und trafen Vorsorge für die budgetäre Bedeckung.

⁴⁶ Nach den Feststellungen des RH wurden im BMVIT gelegentlich innerhalb der Genehmigungsschwelle für Abteilungsleiter liegende Aufträge vom Generalsekretär genehmigt (BMVIT: Fall 1, 10); im BMVIT galten mit einer Genehmigungsgrenze von 100.000 EUR vergleichsweise hohe Genehmigungsbeträge für Abteilungsleiter – siehe in diesem Zusammenhang auch TZ 11.

Abwicklung der Direktvergaben in der Praxis

In allen überprüften Fällen war die Nicht-Inanspruchnahme der BBG, d.h. die Beauftragung über die Ressorts selbst, gerechtfertigt, weil es sich um nicht von der BBG angebotene Leistungen handelte (z.B. Studienaufträge, Beratungsaufträge).

(2) Schwachstellen, die geeignet waren, die Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zu beeinträchtigen, zeigten sich bei der Dokumentation (TZ 16), der Nachvollziehbarkeit des Bedarfs und Nutzens der beauftragten Leistung für das Ressort (siehe TZ 17) sowie hinsichtlich der Gewährleistung der Preisangemessenheit und Bestbieterqualität (TZ 18 bis 20).

(3) Mängel bei der Dokumentation und die Nicht-Einhaltung von Standardabläufen ergaben sich insbesondere bei Beauftragungen auf Initiative oder im Nahbereich der Ressortspitze (TZ 21, 22).

Aktenmäßige Dokumentation

16.1 Die Vergabeprozesse waren im ELAK hinsichtlich der inhaltlichen Entscheidungsprozesse und in HV-SAP hinsichtlich der Verrechnungsprozesse erfasst. Dennoch zeigten sich im Einzelnen Dokumentationsmängel:

In einer Reihe von überprüften Einzelfällen waren – neben Problemen der inhaltlichen Nachvollziehbarkeit (siehe TZ 17 bis 22) – wichtige Dokumente des Beschaffungsprozesses, wie etwa die unterschriebenen Originalverträge, die Rechnungen oder die erbrachte Leistung (z.B. Studie) zur Zeit der Gebarungüberprüfung nicht veraktet (BMVIT: Fall 9, 10, 13, 17; Wirtschaftsressort: Fall 11, 12). Dies lag zum Teil daran, dass unterschriebene Originalverträge nicht bei Einlangen im Ressort, sondern erst nach Einlangen dazugehöriger Rechnungen als Grundlage für die Zahlungsanweisung veraktet wurden (BMVIT: Fall 13, 14, 15).

16.2 Der RH kritisierte die Mängel in der Dokumentation; er war der Ansicht, dass Verzögerungen und Lücken in der Veraktung wichtiger Dokumente (z.B. von unterschriebenen Verträgen, erbrachten Leistungen, Rechnungen) das Risiko bargen, die Nachvollziehbarkeit, Überprüfbarkeit und insbesondere die Sicherung der rechtlichen Position des Bundes im Streitfall zu beeinträchtigen.

Er empfahl den beiden Ressorts, aus Gründen der Rechtssicherheit und Transparenz auf eine genaue und zeitnahe Dokumentation der unterschriebenen Verträge und der erbrachten Leistungen zu achten.

16.3 *In seiner Stellungnahme hielt das Wirtschaftsressort fest, dass im Sinne eines effizienten Ressourceneinsatzes großer Wert auf die Einhaltung der bestehenden ressortinternen Regelungen sowie eine lückenlose Dokumentation von Auftragsvergaben gelegt werde. Zu diesem Zweck würden entsprechende ELAK-Musterprozesse sowie aktuelle Informationen zu Beschaffungen im Intranet zur Verfügung gestellt. Auch habe das Wirtschaftsressort aufgrund der gegenständlichen Prüfung des RH – über die schon bestehenden ressortinternen Regelungen hinaus – eine Checkliste für die Durchführung von Beschaffungen (für den Bereich Wirtschaft des BMWFW) erstellt (siehe auch TZ 13 und 17).*

Begründung des
Bedarfs

17.1 In vier, insbesondere Kommunikationsdienstleistungen betreffenden Fällen war unklar, inwieweit ein Interesse des Ressorts an der Erbringung der Leistung bestand und welche Ziele/Wirkungen mit der Leistung verfolgt wurden (BMVIT: Fall 1, 16; Wirtschaftsressort: Fall 7, 8).

Bei zwei rechtlichen Analysen war auf Basis der Dokumentation im Akt nicht nachvollziehbar, warum das Ressort Leistungen nicht selbst erbringen konnte (BMVIT: Fall 9; Wirtschaftsressort: Fall 15).

17.2 Der RH kritisierte die Mängel in der Nachvollziehbarkeit des Bedarfs und Nutzens der beauftragten Leistung für das Ressort.

Er empfahl den überprüften Ressorts, zur Sicherstellung der Zweckmäßigkeit der Beschaffung den Bedarf sowie den erwarteten und eingetretenen Nutzen der beauftragten Leistung für das Ressort zu prüfen und im Akt festzuhalten.

17.3 *Laut Stellungnahme des Wirtschaftsressorts handle es sich um keinen systemimmanenten Mangel im Gesamtressort, sondern um (Teil-)Mängel in vereinzelt Auftragsvergaben. Die gesetzlichen Regelungen des Bundesvergaberechts seien eingehalten worden.*

Im Sinne eines effizienten Ressourceneinsatzes werde großer Wert auf die Einhaltung der bestehenden ressortinternen Regelungen sowie eine lückenlose Dokumentation von Auftragsvergaben gelegt. Aufgrund der gegenständlichen Prüfung des RH habe das Wirtschaftsressort – über die schon bestehenden ressortinternen Regelungen hinaus – eine Checkliste für die Durchführung von Beschaffungen (für den Bereich Wirtschaft des BMWFW) erstellt (siehe auch TZ 13 und 16).

