



Landesrechnungshof
Niederösterreich

Telefonie in der Landesverwaltung

Bericht 10 | 2013

Telefonie in der Landesverwaltung

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	1
1. Prüfungsgegenstand	1
2. Gebarungsumfang	4
3. Rechtliche Grundlagen	7
4. Organisation	11
5. Technische Erstberatung	15
6. Ausschreibung und Vergabe der Telefonanlage	26
7. Installation und Inbetriebnahme der Telefonanlage	48
8. Provider Mobil- und Festnetzanschlüsse	57
9. Ausgabenentwicklung	73
10. Funkversorgungsanlagen	74
11. Tabellenverzeichnis	77

Telefonie in der Landesverwaltung Zusammenfassung

Das Land NÖ investierte 21,45 Millionen Euro in die Telefonie der Landesverwaltung. Davon entfielen 11,66 Millionen Euro auf die Verbesserung der Telekommunikation und 9,79 Millionen Euro auf die Erneuerung der Providerdienstleistungen.

Die Projekte bezweckten neben der Eingliederung der Mobiltelefonie auch Einsparungen beim Betrieb der Anlagen sowie bei Grundgebühren und Verbindungsentgelten.

Mit den Projekten konnte eine organisationsübergreifende Lösung erreicht werden. Die jährlichen Ausgaben für die Telefonanlage sanken um rund zwei Millionen Euro auf eine Million Euro, wobei die Telefonanlage nicht gemietet sondern angekauft wurde. Die jährlichen Providerkosten für Festnetz- und Mobiltelefonie verminderten sich um rund 240.000,00 Euro, wobei die Serviceverträge noch bis 2015 bzw. 2017 laufen.

Obwohl um insgesamt 847.229,20 Euro externe Beratung in Anspruch genommen wurde, wiesen Ausschreibungen, Vergaben und Abrechnungen teilweise Mängel auf.

Die NÖ Landesregierung hob in einer Stellungnahme vom 3. September 2013 hervor, dass sich durch fünf – alle Bereiche der Landesverwaltung, samt Landesheimen und Straßenverwaltung sowie die NÖ Landeskliniken-Holding mit Landeskliniken umfassende – erfolgreich abgeschlossene Projekte jährlich Einsparungen von 2.240.000,00 Euro ergaben. Sie teilte mit, dass 19 Empfehlungen entsprochen wird.

Der Landesrechnungshof verwies auf den sachlichen und zeitlichen Zusammenhang der einzelnen Projekte zur „Telefonie in der Landesverwaltung“, die daher vereinfacht als Projekt bzw. Projektphasen bezeichnet wurden. Die Stellungnahme erforderte teilweise eine Gegenäußerung insbesondere zu den sechs offen gebliebenen Empfehlungen. Im Übrigen nahm der Landesrechnungshof die Ausführungen der NÖ Landesregierung zu Kenntnis.

Organisation

Die Projektleitung war beim Amt der NÖ Landesregierung im Fachbereich LAD1-IT eingerichtet, der das Projekt wie folgt termingerecht abwickelte:

- Technische und rechtliche Beratung für die Vorbereitung der Ausschreibungsunterlagen
- Ausschreibung und Vergabe der Telefonanlage (NGCN@NÖ)

- Aufbau und Inbetriebnahme der Telefonanlage (NÖ verbunden)
- Neuausschreibung der Providerdienstleistungen

Die Telefonanlage umfasste eine zentrale Telekommunikationsanlage mit dezentralen Anlagenteilen und einen Verbund aus 217 Einzelanlagen mit 12.615 Endgeräten. Die finanzielle Bedeckung erfolgte aus verschiedenen Vorschlagsansätzen. Trotz Investitionskosten über 3,6 Millionen Euro war – im Unterschied zu Bauvorhaben – keine grundsätzliche Beschlussfassung des NÖ Landtags vorgesehen.

Technische und rechtliche Beratung

Die technische Erstberatung für die Vorbereitung der Ausschreibungsunterlagen wurde in einem Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung an eine Arbeitsgemeinschaft vergeben, der eine Überschreitung der Angebotssumme von 25.247,95 Euro oder rund 16 Prozent zugestanden wurde.

Ein Mitglied dieser Arbeitsgemeinschaft erhielt in der Folge direkt die Aufträge für die technische Beratung bei der Installation und Inbetriebnahme der Telefonanlage sowie bei der Neuausschreibung der Providerdienstleistungen. Die Direktvergaben wurden – gestützt auf eine „Vergaberechtliche Stellungnahme“ – mit dem Eintritt in einen Rahmenvertrag begründet, was jedoch nur teilweise vollzogen wurde.

Die rechtliche Beratung erging ohne Preis-Leistungs-Vergleich direkt an eine Rechtsanwältin Gesellschaft, der zusätzliche Aufträge und Kosten von 39.140,60 Euro zugestanden wurden.

Ausschreibung der Telefonanlage

Rund zwei Drittel des Auftragswerts für die Telefonanlage von 10 Millionen Euro entfielen auf das siebenjährige Service.

Der Bedarf an Endgeräten wurde vor der Auftragsvergabe verifiziert und war um 2.389 Stück geringer als in der Ausschreibung, in der 9.111 Standard- und 1.860 Advanced-Endgeräte vorgesehen waren. Das wies auf eine ungenaue Vorbereitung hin.

Installation und Inbetriebnahme der Telefonanlage

Die Installation und die Inbetriebnahme der Telefonanlage erfolgten termingerecht als Teilprojekt „NÖ verbunden“.

Provider für Mobil- und Festnetz

Die Neuausschreibung der Providerdienstleistungen in Losen sollte die generell rückläufigen Telekommunikationsentgelte einem Wettbewerb unterziehen. Das gelang mit zwei Teilnahmeanträgen, die nach Verhandlungen für unterschiedliche Lose beauftragt wurden, nur bedingt.

Vergabeverfahren

Die Voraussetzungen für die Anwendung des – nur für Ausnahmefälle zulässigen und aufwändigen – Verhandlungsverfahrens bei der Vergabe der Telefonanlage und der Providerdienstleistungen lagen nur teilweise vor.

Funkversorgungsanlagen

Im Jahr 2012 nahm das Land NÖ aus der Vermietung von Liegenschaften für Funkversorgungsanlagen 118.819,42 Euro ein. Die unterschiedlichen Vertragsgrundlagen sollten vereinheitlicht werden.

1. Prüfungsgegenstand

Der Landesrechnungshof überprüfte die Beschaffung einer neuen Telefonanlage für die Landesverwaltung, bestehend aus 217 Einzelanlagen und 12.615 Endgeräten samt deren siebenjährigem Service. Das Projekt „Telefonie in der Landesverwaltung“ integrierte auch das neue Vermittlungssystem und die Mobiltelefonie sowie die dezentralen Anlagen der Gruppe Straße (Straßenbauabteilungen, Straßenmeistereien, Brückenmeistereien), die Bezirkshauptmannschaften, die Gebietsbauämter und die Landesheime. Im NÖ Landhaus und im Parallelrechenzentrum wurden redundante Zentralsysteme aufgebaut. Außerdem überprüfte der Landesrechnungshof die Neuausschreibung der Providerdienstleistungen, mit der Einsparungen bei den Grundgebühren und Verbindungsentgelten in den Bereichen Festnetz- und Mobiltelefonie erzielt werden sollten.

Die Projektverantwortung lag in erster Linie bei der Abteilung Landesamtsdirektion Informationstechnologie LAD1-IT (im Folgenden mit „Fachbereich LAD1-IT“ bezeichnet).

Ziel der Gebarungsüberprüfung war, auf der Grundlage der Rechtmäßigkeit die Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit des Projekts zu überprüfen, um allenfalls mögliche Einsparungen und Verbesserungen für zukünftige Vorhaben im IT-Bereich zu erarbeiten.

Der Landesrechnungshof konzentrierte sich dabei auf die Erreichung der Projektziele, die Vorbereitung und Abwicklung des Projekts einschließlich der Beschaffungen, der Beratungen, der Termin- und Kostenkontrolle sowie der Abrechnung.

Der Prüfungszeitraum erstreckte sich aufgrund des Projektumfangs und der langen Projektdauer auf die Jahre 2005 bis 2012.

Prüfungsmethode

Der Landesrechnungshof stützte sich auf die angeforderten elektronischen Akten und sonstigen übermittelten Unterlagen. Dazu holte er ergänzende Auskünfte ein.

Um die Übersichtlichkeit zu erhöhen und die Lesbarkeit zu verbessern, wurden personenbezogene Bezeichnungen im Bericht grundsätzlich nur in einer Geschlechtsform verwendet und umfassten Männer und Frauen gleichermaßen.

Die im Bericht angeführten Euro-Beträge wurden grundsätzlich mit Umsatzsteuer dargestellt, weil diese aufgrund der Finanzierung aus dem Landeshaushalt vom Land NÖ zu tragen war.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

In den Jahren 2005 bis 2010 wurden von der Landesverwaltung im Bereich Telekommunikation 5 eigenständige Projekte erfolgreich abgeschlossen. Diese 5 im Folgenden noch näher umschriebenen Projekte umfassten erstmals alle Bereiche der Landesverwaltung inklusive der Landesheime und der Straßenverwaltung, sowie bei 2 Projekten auch die NÖ Landesklinikenholding mit den Landeskliniken, um möglichst hohe Synergieeffekte zu ermöglichen.

Durch diese koordinierte Vorgangsweise ergeben sich für das Land Einsparungen von jährlich 2.240.000,00 Euro.

Demgegenüber stehen einmalig 847.229,20 Euro an Kosten für externe Beratungsleistungen.

Durch die Zusammenfassung des NÖ Landesrechnungshofes der Einzelprojekte in ein einziges Gesamtprojekt kommt es zu vermeintlichen Kostenüberschreitungen, die so nicht bzw. nur in weit geringerem Ausmaß stattgefunden haben (näheres siehe Ausführungen zu Punkt 2. Gebarungsumfang).

Der Wettbewerb wurde in keiner Weise beschränkt und durch die dargestellte Vorgangsweise ergaben sich keineswegs Nachteile für das Land, sondern die oben angeführten Einsparungen.

