

R
H

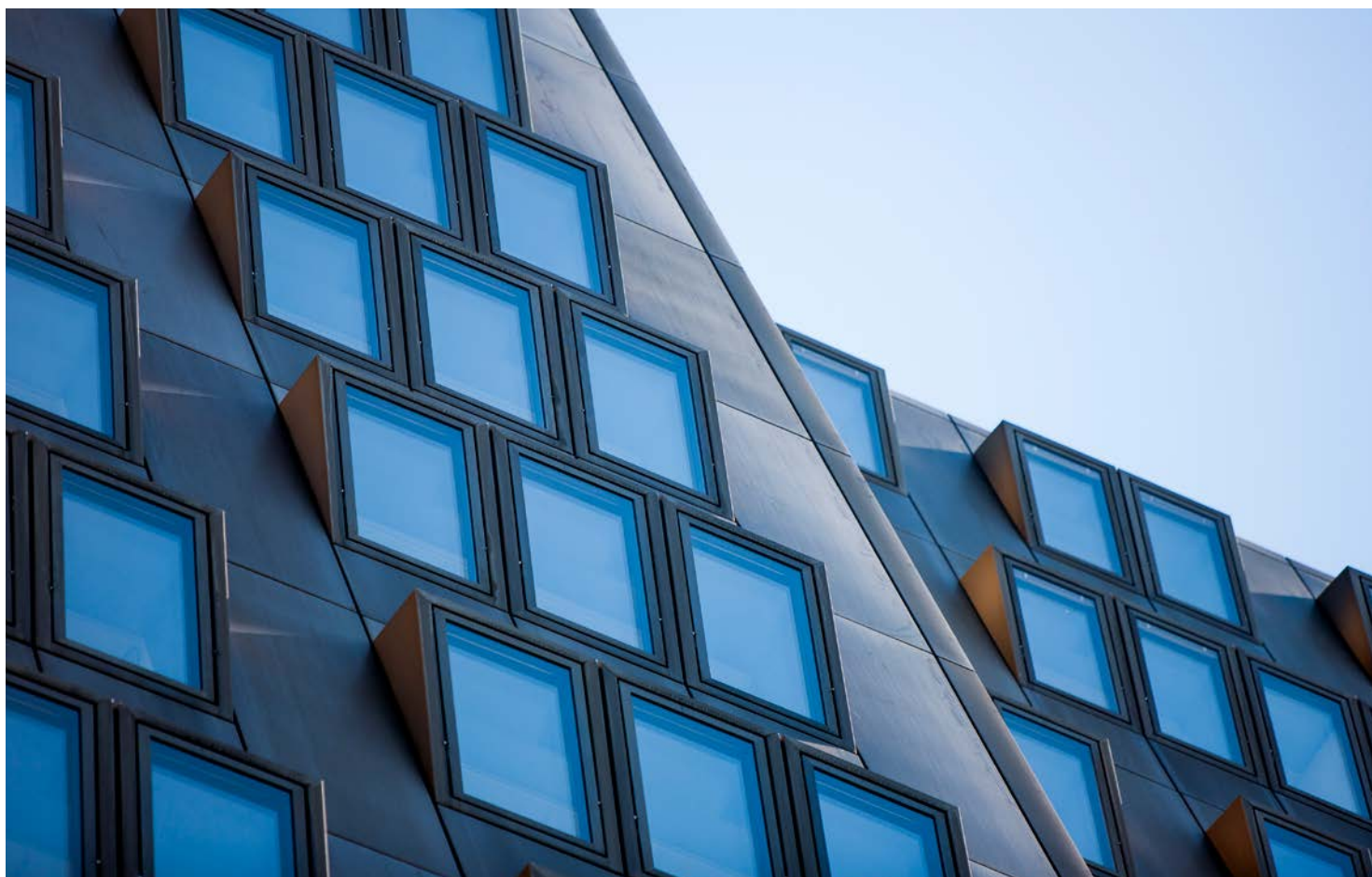


**Rechnungshof
Österreich**

Unabhängig und objektiv für Sie.

Reihe BUND 2019/15
Reihe KÄRNTEN 2019/2

**KELAG Wärme GmbH;
Follow-up-Überprüfung**
Bericht des Rechnungshofes



Vorbemerkungen

Vorlage

Der Rechnungshof erstattet dem Nationalrat gemäß Art. 126d Abs. 1 Bundes-Verfassungsgesetz und den Kärntner Landtag gemäß Art. 127 Abs. 6 Bundes-Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei einer Gebärungsüberprüfung getroffen hat.

Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3) sowie die allfällige Gegenäußerung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht.

Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen.

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes www.rechnungshof.gv.at verfügbar.

IMPRESSUM

Herausgeber:
Rechnungshof Österreich
1031 Wien, Dampfschiffstraße 2
www.rechnungshof.gv.at
Redaktion und Grafik: Rechnungshof Österreich
Herausgegeben: Wien, im April 2019

AUSKÜNFTE

Rechnungshof
Telefon (+43 1) 711 71 – 8876
E-Mail info@rechnungshof.gv.at
[facebook/RechnungshofAT](https://www.facebook.com/RechnungshofAT)
Twitter: @RHSprecher

FOTOS

Cover: Rechnungshof/Achim Bieniek

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis _____	4
Prüfungsziel _____	5
Kurzfassung _____	5
Empfehlungen _____	7
Zahlen und Fakten zur Prüfung _____	9
Prüfungsablauf und –gegenstand _____	11
Eigentümerstruktur _____	12
Zustimmungserfordernisse von Organen der KELAG _____	14
Beteiligungsmanagement _____	16
Allgemeines zum Vergabewesen _____	18
Verfahrenswahl für die Vergaben _____	19
Zuschlagskriterien bei Vergabeentscheidungen _____	24
Transparenz des Vergabeverfahrens _____	25
Angebotsprüfung anhand der Kalkulationsformblätter K 7 _____	26
Rechnungsprüfung _____	26
Anwendung des Stellenbesetzungsgesetzes _____	28
Compliance-Handbuch – Auftragsvergabe _____	29
Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen zur Korruptionsprävention und –bekämpfung _____	30
Schlussempfehlungen _____	32
Anhang _____	36
Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger _____	36

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Unterschied zwischen geschätztem und beauftragtem Auftragswert _____	20
---------------------------------------------------------------------------------	----

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Eigentümerstruktur _____ 13

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
BGBI.	Bundesgesetzblatt
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
(f)f.	folgend(e) (Seite, Seiten)
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GZ	Geschäftszahl
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
KELAG	KELAG-Kärntner Elektrizitäts-Aktiengesellschaft
KELAG Wärme	KELAG Wärme GmbH bzw. KELAG Energie & Wärme GmbH
KG	Kommanditgesellschaft
Mio.	Million(en)
Nr.	Nummer
QRM	Quarterly Review Meeting
rd.	rund
RH	Rechnungshof
S.	Seite
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
Z	Ziffer

WIRKUNGSBEREICH

- Bundesministerium für Finanzen
- Land Kärnten

KELAG Energie & Wärme GmbH; Follow-up-Überprüfung

Prüfungsziel



Der RH überprüfte im Februar und März 2018 das Bundesministerium für Finanzen und die KELAG Wärme GmbH, um den Stand der Umsetzung von Empfehlungen aus dem Vorbericht „KELAG Wärme GmbH“ (u.a. Reihe Bund 2016/2 und Reihe Kärnten 2016/1) zu beurteilen.

Kurzfassung

Die KELAG Wärme GmbH (**KELAG Wärme**) und deren Konzernmutter KELAG-Kärntner Elektrizitäts-Aktiengesellschaft (in der Folge: **KELAG**) setzten von 13 Empfehlungen zehn um, zwei teilweise und eine nicht. (TZ 1, TZ 15)

Die KELAG setzte die Empfehlung, die Wertgrenze für die Genehmigungspflicht des Aufsichtsrats bei Erwerb bzw. Veräußerung von Beteiligungen in Form einer Gesamtbetrachtung zu konkretisieren, nicht um. Eine im Mai 2018 geänderte Geschäftsordnung des Aufsichtsrats präziserte die Ermittlung der Wertgrenze für die Zustimmungspflicht des Aufsichtsrats, eine Umsetzung im Sinne der Empfehlung des RH erfolgte nicht. (TZ 3)

Die KELAG Wärme schuf für ihre Beteiligungen die Voraussetzungen für eine effektive Steuerung und ein aktives Beteiligungsmanagement. Dazu übernahm sie im Oktober 2013 die Beteiligungsrichtlinie der KELAG und im März 2015 das Organisationshandbuch der KELAG. Durch die erstellten Berichte konnte sie sich rechtzeitig ein Bild über ihre Beteiligungsgesellschaften verschaffen. Darüber hinaus richteten die KELAG und die KELAG Wärme ein umfassendes und abgestimmtes Beteiligungsmanagement ein, das neben einem operativen auch ein strategisches Controlling sowie eine Mandatsbetreuung umfasste. (TZ 4, TZ 5)

Die KELAG setzte eine neue Vergabeordnung für den Konzern in Kraft, welche die vom RH empfohlenen Maßnahmen berücksichtigte und die auch die KELAG Wärme übernahm. Die KELAG Wärme stellte durch entsprechende Verhandlungsverfahren nach vorherigem Aufruf zum Wettbewerb den im Bundesvergabegesetz 2006 vorgesehenen angemessenen Grad an Öffentlichkeit sicher und setzte damit die Empfehlung des RH um. Die KELAG Wärme kumulierte für die Wahl des Vergabeverfahrens die Auftragswerte der Einzellose und führte somit kein unzulässiges Auftragswert-splitting durch. Da jedoch der RH Mängel im Bereich der Schätzung von Auftragswerten feststellte, welche die Art der Vergabeverfahren beeinflussen konnten, beurteilte er diese Empfehlung als teilweise umgesetzt. (TZ 7)