Abwicklung der Direktvergaben in der Praxis

Zulässigkeit der
Direktvergabe –
Einhaltung der
Betragsschwelle

18.1 Eine Überschreitung der Betragsschwelle von 100.000 EUR exkl. USt war bei keinem der überprüften Einzelaufträge gegeben; dennoch stellte sich in einigen Fällen aufeinanderfolgender Beauftragungen die Frage nach der rechtlichen Notwendigkeit und/oder wirtschaftlichen Zweckmäßigkeit einer Ausschreibung der Leistungen. Dies betraf:

- Projekte zur Begleitung von Strategieprozessen bzw. ein Weiterbildungsprojekt mit jeweils aufeinanderfolgenden Beauftragungen desselben Auftragnehmers und fortlaufenden Leistungen über mehrere Jahre, wobei jede einzelne Beauftragung jeweils unter der Schwelle von 100.000 EUR lag (BMVIT: Fall 13, 15; Wirtschaftsressort: Fall 9);
- einen deutlich über der Betragsschwelle liegenden IT-Auftrag an ein Unternehmen, das bereits die Jahre zuvor mit dem Projekt betraut war (Auftragswert rd. 199.000 EUR inkl. USt). Dieser Folge-IT-Auftrag erfolgte mit Verhandlungsverfahren ohne öffentliche Ausschreibung unter Berufung auf die Ausnahmebestimmung des § 30 Abs. 2 Z 2 BVergG (Verhandlungsverfahren mit nur einem Bieter aus technischen Gründen) ohne nähere Darlegung und Dokumentation der dafür maßgeblichen Gründe (Wirtschaftsressort: Fall 14).

18.2 Der RH empfahl den überprüften Ressorts, für längerfristig laufende Projekte (wiederkehrende Aufträge), deren über drei Jahre kumulierte Auftragssummen über der Betragsschwelle von 100.000 EUR exkl. USt liegen, die Zweckmäßigkeit einer Ausschreibung – auch wenn dies vergaberechtlich nicht verpflichtend ist – zu prüfen.

18.3 *Laut Stellungnahme des Wirtschaftsressorts würden die grundsätzliche Einjährigkeit der Bundesfinanzgesetze sowie die generelle budgetäre Lage im Fall von wiederkehrenden Aufträgen vielfach keine Sicherheit geben, ob Aufträge auch in den Folgejahren noch möglich seien. Dadurch könne es in einzelnen Fällen zu wiederkehrenden Auftragsvergaben kommen.*

Grundsätzlich würden jedoch Vorhaben gesamthaft gesehen und vergaberechtlich auch entsprechend beurteilt.

Klärung der Angemessenheit des Preises, Einholung von Vergleichsangeboten, Durchführung einer Marktrecherche

19.1 (1) In über 20 % der überprüften Einzelfälle hatten die Ressorts keine Vergleichsangebote eingeholt, obwohl dies mit vertretbarem Aufwand möglich gewesen wäre (BMVIT: Fall 3, 10, 12, 14; Wirtschaftsressort: Fall 5, 8, 11, 12, 15). Solche Beauftragungen begründeten die Ressorts u.a. mit einer bereits früheren positiven und effektiven Zusammenarbeit mit den Auftragnehmern, d.h. dass sich der Auftragnehmer schon in der Vergangenheit gut bewährt habe oder entsprechendes Know-how nur bei den ausgewählten Auftragnehmern vorhanden sei (BMVIT: Fall 3, 14; Wirtschaftsressort: Fall 8, 9).

(2) Der folgende Beispielfall macht das Ausmaß der erzielbaren Preisunterschiede im Falle der Einholung von Vergleichsangeboten deutlich:

Beide Ressorts schlossen jeweils mit einem Optiker eine Rahmenvereinbarung über den Ankauf von Bildschirmbrillen ab, die sie den Bediensteten für die Tätigkeit an ihren Arbeitsplätzen unentgeltlich zur Verfügung stellten.⁴⁷ Der Vertrag des BMVIT sah für Gläser vergleichbarer Qualität mehr als den 2,5-fachen Preis gegenüber dem Vertrag des Wirtschaftsressorts vor (normale Einstärkenbildschirmbrille: BMVIT 350 EUR, Wirtschaftsressort bis 136 EUR; Gleitsichtbildschirmbrille: BMVIT 700 EUR, Wirtschaftsressort bis 279,6 EUR).

– Das BMVIT bezahlte im Jahr 2013 für 47 Brillen (sechs Brillen zum Preis von je 350 EUR und 41 Brillen zu je 700 EUR) insgesamt 30.800 EUR.

Das BMVIT hatte im Jahr 2012 keine Preisankünfte eingeholt, sondern die schon im Jahr 2007 getroffene Vereinbarung ein weiteres Mal unter Beibehaltung derselben Konditionen verlängert. Je nach Ausführung kostete eine Brille samt Fassung pauschal bis zu 350 EUR bzw. – im Falle einer Gleitsichtbrille – bis zu 700 EUR.⁴⁸

⁴⁷ Siehe Verordnung der Bundesregierung über den Schutz der Bundesbediensteten bei Bildschirmarbeit (B-BS-V), BGBl. II Nr. 453/1999 aufgrund des Bundes-Bedienstenschutzgesetzes (B-BSG), BGBl. I Nr. 70/1999, sowie Rundschreiben des BMF vom 25. Februar 2000, GZ 920.611/4-VII/A/6/00, dazu. Der Dienstgeber hat demnach den Bediensteten spezielle Sehhilfen zur Verfügung zu stellen, wenn die Ergebnisse der Augenuntersuchungen ergeben, dass diese notwendig sind, weil normale Sehhilfen nicht verwendet werden können. Diese Sehhilfen sind nur für Bildschirmarbeiten verwendbar, da sie für eine Sehdistanz zwischen 40 und 80 cm eingestellt sind. Für die Anschaffung dieser Sehhilfe kommt wahlweise ein Ersatz der Kosten der Sehhilfe oder die Direktbeschaffung durch den Dienstgeber in Betracht. Der Kostenersatz wird sich auf die notwendigen medizinischen Anforderungen der Sehhilfe beschränken, Sonderwünsche sind nicht durch den Kostenersatz abgedeckt.