Äußerung des Landesrechnungshofs Niederösterreich:

Der Landesrechnungshof stellte klar, dass die alte Telefonanlage gemietet und die neue zur Gänze gekauft wurde. Die Einsparungen von rund zwei Millionen Euro pro Jahr waren ausschließlich auf das entfallene Mietentgelt zurückzuführen. Da die Verträge noch bis 2015 bzw. 2017 laufen, ist ein endgültiger Vergleich der Gesamtkosten erst am Ende der Vertragslaufzeit möglich. Daher empfahl der Landesrechnungshof, auch die weitere Entwicklung der Kosten zu verfolgen.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Der Prüfungsgegenstand erstreckte sich auf folgende 5 eigenständige Projekte und nicht auf ein Projekt mit mehreren Projektphasen. Dieser Umstand wird auch, wie vom NÖ Landesrechnungshof in Punkt 4.3, Aktenführung, aufgezeigt, mittels getrennter Aktendokumentation unterstrichen und zeigt sich auch in den unterschiedlichen personellen Zusammensetzungen der einzelnen Projektteams.

Projekt 1: Vergabeverfahren Beratersuche Erneuerung Telefonanlagen in den Jahren 2005 und 2006

Ziel: Beratungsunternehmen auswählen, das in Projekt 2 ein Detailkonzept für ein künftiges Sprachkommunikationssystem auszuarbeiten und Beratung im Zuge des notwendigen Vergabeverfahrens sicher zu stellen hatte.

Projekt 2: Vergabeverfahren zur Beschaffung und Betrieb der neuen Telefonanlagen (NGCN@NÖ) in den Jahren 2006 bis 2008

Ziel: Erarbeitung der künftigen Telekommunikationsstrategie für die gesamte Landesverwaltung anhand der tatsächlichen Anforderungen und der aktuellen technischen Möglichkeiten unter Berücksichtigung der Kosten sowie Vergabe und Zuschlag der Lösung. Die Dauer zeigt, dass es sich bei diesem Projekt um das schwierigste und langwierigste der fünf Projekte gehandelt hat. Die in Projekt 1 gefundene Firma hat dabei den technischen Teil übernommen. Das Vergabeverfahren wurde gemeinsam mit der NÖ Landesklinikenholding durchgeführt, wobei ein Rechtsanwaltsbüro federführend war.

Projekt 3: Umsetzung (Installation und Implementierung) der neuen Telefonanlagen (Niederösterreich verbunden) in den Jahren 2008 und 2009

Ziel: Umstellung des Telekommunikationsbetriebes mit dem neuen Lieferanten.

Projekt 4: Erneuerung Providerverträge in den Jahren 2009-2010

Ziel: Technische Anforderungen für die künftigen Providerleistungen (Festnetz und Mobilnetz) festlegen und in einem Vergabeverfahren günstigere Preise erzielen. Das Vergabeverfahren wurde gemeinsam mit der NÖ Landesklinikenholding durchgeführt.

Projekt 5: Erneuerung Datenleitungen (NÖWAN) in den Jahren 2009-2010

Ziel: Technische Anforderungen für die künftigen Datenverbindungen festlegen und in einem Vergabeverfahren günstigere Preise erzielen.

Alle 5 Projekte wurden von 2005 bis 2010 abgewickelt wobei die Dauer der 4 Vergabeverfahren von jeweils rund 6 Monaten, insgesamt 2 Jahre (Ausnahme Vergabeverfahren Telekommunikationsanlagen, das deutlich länger dauerte), bereits in den Projektlaufzeiten inkludiert ist.

Die Donauuniversität schränkt den zeitlichen Rahmen eines Projektes auf 2 Monate bis 2 Jahre ein.

(Certified Projectmanager Lehrgang, Procon Unternehmensberatung 2005)

Roland Berger Strategy Consultants stellen fest: „20% aller IT-Projekte werden abgebrochen; jedes zweite dauert länger oder wird teurer als geplant. Die Wahrscheinlichkeit des Scheiterns steigt mit der Dauer und Komplexität von Projekten.“

(Studie „Projekte mit Launch Management auf Kurs halten. Warum IT-Großprojekte häufig kentern und Projekterfolg kein Glücksspiel ist“, Roland Berger Strategy Consultants, 2008)

Wie bereits dargelegt, handelte es sich insgesamt um 5 unterschiedliche Projekte, um den Expertenmeinungen von Donauuniversität und Roland Berger Rechnung zu tragen (die nur beispielhaft für viele ähnliche Meinungen angeführt sind) und Probleme wegen zu langer Projektdauer zu vermeiden.

Äußerung des Landesrechnungshofs Niederösterreich:

Die angeführten Projekte standen in einem sachlichen und zeitlichen Zusammenhang und waren für die projektierte „Erneuerung der Telefonanlage“ erforderlich. Im Sinn des Vergaberechts waren alle dazugehörigen Leistungen einschließlich aller Optionen und etwaiger Vertragsverlängerungen gemäß § 13 Abs 1 BVergG 2006 zu berücksichtigen.

Die Prüfung der „Telefonie in der Landesverwaltung“ bzw. der „Erneuerung der Telefonanlage“ auf Richtigkeit, Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit hatte die damit zusammenhängenden Aufträge, Vergabeverfahren, Beratersuche, Konzeptionen, Beschaffungen und Inbetriebnahmen zu umfassen. Für diese Beurteilung war nicht entscheidend, ob die Erneuerung der Telefonanlage vereinfacht als Projekt (Gesamtprojekt, Vorhaben) oder als unterschiedliche Projekte bezeichnet wurden.

Der Projektumfang und die Projektdauer wurden vom Landesrechnungshof nicht kritisiert, ebenso wenig wie die Unterteilung und Abwicklung der „Erneuerung der Telefonanlage“ in einzelne Projekte oder Projektphasen.

2. Gebarungsumfang

Die von der NÖ Landesregierung genehmigten Auftragssummen für die Projektphasen 1 bis 3 „Telefonie in der Landesverwaltung“ betragen insgesamt 11.658.696,61 Euro. Die genehmigten Auftragssummen für die Providerdienstleistungen Festnetz- und Mobilnetztelefonie betragen insgesamt 9.375.345,16 Euro. Die finanzielle Bedeckung erfolgte aus verschiedenen Ansätzen. Die Auftragssummen enthielten Zuschläge für Unvorhergesehenes und Reserven, die teilweise ausgeschöpft wurden.

Tabelle 1: Gebarungsumfang

Telefonie in der Landesverwaltung				
Leistungen	Angebot	Auftrag	Abrechnung	Diff. Angebot u. Abrechnung
Projektphasen 1-3				
Beratungskosten				
Technische Erstberatung	162.352,80	186.705,72	187.600,75	25.247,95
Zusatzbeauftragungen	61.512,00	61.512,00	61.512,00	0,00
Summe techn. Beratung	223.864,80	248.217,72	249.112,75	25.247,95
Rechtsberatung	59.400,00	59.400,00	98.540,60	39.140,60
Summe Beratungskosten	283.264,80	307.617,72	347.653,35	64.388,55
Telefonanlage				
Techn. Beratung Umsetzung	249.000,00	390.000,00	245.309,04	-3.690,96
Telefonanlage bis 2015	9.999.917,69	10.961.078,89	7.386.492,14*)	
Summe Projektphasen 1-3	10.532.182,49	11.658.696,61		
Providerdienstleistungen Festnetz/Mobil				
Technische Beratung	283.325,66	297.000,00	254.266,81	-29.058,85
Kosten bis 2017	9.489.781,40	9.078.345,16	1.840.705,40**)	
Summe Provider	9.773.107,06	9.375.345,16		

*) Abrechnungssumme bis 6/2012

**) Abrechnungssumme 11/2010 bis 12/2012

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Zur Tabelle 1: Gebarungsumfang: in der Zeile Rechtsberatung weist der NÖ Landesrechnungshof auf eine Differenz von 39.140,60 hin. Aus Sicht der Landesregierung handelt es sich lediglich um eine (gut begründete) Überschreitung des ursprünglichen Auftrags in der Höhe von € 6.833,59.

Die Zeitpunkte der weiteren Aufträge an das Rechtsanwaltsbüro zeigen, dass diese Aufträge mit dem ursprünglichen Auftrag zur Durchführung eines Vergabeverfahrens nichts zu tun hatten, da das Vergabeverfahren zu diesen Zeitpunkten bereits abgeschlossen war.

Auftragsdatum bzw. Leistungszeitraum	Betrag	Projekt	Grund
Juli 2007 bis März 2008	€ 59.400,--	Vergabeverfahren Sprachkommunikationsanlagen	Ursprünglicher Auftrag
Juli 2007 bis März 2008	€ 6.833,59	Vergabeverfahren Sprachkommunikationsanlagen – tatsächliche Überschreitung	Überprüfung der technischen Unterlagen aus rechtlicher Sicht, um hier Nachforderungen der Bieter oder Einsprüche nach Möglichkeit auszuschließen.
10.6.2008	€ 23.301,77	Schlichtung Das Projekt zur Vergabe der Sprachkommunikationsanlagen war mit der Zuschlagsempfehlung abgeschlossen. Die Schlichtungsverhandlung war nicht Teil des ursprünglichen Auftrags.	Schlichtungsverfahren Vergabe Sprachkommunikationsanlagen
18.11.2008	€ 8.400,--	Nicht Teil des Vergabeverfahrens; Voraussetzung für raschen Projektstart „Erneuerung Festnetz- und Mobilfunkprovider“	Gutachten zum Vertragsbeitritt in den Rahmenvertrag der NÖ LKH
13.10.2009	€ 1.855,98	Nicht Teil des Vergabeverfahrens; laufender Betrieb Sprachkommunikationssysteme	Anfertigung einer Stellungnahme für Pönalverhandlungen mit dem Auftragnehmer zum Thema Verfügbarkeit

Gegenäußerung des Landesrechnungshofs Niederösterreich:

Der Landesrechnungshof stellte klar, dass für die finanzielle Belastung des Landeshaushalts kein Unterschied bestand, ob die Differenz zwischen Angebot und Abrechnung von 39.140,49 Euro in einem oder in Teilbeträgen aufgelistet wird. Dieser Betrag setzt sich wie folgt zusammen:

- Überschreitung der Auftragssumme (Summe aller gestellten und angewiesenen Teilrechnungen) von 7.438,83 Euro
- Kosten für das Schlichtungsverfahren 23.301,76 Euro
- Kosten für das Gutachten, 8.400,00 Euro

Diese Ausgaben standen im sachlichen Zusammenhang mit der Erneuerung der Telefonanlage. Die Rechnung über 1.855,98 Euro schien in der vom Fachbereich LAD1-IT übermittelten Kostenaufstellung nicht auf. Das bestätigt die kritischen Bemerkungen des Landesrechnungshofs zur Verfolgung der Projektkosten.