Entsprechend der neuen Vergabeordnung wandte die KELAG Wärme bei den vom RH überprüften Vergaben das Best- bzw. Billigstbieterprinzip an. (TZ 8)

Die KELAG Wärme führte ein elektronisches Vergabemanagementsystem ein und forderte mit der Angebotsabgabe auch die Kalkulationsformblätter ein. (TZ 9, TZ 10)

Zur Sicherstellung einer leistungs- und vertragskonformen Vergütung sowie der Vermeidung von Überzahlungen regelte die KELAG Wärme in einer Arbeitsanweisung die Abwicklung von Baustellenabrechnungen. (TZ 11)

Die KELAG und die KELAG Wärme setzten eine Empfehlung hinsichtlich der Einhaltung der Vorgaben des Stellenbesetzungsgesetzes um und eine weitere diesbezügliche Empfehlung teilweise um. Sie schrieben zwar die Geschäftsführerpositionen in Beteiligungsgesellschaften öffentlich aus, die Bekanntmachung des Namens der jeweils bestellten Personen sowie der Namen der bei der Bestellung mitwirkenden Personen unterblieb jedoch. (TZ 12)

Die KELAG nahm – wie vom RH empfohlen – den Themenbereich Auftragsvergabe in das Compliance-Handbuch auf. Dieses Handbuch war auch für die KELAG Wärme verpflichtend. Darüber hinaus nahm die KELAG Wärme entsprechende Klauseln in ihre allgemeinen Auftragsbedingungen für Bau- und Dienstleistungen sowie Lieferungen auf, um so ausführende Auftragnehmer an Verhaltensrichtlinien zu binden. (TZ 13)

Die KELAG intensivierte die Schulungen mit den Schwerpunkten Korruptionsprävention und –bekämpfung. Sie führte auch in den besonders sensiblen Bereichen Vergabe und Bau entsprechende Schulungen durch. (TZ 14)

Auf Basis seiner Feststellungen hob der RH die folgenden Empfehlungen hervor:

EMPFEHLUNGEN

- Die KELAG-Kärntner Elektrizitäts-Aktiengesellschaft sollte die Wertgrenze für die Genehmigungspflicht des Aufsichtsrats bei Erwerb bzw. Veräußerung von Beteiligungen an eine Gesamtbetrachtung binden.
- Die KELAG Energie & Wärme GmbH sollte die Bedarfsermittlung und die Schätzung der Auftragswerte mit angemessener Sorgfalt durchführen, um die Richtigkeit des ausgewählten Vergabeverfahrens sicherzustellen und Nachforderungen der Auftragnehmer zu vermeiden. (TZ 15)



KELAG Wärme GmbH;
Follow-up-Überprüfung

Zahlen und Fakten zur Prüfung

KELAG Wärme GmbH ¹	
Rechtsgrundlage	Gesellschaftsvertrag in der Fassung vom 7. Mai 2013
Eigentümer	KELAG-Kärntner Elektrizitäts-Aktiengesellschaft
Stammeinlage	1.820.000 EUR
Organe	Geschäftsführung, Generalversammlung
Unternehmensgegenstand	Erzeugung und Verteilung von Wärme

Gebarungsentwicklung	2013	2014	2015 ²	2016	2017	Veränderung 2015 bis 2017 ²
	in 1.000 EUR					in %
Umsatzerlöse	149.334	135.747	143.698	145.756	153.315	7
Betriebsleistung	155.695	143.338	148.572	148.216	157.120	6
Aufwendungen für Material und bezogene Leistungen	93.367	85.111	84.603	84.248	83.927	-1
Personalaufwand	16.378	14.893	15.949	14.838	16.011	0
Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit	13.179	9.399	16.612	17.967	26.736	61
Bilanzgewinn/–verlust	22.822	26.916	29.289	36.907	52.804	80
Bilanzsumme	270.187	270.099	267.532	275.403	288.081	8
Eigenkapital	110.045	114.138	108.741	116.359	132.255	22
operativer Cashflow	20.313	31.607	39.173	25.380	30.865	-21
Angestellte	in Vollzeitäquivalenten ³					
männlich	172,4	168,6	164,7	165,7	164,1	0
weiblich	29,3	25,2	23,9	24,9	24,0	0
Summe	201,7	193,8	188,6	190,6	188,1	0

¹ gemäß Gesellschaftsvertrag i.d.F. vom 1. August 2018 nunmehr KELAG Energie & Wärme GmbH

² Die Darstellungen ab dem Jahr 2015 entsprechen den Bilanzierungs- und Bewertungsvorschriften des Rechnungslegungsänderungsgesetzes (RÄG 2014). Ein durchgehender Jahresvergleich ab 2013 ist daher nicht möglich.

³ im Jahresdurchschnitt; ohne abgestellte Mitarbeiter (KELAG-Kärntner Elektrizitäts-Aktiengesellschaft an KELAG Wärme GmbH sowie umgekehrt)

Quelle: KELAG Wärme GmbH



KELAG Wärme GmbH;
Follow-up-Überprüfung

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 (1) Der RH überprüfte im Februar und März 2018 bei der KELAG Wärme GmbH, nunmehr KELAG Energie & Wärme GmbH (**KELAG Wärme**) die Umsetzung von ausgewählten Empfehlungen, die er bei einer vorangegangenen Gebarungsüberprüfung abgegeben hatte. Der in der Reihe Bund 2016/2 und den Reihen Kärnten 2016/1, Niederösterreich 2016/1, Tirol 2016/1 und Wien 2016/1 veröffentlichte Bericht wird in der Folge als Vorbericht bezeichnet. Der Prüfungszeitraum umfasste schwerpunktmäßig die Jahre 2015 bis 2017.

Weiters hatte der RH zur Verstärkung der Wirkung seiner Empfehlungen deren Umsetzungsstand bei der überprüften Stelle nachgefragt. Das Ergebnis dieses Nachfrageverfahrens findet sich auf der Website des RH (www.rechnungshof.gv.at).

(2) Der RH überprüfte im Rahmen dieser Follow-up-Überprüfungen Empfehlungen, deren Umsetzung die überprüfte Stelle im Nachfrageverfahren zugesagt hatte. Eine Vollprüfung von Vergabevorhaben war nicht Gegenstand dieser Überprüfung.

(3) Zu dem im August 2018 übermittelten Prüfungsergebnis gaben die KELAG Wärme im Oktober 2018 sowie das Bundesministerium für Finanzen (**Ministerium**) im November 2018 ihre Stellungnahmen ab. Der RH erstattete im April 2019 entsprechende Gegenäußerungen. Die Kärntner Landesregierung nahm das Prüfungsergebnis gemäß Schreiben vom November 2018 zur Kenntnis und verwies auf die Stellungnahme der KELAG Wärme. Eine Gegenäußerung an die Kärntner Landesregierung war nicht erforderlich.

(4) Das Ministerium vertrat in seiner Stellungnahme die Ansicht, das Prüfungsergebnis beziehe sich auf Angelegenheiten, die nicht Gegenstand der Vollziehung des Bundesministers für Finanzen seien. Dieser nehme ausschließlich die Rechte des Bundes in der Hauptversammlung der VERBUND AG wahr. Die Republik Österreich sei an der VERBUND AG mit 51 % beteiligt, die ihrerseits 35,17 % der Anteilsrechte an der KELAG-Kärntner Elektrizitäts-Aktiengesellschaft (**KELAG**) als Alleingesellschafterin der KELAG Wärme halte. Die Ausführungen des RH beträfen ausschließlich Entscheidungen von Organen der KELAG und der KELAG Wärme. Nach der bestehenden Gesetzeslage kämen dem Ministerium keinerlei Einflussrechte auf die KELAG und die KELAG Wärme zu. Das Ministerium verwies auf die Stellungnahme der KELAG Wärme.

(5) Zu den Ausführungen des Ministeriums entgegnete der RH, dass er das Ergebnis der Überprüfung öffentlicher Unternehmen regelmäßig auch den in Betracht kommenden Bundesministerien als unmittelbaren bzw. mittelbaren Eigentümern zur Kenntnis bringt.

Gemäß § 3 Abs. 1 Bundesministeriengesetz 1986 i.d.g.F. haben die Bundesministerien im Rahmen ihres Wirkungsbereichs alle Fragen wahrzunehmen und zusammenfassend zu prüfen, denen vom Standpunkt der Koordinierung bzw. zur vorausschauenden Planung der ihnen übertragenen Sachgebiete grundsätzlich Bedeutung zukommt; sie haben dabei auf alle Gesichtspunkte Bedacht zu nehmen, die seitens des Bundes für den Bereich der ihnen zugewiesenen Sachgebiete vom rechts-, verwaltungs- und wirtschaftspolitischen Standpunkt von Bedeutung sind. Dies umfasst auch das Beteiligungsmanagement öffentlicher Unternehmen, das bei mittelbaren Beteiligungen – wie im vorliegenden Fall – jeweils an deren Bedeutung für den Konzern auszurichten ist.