⁴⁸ Fassung maximal 200 EUR; bei einer teureren Fassung musste der Bedienstete selbst für den Restbetrag aufkommen.

Abwicklung der Direktvergaben in der Praxis

- Das Wirtschaftsressort bezahlte im Jahr 2013 für 26 Brillen insgesamt 2.845 EUR.

Das Wirtschaftsressort hatte wie schon im Jahr 2006 auch 2011 wieder mehrere Preisauskünfte im einschlägigen Fachhandel eingeholt und schließlich den günstigsten Anbieter ausgewählt, mit dem es schon fünf Jahre zuvor eine Rahmenvereinbarung abgeschlossen hatte. Die Preise blieben gegenüber 2006 unverändert und lagen je nach verwendetem Material (mit Glas bis drei Dioptrien, darüber mit Kunststoff, inkl. Fassung im Wert von 16,31 EUR) bei maximal 69 EUR für Einstärkenbrillen, bei maximal 136 EUR für Einstärken-Distanzbrillen und bei maximal 279,60 EUR für Gleitsichtbrillen.

19.2 (1) Der RH kritisierte das häufige Fehlen von Vergleichsangeboten.

Der RH betonte, dass Direktvergaben aufgrund der Nicht-Bekanntmachung nach außen ein besonderes Risiko der Ausschaltung des Wettbewerbs und überhöhter Preise bargen (siehe TZ 6). Er war daher der Ansicht, dass der Prüfung der Preisangemessenheit bei Direktvergaben besondere Bedeutung zukommt und eine Vergleichsanbotseinholung der Regelfall sein sollte. Durch die Nicht-Einholung von Vergleichsangeboten verzichtet der öffentliche Auftraggeber darauf, die (möglicherweise noch unbekannt) wirtschaftlichste Lösung zu finden.

Der RH empfahl den überprüften Ressorts, auch bei Direktvergaben die Vorteile des Wettbewerbs für den Auftraggeber zu nutzen und zur Sicherstellung der Preisangemessenheit bei Direktvergaben grundsätzlich (sofern dies im Einzelfall nicht unzweckmäßig war) drei Vergleichsangebote einzuholen (siehe dazu auch TZ 13 betreffend die internen Vorgaben).

(2) Betreffend den Ankauf von Bildschirmbrillen im BMVIT kritisierte der RH, dass das BMVIT die Rahmenvereinbarung aus dem Jahr 2007 mit demselben Anbieter ohne Einholung aktueller Preisvergleiche immer wieder verlängerte, mit dem Ergebnis, dass es für Gläser vergleichbarer Qualität mehr als den 2,5-fachen Preis im Vergleich zum Wirtschaftsressort zahlte.

Um einen Überblick über die aktuelle Preissituation und eine wirtschaftliche Beschaffung sicherzustellen, empfahl der RH dem BMVIT, im Falle einer neuerlichen Vereinbarung über den Bezug von Bildschirmbrillen für Bedienstete wenigstens drei Vergleichsangebote einzuholen (vgl. grundsätzlich zur Einholung von Vergleichsangeboten TZ 13).

19.3 *Das BMVIT hielt in seiner Stellungnahme fest, dass zu der im Jahr 2007 abgeschlossenen Vereinbarung drei Angebote eingeholt worden seien. Diese Vereinbarung wäre in den Jahren 2009, 2010 und 2012 zu den gleichen Bedingungen verlängert worden und sei mit 31. Dezember 2013 abgelaufen. Die im Jahr 2014 bezüglich einer Vereinbarung für die Anfertigung von Bildschirmbrillen kontaktierte BBG habe aufgrund des niedrigen Vergabevolumens kein Interesse am Abschluss einer Vereinbarung gehabt. Das BMVIT habe nunmehr ein Direktvergabeverfahren (eingeschränkte Vergabe) durchgeführt und eine Vereinbarung für die Zeit von November 2014 bis Oktober 2017 mit einem anderen Anbieter abgeschlossen.*

19.4 Der RH hob hervor, dass auch bei Direktvergaben die Vorteile des Wettbewerbs genutzt werden sollten und zur Sicherstellung der Preisangemessenheit bei Direktvergaben grundsätzlich Vergleichsangebote einzuholen wären.

Auswahl und Eignung
der Auftragnehmer

20.1 Vorkenntnisse früherer Auftragnehmer aus Vorprojekten oder früheren Projektphasen waren in über 20 % der überprüften Beispielfälle maßgebliche Gründe dafür, bei gleich oder ähnlich gelagerten Aufträgen wieder auf diesen Auftragnehmer zurückzugreifen (BMVIT: Fall 3, 13, 14, 15; Wirtschaftsressort: Fall 8, 9, 14). Wie auch schon in Vorprüfungen des RH (siehe TZ 23 und den Bericht des RH, „Heranziehung externer Berater“, Reihe Bund 2004/7, S. 20) zeigte sich ein Spannungsverhältnis zwischen der oft risikoärmeren und verwaltungswirtschaftlicheren Wiederbeauftragung eines schon bekannten und bewährten Auftragnehmers und dem Prinzip des Wettbewerbs und der Gleichbehandlung.