3. Rechtliche Grundlagen

Für das Projekt „Telefonie in der Landesverwaltung“ und die damit verbundenen Beschaffungen galten neben den allgemeinen Grundsätzen der Verwaltungsführung der NÖ Landesverfassung 1979 (Gesetzmäßigkeit, Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit sowie Angemessenheit der angewandten Mittel) insbesondere folgende rechtliche Grundlagen.

3.1 Vergaberecht

Für die Vergabe von Leistungen war in Abhängigkeit vom Zeitpunkt der Einleitung des Verfahrens das Bundesvergabegesetz 2002 (BVergG 2002) oder das Bundesvergabegesetz 2006 (BVergG 2006) in der jeweils geltenden Fassung anzuwenden. Für die zu vergebenden Liefer- und Dienstleistungsaufträge galten folgende EU-Schwellenwerte, welche den nationalen Unterschwellenbereich vom internationalen Oberschwellenbereich abgrenzten:

Tabelle 2: Übersicht über die EU Schwellenwerte 2005 bis 2012

EU-Schwellenwerte in Euro (exkl. USt)	
Zeitraum	Lieferungen, Dienstleistungen
1.3.2005 bis 31.12.2005	236.000
1.1.2006 bis 31.12.2007	211.000
1.1.2008 bis 31.12.2009	206.000
1.1.2010 bis 31.12.2011	193.000
ab 1.1.2012	200.000

Die Vergabeverfahren waren nach den im Bundesvergabegesetz vorgesehenen Verfahren unter Beachtung der unionsrechtlichen Grundfreiheiten sowie des Diskriminierungsverbots entsprechend den Grundsätzen des freien und lauten Wettbewerbs und der Gleichbehandlung aller Bewerber und Bieter durchzuführen. Die Vergabe hatte demnach an befugte, leistungsfähige und zuverlässige Unternehmer zu angemessenen Preisen zu erfolgen.

Welches oder welche Vergabeverfahren zulässig waren, richtete sich nach dem geschätzten Auftragswert. Daher war vor der Durchführung des Projekts bzw. der Teilprojekte jeweils der voraussichtliche Auftragswert (Gesamtwert ohne Umsatzsteuer) sachkundig zu schätzen oder zu ermitteln. Dabei waren alle zu einem Vorhaben gehörigen Leistungen einschließlich aller Optionen und etwaiger Vertragsverlängerungen zu berücksichtigen.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass die voraussichtlichen Auftragswerte am Beginn des Projektes „Telefonie in der Landesverwaltung“ nicht geschätzt oder nicht dokumentiert wurden. Der Fachbereich LAD1-IT ging von einer Vergabe im Oberschwellenbereich aus.

Ergebnis 1

Um das richtige Vergabeverfahren zu bestimmen, hat der Fachbereich LAD1-IT die voraussichtlichen Auftragswerte sachkundig zu schätzen oder zu ermitteln und dies zu dokumentieren.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

In Zukunft wird entsprechend der Empfehlung des NÖ Landesrechnungshofes gehandelt werden.

Äußerung des Landesrechnungshofs Niederösterreich:

Die Stellungnahme wurde zur Kenntnis genommen.

Vertragsbestimmungen

Für das Projekt galten die „Allgemeinen Vertragsbedingungen des Bundeslandes Niederösterreich für die Lieferung, Implementierung, Einführung und Service von IT-Systemen und Internet-Applikationen bzw. sonstiger IT-Dienstleistungen“ (AVB IT) des Fachbereichs LAD1-IT.

ÖNORM A 2060: „Allgemeine Vertragsbestimmungen für Leistungen, Vertragsnorm“

Diese wichen teilweise inhaltlich und strukturell von der ÖNORM A 2060 und von anderen allgemeinen Vertragsbedingungen des Landes NÖ ab. Beispielsweise galten im Hoch- und Tiefbau ein Deckungsrücklass von fünf Prozent und ein Haftungsrücklass von zwei Prozent des jeweiligen Rechnungsbetrags; die AVB IT sahen hingegen einen Deckungsrücklass von sieben Prozent und einen Haftungsrücklass von drei Prozent vor.

Weitere Abweichungen betrafen die Abrechnungsgrundlagen, die Mengenberechnung, die Rechnungslegung und die Zahlungsfälligkeit von 30 bzw. 45 Tagen.

Der Landesrechnungshof erachtete es als zweckmäßig, wenn das Land NÖ möglichst einheitliche allgemeine Vertragsbestimmungen verwendet, die ÖNORM A 2060 in den Ausschreibungsunterlagen integriert und eigene Ausarbeitungen auf ein Mindestmaß beschränkt. Das vermindert den Aufwand für die Bieter und erhöht die Rechtssicherheit, was auch für das Land NÖ als Auftraggeber wirtschaftlich und zweckmäßig ist.

Der Landesrechnungshof empfahl der Abteilung Landesamtsdirektion LAD1 folgende Struktur für Lieferungen und Dienstleistungen für den IT-Bereich:

- ÖNORM A 2060
- „Allgemeine Vertragsbestimmungen des Landes NÖ“ auf Basis der ÖNORM A 2060 und begründete abweichende oder ergänzende Vertragsbestimmungen bei Lieferungen und Dienstleistungen
- Spezifische „Vertragsbestimmungen für IT-Lieferungen und IT-Dienstleistungen des Landes NÖ“, welche sich auf IT-spezifische Vertragsbestimmungen beschränken

Ergebnis 2

Die Abteilung Landesamtsdirektion LAD1 sollte von der ÖNORM A 2060 abweichende und unterschiedliche allgemeine Vertragsbestimmungen des Landes NÖ vermeiden und auf ein Mindestmaß beschränken.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Mit der Abteilung Landesamtsdirektion/Rechtsbüro wurde bereits vereinbart, gemeinsam zu versuchen, entsprechende Vertragsbestimmungen, wie vom Rechnungshof angeregt, zu formulieren.

Es stellt sich aber die Frage, ob dadurch nicht unnötiger Aufwand bewirkt und betrieben wird, zumal die bisher verwendeten Vertragsbestimmungen (AVB-IT) den Vertragsbestimmungen, die von der BundesbeschaffungsgesmbH verwendet werden, entsprechen. Diese AVB wurden ursprünglich (vor Gründung der BBG) vom BKA unter Beteiligung der Länder und externer Vertragsjuristen erarbeitet und werden von der BBG weiter gepflegt. Sie wurden von den österreichischen Niederlassungen der großen Firmen deren Rechtsabteilungen (meist in den USA) vorgelegt und (nach Firmenangaben in teilweise schwierigen Prozessen) approbiert. Es ist anzunehmen, dass diese Vertragsbestimmungen den Erfordernissen des IKT-Bereichs besser entsprechen als jene aus dem Baubereich.

So hat die Firma IBM bei einer Serverausschreibung des Landes Niederösterreich, bei der Ausschreibung eines Archivsystems und bei einer Softwareausschreibung nicht angeboten, obwohl viele Detailfragen in technischer Hinsicht gestellt worden waren. Auf Nachfrage, wieso letztlich nicht angeboten wurde, haben die Vertreter der Firma dazu mitgeteilt, dass kein Angebot gelegt wurde, weil die AVB-IT des Landes Niederösterreich sich von denen des Bundes bzw. der BBG unterschieden haben (zwei Absätze der AVB-IT der BBG waren aus NÖ Sicht besser formuliert worden). Es bestünden keine Chancen, diese auch nur leicht geänderten Vertragsbedingungen von der Rechtsabteilung in den USA innerhalb der Angebotsfrist bewilligt zu bekommen.

Es scheint also so zu sein, dass renommierte Firmen gar nicht mehr anbieten, weil die üblichen, dem Vergabegesetz entsprechenden Angebotsfristen meist nicht ausreichen, um die firmeninternen Prozesse zur Genehmigung anderer Vertragsbedingungen zu einem positiven Abschluss zu bringen. Damit würden nur kleine Händler, nicht aber die eigentlichen Hersteller anbieten, was zum Nachteil des Landes wäre. Im Übrigen werden die genannten AVB-IT von allen Bundesländern als Basis für ihre Verträge im IKT-Bereich verwendet.

Äußerung des Landesrechnungshofs Niederösterreich:

Das BVergG 2006 verlangt bei Vorhandensein geeigneter Leitlinien, beispielsweise ÖNORMEN, diese als Vertragsbestimmung heranzuziehen und nur begründete Abweichungen zu treffen. Demnach sind von der ÖNORM A 2060 abweichende und unterschiedliche allgemeine Vertragsbestimmungen des Landes NÖ zu vermeiden und auf ein Mindestmaß zu beschränken.

3.2 Normerlässe

In der Landesverwaltung waren Projekte unter bestimmten Voraussetzungen nach der Dienstanweisung „Projektgruppe“ mit dem „Überblick Projektmanagement in der NÖ Landesverwaltung“ abzuwickeln.

Außerdem war die Dienstanweisung „IT-Betrieb“ maßgeblich, die für alle Dienststellen der NÖ Landesverwaltung die Verwendung des Internet, des Intranet und von E-Mails, den Betrieb von Arbeitsplatzcomputern (PCs) und den sicheren Umgang mit Informationen und informationsverarbeitenden Systemen einheitlich regelte.

Der Landesrechnungshof wies darauf hin, dass aufgrund der geltenden Dienstanweisungen sowohl für Hochbauvorhaben als auch für Straßen- und Brückenbauvorhaben von mehr als 3,6 Millionen Euro eine grundsätzliche Genehmigung des NÖ Landtags noch vor der Umsetzung der Projekte einzuholen war.

Im Hinblick auf die Budgethoheit des NÖ Landtags regte der Landesrechnungshof an, alle Projekte der Landesverwaltung von mehr als 3,6 Millionen Euro Gesamtkosten dem NÖ Landtag vor der Umsetzung zur grundsätzlichen Beschlussfassung vorzulegen.

3.3 Zuständigkeiten

Aufgrund der Verordnung über die Geschäftsordnung der NÖ Landesregierung war Landeshauptmann Dr. Erwin Pröll für die „Angelegenheiten der In-

formations- und Kommunikationstechnologie; Kommunikationsinfrastruktur“ zuständig.