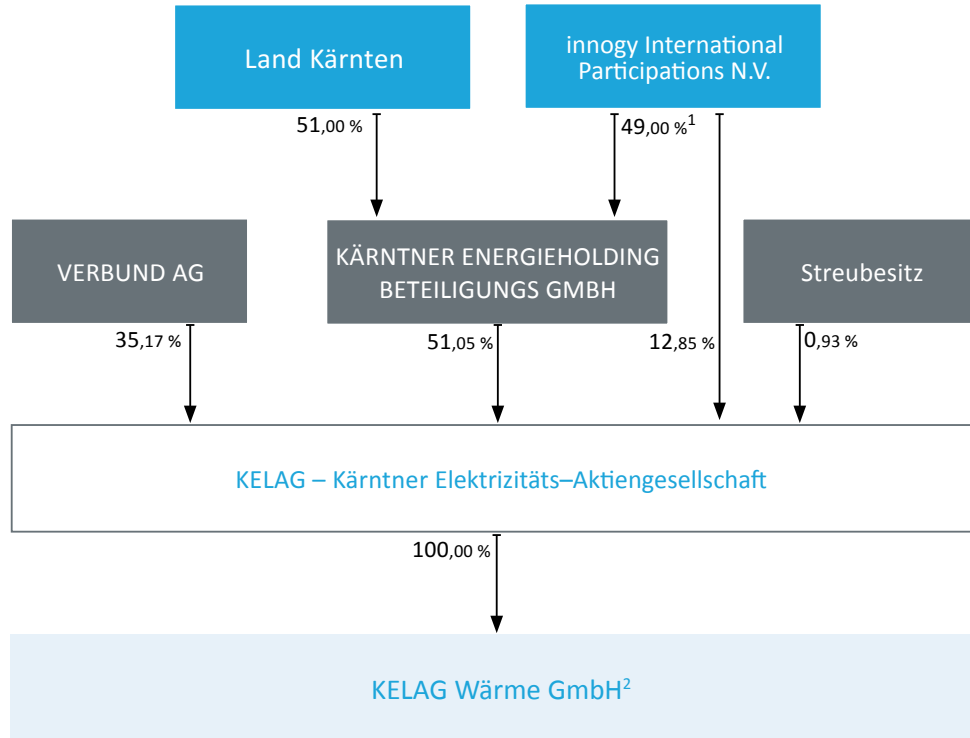
Die im Bundes-Verfassungsgesetz geregelten Prüfungszuständigkeiten dienen der Sicherstellung einer rechtmäßigen, sparsamen, wirtschaftlichen und zweckmäßigen Gebarung im gesamten öffentlichen Sektor, einschließlich der öffentlichen Unternehmen. Dies soll u.a. die Information der Öffentlichkeit und Transparenz gewährleisten. Schließlich soll die Prüfkompetenz des RH im Bereich der öffentlichen Unternehmen auch sicherstellen, dass diese der parlamentarischen Kontrolle unterliegen.

Eigentümerstruktur

2

Die Eigentümerstruktur der KELAG Wärme stellte sich mit Ende März 2018 wie folgt dar:

Abbildung 1: Eigentümerstruktur



¹ Syndikatsvertrag zwischen Land Kärnten und RWE aus dem Jahr 2001

² nunmehr KELAG Energie & Wärme GmbH

Quellen: KELAG–Kärntner Elektrizitäts–Aktiengesellschaft; RH

Das Land Kärnten (51 %) und die innogy International Participations N.V.¹ (49 %) – ein Konzernunternehmen des deutschen Energieunternehmens RWE – sind Eigentümer der KÄRNTNER ENERGIEHOLDING BETEILIGUNGS GMBH. Wie die obige Abbildung veranschaulicht, hält die KÄRNTNER ENERGIEHOLDING BETEILIGUNGS GMBH rd. 51 %, die VERBUND AG rd. 35 % und die innogy International Participations N.V. rd. 13 % der Anteile an der KELAG. Der Rest ist in Streubesitz.

Die KELAG Wärme ist eine 100%–Tochter der KELAG und verfügte über keinen eigenen Aufsichtsrat.

¹ niederländische Rechtsform für eine Aktiengesellschaft

Die VERBUND AG entsandte ein Vorstandsmitglied in den Aufsichtsrat der KELAG. Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf die Anforderungen des Österreichischen Corporate Governance Kodex, C-Regel 45 ÖCGK, wonach Aufsichtsratsmitglieder keine Organfunktionen in Konkurrenzunternehmen ausüben dürfen.²

Zustimmungserfordernisse von Organen der KELAG

3.1

(1) Der RH hatte der KELAG in seinem Vorbericht (TZ 5) empfohlen, die Wertgrenze für die Genehmigungspflicht des Aufsichtsrats gemäß § 95 Abs. 5 Aktiengesetz bei Erwerb bzw. Veräußerung von Beteiligungen in Form einer Gesamtbetrachtung zu konkretisieren. So sollten zur Berechnung nicht nur der nominelle Kaufpreis bzw. das investierte Nominalkapital, sondern bspw. auch die im Zusammenhang mit dem Erwerb stehenden Kapitalerfordernisse für Investitionen, die geplante Höhe des Gesamtengagements oder die Höhe finanzieller Verpflichtungen herangezogen werden.

Die Ermittlung der Wertgrenze für die Genehmigungspflicht des Aufsichtsrats bei Erwerb bzw. Veräußerung von Beteiligungen war nicht näher umschrieben.

(2) Die KELAG Wärme hatte im Nachfrageverfahren die Umsetzung der Empfehlung zugesagt. Die Geschäftsordnung des Aufsichtsrats der KELAG sei in Bearbeitung und werde nach Finalisierung dem Aufsichtsrat der KELAG zur Genehmigung vorgelegt.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass seit 2012 mehrere Entwürfe für eine neue Geschäftsordnung des Aufsichtsrats ausgearbeitet wurden. Eine dem RH vorliegende Entwurfsfassung soll – laut Auskunft der KELAG – im Mai 2018 beschlossen werden. Der Entwurf sah eine Änderung der Zustimmungserfordernisse des Aufsichtsrats bei Erwerb und Veräußerung von Beteiligungen vor. Demnach soll die Zustimmung des Aufsichtsrats erforderlich sein

- bei Erwerb oder Veräußerung von Beteiligungen (gemäß § 189a Z 2 Unternehmensgesetzbuch),
- bei Erwerb, Veräußerung oder Stilllegung von Unternehmen und Betrieben, soweit der Kaufpreis samt übernommenem Fremdkapital, der Verkaufspreis oder die Stilllegungskosten den Wert von 4 Mio. EUR übersteigen sowie
- bei Ausgründungen.

² siehe RH-Bericht „VERBUND AG – Anteilstausch (Asset Swap 2013)“ (Reihe Bund 2018/13), Rollen- und Interessenkonflikte von Aufsichtsratsmitgliedern, TZ 28 f.

Die Empfehlung des RH im Vorbericht, wonach eine Gesamtbetrachtung erfolgen soll, welche auch die im Zusammenhang mit dem Erwerb stehenden Kapitalerfordernisse für Investitionen, die geplante Höhe des Gesamtengagements oder die Höhe finanzieller Verpflichtungen berücksichtigt, setzte der vorliegende Entwurf nicht vollumfänglich um. Auch die im Nachfrageverfahren zugesagte zeitnahe Überarbeitung der Geschäftsordnung des Aufsichtsrats und deren Genehmigung waren noch nicht erfolgt.

- 3.2 Die KELAG setzte die Empfehlung, die Wertgrenze für die Genehmigungspflicht des Aufsichtsrats bei Erwerb bzw. Veräußerung von Beteiligungen in Form einer Gesamtbetrachtung zu konkretisieren, nicht um. Eine im Sinne der Empfehlung des RH geänderte Geschäftsordnung war bis zum Ende der Gebarungüberprüfung nicht erlassen worden. Auch der zum damaligen Zeitpunkt vorliegende Entwurf enthielt keine vollumfängliche inhaltliche Umsetzung der Empfehlung des RH.

[Der RH hielt seine Empfehlung weiterhin aufrecht.](#)

- 3.3 Die KELAG Wärme führte in ihrer Stellungnahme aus, dass die KELAG noch während der Prüfung des RH die Geschäftsordnung für den Aufsichtsrat durchgreifend überarbeitet und neu gefasst habe. Am 18. Mai 2018 habe der Aufsichtsrat der KELAG die Neufassung der Geschäftsordnung für den Vorstand und den Aufsichtsrat beschlossen. Neben einer Präzisierung und einer Erweiterung des Katalogs der zustimmungspflichtigen Geschäfte (§ 95 Abs. 5 Aktiengesetz) sei die vom RH geforderte Präzisierung der Ermittlung der Wertgrenze für die Genehmigungspflicht bei Erwerb bzw. Veräußerung von Beteiligungen neu definiert und festgelegt worden:

- Die relevante Wertgrenze in Höhe von 2 Mio. EUR sei mit dem Begriff „Kaufpreis, Verkaufspreis oder Stilllegungskosten“ klar umschrieben und definiert worden.
- Um allenfalls unterschiedlichen Risiken gerecht zu werden, sei der Genehmigungstatbestand erweitert worden, und zwar insofern, als Ausgründungen an nicht verbundene Unternehmen sowie Beteiligungen an Start-ups, wenn der Kaufpreis die Wertgrenze von 1 Mio. EUR übersteigt, von der Genehmigungspflicht mitumfasst seien.

Zusammenfassend hielt die KELAG Wärme fest, dass mit der Neufassung der Geschäftsordnung und der Erweiterung des Katalogs der zustimmungspflichtigen Rechtsgeschäfte den aktienrechtlich normierten Kontrollpflichten des Aufsichtsrats umfassend Rechnung getragen werde.