Über solche Hinweise auf Vorarbeiten für das Ressort hinausgehend war die Eignung (Fachkunde, Leistungsfähigkeit, Zuverlässigkeit) der Auftragnehmer in der Regel aktenmäßig nicht erörtert.

Das Fehlen einer Prüfung der Leistungsfähigkeit/Eignung führte in einem der überprüften Fälle dazu, dass ein im Konkurs befindliches Unternehmen beauftragt wurde und den Auftrag wegen des Konkurses nicht zu Ende führen konnte (Wirtschaftsressort: Fall 2).

20.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Eignung der Auftragnehmer (Fachkunde, Leistungsfähigkeit, Zuverlässigkeit) auch bei Direktvergaben zu prüfen ist; er empfahl den überprüften Ressorts, das Ergebnis der Eignungsprüfung aktenmäßig festzuhalten.

Abwicklung der Direktvergaben in der Praxis

Hinsichtlich der Gewährleistung von Preisangemessenheit und Bestbieter-Eigenschaft verwies der RH auf TZ 19.

Beauftragung auf Initiative bzw. im Nahebereich der Ressortspitze

21.1 (1) In einigen Fällen, in denen die Ressortspitze Beauftragungen initiierte, war der Bedarf bzw. die Auswahl des Auftragnehmers nicht nachvollziehbar begründet, wurden Standardvertragsbedingungen nicht eingehalten oder Prozessschritte verspätet gesetzt (BMVIT: Fall 10; Wirtschaftsressort: Fall 7, 8, 11, 12).

(2) Aus den überprüften Beispielfällen betraf dies insbesondere zwei Beauftragungen im Wirtschaftsressort für Studien im Bereich Energiemarkt (Studie „Analyse zum österreichischen Strom- und Gasmarkt“ mit einem Auftragswert von 97.200 EUR inkl. USt – Fall 11; Studie „Strategische und wirtschaftliche Position der Verbund AG im europäischen Vergleich“ mit einem Auftragswert von 98.400 EUR inkl. USt – Fall 12).

Die Angebotslegung basierte auf einem Gespräch zwischen dem Bundesminister und dem Auftragnehmer.

Die Fälle wiesen folgende Mängel auf:

- Die schriftliche Beauftragung erfolgte in beiden Fällen erst während bzw. nach der Leistungserbringung; im Fall der Studie über den österreichischen Strom- und Gasmarkt leistete das Wirtschaftsressort die Bezahlung, bevor ein von beiden Vertragspartnern unterschriebener Werkvertrag vorlag.
- Das Wirtschaftsressort akzeptierte im Fall der Studie über den österreichischen Strom- und Gasmarkt von den Standardvorgaben des Ressorts abweichende Allgemeine Vertragsbedingungen, die eine Schwächung der Rechtsposition des Wirtschaftsressorts darstellten (u.a. Beschränkung der Nutzungsrechte des Auftragnehmers).
- Vertrag und Abrechnung enthielten keine Aufschlüsselung der Preiskalkulation.
- Die Akten enthielten keine Begründung für die Auswahl des Auftragnehmers und für den Verzicht auf Einholung von Vergleichsangeboten sowie keine Ausführungen betreffend die Preisangemessenheit.
- Die vom Auftragnehmer erbrachten Leistungen (Studien) waren zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht veraktet.

21.2 Der RH kritisierte die problematische Auftragsabwicklung und unzureichende Dokumentation der Entscheidungsgründe. Er wies darauf hin, dass für eine angemessene Compliance- und Kontrollkultur essenziell ist, dass auch die Ressortspitze inhaltliche und ablauftechnische Vorgaben mitbedenkt.

Der RH empfahl dem BMWFW,

- stets vor Beginn der Leistungserstellung mit schriftlichem Vertrag die zu erbringenden Leistungen sowie die Konditionen klar und verbindlich festzulegen, um die den Anforderungen des Auftragnehmers entsprechende Leistungserbringung zu beschreiben;
- bei Aufträgen, die über einen Bagatellbetrag hinausgehen, vertraglich eine Offenlegung der Preiskalkulation vorzusehen;
- auf eine aktenmäßig transparente Dokumentation und damit Nachvollziehbarkeit der wesentlichen Entscheidungsgründe (Grund der Auftragserteilung, Qualifikation des Auftragnehmers, Preisangemessenheit) wie auch der Leistungserbringung zu achten.

21.3 *Laut Stellungnahme des Wirtschaftsressorts handle es sich um keinen systemimmanenten Mangel im Gesamtressort, sondern um (Teil-)Mängel in vereinzelt Auftragsvergaben. Die gesetzlichen Regelungen des Bundesvergaberechts seien eingehalten worden. Im Sinne eines effizienten Ressourceneinsatzes werde großer Wert auf die Einhaltung der bestehenden ressortinternen Regelungen sowie eine lückenlose Dokumentation von Auftragsvergaben gelegt.*

21.4 Der RH hielt dem Wirtschaftsressort entgegen, dass bei den beiden Beauftragungen von Studien im Bereich Energiemarkt eine Reihe wesentlicher Mängel auftrat, z.B. keine Begründung für die Auswahl des Auftragnehmers sowie keine Ausführungen betreffend die Preisangemessenheit, schriftliche Beauftragung erst während bzw. nach der Leistungserbringung, keine Aufschlüsselung der Preiskalkulation.

Die vom RH geprüften Beispielfälle gaben Anhaltspunkte für Systemmängel und mögliche Systemverbesserungen.