Die Geschäftseinteilung des Amtes der NÖ Landesregierung wies die „Angelegenheiten der Informations- und Kommunikationstechnologie“ und der „Kommunikationsinfrastruktur“ der Abteilung Landesamtsdirektion LAD1 zu. Innerhalb der Abteilung Landesamtsdirektion LAD1 war der Fachbereich Informationstechnologie (LAD1-IT) mit diesen Aufgaben betraut.

Der Fachbereich LAD1-IT verfügte mit Stand 1. September 2012 über 106,9 Vollzeitäquivalente, davon befanden sich zwei im Beschäftigungsverbot/Karenzurlaub.

4. Organisation

Für das Projekt war die damals geltende Dienstanweisung „Projektgruppe“ und „Überblick Projektmanagement in der NÖ Landesverwaltung“ anzuwenden. Der Fachbereich LAD1-IT übernahm mit dem Projektauftrag die Projektleitung. Weiters waren ein Lenkungsausschuss und Kommissionen zur Angebotseröffnung und Angebotsbewertung eingerichtet. Die rechtliche und technische Beratung erfolgte durch eine Rechtsanwältin Gesellschaft und durch technische Beratungsunternehmen. Außerdem wirkten Mitarbeiter der betroffenen Stellen (Amt der NÖ Landesregierung, NÖ Straßenbauabteilungen, Straßen- und Brückenmeistereien, NÖ Landesheime und NÖ Landeskliniken-Holding) mit.

Auch die NÖ Landeskliniken-Holding war mit je einem Los an den Ausschreibungsverfahren beteiligt. Sie übernahm auch die anteiligen Kosten für technische Beratung und Rechtsberatung und setzte ihre Projektteile unabhängig vom Amt der NÖ Landesregierung um. Diese Projektteile waren nicht Prüfungsgegenstand.

Kernteam

Das Kernteam bestand aus einem Projektleiter, einem Projektleiter-Stellvertreter und Mitarbeitern des Fachbereiches LAD1-IT, der Gruppe Straße, der Abteilung Landeskrankenanstalten und Landesheime GS7 sowie der NÖ Landeskliniken-Holding. Je nach Themenstellung wurde das Kernteam durch externe technische Beratungsunternehmen, einer Rechtsanwältin Gesellschaft sowie ein erweitertes Kernteam unterstützt.

Verrechnung

Die finanzielle Bedeckung erfolgte bei den Unter- bzw. Teilabschnitten 1/05958 – Telekommunikation, 1/02030 – Straßenbauabteilungen, Amtsbetrieb, 1/61100 – Landesstraßen, Betrieb, 1/858 – Landespflegeheime (Be-

trieb), 1/859 – Landespflegeheime (Betrieb), 1/430 bis 1/435 – Landesjugend- und Kinderheime (Betrieb) sowie 1/43913 – Landesjugend- und Kinderheime (Investitionen).

Über diese Unter- bzw. Teilabschnitte wurden auch andere nicht das Projekt betreffende Betriebs-, Investitions- und Telekommunikationsausgaben verrechnet. Das erschwerte die finanzielle Abwicklung des Projekts sowie die Verfolgung der Projektkosten, die in Einmalkosten und laufende Kosten unterteilt wurden. Der Landesrechnungshof wies daher auf Möglichkeiten hin, das Projektcontrolling zu verbessern, zum Beispiel durch die Anweisung aller projektbezogenen Rechnungen federführend durch eine am Projekt beteiligte Abteilung – etwa auf einer eigens für das Projekt eingerichteten Kostenstelle. Die am Projekt beteiligten Abteilungen sollten ihre anteiligen Projektkosten dieser Abteilung im Umbuchungswege refundieren.

Ergebnis 3

Projektaufträge sind im Buchhaltungssystem so zu verrechnen, dass im Rahmen des Projektcontrollings eine zweckmäßige Kostenverfolgung möglich ist.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Das Projektcontrolling erfolgte pro Projekt innerhalb der Projektdokumentation und war jedenfalls dort und in der Kostenrechnung nachvollziehbar. Mit der Landesbuchhaltung wurde folgende Möglichkeit geklärt, die in Zukunft angewendet werden wird:

Es ist möglich, im Buchhaltungssystem eine Vorhabenskostenstelle zu definieren, über die alle Anweisungen verschiedener Dienststellen verrechnet werden. Damit sollte die vom NÖ Landesrechnungshof geforderte Nachvollziehbarkeit gegeben sein.

Die Anweisung aller Rechnungen durch eine einzige Dienststelle mit späterer Refundierung führt aus Sicht der Landesregierung nur zu einem zusätzlichen Aufwand in den betroffenen Dienststellen und in der Landesbuchhaltung, ohne entsprechenden Nutzen zu generieren. Eine Befolgung dieser Empfehlung wird daher als zusätzlicher Aufwand gesehen, dem kein Nutzen gegenüber steht.

Gegenäußerung des Landesrechnungshofs Niederösterreich:

Der Landesrechnungshof stellte klar, dass die Befolgung seiner Empfehlung keinen zusätzlichen Aufwand sondern eine Vereinfachung bewirkt, weil die Anzahl der Rechnungen vermindert und die Rechnungen nur noch von der projektleitenden Dienststelle angewiesen werden. Überdies können so auf Jahresumsätzen basierende, gestaffelte Rabatte wesentlich leichter berücksichtigt werden.

4.1 Projektphasen

Das Projekt „Telefonie in der Landesverwaltung“ ließ sich grob in die folgenden Phasen gliedern.

Projektphase 1 – Technische Erstberatung für die Ausschreibung und Vergabe der Telefonanlage

In die Projektphase 1 fielen insbesondere das Vergabeverfahren und die Abrechnung der technischen Beratungsleistungen. Diese beinhalteten die Erstellung von Grob- und Feinkonzepten für die Erneuerung der Nebenstellensysteme im NÖ Landhaus in St. Pölten, der dezentralen Dienststellen der Gruppe Straße, der Bezirkshauptmannschaften und der NÖ Landesheime sowie optional die Unterstützung beim Vergabeverfahren für die Telefonanlage.

Die Projektphase 1 begann mit der Bekanntmachung der Ausschreibung für die technische Erstberatung am 2. September 2005 und endete mit dem Zuschlag an den Bestbieter am 20. April 2006.

Projektphase 2 – Ausschreibung und Vergabe der Telefonanlage

Die Projektphase 2 wurde vom Fachbereich LAD1-IT als „NGCN@NÖ“ (**N**ext. **G**eneration. **C**ommunication. **N**etwork@**NÖ**) bezeichnet. Dabei wurden die in der Projektphase 1 erstellten technischen Ausschreibungsunterlagen im Rahmen des Vergabeverfahrens für die Telefonanlage von einer Rechtsanwältengesellschaft in rechtlicher Hinsicht ergänzt und ein Auftragnehmer für den Aufbau, die Inbetriebnahme und das Service der Telefonanlage im Rahmen eines Verhandlungsverfahrens mit vorheriger öffentlicher Bekanntmachung gesucht und ausgewählt.

Die Projektphase 2 begann mit dem Auftrag an die Rechtsanwältengesellschaft am 12. Juni 2007 und endete mit der Vergabe der Telefonanlage am 2. Juni 2008.

Projektphase 3 – Installation und Inbetriebnahme der Telefonanlage

Die Projektphase 3, intern als „**Niederösterreich verbunden**“ bezeichnet, beinhaltete die Installation, die Inbetriebnahme und das Service der Telefonanlagen an den Standorten NÖ Landhaus, Parallelrechenzentrum sowie an den dezentralen Dienststellen der Gruppe Straße, der Bezirkshauptmannschaften und der NÖ Landesheime.

Die Projektphase 3 begann am 18. Juni 2008 und endete hinsichtlich der Einmalleistungen am 17. September 2009. Das mit in Auftrag gegebene Service läuft noch bis Mitte 2015.

Provider für Mobil- und Festnetzanschlüsse

Provider: Telekommunikationsdiensteanbieter

Nach der Inbetriebnahme der Telefonanlage erfolgte im Anschluss die Neuausschreibung der Providerleistungen, je ein Los für die Festnetz- und Mobilnetzanschlüsse beim Land NÖ, ein drittes Los betraf die NÖ Landeskliniken-Holding. Das bezweckte insbesondere eine Senkung der Grundgebühren und der Verbindungsentgelte.

Dies umfasste die Vorbereitung, Bekanntmachung (4. März 2009) und Abwicklung der Providerausschreibung und endete mit dem Zuschlag für die Lose 1 und 3 (Land NÖ) am 9. August 2010.

4.2 Projektzeitpläne

Für die Abwicklung der Projektphase 1 – Technische Erstberatung – enthielten die übermittelten elektronischen Unterlagen keinen Zeitplan für das interne Projektmanagement.

Für die Projektphase 2 – Ausschreibung und Vergabe der Telefonanlage (NGCN@NÖ) – war ein Projektzeitplan vorhanden.

Für die Projektphase 3 – Aufbau und Inbetriebnahme der Telefonanlage („Niederösterreich verbunden“) waren Projektzeitpläne vorhanden, die regelmäßig aktualisiert und in eigenen Versionsdateien abgelegt wurden.

Das gesamte Projekt wurde im geplanten Zeitraum umgesetzt.

4.3 Aktenführung

Der Fachbereich LAD1-IT erfasste die Unterlagen betreffend die Telefonie in der Landesverwaltung ab September 2005 in vier verschiedenen elektronischen Akten:

„LAD1-IT-A-84/089-2005 Consultersuche Erneuerung TK-Anlagen“

„LAD1-IT-A-84/095-2006 NGCN@NÖ“

„LAD1-IT-A-84/103-2008 Projekt Niederösterreich verbunden (NoeVer)“

„LAD1-IT-A-84/110-2009 Vergabeverfahren Festnetz- und Mobilnetz“

In diesen Akten waren die Dokumente meist nur chronologisch und nicht thematisch strukturiert abgelegt. Der Landesrechnungshof vermisste eine einheitliche Systematik zur projektbezogenen Ablage der Unterlagen.

Die unübersichtliche Aktenablage erschwerte das themenbezogene Auffinden bestimmter Dokumente erheblich.

Ergebnis 4

Der Fachbereich LAD1-IT hat im Rahmen des ELAK-Systems beim Amt der NÖ Landesregierung ein projektbezogenes, zweckmäßig strukturiertes und übersichtliches elektronisches Akten- und Dokumentationssystem einzurichten.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Im mündlichen Schlussgespräch haben die Vertreter des NÖ Landesrechnungshofes dargelegt, wie sich der NÖ Landesrechnungshof ein einheitliches projektbezogenes und zweckmäßig strukturiertes Ordnersystem innerhalb des ELAK-Systems vorstellt. Auf Basis dieser Vorstellungen wird die Projektdokumentation (die den abteilungsinternen Anforderungen genügt und die erfolgreiche Durchführung der Projekte ermöglichte) angepasst werden.