- 3.4 Der RH anerkannte zwar, dass die Geschäftsordnung des Aufsichtsrats vom Mai 2018 dessen Genehmigungspflicht bei Erwerb bzw. Veräußerung von Beteiligungen konkretisierte, eine vollständige Umsetzung der Empfehlung des RH war damit allerdings nicht verbunden. Die vorgenommene Konkretisierung der Wertgrenze sowie

die Anknüpfung an Begriffe wie „Kaufpreis, Verkaufspreis oder Stilllegungskosten“ umfassten weiterhin nicht die im Zusammenhang mit einem Erwerb stehenden Kapitalerfordernisse für Investitionen, die geplante Höhe des Gesamtengagements oder die Höhe finanzieller Verpflichtungen. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung.

Beteiligungsmanagement

- 4.1 (1) Der RH hatte der KELAG Wärme im Vorbericht (TZ 14) empfohlen, bei ihren Beteiligungen die Voraussetzungen für eine effektive Steuerung und ein aktives Beteiligungsmanagement zu schaffen. Zudem hatte er empfohlen, sich rechtzeitig ein Bild über die tatsächliche Lage der Beteiligungsgesellschaften zu verschaffen, um höheren und anhaltenden Verlusten gegenzusteuern und Überschuldungen zu vermeiden.

Die KELAG Wärme verfügte über kein ausreichend ausgestaltetes Beteiligungsmanagement, um mit Beteiligungen verbundene Risiken bereits frühzeitig erkennen und einschätzen zu können.

- (2) Im Nachfrageverfahren hatte die KELAG Wärme mitgeteilt, die Empfehlungen des RH umgesetzt zu haben. Das Organisationshandbuch des KELAG-Konzerns regle nunmehr – in Ergänzung zur Richtlinie Beteiligungsmanagement – die Verantwortlichkeiten des Beteiligungsmanagements im Konzern und definiere sie eindeutig. Das Controlling der KELAG nehme Aufgaben des Konzernbeteiligungscontrollings auf übergeordneter Ebene wahr und koordiniere den konzernweit implementierten Beteiligungssteuerungsprozess. Das Controlling und Beteiligungsmanagement der KELAG Wärme führe operativ das Beteiligungscontrolling der KELAG Wärme bei den Tochtergesellschaften durch. Mit der in TZ 5 angeführten Mandatsbetreuung sei somit ein umfassendes Beteiligungsmanagement eingerichtet.

Da die KELAG Wärme in das Beteiligungssteuerungssystem des KELAG-Konzerns integriert sei, hole das Controlling und Beteiligungsmanagement der KELAG Wärme – als vorgelagerte Tätigkeit und je nach Schwerpunktsetzung im Konzern – bei den Tochtergesellschaften Informationen für die Quarterly Review Meetings (**QRM**) der KELAG Wärme ein. Die Berichte der Mehrheitsbeteiligungen der KELAG Wärme würden überdies in die QRM-Bericht der Sparte Wärme integriert.

- (3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die KELAG Wärme seit Oktober 2013 die Beteiligungsrichtlinie der KELAG und seit März 2015 das Organisationshandbuch der KELAG übernommen hatte. Während die KELAG das konzernweite Beteiligungscontrolling und die strategische Beteiligungssteuerung übergeordnet wahrnahm,

übte die KELAG Wärme das Beteiligungscontrolling bei ihren Tochtergesellschaften aus. Die KELAG Wärme behandelte seit dem 1. Quartal 2015 die Budgets, Mittelfristplanungen, Jahresabschlüsse und Prognoserechnungen der Tochtergesellschaften in quartalsweisen Beteiligungsberichten je Gesellschaft. Diese Informationen über die in- und ausländischen Mehrheitsbeteiligungen nahm sie wiederum in ihre QRM-Berichte für die KELAG auf.

4.2 Die KELAG Wärme setzte die Empfehlung um, bei ihren Beteiligungen die Voraussetzungen für eine effektive Steuerung und ein aktives Beteiligungsmanagement einzuführen, indem sie die Beteiligungsrichtlinie der KELAG (seit Oktober 2013) sowie das Organisationshandbuch der KELAG (seit März 2015) übernahm. Die erstellten Berichte ermöglichten ihr, sich rechtzeitig ein Bild über ihre Beteiligungsgesellschaften zu verschaffen.

5.1 (1) Der RH hatte im Vorbericht (TZ 16) der KELAG Wärme empfohlen, ein umfassendes Beteiligungsmanagement einzurichten, das neben dem operativen Controlling auch eine Mandatsbetreuung sowie ein strategisches Controlling umfasst.

Ergänzend zur TZ 4 hatte der RH festgestellt, dass die KELAG Wärme weder eine Mandatsbetreuung noch ein strategisches Controlling wahrgenommen hatte. Um Doppelgleisigkeiten zu vermeiden, sollte eine Abstimmung zwischen dem Beteiligungsmanagement der KELAG und jenem der KELAG Wärme erfolgen.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte die KELAG Wärme auf ihre Ausführungen zu TZ 14 des Vorberichts verwiesen. Insbesondere würden im Rahmen der Mandatsbetreuung die nach außen berufenen Vertreter der KELAG Wärme (Geschäftsführung, Prokuristen) an den Generalversammlungen der Tochtergesellschaften teilnehmen und dort ihre Stimmrechte ausüben.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die KELAG Wärme ein umfassendes Beteiligungsmanagement eingerichtet hatte, das neben einem operativen auch ein strategisches Controlling sowie eine Mandatsbetreuung sicherstellte. Während die KELAG das konzernweite Beteiligungscontrolling sowie den Beteiligungssteuerungsprozess übergeordnet wahrnahm, übte die KELAG Wärme das operative Beteiligungscontrolling bei den Tochtergesellschaften aus. Im Rahmen der Mandatsbetreuung nahmen die zur Vertretung nach außen berufenen Vertreter der KELAG Wärme, nachdem sie Informationen durch die Organisationseinheit Controlling/Beteiligungen erhalten hatten, an den Generalversammlungen der Tochtergesellschaften (verbundene Unternehmen und Beteiligungen) teil und übten dort ihre Stimmrechte aus.

- 5.2 Die KELAG bzw. die KELAG Wärme setzten die Empfehlung des RH um. Sie richteten ein umfassendes und zwischen der KELAG und der KELAG Wärme abgestimmtes Beteiligungsmanagement ein, das neben einem operativen auch ein strategisches Controlling sowie eine Mandatsbetreuung umfasste.

Allgemeines zum Vergabewesen

- 6 Im Vorbericht (TZ 21) hatte der RH zahlreiche Verstöße gegen das Vergaberecht festgestellt, etwa bei der Schätzung der Auftragswerte (unzulässiges Auftragsplitting), bei der darauffolgenden Wahl des Vergabeverfahrens und bei Leistungsabrechnungen. Diese hatten die Transparenz der Vergabeverfahren, den freien und lautereren Wettbewerb sowie die Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung der Bieter beeinträchtigt.

Der RH hatte u.a. ein unzulässiges Auftragsplitting beim Projekt Neudörfel/Bad Sauerbrunn (TZ 21 des Vorberichts) beanstandet. Für dieses Projekt hatte die KELAG Wärme neben Bundes- auch EU-Förderungen aus Mitteln des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (**EFRE**) erhalten, welche die EFRE-Prüfbehörde³ im Mai 2016 im Zuge einer Stichprobenprüfung untersucht und ebenfalls beanstandet hatte.

Die Förderstelle Kommunalkredit Public Consulting GmbH forderte daraufhin Mitte Dezember 2016 von der KELAG Wärme Fördermittel in Höhe von rd. 725.000 EUR zurück. Sie begründete die Rückforderung mit einer unzulässigen Auftragsvergabe im Unterschwellenbereich anstatt der gebotenen europaweiten Ausschreibung im Einklang mit den Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes 2006.

Der RH analysierte im Rahmen der gegenständlichen Follow-up-Überprüfung Verfahrensschritte einzelner, von der KELAG Wärme durchgeführter Vergaben, wie bspw. Auftragswertermittlung, Wahrung des angemessenen Grades an Öffentlichkeit, Dokumentation der Vergabevorgänge und Einforderung der Kalkulationsformblätter.

Wie nachfolgende Feststellungen im Zuge der Follow-up-Überprüfung zeigten, nahm die KELAG Wärme die vom RH aufgezeigten und in der Folge auch von der EFRE-Prüfbehörde festgestellten Vergabemängel zum Anlass, Vorkehrungen zu treffen, um die Einhaltung der vergaberechtlichen Bestimmungen künftig sicherzustellen.

³ Vormalig im Bundeskanzleramt angesiedelt, ressortiert die EFRE-Prüfbehörde nunmehr zum Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus.

Verfahrenswahl für die Vergaben

7.1

(1) In seinem Vorbericht (TZ 20) hatte der RH der KELAG Wärme empfohlen,

- der Auftragswertermittlung die kumulierten geschätzten Kosten von Bau- und Montageleistungen sowie die voraussichtlichen Abrufe aus den Rahmenvereinbarungen zugrunde zu legen und – bei Überschreitung des von der Europäischen Kommission für Bauaufträge festgelegten Schwellenwerts – eine Vergabe im Oberschwellenbereich durchzuführen, und
- bei der Wahl der Vergabeverfahren für Rahmenvereinbarungen den im Bundesvergabegesetz 2006 vorgesehenen angemessenen Grad an Öffentlichkeit zu gewährleisten, um damit einen möglichst weitgehenden Wettbewerb zu erzielen.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte die KELAG Wärme mitgeteilt, die Empfehlungen des RH umgesetzt zu haben. Mit 10. August 2016 sei eine neue KELAG Vergabeordnung in Kraft gesetzt worden. Diese sehe u.a. vor,

- dass eine Auftragswertschätzung nicht mit der Absicht erfolgen dürfe, den Anwendungsbereich des Bundesvergabegesetzes 2006 zu umgehen, und dass es unzulässig sei, aus sachlichen und technischen Überlegungen zusammengehörige Aufträge zu splitten, sowie
- dass alle Beschaffungen grundsätzlich unter Beachtung der unionsrechtlichen Grundfreiheiten sowie des Diskriminierungsverbots entsprechend den Grundsätzen des freien und lautereren Wettbewerbs, des Transparenzgrundsatzes (angemessener Grad an Öffentlichkeit) und der Gleichbehandlung aller Bewerber sowie Bieter durchzuführen seien.