Abwicklung der Direktvergaben in der Praxis

22.1 Ein Beispielsfall einer Direktvergabe im BMVIT betraf den Einbau einer Sicherheitseinrichtung in einer Privatwohnung (rd. 3.500 EUR inkl. USt – Fall 16). Das BMVIT vertrat dem RH gegenüber die Ansicht, dass sich die Sicherheitseinrichtung stets im Eigentum des BMVIT befand. Die Gründe für die Übernahme der Kosten durch den Bund wie auch die Frage des Eigentums waren im Akt inhaltlich und rechtlich nicht schlüssig dokumentiert. Die Bestätigung der sachlichen Richtigkeit war durch eine Mitarbeiterin des Ressorts erfolgt, die sich von der Ordnungsmäßigkeit der Leistungserbringung nicht selbst überzeugen konnte.

Nach Mitteilung des BMVIT wurde dem BMVIT im Oktober 2014 vom Nachmieter der Wohnung eine Ablöse der Sicherheitsanlage im Zeitwert von 1.650 EUR geleistet.

22.2 Der RH war der Ansicht, dass die Übernahme von Kosten für Verbesserungsmaßnahmen an privatem Eigentum einer besonderen Rechtfertigung bedarf. Er stellte fest, dass eine klare Vorgabe bzw. Praxis, wann ein öffentliches Interesse an der Sicherheit des Privateigentums einer im öffentlichen Bereich in Leitungsfunktion tätigen Person gegeben war und wann eine Kostentragung solcher Maßnahmen durch die öffentliche Hand zu erfolgen hatte, nicht bestand.

Aus Sicht des RH wäre der Einbau von Sicherheitsanlagen in private Räumlichkeiten jedenfalls dann nicht aus öffentlichen Mitteln zu tragen, wenn es um eine Sicherung privaten Eigentums gegen typische alltägliche Gefahren, wie sie jeden Bürger treffen können, geht.

22.3 *Laut Stellungnahme des BMVIT sei Gegenstand der Sicherungsmaßnahme nicht das Privateigentum einer im öffentlichen Bereich in Leitungsfunktion tätigen Person gewesen, sondern die Person selbst. Daher wäre die Sicherung im öffentlichen Interesse und die Kosten wären vom BMVIT zu tragen gewesen.*

Ergebnisse früherer
Vergabeproofungen
des RH

23 Die Ergebnisse der gegenständlichen Prüfung decken sich mit Ergebnissen früherer Vergabeproofungen des RH. So hatte der RH bereits mehrfach kritisiert

- die mangelhafte Dokumentation von Entscheidungen und Leistungen; siehe z.B.
- Bericht Reihe Bund 2013/2 „Vergabeproofaxis im BMI mit Schwerpunkt Digitalfunk“, TZ 25,
- Bericht Reihe Bund 2004/7 „Heranziehung externer Berater“, S. 20,

- die nicht nachvollziehbare Inanspruchnahme von Ausnahmetatbeständen gemäß BVergG; siehe z.B.
 - Bericht Reihe Bund 2014/6 „Generalsanierung und Erweiterung des Museums für zeitgenössische Kunst (21er Haus)“, TZ 21, 22,
 - Bericht Reihe Bund 2013/2 „Vergabepaxis im BMI mit Schwerpunkt Digitalfunk“, TZ 23, 44,
 - Bericht Reihe Bund 2013/4 „Öffentlichkeitsarbeit des BMLFUW“, TZ 22,
 - Bericht Reihe Bund 2004/7 „Heranziehung externer Berater“, S. 20,
- den Verzicht auf Vergleichsangebote; siehe z.B.
 - Bericht Reihe Bund 2013/2 „Vergabepaxis im BMI mit Schwerpunkt Digitalfunk“, TZ 17, 20 bis 31, 44, 55,
 - Bericht Reihe Bund 2013/2 „Luftraumüberwachungsflugzeuge – Vergleich der Republik Österreich mit der Eurofighter Jagdflugzeug GmbH; Follow-up-Überprüfung“, TZ 22,
 - Bericht Reihe Bund 2013/4 „Öffentlichkeitsarbeit des BMLFUW“, TZ 19, 31, 36, 48,
 - Bericht Reihe Bund 2012/11 „Sanierung des Parlamentsgebäudes“, TZ 12,
 - Bericht Reihe Bund 2004/7 „Heranziehung externer Berater“, S. 20,
- die Bevorzugung von Auftragswerbern aufgrund von Vorkenntnissen aus Vorprojekten oder früheren Projektphasen; siehe z.B.
 - Bericht Reihe Bund 2004/7 „Heranziehung externer Berater“, S. 20,
- die nachträgliche Leistungskonkretisierung bzw. den Vertragsabschluss nach Leistungserbringung; siehe z.B.
 - Bericht Reihe Bund 2012/11 „Sanierung des Parlamentsgebäudes“, TZ 12, 13,
 - Bericht Reihe Bund 2004/7 „Heranziehung externer Berater“, S. 20.

Nachprüfende Kontrolle durch die Interne Revision

- 24.1** Die Internen Revisionen⁴⁹ beider Ressorts waren grundsätzlich zur Überprüfung aller Vorhaben des Ressorts befugt. Sie überprüften im Zuge ihrer Kontrollen IKS-Aspekte von einzelnen Abläufen in den Ressorts sowie einzelne Vergaben. Umfassende IKS-Prüfungen wie auch systematisch konzipierte, regelmäßige Nachkontrollen von Beschaffungsprozessen von der Bedarfsprüfung über die Vergabe bis hin zur Überprüfung der zweckmäßigen Verwendung der beschafften Waren und Dienstleistungen hatten die Internen Revisionen beider Ressorts in den letzten fünf Jahren (2009 bis Anfang 2014) nicht durchgeführt.
- 24.2** Der RH war der Ansicht, dass der Internen Revision aufgrund ihres Detaileinblicks in die Abläufe des Ressorts bei der Kontrolle und Berichterstattung betreffend den IKS-Status des Ressorts eine bedeutende Rolle zukam.