Äußerung des Landesrechnungshofs Niederösterreich:

Die Stellungnahme wurde zur Kenntnis genommen.

5. Technische Erstberatung

Der Fachbereich LAD1-IT verfügte im Jahr 2005 nach eigenen Angaben nicht über ausreichende personelle Ressourcen für das Projekt „Telefonie in der Landesverwaltung“, wobei zunächst auch eine Null-Lösung und damit ein Abbruch des Projekts möglich war.

Daher nahm der Fachbereich LAD1-IT für die Entwicklung des Projekts eine technische Erstberatung in Anspruch. Neben technischen Verbesserungen sollten damit Einsparungen ausgelotet, Grob- und Feinkonzepte erstellt und die erforderlichen technischen Ausschreibungsunterlagen für den Aufbau und den Betrieb einer Telefonanlage ausgearbeitet werden.

Vergabeverfahren

Für die Vergabe der technischen Beratung galten das BVergG und ein Schwellenwert von 236.000,00 Euro ohne Umsatzsteuer für Dienstleistungsaufträge. Da der voraussichtliche Auftragswert nicht geschätzt wurde, fehlte die gebotene Festlegung, ob es sich um ein Vergabeverfahren im Unter- oder im Oberschwellenbereich handelte.

Weiters waren die Auftragsart und die Vorgangsweise bei Rechenfehlern, die Mindestanforderungen zur Vergleichbarkeit allfälliger Alternativangebote sowie die Art der Preise nicht ausdrücklich festgelegt.

Die „**geistig-schöpferische Dienstleistung**“ wurde mit dem BVergG 2006 zur „**geistigen Dienstleistung**“. Die Definition blieb im Wesentlichen dieselbe.

Nach der Art der Leistung handelte es sich um eine prioritäre Dienstleistung der Kategorie 12, deren wesentlicher Inhalt in der Erbringung geistig-schöpferischer Arbeit (geistige Dienstleistung) bestand, die sich im Voraus nicht eindeutig und vollständig beschreiben ließ. Daher war es zulässig die technisch Beratung in einem Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung zu vergeben.

Ein Ideenwettbewerb (mit anschließendem Vergabeverfahren) wurde nicht erwogen.

Bekanntmachung

Die Bekanntmachung erfolgte in den Amtlichen Nachrichten der NÖ Landesregierung vom 2. September 2005. Demnach ging der Fachbereich LAD1-IT von einem Vergabeverfahren im Unterschwellenbereich aus. Die Teilnahmefrist endete am 10. Oktober 2005, womit die gesetzliche Mindestfrist von 37 Tagen eingehalten wurde.

Teilnahmeanträge

Beim Fachbereich LAD1-IT langten fünf Teilnahmeanträge ein, die im vorgeschriebenen Eingangsverzeichnis erfasst wurden. Das Formular „Eingangsverzeichnis“ vermerkte „Achtung! Nur entgegennehmen, wenn Angebot/Teilnahmeantrag ordnungsgemäß verschlossen und beschriftet ist!“ Diese Aufforderung stellte die Vollständigkeit des Verzeichnisses nicht sicher.

Der Landesrechnungshof regte daher an, den Vermerk so zu ändern, dass auch äußerlich mangelhafte Angebote eingetragen und deren Verbleib nachvollzogen werden kann.

Ergebnis 5

Der Fachbereich LAD1-IT hat das Formular „Eingangsverzeichnis“ so zu ändern, dass auch äußerlich mangelhafte Angebote eingetragen und deren Verbleib nachvollzogen werden kann.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Der Empfehlung des NÖ Landesrechnungshofes wird entsprochen werden.

Äußerung des Landesrechnungshofs Niederösterreich:

Die Stellungnahme wurde zur Kenntnis genommen.

Eignungsprüfung, Lehrlingsbeschäftigung

Die Teilnahmeanträge wurden am 10. Oktober 2005 durch drei Mitarbeiter des Fachbereichs LAD1-IT anonymisiert auf Vollständigkeit, Personalausstattung und Bewerbungsbereignung überprüft. Die Ergebnisse wurden in einem Aktenvermerk festgehalten.

Eignungskriterien: unternehmerbezogene Mindestanforderungen, die ein Bewerber oder Bieter erfüllt oder eben nicht erfüllt.

Auswahlkriterien: die ... in der Reihenfolge ihrer Bedeutung festgelegten, nicht diskriminierenden, auf den Leistungsinhalt abgestimmten, unternehmerbezogenen Kriterien, nach welchen die Qualität der Bewerber beurteilt wird und die Auswahl ... erfolgt.

Eines der angeführten Eignungskriterien betraf die Lehrlingsbeschäftigung. Im Punkt 3.4 der Ausschreibungsunterlage war verlangt, dass die Bewerber die Anzahl der beschäftigten Lehrlinge anzugeben und entsprechende Nachweise vorzulegen haben. Ein diesbezügliches Bewertungsschema war in der Ausschreibungsunterlage nicht enthalten; dabei war nicht ersichtlich, ob es sich um ein Eignungskriterium (Musskriterium) handelte. Bei den Auswahlkriterien im Punkt 1.11 war die Lehrlingsbeschäftigung nicht enthalten.

Die Bewerber hatten in den Teilnahmeanträgen keine Angaben über ihre Lehrlingsbeschäftigung gemacht. Bei der Prüfung der Teilnahmeanträge waren die „Nachweise über die Beschäftigung von Lehrlingen“ als Eignungskriterium zwar angeführt, blieben aber mit dem Vermerk „nicht zutreffend“ auch bei der Eignungsprüfung unberücksichtigt.

Der Landesrechnungshof wies in diesem Zusammenhang auch auf das „Übermaßverbot“ nach aktueller Rechtsprechung hin, wonach Eignungskriterien nur auf den Leistungsinhalt abgestimmt sein dürfen. Zudem durften Eignungskriterien nachträglich nicht geändert werden, selbst wenn dies im (stillen) Einvernehmen mit den Bietern erfolgt sein sollte. Außerdem erinnerte er an die Stellungnahme der NÖ Landesregierung zum Bericht 6/2008, Parallelrechnungszentrum, wonach „in diesem Marktsegment Lehrlinge kaum vernünftig beschäftigt werden können“ und daher „schon seit längerem in Ausschreibungsunterlagen die Frage nach der Lehrlingsbeschäftigung nicht mehr gestellt“ wird.

Ergebnis 6

Der Fachbereich LAD1-IT hat in den Ausschreibungsunterlagen das vergaberechtliche Übermaßverbot weiterhin zu beachten und festgelegte Eignungskriterien beizubehalten.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Der Empfehlung des NÖ Landesrechnungshofes wird entsprochen werden.

Äußerung des Landesrechnungshofs Niederösterreich:

Die Stellungnahme wurde zur Kenntnis genommen.

Drei Teilnahmeanträge wiesen kurzfristig behebbare Mängel auf, ein grob mangelhafter Antrag wurde ausgeschieden. Die übrigen Bewerber wurden hinsichtlich ihrer Befugnis, Zuverlässigkeit und Leistungsfähigkeit als geeignet erachtet.

Die übrigen Kriterien wurden am 12. Oktober 2005 durch fünf Personen des Fachbereichs LAD1-IT bewertet. Nachdem eine Null-Bewertung auf Zehn korrigiert worden war, stimmten alle 52 Bewertungen überein. Das wies auf eine Absprache der Bewerber hin, die keine objektive Bewertung sicherstellte.

Der Landesrechnungshof wies darauf hin, dass eine Objektivierung nur erreicht werden kann, wenn die einzelnen Bewertungen unbeeinflusst vorgenommen werden. Er empfahl, bei kommissionellen Bewertungen darauf zu achten, dass die Bewertungen unabhängig voneinander vorgenommen werden.

Ergebnis 7

Der Fachbereich LAD1-IT hat darauf zu achten, dass die Bewertungen in einer Kommission oder Jury unabhängig voneinander vorgenommen werden.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

In Zukunft wird auf die Empfehlung des NÖ Landesrechnungshofes geachtet werden, die voneinander unabhängige Bewertung auch entsprechend nachvollziehbar zu dokumentieren. Die Bewertungen wurden auch im gegenständlichen Verfahren trotz des einheitlichen Ergebnisses unabhängig voneinander vorgenommen.

Äußerung des Landesrechnungshofs Niederösterreich:

Die Stellungnahme wurde zur Kenntnis genommen.

Erste Angebotsrunde

Aufgrund der Bewertung wurden drei Bewerber eingeladen, bis 20. Dezember 2005 ein Angebot zu legen. Sie erhielten am 25. November 2005 die Ausschreibungs- und Vertragsbestimmungen und konnten dazu bis 9. Dezember 2005 schriftlich Fragen vorbringen, welche der Fachbereich LAD1-IT innerhalb der gesetzlichen Frist von sechs Tagen beantwortete. Demnach blieben acht Tage für die Fertigstellung der Angebote.

Der Landesrechnungshof wies daher darauf hin, dass die Angebotsfristen gemäß BVergG 2002 so zu bemessen waren, dass den Bietern hinreichend Zeit zur Angebotserstellung bleibt, wobei auf schwierige Umstände Bedacht zu nehmen war.

Die Angebotseröffnung und die Vollständigkeitsprüfung erfolgten am 20. Dezember 2005 durch drei Personen des Fachbereichs LAD1-IT. Das Ergebnis wurde in einem Aktenvermerk festgehalten.

Das Eingangsverzeichnis des Fachbereichs LAD1-IT im elektronischen Akt war unvollständig. Es fehlte der Eintrag über ein Alternativangebot und ein Angebot.

Die Zuschlagsfrist war laut Ausschreibung mit 24. Februar 2006 festgelegt.

Erste Verhandlungsrunde

Am 21. Dezember 2005 wurden die Angebote von acht Personen (sechs Personen des Fachbereichs LAD1-IT und je eine Person der Gruppe Straße und der NÖ Landeskliniken-Holding) nach den in der Ausschreibung festgelegten gewichteten Zuschlagskriterien Preis (50 Prozent), Grobkonzept (30 Prozent) und Projektmanagement (20 Prozent) bewertet. Die drei Bieter erhielten daraufhin eine schriftliche Einladung mit Fragen zu separaten Bietergesprächen am 17. bzw. 18. Jänner 2006.