Die Vergabeordnung sei allen Bediensteten nachweislich zur Kenntnis gebracht und die Kenntnisnahme von diesen bestätigt worden. Damit sei die RH-Empfehlung auf Regelungsebene umgesetzt worden.

(3) a) Der RH stellte nunmehr fest, dass die KELAG mit 10. August 2016 eine Konzerndienstsanweisung, die KELAG Vergabeordnung, in Kraft setzte, welche die vom RH empfohlenen Maßnahmen berücksichtigte. Zu den Vergaben stellte der RH fest:

- In den Jahren 2015 bis 2017 führte die KELAG Wärme 43 Vergabevorhaben über materielle Leistungen über der Wertgrenze von 100.000 EUR und 26 Vergaben über immaterielle Leistungen über 20.000 EUR durch. Die materiellen Leistungen umfassten insgesamt 83 Einzelvergaben (Lose). Die Auftragswerte wurden entsprechend den Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes 2006 vor Durchführung der Vergabeverfahren jeweils für das gesamte Vorhaben geschätzt und nicht, wie vom RH im Vorbericht festgestellt, nur für das einzelne Los.
- Bei jenen Vergabevorhaben, die Bau- und Montageleistungen sowie Abrufe aus Rahmenvereinbarungen umfassten, wurden die geschätzten Auftragswerte aller Lose bereits vor der Wahl des Vergabeverfahrens kumuliert. Dadurch erfolgte kein unzulässiges Auftragsplitting.
- In fünf Fällen lagen die geschätzten Auftragswerte des jeweiligen Vorhabens im Oberschwellenbereich. In neun Fällen mit geschätzten Auftragswerten im Unterschwellenbereich führte die KELAG Wärme ebenfalls ein Verhandlungsverfahren nach vorherigem Aufruf zum Wettbewerb im Oberschwellenbereich durch.

Der RH überprüfte in der Folge die Unterschiede zwischen den geschätzten und den tatsächlich beauftragten Auftragswerten. Nachfolgende Tabelle zeigt die Abweichungen bei den materiellen Leistungen:

Tabelle 1: Unterschied zwischen geschätztem und beauftragtem Auftragswert

	Anteil an den Vergaben	maximale Abweichung	durchschnittliche Abweichung
		in %	
Schätzung niedriger	23	56	27
Schätzung höher	77	91	32

Quellen: KELAG Wärme GmbH; Berechnung: RH

b) Der RH stellte bei der Prüfung ausgewählter Vergabeverfahren folgende Mängel fest:

Tiefbauarbeiten

Am 1. Juli 2015 beauftragte die KELAG Wärme im Wege einer Rahmenvereinbarung Tiefbauarbeiten in Kärnten und Salzburg für den Zeitraum bis 31. Mai 2016 und vereinbarte eine Verlängerungsoption von 1. Juni 2016 bis 31. Mai 2017. Der geschätzte Auftragswert belief sich auf 7 Mio. EUR; tatsächlich bestellte die KELAG Wärme Leistungen im Umfang von rd. 2,95 Mio. EUR und rief bis Ende März 2016 lediglich rd. 18 % der Auftragssumme ab.

Der Auftragnehmer forderte deshalb am 11. April 2016 Mehrkosten in Höhe von rd. 0,50 Mio. EUR. Am 24. Mai 2016 kam es zu einer Einigung, wobei der Auftragnehmer auf die Mehrkosten und die KELAG Wärme auf das Ziehen der Verlängerungsoption verzichteten. Weiters erklärte sich der Auftragnehmer bereit, erforderliche Arbeiten bis Ende Juli 2016 zu den Bedingungen des Rahmenauftrags zu erbringen, um der KELAG Wärme eine Neuausschreibung zu ermöglichen.

Am 28. Juni 2016 startete die KELAG Wärme den Vergabeprozess mit der EU-weiten Bekanntmachung einer neuen Rahmenvereinbarung für Tiefbauarbeiten und erteilte am 18. Oktober 2016 den Auftrag.

Zu Überbrückungszwecken beauftragte die KELAG Wärme im Wege einer Direktvergabe Leistungen für den Zeitraum August bis September 2016. Sie schätzte den Auftragswert auf 89.000 EUR; tatsächlich bezog sie jedoch Leistungen in Höhe von rd. 176.000 EUR. Das Bundesvergabegesetz 2006 in Verbindung mit der Schwellenwertverordnung 2012 i.d.g.F. sah ab 100.000 EUR allerdings keine Direktvergabe, sondern eine Direktvergabe nach vorherigem Aufruf zum Wettbewerb vor.

Dienstleistungen

Die KELAG Wärme beauftragte am 30. Juni 2016 und am 30. März 2017 ein Konzernunternehmen im Wege einer Direktvergabe mit Planungsarbeiten zu Auftragswerten von jeweils 99.000 EUR für die Zeiträume 1. Juli 2016 bzw. 30. März 2017 bis jeweils 31. Dezember 2017. Eine Auftragswertschätzung führte sie vor der Vergabe nicht durch; die Abrechnungssummen lauteten auf rd. 98.000 EUR bzw. rd. 97.000 EUR. Die KELAG Wärme teilte dazu mit, dass es sich dabei um Personaleinsätze im Konzern zur internen Abdeckung von Leistungsspitzen handelte.

7.2

Die KELAG Wärme setzte von den beiden Empfehlungen des RH eine um und eine teilweise um: Die KELAG setzte eine neue Vergabeordnung für den Konzern in Kraft, welche die vom RH empfohlenen Maßnahmen berücksichtigte und die auch die KELAG Wärme übernahm. Den gemäß Bundesvergabegesetz 2006 vorgesehenen angemessenen Grad an Öffentlichkeit stellte die KELAG Wärme durch entsprechende Verhandlungsverfahren nach vorherigem Aufruf zum Wettbewerb im Oberschwellenbereich – auch in mehreren Fällen, in denen dies nicht zwingend geboten war – sicher. Diese Empfehlung des RH setzten die KELAG bzw. die KELAG Wärme um.

Die KELAG Wärme kumulierte für die Wahl des Vergabeverfahrens die Auftragswerte der Einzellose und führte somit kein unzulässiges Auftragswertsplitting durch. Da jedoch der RH bei seiner Überprüfung Mängel im Bereich der Schätzung von Auftragswerten feststellte, welche die Art der Vergabeverfahren beeinflussen konnten, beurteilte er diese Empfehlung als teilweise umgesetzt:

- Der RH stellte kritisch fest, dass die KELAG Wärme die Auftragswerte teilweise erheblich falsch einschätzte. Einerseits schätzte sie 23 % der Fälle um durchschnittlich 27 % niedriger ein als beauftragt, wobei die maximale Abweichung 56 % betrug, andererseits schätzte sie 77 % der Fälle um durchschnittlich 32 % höher ein als beauftragt, wobei die maximale Abweichung 91 % ausmachte.
- Die mangelnde Qualität der Auftragswertschätzung führte zur Beendigung der Rahmenvereinbarung über Tiefbauarbeiten ohne Ziehung der Verlängerungsoption. Für die zur Überbrückung bis zur Neubeauftragung erforderlichen Arbeiten schätzte die KELAG Wärme den Auftragswert zu niedrig ein und wandte daher ein falsches Vergabeverfahren (Direktvergabe anstatt Direktvergabe nach vorherigem Aufruf zum Wettbewerb) an.
- Aus Sicht des RH hätte die KELAG Wärme bei Beendigung der Rahmenvereinbarung über Tiefbauarbeiten mit dem Auftragnehmer eine realistische Restlaufzeit für die noch zu erbringenden Leistungen vereinbaren sollen. Zudem hätte sie das Vergabeverfahren für den nachfolgenden Rahmenvertrag unmittelbar nach Beendigung der vorangegangenen Vereinbarung im Mai 2016 (anstatt erst einen Monat später) in die Wege leiten sollen. Damit hätte nach Beendigung der Rahmenvereinbarung über Tiefbauarbeiten eine ordnungsgemäße Auftragsvergabe stattfinden können.
- Weiters kritisierte der RH, dass die KELAG Wärme zwei Aufträge über Planungsarbeiten an ein Konzernunternehmen ohne entsprechende Bedarfsermittlung und Auftragswertschätzung vergab. Damit entsprachen die Direktvergaben möglicherweise nicht jenen Vergabeverfahren, die auf Basis einer vorherigen Bedarfsermittlung und einer kumulierten Auftragswertschätzung zur Anwendung kommen hätten müssen.

Der RH empfahl der KELAG Wärme, bei der Bedarfsermittlung und der Schätzung der Auftragswerte angemessene Sorgfalt walten zu lassen, um die Richtigkeit des ausgewählten Vergabeverfahrens sicherzustellen und Nachforderungen der Auftragnehmer zu vermeiden.

In diesem Zusammenhang verwies der RH auch auf TZ 20 des Vorberichts, wonach die KELAG Wärme gemäß § 181 Abs. 3 Bundesvergabegesetz 2006 verpflichtet war, den geschätzten Auftragswert der auszuschreibenden Leistung vor Durchführung des Vergabeverfahrens sachkundig zu ermitteln.