Er empfahl den Internen Revisionen beider Ressorts, in regelmäßigen Abständen im Rahmen der nachprüfenden Kontrolle systematische Überprüfungen von Beschaffungsprozessen durchzuführen, mit dem Ziel, allfällige Schwachstellen und Fehlentwicklungen zeitnah zu identifizieren.

- 24.3** *(1) Das BMVIT merkte in seiner Stellungnahme an, dass zeitlich vorgelagert zur Prüfung des RH die Interne Revision des BMVIT eine Prüfung des Internen Kontrollsystems begonnen habe; der Prüfbericht dazu läge nunmehr vor.*

Die Empfehlung des RH werde aufgegriffen und die systematische Überprüfung von Beschaffungsprozessen als Prüfvorhaben in den Revisionsplan für das Jahr 2015 aufgenommen.

(2) Laut Stellungnahme des Wirtschaftsressorts würden vergaberechtliche Aspekte von der Internen Revision grundsätzlich im Rahmen der allgemeinen Überprüfung der Aufbau- und Ablauforganisation stichprobenartig geprüft. Die Interne Revision werde allerdings der Empfehlung des RH nachkommen und im Rahmen der nachprüfenden Kontrolle systematische Überprüfungen von Beschaffungsprozessen durchführen. Die Interne Revision werde bei dieser Schwerpunktprüfung auch die Umsetzung der gegenständlichen Empfehlungen des RH analysieren.

⁴⁹ Die Interne Revision umfasste zur Zeit der Gebarungsüberprüfung des RH im Wirtschaftsressort fünf Bedienstete (davon vier Akademiker) und im BMVIT vier Bedienstete (davon zwei Akademiker).

TEIL III

RESÜMEE: WESENTLICHE IKS–ELEMENTE BEI DIREKTVERGABEN

25.1 Ein stringentes IKS bei Direktvergaben muss folgende Vorgaben und Prozessschritte beachten:

Tabelle 10: Wesentliche IKS–Elemente bei (Direkt)Vergaben
Prozessschritte Beschaffung
Beschaffungsvorgang insgesamt
<ul style="list-style-type: none"> – aktenmäßige Dokumentation aller wesentlichen Schritte und der Entscheidungsgründe – klare Genehmigungszuständigkeiten für: <ul style="list-style-type: none"> – Genehmigung des Projekts – Vertragsunterzeichnung – Leistungsabnahme – Zahlungsanweisung – Auszahlung – Beachtung von Unvereinbarkeiten/Befangenheiten gemäß BDG und BHV
Schritt: Planung
<ul style="list-style-type: none"> – Bedarfsanmeldung und –begründung – Prüfung der Beschaffungsmöglichkeit/–pflicht über die BBG – Abschätzung des Anschaffungswerts – Klärung der budgetären Bedeckung und Mittelbindung in HV–SAP – Klärung des adäquaten Vergabeverfahrens (insbesondere unter Beachtung des Verbots des Aufsplittens des Auftragswerts von zusammengehörigen oder gleichartigen Leistungen) – bei Direktvergaben besonderes Augenmerk auf: <ul style="list-style-type: none"> – Markterkundung: geeignete Anbieter – Preisangemessenheitsprüfung: insbesondere durch Einholung von Vergleichsangeboten – Genehmigung des Projekts
Schritt: Vertragsabschluss
<ul style="list-style-type: none"> – Auswahl des Auftragnehmers: Gewährleistung von Eignung (Fachkunde, Leistungsfähigkeit, Zuverlässigkeit) und Bestbieterqualität – Auftragserteilung mit schriftlichem Vertrag: <ul style="list-style-type: none"> – klare Leistungsbeschreibung – klare Leistungsfristen – Verwendung von standardisierten Musterverträgen, Mitvereinbarung standardisierter AVB; Klärung u.a.: anzuwendendes Recht, Gerichtsstandort, Nutzungsrechte, Leistungsstörungen, Haftung, Pönalen, Fragen der Teilnichtigkeit
Schritt: Leistungsabnahme und Abrechnung
<ul style="list-style-type: none"> – Leistungsabnahme <ul style="list-style-type: none"> – Prüfung und Bestätigung der vertragsgemäßen Leistungserbringung – Zahlungsanordnung <ul style="list-style-type: none"> – Einhaltung der Zahlungsfristen – Ausnützung Skonti – Auszahlung (Funktionstrennung)
Beschaffungscontrolling
einheitliche Erfassung von Beschaffungsvorgängen, die eine automatisierte Auswertung ermöglicht; standardisiertes ressortweites Controlling der Beschaffungsvorgänge
Nachprüfende Kontrollen durch die Interne Revision
in regelmäßigen Abständen systematische Überprüfungen von Vergabevorgängen, mit dem Ziel, allfällige Schwachstellen und Fehlentwicklungen zeitnah zu identifizieren

Quelle: Zusammenstellung RH auf Basis der Feststellungen der Gebarungüberprüfung

25.2 Zusammenfassend empfahl der RH den beiden Ressorts, im Rahmen von Gesamtrisikoplanungen und IKS-Überlegungen speziell auch auf Vergabeprozesse zu achten und Vergabeprozesse – aufbauend auf den Feststellungen und Empfehlungen des RH (siehe Schlussempfehlungen) – unter Risikogesichtspunkten weiter zu analysieren sowie Schwachstellen im IKS zu beseitigen (TZ 6).