Aufgrund der ersten Verhandlungsrunde wurde die Ausschreibung unter anderem hinsichtlich Telekommunikations-Strategien, Migrationsplan, Schätzung des Zeitaufwands für Auftragnehmer und Auftraggeber, Teambuilding und interne Vermarktung des Projekts, Definition der Aufgaben des Auftraggebers geändert, wobei auch der Projektumfang um 56 NÖ Landesheime erweitert wurde.

Der Landesrechnungshof wies darauf hin, dass Teambuilding und interne Vermarktung von Projekten als Aufgabe der eigenen Projektleitung und nicht durch externe Berater wahrzunehmen sind.

Zweite Verhandlungsrunde

Die verbliebenen drei Bieter wurden am 30. Jänner 2006 eingeladen, auf Basis der geänderten Ausschreibung bis zum 15. Februar 2006 neuerlich Angebote zu legen. Die Zuschlagsfrist war mit 15. März 2006 festgelegt.

Die Angebotseröffnung am 15. Februar 2006 wurde von drei Personen des Fachbereichs LAD1-IT vorgenommen und die Vollständigkeit in einem Aktenvermerk festgehalten. Das Eingangsverzeichnis war vollständig. Der Angebotsprüfung entging zwar ein Rechenfehler, der sich wegen des hohen Preises jedoch nicht auswirkte.

Die Bewertung der Angebote erfolgte am 16. Februar 2006 durch fünf Personen (zwei Personen des Fachbereichs LAD1-IT und je eine Person der Gruppe Straße, der NÖ Landeskliniken-Holding und der Abteilung Landeskrankenhäusern und Landesheime GS7) auf Basis der festgelegten Zuschlagskriterien.

Das billigste Angebot (279.703,80 Euro) wies die niedrigste Bewertung (325,4 Punkte) bei den Qualitätskriterien (Grobkonzept, Projektmanagement) auf und war fast dreimal so hoch wie vor der ersten Verhandlungsrunde (93.895,20 Euro). Es lag damit aber nur rund 2.000,00 Euro unter dem nächst höheren Angebot (281.850,00 Euro), das – obwohl die Leistungen erweitert worden waren – um 148.950,00 Euro unter dem ersten Angebot (430.800,00 Euro) lag.

Das um 166.744,20 Euro höhere und damit teuerste Angebot erreichte die höchste Bewertung bei den Qualitätskriterien, wies jedoch einen Rechenfehler auf.

Am 20. und 23. Februar 2006 fanden neuerlich Bietergespräche statt, deren Ergebnisse dokumentiert wurden. Die zweite Verhandlungsrunde führte zu Änderungen der nächsten Ausschreibung, wobei Klarstellungen bezüglich der NÖ Landesheime, eine Neuformulierung betreffend Teambuilding und interne Vermarktung des Projekts sowie Klarstellungen für das Grobkonzept bezüglich der dafür erforderlichen Datenbereitstellung und Kalkulation erfolgten.

Dritte Verhandlungsrunde

Die Angebote für die dritte Verhandlungsrunde waren bis zum 7. März 2006 einzureichen. Angebotseröffnung und Vollständigkeitsprüfung erfolgten wieder durch drei Personen des Fachbereichs LAD1-IT und wurden in einem Aktenvermerk festgehalten.

Das Eingangsverzeichnis war vollständig, jedoch nicht unterschrieben. Bei einem Angebot waren die Seiten nicht gekennzeichnet und neuerlich ein Rechenfehler enthalten, welcher bei der Angebotsprüfung nicht aufgefallen war. Das wirkte sich aufgrund des hohen Angebotspreises jedoch nicht aus.

Am 9. März 2006 wurden die Angebote von fünf Personen (zwei Personen des Fachbereichs LAD1-IT und je eine Person der Gruppe Straße, der NÖ Landeskliniken-Holding und der Abteilung Landeskrankenanstalten und Landesheime GS7) auf Basis der gewichteten Zuschlagskriterien (Preis 50 Prozent, Grobkonzept 30 Prozent, Projektmanagement 20 Prozent) bewertet. Dabei wurden – in Abänderung der Ausschreibung – das Kriterium „Grobkonzept“ in 24 und das Kriterium „Projektmanagement“ in 22 Subkriterien unterteilt.

Die nachträgliche Unterteilung entsprach nicht dem BVergG 2002, wonach „der Zuschlag gemäß den Angaben in der Ausschreibung“ zu erteilen war.

Ergebnis 8

Wenn der Zuschlag dem technisch und wirtschaftlich günstigsten Angebot erteilt werden soll, sind die Zuschlagskriterien samt den allfälligen Subkriterien in der Ausschreibung genau anzugeben.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Die Empfehlung des NÖ Landesrechnungshofes wurde bereits in nachfolgenden Vergabeverfahren berücksichtigt, da dieser Punkt bereits in der Schlichtungsverhandlung ausführlich erörtert worden war.

Äußerung des Landesrechnungshofs Niederösterreich:

Die Stellungnahme wurde zur Kenntnis genommen.

Wie bei der Auswahl der Teilnahmeanträge, stimmten alle Bewertungen überein, was auf eine Absprache der Bewerber hinwies.

Das bislang billigste Angebot (162.352,80 Euro) wies nunmehr beim Grobkonzept die höchste und beim Projektmanagement die niedrigste Bewertung auf und war aufgrund des Preiskriteriums (50 Prozent) Bestbieter. Das Ergebnis wurde in einem Aktenvermerk dokumentiert.

Über die dritten Angebote fanden keine weiteren Bietergespräche statt.

Die angebotenen Preise beruhten auf geschätzten Arbeitsstunden (1.582 Stunden) und kalkulierten Stundensätzen, aber weder in der Ausschreibung noch im Angebot war festgelegt, ob Regie- oder Pauschalpreise galten.

Nach dem BVerG 2002 war zu Regiepreisen auszuschreiben, wenn die Leistungen „nicht so genau erfasst“ werden konnten, „dass eine Vergabe nach Einheits- oder Pauschalpreis möglich ist und nur nach dem tatsächlichen Stunden- oder Materialaufwand (Regiepreise) abgerechnet werden kann.“ Demnach handelte es sich um ein Regiepreisangebot. Der Fachbereich LAD1-IT ging jedoch bei der Abrechnung von einem Pauschalangebot aus.

Ergebnis 9

Der Fachbereich LAD1-IT hat in Ausschreibungen bzw. in Leistungsverträgen die Art der Preise (Einheits-, Regie-, Pauschalpreise sowie feste oder veränderliche Preise) und die darin enthaltenen Leistungen vergaberechtskonform festzulegen.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Der Empfehlung der NÖ Landesrechnungshofes wird entsprochen werden.

*Zu **Einheitspreisen** ist auszuschreiben, anzubieten und zuzuschlagen, wenn sich eine Leistung nach Art und Güte genau, nach Umfang zumindest annähernd bestimmen lässt.*

*Zu **Pauschalpreisen** ist auszuschreiben, anzubieten und zuzuschlagen, wenn Art, Güte und Umfang einer Leistung sowie die Umstände, unter denen sie zu erbringen ist, zur Zeit der Ausschreibung hinreichend genau bekannt sind und mit einer Änderung während der Ausführung nicht zu rechnen ist.*

Äußerung des Landesrechnungshofs Niederösterreich:

Die Stellungnahme wurde zur Kenntnis genommen.

Zuschlagsentscheidung

Die NÖ Landesregierung beschloss am 21. März 2006 auf Antrag des Fachbereichs LAD1-IT, den Auftrag für die technische Erstberatung für das Projekt „Telefonie in der Landesverwaltung“ an die als Bestbieter ermittelte Arbeitsgemeinschaft gemäß ihrem Angebot vom 7. März 2006 einschließlich aller Optionen (Phase 2) zu vergeben.

Der Beschluss enthielt zusätzlich zum anteiligen Angebotspreis für das Land NÖ (ohne NÖ Landeskliniken-Holding) von 162.352,80 Euro auch 15 Prozent oder 24.352,92 Euro für Unvorhergesehenes. Die von der Landesregierung **genehmigte Auftragssumme** für die Arbeitsgemeinschaft betrug daher **186.705,72 Euro**.

Der Landesrechnungshof empfahl im Ergebnis 18, im Zuge von Auftragserteilungen auf Reserven oder Unvorhergesehenes künftig zu verzichten.

Finanzielle Bedeckung

Laut Regierungsakt war die finanzielle Bedeckung, getrennt für die angegebenen Bereiche beim Amt der NÖ Landesregierung, bei folgenden Voranschlagsstellen gegeben:

- Amt der NÖ Landesregierung (ohne Gruppe Straße und ohne NÖ Landespflegeheime) VS 1/05958x-Telekommunikation.
- Gruppe Straße VS 1/611009-Betriebs- und Erhaltungskredite.
- NÖ Landespflegeheime VS 1/858879/7280/702-TK-Neu (Beraterleistung).

Der Fachbereich LAD1-IT teilte den drei Bietern mit Schreiben vom 21. März 2006 die Zuschlagsentscheidung mit und verwies auf die 14-tägige Stillhaltefrist.

Schlichtungsverfahren

Ein unterlegener Bieter bekämpfte die Zuschlagsentscheidung am 21. März 2006 bei der NÖ Schlichtungsstelle für öffentliche Aufträge, verzichtete jedoch nach der Schlichtungsverhandlung am 19. April 2006 trotz dort festgestellter Mängel im Vergabeverfahren auf eine objektive neuerliche Bewertung.

Auftragsschreiben

Mit Schreiben vom 20. April 2006 erteilte der Fachbereich LAD1-IT dem von ihr ermittelten Bestbieter, einer Arbeitsgemeinschaft, den Auftrag. Im Auftragschreiben fehlten wichtige Angaben, wie die Auftragsgrundlage, die Auftragssumme und die Durchführungstermine.

Ergebnis 10

Der Fachbereich LAD1-IT hat in den Auftragschreiben wichtige auftragspezifische Angaben anzuführen, wie zumindest die Auftragnehmerdaten, die vertraglichen Auftragsgrundlagen, die Auftragssumme und die Durchführungstermine.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Der Empfehlung der NÖ Landesrechnungshofes wird entsprochen werden.

Äußerung des Landesrechnungshofs Niederösterreich:

Die Stellungnahme wurde zur Kenntnis genommen.