7.3

Die KELAG Wärme betonte in ihrer Stellungnahme, dass sie im Zuge einer sehr konservativen Vorgangsweise vorsichtshalber im Oberschwellenbereich ausschreibe, obwohl die zugehörigen Auftragswertschätzungen eine Ausschreibung im Unterschwellenbereich zulassen würden.

Die KELAG Wärme wies weiters darauf hin, dass sie die Auftragswertschätzungen mit der größtmöglichen Sorgfalt durchführe und alle zum relevanten Zeitpunkt verfügbaren Daten, wie bspw. Budgetplandaten, vertriebliche Einschätzungen sowie Erfahrungswerte aus vorangegangenen Ausschreibungsperioden, heranziehe. Sie verwies zudem auf die notwendige Flexibilität hinsichtlich einer möglichen schwankenden Nachfrage nach Fernwärme innerhalb einer Ausschreibungsperiode, bspw. wegen Wünschen und Anforderungen von Kunden sowie Veränderungen auf Energiemärkten und bei Preisstellungen zu Mitbewerbsprodukten. Ebenso sei sie bezüglich Entwicklungs- und Baufortschritt von anderen Projekten und Projektträgern (Kunden, Straßenerhaltern, anderen Infrastrukturunternehmen etc.) abhängig. Dies bedinge, dass sich Auftragswertschätzungen – trotz hoher Sorgfalt – in der Realität nicht immer bestätigen und es in Einzelfällen zu relevanten Abweichungen komme. Darüber hinaus unterlägen die notwendigen Reparaturen und Sanierungen in Fernwärmenetzen während einer Ausschreibungsperiode starken Schwankungen hinsichtlich Zahl und Größe.

Die erzielte Beendigung der Rahmenvereinbarung über Tiefbauarbeiten auf Basis der ursprünglich gestellten Forderungen und unter den gegebenen Umständen sei für die KELAG Wärme eine gute Lösung gewesen. Da eine längere Restlaufzeit des Vertrags verhandlungstechnisch nicht durchsetzbar gewesen sei, habe die KELAG Wärme eine Neuausschreibung schnellstmöglich – nach notwendigen umfangreichen Vorbereitungsarbeiten – in die Wege geleitet. Auch habe sie zur Vermeidung solcher Fälle in Ausschreibungen zu Rahmenvereinbarungen für Tiefbauarbeiten eine Position bezüglich Mehr-/Minderungenabgeltung aufgenommen.

- 7.4 Der RH stimmte den Ausführungen der KELAG Wärme hinsichtlich der notwendigen Flexibilität grundsätzlich zu. Auch nahm er zur Kenntnis, dass in Ausschreibungen von Rahmenvereinbarungen nunmehr eine Position bezüglich Mehr-/Mindermengengebaltung enthalten ist. Allfällige Klauseln in den Ausschreibungen dürfen die zugrunde liegende Auftragswertschätzung nicht beeinträchtigen. Nach Ansicht des RH bestand aber durch die teilweise hohen Abweichungen vom geschätzten Auftragswert ein potenzielles Verteuerungsrisiko für die KELAG Wärme, weil Lieferanten die resultierende Unsicherheit in ihren Angeboten entsprechend einpreisen könnten. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung.

Zuschlagskriterien bei Vergabeentscheidungen

- 8.1 (1) Der RH hatte im Vorbericht (TZ 22) der KELAG Wärme empfohlen, bei Vergabeentscheidungen den Zuschlag entweder an das technisch und wirtschaftlich günstigste Angebot laut den Angaben in der Ausschreibung oder an das Angebot mit dem niedrigsten Preis gemäß dem Bundesvergabegesetz 2006 zu erteilen.

(2) Die KELAG Wärme hatte im Nachfrageverfahren angegeben, dass die neue KELAG Vergabeordnung u.a. das Bestbieterprinzip vorsehe, d.h. bei Ausschreibungen im Ober- und Unterschwellenbereich sei der Zuschlag grundsätzlich für das technisch und wirtschaftlich günstigste Angebot zu erteilen. Bei eindeutiger und klarer Definition des Qualitätsstandards in technischer, wirtschaftlicher und rechtlicher Hinsicht könne der Zuschlag ausnahmsweise für das Angebot mit dem niedrigsten Preis erteilt werden; dies sei insbesondere bei Bauaufträgen unter 1 Mio. EUR von der Einkaufsabteilung in jedem Einzelfall zu prüfen.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die mit 10. August 2016 in Kraft gesetzte KELAG Vergabeordnung (siehe **TZ 7**) die im Nachfrageverfahren näher ausgeführten Vorgaben enthielt und damit die vom RH empfohlenen Maßnahmen berücksichtigte.

Die vom RH überprüften Vergaben beauftragte die KELAG Wärme nach dem Best- bzw. dem Billigstbieterprinzip.

- 8.2 Die KELAG Wärme setzte die Empfehlung des RH um.

Transparenz des Vergabeverfahrens

9.1 (1) Im Vorbericht hatte der RH der KELAG Wärme empfohlen, die Dokumentation der Vergabevorgänge entsprechend den Intentionen des Bundesvergabegesetzes 2006 und unter Beachtung der aktuellen Rechtsprechung vorzunehmen (TZ 23).

(2) Im Nachfrageverfahren hatte die KELAG Wärme mitgeteilt, dass die neue Vergabeordnung die Dokumentation, Transparenz und Nachvollziehbarkeit von Beschaffungsvorgängen verbessere, weil nunmehr sämtliche Beschaffungen – im Rahmen von Ober- oder Unterschwellenwert-Ausschreibungen sowie Direktvergaben nach vorheriger Bekanntmachung – zwingend über ein elektronisches Vergabemanagementsystem abzuwickeln seien. Der gesamte Vergabeprozess von der Bekanntmachung, dem Abruf der Angebotsunterlagen, der Angebotslegung, dem Verhandlungsprozess bis zur Zuschlagsentscheidung werde elektronisch dokumentiert. Direktvergaben unter dem Schwellenwert seien im SAP-System dokumentiert. Zudem würden alle nicht elektronisch erfassten Dokumente in einem nach einheitlicher Struktur aufgebauten elektronischen Ablage-/Dokumentationssystem pro Ausschreibung archiviert. Weiters sei das Verfassen eines Verhandlungsprotokolls bei Verhandlungsverfahren zwingend vorgeschrieben. Damit bestünden weitgehende Regelungen zur umfassenden Dokumentation der Vergabevorgänge.

(3) Wie der RH bereits in TZ 7 feststellte, setzte die KELAG am 10. August 2016 eine Konzerndienstanweisung, die KELAG Vergabeordnung, in Kraft, welche die vom RH empfohlenen Maßnahmen berücksichtigte.

Die KELAG Wärme hatte bereits im Laufe des Jahres 2013 ein elektronisches Vergabemanagementsystem eingeführt und wickelte ab 2014 die Vergaben – mit Ausnahme der Direktvergaben unter dem Schwellenwert – über dieses System ab. Seit 2017 führte sie auch wesentliche Direktvergaben bzw. Preisanfragen über dieses elektronische System durch. Es gewährleistete eine transparente und vollständige Dokumentation des gesamten Vergabeprozesses einschließlich der Kommunikation mit den Bietern.

9.2 Die KELAG Wärme setzte die Empfehlung des RH mit Einführung und Anwendung eines elektronischen Vergabemanagementsystems um.

Angebotsprüfung anhand der Kalkulationsformblätter K 7

- 10.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht der KELAG Wärme empfohlen, die Kalkulationsformblätter K 7 zur Vornahme einer vertieften Angebotsprüfung sowie zur Ermittlung der Preisangemessenheit von Nachtragsleistungen gleichzeitig mit der Angebotsabgabe einzufordern (TZ 25).
- (2) Laut Angaben der KELAG Wärme im Nachfrageverfahren seien die Ausschreibungsbedingungen dahingehend geändert worden, dass K 7-Blätter bei Hoch- und Tiefbauaufträgen bereits bei der Angebotsabgabe vorzulegen seien.
- (3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die KELAG Wärme die Kalkulationsformblätter K 3 (Mittellohn, Regielohn, Gehaltspreis) und K 7 (Preisermittlung) in den Leistungsverzeichnissen von den Bietern bei Angebotslegung verlangte. Im elektronischen Vergabemanagementsystem der KELAG Wärme waren die Kalkulationsformblätter als Pflichtbeilagen hinterlegt. Ohne deren Abgabe konnten die Bieter kein gültiges Angebot abgeben. Bei Auftragserteilung bildeten die Kalkulationsformblätter einen integralen Bestandteil des Bauvertrags.
- 10.2 Die KELAG Wärme setzte die Empfehlung des RH um, indem sie die Kalkulationsformblätter gleichzeitig mit der Angebotsabgabe einforderte.