Schlussempfehlungen

26 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

Bund insgesamt (BMVIT, BMWFW, BKA, BMF)

(1) Zur Optimierung des Beschaffungswesens wäre ein standardisiertes ressortweites Controlling einzurichten, das eine Planung, Steuerung und Kontrolle innerhalb des jeweiligen Ressorts auf Ebene einzelner Beschaffungsgruppen zulässt. Dabei wäre(n)

a) eine für alle Bundesdienststellen verbindliche und einheitliche Erfassung von Beschaffungsvorgängen nach klar definierten Kriterien festzulegen; (TZ 4, 5)

b) Kennzeichnungen vorzusehen, die eine automatisierte Auswertung hinsichtlich bestehender bzw. zukünftiger Meldepflichten (insbesondere betreffend innovative Beschaffungen, WTO-Übereinkommen und Vergabejahresberichte der Europäischen Kommission) ermöglichen; (TZ 4, 5)

c) Abfragen des Beschaffungsvolumens zu ermöglichen, nämlich

- nach Vergabearten (z.B. Direktvergabe, Inhouse-Vergabe),
- nach vordefinierten Leistungskategorien/Produktgruppen (z.B. Bürobedarf, Studien/Gutachten, Beratungsleistungen, Öffentlichkeitsarbeit, Reparaturen/Instandhaltungen, EDV) sowie
- nach Auftragnehmern, insbesondere um Auffälligkeiten im Bereich der Direktvergabe – wie oftmalige Vergaben an ein- und denselben Auftragnehmer – aufzuzeigen; (TZ 4, 5)

d) ein Controlling zu gewährleisten, das Entwicklungen über mehrere Jahre hinweg transparent und vergleichbar macht; (TZ 4, 5)

e) die bestehenden IT-Systeme (insbesondere HV-SAP) als Basis für das Beschaffungscontrolling zu nutzen. (TZ 4, 5)

BMVIT und BMWFW

(2) Im Sinne des Prinzips einer funktionellen Trennung von Bedarfsanforderung, Bestellung und Leistungsabnahme im Beschaffungsprozess wäre eine Prozessgestaltung sicherzustellen, die gewährleistet, dass die Entscheidungen im Beschaffungsprozess nicht ausschließlich in der Hand einer Person/einer Sub-Organisationseinheit liegen. (TZ 11)

(3) Zur Sicherstellung der Zweckmäßigkeit der Beschaffung wäre der Bedarf sowie der erwartete und eingetretene Nutzen der beauftragten Leistung für das Ressort zu prüfen und im Akt festzuhalten. (TZ 17)

(4) Um den Wettbewerb zu nutzen und die Angemessenheit der Preise zu gewährleisten, wären ressortweit einheitliche Vorgaben betreffend Markt- und Preisrecherchen sowie die Einholung von Vergleichsangeboten zu treffen und bei Direktvergaben über einer Bagatellgrenze grundsätzlich (sofern dies im Einzelfall nicht unzumutbar ist) drei Vergleichsangebote einzuholen. (TZ 13, 19)

(5) Für längerfristig laufende Projekte (wiederkehrende Aufträge), deren über drei Jahre kumulierte Auftragssummen über der Betragsschwelle von 100.000 EUR exkl. USt liegen, wäre – auch wenn dies vergaberechtlich nicht verpflichtend ist – die Zweckmäßigkeit einer Ausschreibung zu prüfen. (TZ 18)

(6) Aus Gründen der Rechtssicherheit und Transparenz wäre auf eine genaue und zeitnahe Dokumentation der unterschriebenen Verträge und der erbrachten Leistungen zu achten. (TZ 16)

(7) Um die rechtmäßige und zweckmäßige Abwicklung sowie eine übersichtliche und vollständige Dokumentation von Vergaben zu unterstützen, wären ressortweit verbindliche Standards/Checklisten für Beschaffungen festzulegen, die insbesondere Vorgaben zu folgenden Punkten enthalten:

- Beschlagwortung,
- Begründung des Bedarfs/Nutzens für das Ressort,
- Begründung der Wahl des Vergabeverfahrens,
- Prüfung der Preisangemessenheit und Einholung von Vergleichsangeboten,
- Angaben zur Eignung/Qualifikation der Unternehmen,

Schlussempfehlungen

- Verwendung von Musterverträgen,
- Angaben zur Leistungsabnahme. (TZ 13, 20)

(8) Die Internen Revisionen sollten in regelmäßigen Abständen im Rahmen der nachprüfenden Kontrolle systematische Überprüfungen von Vergabevorgängen durchführen, um allfällige Schwachstellen und Fehlentwicklungen bei Beschaffungsprozessen zeitnah zu identifizieren. (TZ 24)

(9) Die Ressorts sollten sich in angemessenen zeitlichen Abständen mit dem IKS-Status im Ressort auseinandersetzen und die wesentlichen Ergebnisse berichtsmäßig festhalten. Im Rahmen von Gesamtrisikoplanungen und IKS-Überlegungen wäre speziell auch auf Vergabeprozesse zu achten; die Vergabeprozesse wären – aufbauend auf die im Rahmen der Gebarungsprüfung aufgezeigten Risiken (Intransparenz, Ausschaltung des Wettbewerbs, unzureichender Überblick über marktübliche bzw. marktangemessene Preise) und Schwachstellen im Prozess und die Empfehlungen des RH – unter Risikogesichtspunkten weiter zu analysieren und Schwachstellen im IKS zu beseitigen. (TZ 6, 10, 25)

BMVIT

(10) Die Betragsgrenze für Genehmigungen durch die Abteilungsleiter wäre abzusenken und an die in vergleichbaren Ressorts üblichen Beträge anzupassen. (TZ 11)

(11) Die Vorhabensplanung wäre auf Ressortebene zusammenzuführen und die Verbindlichkeit der Jahresplanung durch eine förmliche Genehmigung der Ressortspitze zu unterstreichen. (TZ 12)