Deckungsrücklass

Aufgrund der Vertragsbedingungen waren sieben Prozent der Rechnungssumme exklusive Umsatzsteuer als Deckungsrücklass einzubehalten oder eine Bankgarantie in gleicher Höhe beizubringen.

Der Auftragnehmer bestätigte am 25. April 2006 den Auftrag und übermittelte eine bis 31. Dezember 2007 gültige Bankgarantie über 6.404,12 Euro. Diese Bankgarantie deckte somit lediglich einen Rechnungsbetrag bis 91.487,43 Euro oder rund drei Prozent der Auftragssumme ab. Da die Summe der Rechnungen diesen Betrag überschritt, hätte der siebenprozentige Deckungsrücklass einbehalten werden müssen, was jedoch nicht der Fall war. Dem Auftragnehmer erwuchs daraus ein ungerechtfertigter finanzieller Vorteil. Der Landesrechnungshof empfahl dem Fachbereich LAD1-IT, Deckungsrücklässe vertragsgemäß einzubehalten.

Außerdem bezog sich die Bankgarantie nur auf ein Mitglied der Arbeitsgemeinschaft und enthielt wesentliche Angaben wie Auftragssumme, Auftraggeber und Geschäftszahl nicht. Daher empfahl der Landesrechnungshof dem Fachbereich LAD1-IT, auf die Ordnungsmäßigkeit von Bankgarantien ihrer Auftragnehmer zu achten, damit diese auch sicher in Anspruch genommen werden können.

Deckungsrücklass:

Sicherstellung zur Vertragserfüllung bzw. gegen Überzahlung von Abschlags- bzw. Teilrechnungen, die mit der Schlussrechnung abgerechnet wird.

Haftungsrücklass:
Sicherstellung für den Fall, dass der Auftragnehmer die ihm aus der Gewährleistung oder aus dem Titel des Schadenersatzes obliegenden Pflichten nicht erfüllt.

Haftungsrücklass

Weiters sahen die Vertragsbedingungen einen Haftungsrücklass in Höhe von drei Prozent der Schlussrechnungssumme exklusive Umsatzsteuer (162.352,80 Euro bzw. mit dem Anteil für Unvorhergesehenes und Reserven 186.705,72 Euro) oder eine entsprechende Bankgarantie vor. Der Haftungsrücklass war spätestens vier Wochen nach Ablauf der dreijährigen Gewährleistungsfrist zurückzuerstatten, soweit er nicht beansprucht worden war.

Die Schlussrechnung für die Technische Erstberatung erhöhte sich durch verschiedene Zusatzaufträge auf 249.112,75 Euro. Demnach hätte die vorgelegte Bankgarantie rund 7.500,00 Euro, mit einer Laufzeit bis mindestens vier Wochen nach dem Gewährleistungsende (11. Juli 2009), betragen müssen.

Weder brachte der Auftragnehmer eine Bankgarantie bei, noch hat der Fachbereich LAD1-IT einen Haftungsrücklass bei Schlussrechnungen einbehalten.

Der Landesrechnungshof empfahl, vereinbarte Haftrücklässe vertragsgemäß einzufordern.

Ergebnis 11

Der Fachbereich LAD1-IT hat Sicherstellungen (Deckungsrücklass, Haftrücklass) vertragsgemäß einzufordern und nur ordnungsgemäß ausgestellte Bankgarantien anzunehmen.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Der Empfehlung der NÖ Landesrechnungshofes wird entsprochen werden.

Äußerung des Landesrechnungshofs Niederösterreich:

Die Stellungnahme wurde zur Kenntnis genommen.

Zusatzauftrag

Die Erhebung des Ist-Zustandes der Sprachkommunikationsinfrastruktur bei den NÖ Landesheimen erfolgte ursprünglich durch die Abteilung Landeskrankenanstalten und Landesheime GS7 in Form einer Bedarfserhebung. Danach wurde die Arbeitsgemeinschaft mit einer genauen Erhebung beauftragt, um die „geforderte Datenqualität für weiterführende Realisierungskonzepte und Wirtschaftlichkeitsberechnungen“ zu erreichen.

Die NÖ Landesregierung beschloss auf Antrag des Fachbereichs LAD1-IT am 7. November 2006, den entsprechenden **Zusatzauftrag in Höhe von 61.512,00 Euro** an die Arbeitsgemeinschaft zu erteilen.

Abrechnung

Für die technische Erstberatung der Projektphase 1 wurden folgende Kosten (ohne NÖ Landeskliniken-Holding, mit Zusatzauftrag) verrechnet:

Tabelle 3: Abrechnung technische Erstbearbeitung

Abrechnung technische Erstberatung, Projektphase 1				
	Angebots- summen	Auftrags- summen inkl. 15 %	Abrechnungs- summen	Differenz absolut
Amt der NÖ Landesregierung	61.879,20	71.161,08	72.056,11	895,03
Gruppe Straße	65.498,40	75.323,16	75.323,16	0,00
NÖ Landesheime	96.487,20	101.733,48	101.733,48	0,00
Gesamt	223.864,80	248.217,72	249.112,75	895,03

Die insgesamt genehmigten Auftragssummen wurden um 895,03 Euro bzw. 0,4 Prozent überschritten. Diese Überschreitung resultierte aus dem Besuch der technischen Berater bei einer Referenzanlage in Leipzig (Freistaat Sachsen/Deutschland).

Die gelegten Rechnungen ohne Zusatzbeauftragung entsprachen in Summe exakt den Auftragssummen inklusive Unvorhergesehenes und Reserven. Somit wurden die Angebotssummen insgesamt um 15,55 Prozent überschritten.

Rechnungsprüfung

Vereinbart war eine monatliche pauschale Abrechnung mit Leistungsnachweisen. Alle Rechnungen wurden in Abhängigkeit vom Projektfortschritt monatlich vorgelegt.

Die vereinbarten Leistungsnachweise fehlten bei den Rechnungen. Unter dem Titel „Anteil Mehrleistung“ wurde auch die 15-prozentige Reserve verrechnet, was ohne Stundenaufzeichnungen oder sonstige Leistungsnachweise nicht gerechtfertigt war. Dennoch wurden sämtliche Rechnungen von der Projektleitung zur Anweisung freigegeben, ohne die nicht gerechtfertigten Reserven in Höhe von 24.352,92 Euro abzuziehen.

Zumindest dieser Betrag sollte vom Auftragnehmer im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten zurückgefordert oder im Rahmen von Folgeaufträgen ausgeglichen werden.

Der Landesrechnungshof empfahl, nicht vereinbarte, aber verrechnete Leistungen anlässlich der Rechnungsprüfung entweder richtig zu stellen oder dem Auftragnehmer diese Rechnungen zur Richtigstellung zurückzusenden.

Ergebnis 12

Der Fachbereich LAD1-IT hat bei der Rechnungsprüfung die vereinbarten Leistungsnachweise einzufordern und unrichtige Rechnungen zu korrigieren oder zurückzustellen. Nicht nachgewiesene, aber bezahlte Mehrkosten sind im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten vom Auftragnehmer zurückzufordern.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Die entstandenen Mehrkosten waren gerechtfertigt. Es wurden deutlich mehr Stunden aufgewendet, da der Leistungsumfang des externen Beraters auf Grund von Erkenntnissen in der Analysephase für das Vergabeverfahren erweitert worden war (Teilnahme sowohl an den Hearings als auch an den Verhandlungen inklusive Vor- und Nachbereitung im Unterschied zur ursprünglichen Absicht, die Berater nur im Hintergrund einzusetzen). Eine Rückforderung erübrigt sich dadurch.

Gegenäußerung des Landesrechnungshofs Niederösterreich:

Der Fachbereich LAD1-IT konnte trotz mehrmaliger Nachfrage keine Nachweise über den Leistungsumfang des externen Beraters vorlegen, wodurch die tatsächlich erbrachten Leistungen des externen Beraters, insbesondere seine verrechneten Mehrkosten, nicht nachvollziehbar waren.

6. Ausschreibung und Vergabe der Telefonanlage

Die Ausschreibung und Vergabe der Telefonanlage – wurde intern als NGCN@NÖ bezeichnet. Sie umfasste das „Juristische Projektmanagement der Neuausschreibung Telefonie“, bestehend aus der Projektvorbereitung, der Vorbereitung und die Durchführung der Präqualifikation (Auswahl von maximal fünf Bewerbern), der Verhandlungsstufe für maximal vier Bieter und dem Verfahrensabschluss. Zunächst wurde der Auftrag für die Rechtsberatung vergeben.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Wie bereits in Punkt „Zu 1. Prüfungsgegenstand“ angemerkt, beinhaltet das Projekt NGCN@NÖ nicht nur die Ausschreibung und Vergabe der Telefonanlagen, sondern auch den wesentlichsten Teil, nämlich die Erarbeitung der künftigen Telekommunikationsstrategie, wobei die tatsächlichen Anforderungen aller Benutzergruppen (Amt der Landesregierung, Bezirkshauptmannschaften, Landesheime und Straßenverwaltung) zu harmonisieren und die aktuellen technischen Möglichkeiten unter Einbeziehung der voraussichtlichen Kosten zu berücksichtigen waren.

Äußerung des Landesrechnungshofs Niederösterreich:

Die Stellungnahme wurde zu Kenntnis genommen.

6.1 Vergabe der Rechtsberatung

Bei Rechtsberatungen handelt es sich vergaberechtlich um nicht prioritäre Dienstleistungen der Kategorie 21. Für die Vergabe des Auftrags galten das BVergG 2006 und ein EU-Schwellenwert von 211.000,00 Euro exklusive Umsatzsteuer. Direktvergaben waren bis zu einer Auftragssumme von 40.000,00 Euro exklusive Umsatzsteuer zulässig.

Weiters konnte ein „Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung mit nur einem Unternehmer“ gemäß § 38 Abs 3 BVergG 2006, bei einem geschätzten Auftragswert unter 105.500,00 Euro exklusive Umsatzsteuer erfolgen, sofern die Durchführung eines Wettbewerbs aufgrund der Kosten für den Auftraggeber wirtschaftlich nicht vertretbar war.

Der vom Fachbereich LAD1-IT geschätzte Auftragswert betrug 60.000,00 Euro exklusive Umsatzsteuer, war aber nicht dokumentiert. Nach Angabe des Fachbereichs LAD1-IT erfolgte keine Direktvergabe, sondern ein „Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung mit nur einem Unternehmer“, zu dem eine beim Land NÖ regelmäßig beauftragte und auf Vergaberecht spezialisierte Rechtsanwältin Gesellschaft im Mai 2007 mündlich eingeladen wurde. Vergleichsangebote wurden nicht eingeholt, was nicht begründet wurde.