Rechnungsprüfung

- 11.1 (1) Entsprechend der Empfehlung des RH an die KELAG Wärme im Vorbericht sollte stets auf eine zeitnahe Abrechnung geachtet sowie eine leistungs- und vertragskonforme Vergütung sichergestellt werden, um Überzahlungen zu vermeiden. Weiters wäre auf die Übereinstimmung der durchgeführten bzw. abgerechneten Leistungen mit der Vorgabe (bspw. Preis, Leistungsinhalt) der jeweiligen Leistungsposition in den Ausschreibungsunterlagen zu achten (TZ 28).
- (2) Die KELAG Wärme hatte im Nachfrageverfahren angegeben, dass die Empfehlung des RH zum Anlass genommen worden sei, eine Arbeitsanweisung für die Abwicklung von Baustellenabrechnungen zu erstellen. Die Regelungen seien den Bauleitern nachweislich zur Kenntnis gebracht worden. Hinsichtlich der Empfehlung sei Folgendes normiert:

- Sämtliche Rechnungen (auch Teilrechnungen) seien vor Freigabe auf Richtigkeit und Rechtmäßigkeit zu überprüfen.
- Um Überzahlungen zu vermeiden, seien die Rechnungen vom zuständigen Bauleiter auf Plausibilität hinsichtlich der in Rechnung gestellten Mengen und Beträge zu überprüfen.
- Die Bauleiter hätten vor Baubeginn sämtliche für diese Überprüfung notwendigen Unterlagen (Leistungsverzeichnisse, Bauverträge, gültige Regelprofile etc.) beim Fachbereichsleiter anzufordern und diese Unterlagen für die Rechnungsprüfung auch entsprechend zu verwenden.
- Alle mit der Bauleitung beauftragten Bediensteten seien verpflichtet, die Bestimmungen der Bauverträge, Behördenauflagen und alle sonstigen, den jeweiligen Bauabschnitt betreffenden Schriftstücke zu kennen.
- Grundsätzlich sei auf eine vertragskonforme Vergütung der Rechnungspositionen zu achten.
- Speziell auch bei Nachtragsangeboten und Regieleistungen sei auf die Plausibilität der Preise (im Vergleich zu verwandten Positionen in der Ausschreibung oder durch Rückgriff auf Erfahrungswerte aus anderen Projekten) sowie auf die Angemessenheit der verrechneten Regiestunden, abhängig von der abgerufenen Leistung, Bedacht zu nehmen.
- Abrechnungsmängel seien bei der Rechnungsprüfung umgehend zu reklamieren und allfällige Differenzbeträge nicht auszuzahlen sowie Pönalen und Preisnachlässe abzuziehen.

(3) Wie der RH nunmehr feststellte, regelte die KELAG Wärme im Juni 2016 in einer Arbeitsanweisung die Abwicklung von Baustellenabrechnungen für den Bereich Bautechnik und erweiterte den Anwendungsbereich im November 2017 auf die Bereiche Technik und Betrieb. Wesentliche Inhalte waren u.a. die zeitnahe Abrechnung sowie die Verantwortung der Bau- und Projektleiter bei der Rechnungsprüfung zur Sicherstellung einer leistungs- und vertragskonformen Vergütung.

Der RH überprüfte bei einem Fernwärmeprojekt die Rechnungslegung der Gewerke Hochbau, Kessel, Montage, Rohrlieferung und Tiefbau mit über 30 Rechnungen. Es erfolgte eine zeitnahe Verrechnung durch die Lieferanten sowie eine Überprüfung durch die KELAG Wärme mit entsprechenden Kürzungen bei nicht gerechtfertigten Rechnungspositionen.

11.2

Die KELAG Wärme setzte die Empfehlung des RH um, indem sie die Abwicklung von Baustellenabrechnungen in einer Arbeitsanweisung regelte und diese Vorgaben auch anwandte.

Anwendung des Stellenbesetzungsgesetzes

12.1 (1) In seinem Vorbericht (TZ 42) hatte der RH der KELAG und der KELAG Wärme empfohlen, die Vorgaben des Stellenbesetzungsgesetzes hinsichtlich der Veröffentlichungspflicht der Ausschreibungen von Managerpositionen einzuhalten und Managerposten von Tochtergesellschaften, die dem Stellenbesetzungsgesetz unterliegen, öffentlich auszuschreiben.

(2) Die KELAG Wärme hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass die Position eines weiteren Geschäftsführers – nach vorheriger öffentlicher Ausschreibung gemäß dem Stellenbesetzungsgesetz – mit 1. Jänner 2015 neu besetzt worden sei. Auch für die Tochtergesellschaften seien öffentliche Ausschreibungen für Managerposten vorgesehen.

(3) Der RH stellte nun fest, dass die KELAG als Alleingeschafterin am 22. Dezember 2014 die Bestellung eines zweiten Geschäftsführers der KELAG Wärme per 1. Jänner 2015 beschloss. Darüber hinaus bestellte die KELAG Wärme mit Gesellschafterbeschluss vom 13. Dezember 2017 einen zweiten Geschäftsführer in der Tochtergesellschaft BWI Biowärme Imst Beteiligungs Gesellschaft m.b.H⁴ mit Wirkung 1. Jänner 2018.

Die KELAG und die KELAG Wärme schrieben beide Geschäftsführerpositionen gemäß dem Stellenbesetzungsgesetz aus. Sie verabsäumten jedoch, die Namen der Personen, mit denen die Stellen jeweils besetzt wurden, sowie die Namen jener Personen, die an den Entscheidungen über die jeweiligen Besetzungen mitgewirkt hatten, zu veröffentlichen. Somit hielten sie die Veröffentlichungsvorgaben gemäß § 5 Stellenbesetzungsgesetz bei beiden Geschäftsführerbesetzungen nicht ein.

12.2 Die KELAG und die KELAG Wärme setzten eine Empfehlung hinsichtlich der Einhaltung der Vorgaben des Stellenbesetzungsgesetzes um und eine weitere diesbezügliche Empfehlung teilweise um. Sie schrieben zwar die Geschäftsführerpositionen in Beteiligungsgesellschaften öffentlich aus, die Bekanntmachung des Namens der jeweils bestellten Personen sowie der Namen der bei der Bestellung mitwirkenden Personen unterblieb jedoch.

Der RH hielt seine Empfehlung aufrecht, wonach die Vorgaben des Stellenbesetzungsgesetzes zur Bestellung von Geschäftsführerpositionen vollumfänglich einzuhalten sind.

⁴ Komplementärin der BWI Biowärme Imst Beteiligungs Gesellschaft m.b.H & Co KG

Compliance-Handbuch – Auftragsvergabe

13.1

(1) In seinem Vorbericht (TZ 52) hatte der RH empfohlen, dass die KELAG Wärme den Themenbereich Auftragsvergabe in das Compliance-System einarbeiten sollte. Insbesondere sollten Maßnahmen gesetzt werden, die auch ausführende Auftragnehmer an Verhaltensrichtlinien binden, wie bspw. die vertragliche Vereinbarung eines Verhaltenskodex sowie die Aufnahme von Transparenz- bzw. Antikorruptionsklauseln und Vertragsstrafen in Werkverträge.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte die KELAG Wärme mitgeteilt, die Empfehlung umgesetzt zu haben. Mit November 2013 sei der Themenbereich Vergaberecht empfehlungskonform in das Compliance-Handbuch des KELAG-Konzerns aufgenommen worden. Dieses umfasse nunmehr grundsätzliche Ausführungen zur Bindung von Auftragsvergaben im Sektorenbereich an vergaberechtliche Bestimmungen, Beschreibungen vergaberelevanter Strafdelikte und Erörterungen anhand von Praxisbeispielen sowie Handlungsanweisungen und Verfahrensvorgaben. Weiters sei das Compliance-Handbuch im Frühjahr 2017 um den Punkt „Korruption bei Bauprojekten“ erweitert worden. Darin enthalten seien die Erscheinungsformen von Korruption bei Bauprojekten, wie Bestechung, Betrug und Untreue, sowie dahingehend typische Geschäftsfälle.

Darüber hinaus habe die KELAG ihren Verhaltenskodex auf ihrer Homepage veröffentlicht, in welchem die Korruptionsbekämpfung als Grundwert und die dahingehenden Erwartungen an Geschäftspartner dargelegt werden. Zudem habe die KELAG Wärme entsprechende Compliance-Klauseln in ihre allgemeinen Auftragsbedingungen für Bau- und Dienstleistungen sowie Lieferungen aufgenommen. Diese würden die Auftragnehmer verpflichten, die Gesetze der jeweils anwendbaren Rechtsordnungen einzuhalten und faire Geschäftspraktiken (Verbot jedweder Art von Korruption oder Bestechung sowie des Anbietens, Versprechens oder Gewährens von Vorteilen etc.) anzuwenden.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die KELAG das konzernweite Compliance-System im November 2013 um den Themenbereich Auftragsvergabe erweitert hatte. Im Frühjahr 2017 nahm sie überdies den Punkt „Korruption bei Bauprojekten“ in das Compliance-Handbuch auf.

Die KELAG überband ihre Verhaltensrichtlinie den Auftragnehmern, indem sie diese Richtlinie einerseits auf der Konzern-Homepage veröffentlichte und andererseits Auftragnehmer veranlasste, die Verhaltensregeln zu befolgen. Die KELAG Wärme nahm entsprechende Compliance-Klauseln in ihre allgemeinen Auftragsbedingungen für Bau- und Dienstleistungen sowie Lieferungen auf. Bei schuldhafter Verletzung der vorgesehenen Verpflichtungen durch den Auftragnehmer war die KELAG

Wärme mit sofortiger Wirkung und unbeschadet weiterer Ansprüche berechtigt, den Vertrag aufzulösen.

- 13.2 Der RH stellte fest, dass die KELAG die Empfehlung umsetzte, indem sie den Themenbereich Auftragsvergabe in das Compliance-Handbuch aufnahm; dieses Handbuch war auch für die KELAG Wärme verpflichtend. Darüber hinaus setzte die KELAG Wärme Maßnahmen, um ausführende Auftragnehmer an Verhaltensrichtlinien zu binden, da sie entsprechende Klauseln in ihre allgemeinen Auftragsbedingungen für Bau- und Dienstleistungen sowie Lieferungen aufnahm.

Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen zur Korruptionsprävention und –bekämpfung

- 14.1 (1) In seinem Vorbericht (TZ 57) hatte der RH bemängelt, dass die Compliance-Vorschriften der KELAG keine speziellen Schulungen für die besonders sensiblen Bereiche Vergabe und Bau vorsahen.

Er hatte empfohlen, Schulungen mit dem Schwerpunkt Korruptionsprävention und –bekämpfung im Beschaffungsverfahren zu intensivieren und in den besonders sensiblen Bereichen Vergabe und Bau durchzuführen.

(2) Die KELAG Wärme hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, diese Empfehlung umgesetzt zu haben. Seit dem 4. Quartal 2013 würde sie Compliance-Schulungen neben den bisherigen Schulungsinhalten, wie Anti-Korruption, Datenschutz etc., auch zum Themenbereich Vergaberecht vornehmen. Um die Korruptionsprävention und –bekämpfung im Beschaffungsverfahren zu verstärken, habe sie im November 2016 die besonders sensiblen Bereiche Bau und Vergabe in das Compliance-Schulungsprogramm aufgenommen. Der Bereich Bau werde in der Schwerpunktschulung „Korruption bei Bauprojekten“ abgehandelt. Neben den allgemeinen vergaberechtlichen Themenstellungen in der Compliance-Schulung „Vergaberecht im KELAG-Konzern“ sei auch die Korruptionsprävention Schulungsinhalt. Die Schwerpunkte zur Korruptionsprävention und –bekämpfung würden auch künftig Teil der Compliance-Schulungen sein. Die aktuellen Schulungsunterlagen seien für alle Bediensteten im Intranet frei zugänglich.

(3) Durch Einsichtnahme etwa in Schulungsunterlagen und Teilnehmerlisten konnte sich der RH überzeugen, dass die mit dem Bau- und Vergabebereich befassten Bediensteten im Bereich Korruptionsprävention und –bekämpfung geschult wurden. Insbesondere wurden relevante Inhalte anhand von Fallbeispielen illustriert.

14.2

Die KELAG setzte die Empfehlung um, Schulungen mit dem Schwerpunkt Korruptionsprävention und –bekämpfung zu intensivieren und auch in den besonders sensiblen Bereichen Vergabe und Bau durchzuführen.

Schlussempfehlungen

- 15 Der RH stellte fest, dass die KELAG–Kärntner Elektrizitäts–Aktiengesellschaft bzw. die KELAG Wärme GmbH von 13 überprüften Empfehlungen zehn umsetzten, zwei teilweise und eine nicht umsetzten.

Umsetzungsgrad der Empfehlungen der Vorberichte Reihen Bund 2016/2, Kärnten 2016/1, Niederösterreich 2016/1, Tirol 2016/1 und Wien 2016/1			
Vorbericht		Follow-up-Überprüfung	
TZ	Empfehlungsinhalt	TZ	Umsetzungsgrad
5	Die Wertgrenze für die Genehmigungspflicht des Aufsichtsrats der KELAG–Kärntner Elektrizitäts–Aktiengesellschaft bei Erwerb bzw. Veräußerung von Beteiligungen wäre in Form einer Gesamtbetrachtung zu konkretisieren; so sollten nicht nur der nominelle Kaufpreis bzw. das investierte Nominalkapital zur Berechnung, sondern bspw. auch die im Zusammenhang mit dem Erwerb stehenden Kapitalerfordernisse für Investitionen, die geplante Höhe des Gesamtengagements oder die Höhe finanzieller Verpflichtungen herangezogen werden.	3	nicht umgesetzt
14	Die KELAG Wärme GmbH sollte bei ihren Beteiligungen die Voraussetzungen für eine effektive Steuerung und ein aktives Beteiligungsmanagement schaffen. Sie sollte sich rechtzeitig ein Bild über die tatsächliche Lage in ihren Beteiligungsgesellschaften verschaffen, um höheren und anhaltenden Verlusten entgegenzusteuern und Überschuldungen zu vermeiden.	4	umgesetzt
16	Ein umfassendes Beteiligungsmanagement wäre einzurichten, das nicht nur das operative Controlling, sondern auch eine Mandatsbetreuung sowie ein strategisches Controlling umfasst. Um Doppelgleisigkeiten zu vermeiden, wäre eine Abstimmung zwischen dem Beteiligungsmanagement der KELAG und jenem der KELAG Wärme herzustellen.	5	umgesetzt
20, 21	Gemäß Bundesvergabegesetz 2006 wären die kumulierten geschätzten Kosten von Bau- und Montageleistungen sowie die voraussichtlichen Abrufe aus den Rahmenvereinbarungen der Auftragswertermittlung zugrunde zu legen und – bei Überschreitung des von der Europäischen Kommission für Bauaufträge festgelegten Schwellenwerts – eine Vergabe im Oberschwellenbereich durchzuführen.	7	teilweise umgesetzt
20	Bei der Wahl der Vergabeverfahren für Rahmenvereinbarungen wäre der im Bundesvergabegesetz 2006 vorgesehene angemessene Grad an Öffentlichkeit zu gewährleisten, um damit einen möglichst weitgehenden Wettbewerb erzielen zu können.	7	umgesetzt
22	Der Zuschlag wäre entweder an das technisch und wirtschaftlich günstigste Angebot laut den Angaben in der Ausschreibung oder an das Angebot mit dem niedrigsten Preis gemäß dem Bundesvergabegesetz 2006 zu erteilen.	8	umgesetzt
23	Die Dokumentation der Vergabevorgänge wäre entsprechend den Intentionen des Bundesvergabegesetzes 2006 und unter Beachtung der aktuellen Rechtsprechung vorzunehmen.	9	umgesetzt
25	Die K 7–Blätter wären zur Vornahme einer vertieften Angebotsprüfung sowie zur Ermittlung der Preisangemessenheit von Nachtragsleistungen gleichzeitig mit der Angebotsabgabe einzufordern.	10	umgesetzt
28	Es sollte stets auf eine zeitnahe Abrechnung geachtet sowie eine leistungs- und vertragskonforme Vergütung sichergestellt werden, um Überzahlungen zu vermeiden. Weiters wäre auf die Übereinstimmung zwischen durchgeführten bzw. abgerechneten Leistungen mit der Vorgabe (bspw. Preis, Leistungsinhalt) der jeweiligen Leistungsposition in den Ausschreibungsunterlagen zu achten.	11	umgesetzt
42	Die Vorgaben des Stellenbesetzungsgesetzes hinsichtlich der Veröffentlichungspflicht der Ausschreibungen von Managerpositionen wären einzuhalten.	12	teilweise umgesetzt
42	In Zukunft sollten Managerposten von Tochtergesellschaften, die dem Stellenbesetzungsgesetz unterliegen, öffentlich ausgeschrieben werden.	12	umgesetzt

Umsetzungsgrad der Empfehlungen der Vorberichte Reihen Bund 2016/2, Kärnten 2016/1, Niederösterreich 2016/1, Tirol 2016/1 und Wien 2016/1			
Vorbericht		Follow-up-Überprüfung	
TZ	Empfehlungsinhalt	TZ	Umsetzungsgrad
52	Der Themenbereich Auftragsvergabe wäre in das Compliance-Handbuch einzuarbeiten. Es sollten Maßnahmen gesetzt werden, die auch ausführende Auftragnehmer an Verhaltensrichtlinien binden, wie bspw. die vertragliche Vereinbarung eines Verhaltenskodex sowie die Aufnahme von Transparenz- bzw. Antikorruptionsklauseln und Vertragsstrafen in Werkverträge.	13	umgesetzt
57	Schulungen mit dem Schwerpunkt Korruptionsprävention und -bekämpfung im Beschaffungsverfahren wären zu intensivieren und auch in den besonders sensiblen Bereichen Vergabe und Bau durchzuführen.	14	umgesetzt

Anknüpfend an den Vorbericht hob der RH die folgenden teilweise oder nicht umgesetzten Empfehlungen an die KELAG-Kärntner Elektrizitäts-Aktiengesellschaft und die KELAG Wärme GmbH (nunmehr KELAG Energie & Wärme GmbH) hervor:

- (1) Die KELAG-Kärntner Elektrizitäts-Aktiengesellschaft sollte die Wertgrenze für die Genehmigungspflicht des Aufsichtsrats bei Erwerb bzw. Veräußerung von Beteiligungen an eine Gesamtbetrachtung binden. (TZ 3)
- (2) Die Bedarfsermittlung und die Schätzung der Auftragswerte durch die KELAG Wärme GmbH (nunmehr KELAG Energie & Wärme GmbH) wären mit angemessener Sorgfalt durchzuführen, um sowohl die Richtigkeit des ausgewählten Vergabeverfahrens sicherzustellen als auch Nachforderungen der Auftragnehmer zu vermeiden. (TZ 7)
- (3) Bei der Bestellung von Geschäftsführerpositionen wären die Vorgaben des Stellenbesetzungsgesetzes vollumfänglich – neben der Ausschreibungspflicht gemäß § 2 auch die Veröffentlichungspflicht gemäß § 5 – einzuhalten. (TZ 12)



KELAG Wärme GmbH;
Follow-up-Überprüfung



KELAG Wärme GmbH;
Follow-up-Überprüfung



**Rechnungshof
Österreich**

Wien, im April 2019

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

Anhang

Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger

Anmerkung: Im Amt befindliche Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger in **Fettdruck**

KELAG Energie & Wärme GmbH
(vormals KELAG Wärme GmbH)

Geschäftsführung/Vorstand

Dipl.-Ing. Günther Stückler
Adolf Melcher

(seit 1. November 2010)
(seit 1. Jänner 2015)

R
—
H