(12) Um den Bediensteten einen raschen, aktuellen Zugang zu den geltenden gesetzlichen Normen und ressortinternen Vorgaben zu ermöglichen, sollte das im Intranet abrufbare Informationsangebot zu Beschaffungsprozessen verbessert werden. (TZ 14)

(13) Um einen Überblick über die aktuelle Preissituation und eine wirtschaftliche Beschaffung sicherzustellen, wären im Falle einer neuerlichen Vereinbarung über den Bezug von Bildschirmbrillen für Bedienstete wenigstens drei Vergleichsangebote einzuholen. (TZ 19)

BMWFW

(14) Bei der Abwicklung von Direktvergaben wäre(n)

a) stets vor Beginn der Leistungserstellung mit schriftlichem Vertrag die zu erbringenden Leistungen sowie die Konditionen klar und verbindlich festzulegen, um der den Anforderungen des Auftragnehmers entsprechende Leistungserbringung zu beschreiben; (TZ 21)

b) bei Aufträgen, die über einen Bagatellbetrag hinausgehen, vertraglich eine Offenlegung der Preiskalkulation vorzusehen; (TZ 21)

c) auf eine aktenmäßig transparente Dokumentation und damit Nachvollziehbarkeit der wesentlichen Entscheidungsgründe (Grund der Auftragserteilung, Qualifikation des Auftragnehmers, Preisangemessenheit) wie auch der Leistungserbringung zu achten. (TZ 21)

BMF

(15) Der Musterwerkvertrag für geistige Arbeitsleistungen aus dem Jahre 2003 (samt Allgemeinen Vertragsbedingungen – AVB) wäre zu überarbeiten und an die aktuellen rechtlichen Erfordernisse anzupassen. (TZ 13)

ANHANG

Tabelle 1: Überprüfte Beispielfälle BMVIT

Tabelle 2: Überprüfte Beispielfälle Wirtschaftsressort

ANHANG 1

Anhang-Tabelle 1: Überprüfte Beispielfälle BMVIT			
Fall Nr.	Leistung	Jahr der Beauftragung	beauftragter/ausbezahlter Betrag (inkl. USt) in EUR
1.	TELEFIT Roadshow 2013	2013	20.910,00
2.	begleitende Beratung beim Aufbau des Breitbandbüros im BMVIT	2013	118.320,00
3.	Organisation und Abwicklung der österreichischen Fotovoltaik Fachtagung 2012	2012	20.000,00
4.	Begleitung Arbeitsgruppe 2 zur FTI Strategie	2012	23.640,00
5.	Verlängerung der Rahmenvereinbarung Haus der Zukunft Plus	2012	99.960,00
6.	Innovative Energietechnologien – Marktentwicklung 2012 Biomasse, Photovoltaik, Solarthermie, Wärmepumpen	2012	73.854,40
7.	Smart Grids Transfermaßnahmen – Publikation Smart Grids Demoregion Vorarlberg	2012	23.770,80
8.	HW-Schutz in Melk, Vergabeverfahren Studie Ingenieurleistungen; Abrechnung Bund	2012	101.608,10
9.	Rechtsgutachten zu Inhouse-Vergabe bei Aktiengesellschaften	2013	16.015,00
10.	Kommunikation Infrastruktur, Werkvertrag	2012	5.400,00
11.	Ausschreibung der organisatorischen Betreuung des Wissenschaftlichen Beirates Funk	2012	6.034,86
12.	Anfertigung Bildschirmbrillen für Bedienstete	2007 erstmalig, dann immer wieder bis Ende 2013	2012: 16.100,00 2013: 30.800,00
13.	Dokumentation, Assessment und Begleitung der Umsetzung des IÖB-Leitkonzepts	2013	82.676,00 ¹
14.	Studie „Innovationsindikatoren und Innovation Leader-Strategie“	2013	37.996,80
15.	Unterstützung der BMVIT-Strategie zu IÖB	2011	87.899,90
16.	Sicherungsmaßnahme Wohnung	2012	3.508,45
17.	Artenschutz an Verkehrswegen	2013	24.480,00

¹ Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle war noch keine Abrechnung erfolgt.

Quelle: Auswahl RH

Anhang-Tabelle 2: Überprüfte Beispielfälle Wirtschaftsressort

Fall Nr.	Leistung	Jahr der Beauftragung	beauftragter/ausbezahlter Betrag (inkl. USt) in EUR
1.	Elternbildungs App	2012	77.580,00
2.	Elternbildungs App	2013	43.524,00
3.	Elternbildungs App	2013	54.150,00
4.	Übersiedlung der Telefonteilanlage	2012	3.413,28
5.	Zeiterfassungsterminals	2012	40.076,02
6.	Forschungsplatz Ö; Werkvertrag zur Evaluierung des Projekts	2013	62.055,00
7.	Familienbewusstseins-Kampagne	2013	119.400,00
8.	Beratungsvereinbarung Generationen-Kommunikation	2013	98.280,00
9.	Management Curriculum Potentialträgerprogramm 2013/14	2012	119.400,00
10.	Studie „Wohlbefinden in Österreich“	2012	48.960,00/ 53.960,00 ²
11.	Studie zum Strom- und Gasmarkt	2013	97.200,00
12.	Evaluierung Strategie Verbund AG	2013	98.400,00 ¹
13.	Lieferung Bildschirmbrillen für Bedienstete	2011 um weitere vier Jahre bis Ende 2014 verlängert	2012: 2.477,00 2013: 2.845,00
14.	Betriebsführung Immobiliendatenbank & Servererneuerung	2012	198.916,80/ 146.635,20
15.	Analyse neue Satzung Verbund AG	2012	1.440,00

¹ Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle war noch keine Abrechnung erfolgt.

² Der Auftragnehmer war nicht USt-pflichtig.

Quelle: Auswahl RH