Der Fachbereich LAD1-IT erstellte keine Leistungsbeschreibung, sondern besprach den Leistungsumfang am 16. und 24. Mai 2007 mit der Rechtsanwältin Gesellschaft. Weder Inhalt noch Ergebnis dieser Besprechungen wurden dokumentiert.

Die Rechtsanwälte Gesellschaft erstellte eine fünfseitige Leistungsbeschreibung und legte dazu am 30. Mai 2007 ein Angebot mit einem Angebotspreis von 136.800,00 Euro auf Basis eines geschätzten Stundenaufwands von 480 Stunden, einem Mischstundensatz von 250,00 Euro (280,00 Euro Rechtsanwalt, 250,00 Euro Rechtsanwaltsanwärter), und eines Preisnachlasses von 7.200,00 Euro.

Die „Vertretung vor Vergabekontrollbehörden war vom Pauschalangebot nicht umfasst“.

Ein „Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung mit mehreren Bietern“ wäre aufgrund der fünfseitigen Leistungsbeschreibung und der einfachen Kalkulation in Stundensätzen wirtschaftlich vertretbar gewesen.

Die Vergabe der Rechtsberatung erfüllte die Anforderungen eines „Verhandlungsverfahrens ohne vorherige Bekanntmachung mit nur einem Bieter“ nicht, sondern stellte eine Direktvergabe ohne Wettbewerb dar. Der Landesrechnungshof empfahl, auch geistige Dienstleistungen im Wettbewerb zu vergeben und zumindest Preis-Leistungs-Vergleiche anzustellen.

Ergebnis 13

Der Fachbereich LAD1-IT hat geistige Dienstleistungen grundsätzlich im Wettbewerb zu vergeben und zumindest Preis-Leistungs-Vergleiche anzustellen.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Der Empfehlung des NÖ Landesrechnungshofes wird mittlerweile bereits entsprochen.

Äußerung des Landesrechnungshofs Niederösterreich:

Die Stellungnahme wurde zur Kenntnis genommen.

Angebotsprüfung

Die Angebotsprüfung oblag dem Fachbereich LAD1-IT, der am 4. Juni 2007 mit der Rechtsanwälte Gesellschaft telefonisch verhandelte, die Bieteranzahl für die Bearbeitung und die Beurteilung in der Verhandlungsstufe von drei auf vier zu erhöhen.

Das neuerliche Angebot vom 12. Juni 2007 auf Basis des geschätzten Stundenaufwands von 480 Stunden, einen höheren Mischstundensatz von 300,00 Euro (336,00 Euro Rechtsanwalt, 264,00 Euro Rechtsanwaltsanwärter) und eines Preisnachlasses von 25.200,00 Euro ergab einen Angebotspreis von 118.800,00 Euro.

Die Angebotsprüfung wurde nicht dokumentiert. Das Angebot wurde in Form eines „Pauschalangebots“ mit Zuschlagsschreiben vom 15. Juni 2007 angenommen. Zwischen dem Fachbereich LAD1-IT und der NÖ Landeskliniken-Holding war eine Kostenteilung 50:50 vereinbart, sodass sich eine jeweilige Auftragssumme von 59.400,00 Euro ergab.

Als Zahlungsmodalität wurde jeweils eine pauschale Verrechnung in Höhe von 6.000,00 Euro pro Monat an den Fachbereich LAD1-IT und an die NÖ Landeskliniken-Holding vereinbart.

Rechnungsprüfung

Die Rechtsanwälte Gesellschaft legte dem Fachbereich LAD1-IT insgesamt neun Teilrechnungen, jedoch keine Schlussrechnung, die einen Überblick über die Auftragsabwicklung und Verrechnung erlaubt hätte. Insgesamt wurden 66.838,83 Euro dem Land NÖ in Rechnung gestellt und bezahlt, das war um 7.438,83 Euro und damit rund 13 Prozent mehr als die Auftragssumme von 59.400,00 Euro.

Im Leistungsvertrag war vereinbart, dass mit den monatlichen Teilrechnungen „ein detailliertes Leistungsverzeichnis, in dem der bearbeitende Jurist, die erbrachte Leistung und die Leistungsdauer ausgewiesen sind“, beigelegt wird.

Bei acht von neun Teilrechnungen fehlten derartige Leistungsnachweise, sodass eine allfällige Minderleistung gegenüber der Pauschalierung nicht nachweisbar war. Nur der vierten Teilrechnung war ein Leistungsnachweis angeschlossen, die für den laufenden Monat Leistungen über 12.833,59 Euro umfasste. Trotz vereinbartem Pauschalauftrag bestätigte der Fachbereich LAD1-IT die sachliche Richtigkeit und wies den Betrag an.

Die Rechnungslegung und die Rechnungsprüfung erfolgten nicht vertragsgemäß. Dadurch entstand dem Land NÖ ein finanzieller Nachteil von zumindest 6.833,59 Euro.

Der Landesrechnungshof bekräftigte, dass der Fachbereich LAD1-IT nur vertragskonforme Rechnungen anzuerkennen und Leistungsnachweise einzufordern hat. Unrichtige Rechnungen sind zurückzuweisen oder richtig zu stellen.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Die sachliche Richtigkeit der Rechnung über € 12.833,59, welche letztendlich eine Kostenüberschreitung in der Höhe von € 6.833,59 ergab, war gegeben. Durch die komplexen technischen Ausschreibungsunterlagen, die von mehreren Personen bearbeitet wurden, war eine letzte Qualitätssicherung erforderlich. Die war im ursprünglichen Angebot so nicht kalkuliert aber notwendig, um sonst womöglich drohende Nachprüfungsverfahren zu verhindern, die sicherlich teurer gekommen wären. Die Kostenerhöhung wurde nicht einfach freigegeben, sondern mit der RA Kanzlei verhandelt und innerhalb der Projektgruppe abgestimmt. In dem detaillierten Leistungsnachweis wurde Einsicht bei der Rechtsanwälte- Gesellschaft genommen. Auf Wunsch kann dieser Leistungsnachweis dem NÖ Landesrechnungshof zur Verfügung gestellt werden.

Gegenäußerung des Landesrechnungshofs Niederösterreich:

Die Leistungsnachweise über die 6.833,59 Euro lagen dem Landesrechnungshof vor. Er vermisste jedoch die vereinbarten monatlichen Leistungsnachweise zu den monatlichen Pauschalrechnungen. Daher kritisierte der Landesrechnungshof, dass der Fachbereich LAD1-IT diese Rechnungen ohne Leistungsnachweise als sachlich richtig anerkannt hatte.

6.2 Zusatzaufträge

Das Pauschalangebot für das „Rechtliche Projektmanagement“ der Rechtsanwälte Gesellschaft nahm die Vertretung vor Vergabekontrollbehörden ausdrücklich aus. Daher musste für die Vertretung in Schlichtungs- oder Nachprüfungsverfahren ein Zusatzauftrag erteilt werden, selbst wenn ein solches Verfahren wegen Mängeln im rechtlichen Projektmanagement ausgelöst worden wäre.

Schlichtungsverfahren

Im Zuge des Vergabeverfahrens für die Telefonanlage erhielt die Rechtsanwälte Gesellschaft am 14. Mai 2008 den Auftrag zur rechtsfreundlichen Vertretung des Fachbereichs LAD1-IT in einem Schlichtungsverfahren, welches von einem Bieter beantragt worden war. Den Auftrag erteilte der Fachbereich LAD1-IT mündlich am 28. Mai 2008, „um die Schlichtungsverhandlung hochqualitativ vorzubereiten und Verzögerungen durch ein Nachprüfungsverfahren zu vermeiden“. Die Dokumentation dieses Auftrags erfolgte erst mit der ersten Rechnung der Rechtsanwälte Gesellschaft vom 10. Juni 2008. Mit einer zweiten Teilrechnung wurden insgesamt 23.301,76 Euro verrechnet, worin eine Nebenkostenpauschale von fünf Prozent und ein zehnprozentiger Nach-

lass enthalten waren. Den Rechnungen war eine Leistungsaufstellung beigelegt. Die Rechnungen wurden geprüft und anerkannt. In der elektronischen Dokumentation waren die Rechnungen ohne die Prüfvermerke erfasst.

Der Landesrechnungshof wies darauf hin, dass bei gleichen Vertragsbedingungen wie beim Hauptauftrag (Preisnachlass von 15 Prozent, keine Nebenkostenpauschale) und bei Abzug von doppelt verrechnetem Kilometergeld rund zwölf Prozent oder 2.461,84 Euro einzusparen waren. Außerdem regte er an, die Vorbereitung von Schlichtungsverhandlungen dem juristischen Projektmanagement zuzuordnen, weil mit Schlichtungsanträgen prinzipiell zu rechnen ist.

Der Landesrechnungshof empfahl dem Fachbereich LAD1-IT, Zusatzaufträge möglichst zu vermeiden oder zumindest zu den Bedingungen des Hauptauftrags oder zu besseren Konditionen zu vereinbaren.

Ergebnis 14

Der Fachbereich LAD1-IT hat Zusatzaufträge möglichst zu vermeiden. Unvermeidbare Zusatzaufträge sind mindestens zu den Bedingungen des Hauptauftrags oder zu besseren Konditionen zu vereinbaren.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Es wird versucht werden, in Zukunft den Empfehlungen des NÖ Landesrechnungshofes zu entsprechen und Zusatzaufträge zu vermeiden.

Der Aufwand einer Vorbereitung für eine allfällige Schlichtungsverhandlung (und/oder ein Nachprüfungsverfahren) ist allerdings, solange der Schlichtungsgegenstand nicht bekannt ist, schwer bis gar nicht kalkulierbar. Ebenso wenig war und ist bei Vergabe einer Rechtsberatung absehbar, wie viele Bewerber in welcher Stufe des Verfahrens die Schlichtungsstelle anrufen werden (die Möglichkeit besteht bekanntlich ab Zusendung der Vergabeunterlagen bis zur Zuschlagsentscheidung in jeder Phase des Verfahrens).

Eine pauschale Zuordnung zum juristischen Projektmanagement wird daher als nicht sinnvoll angesehen, da zu erwarten wäre, dass dies nur zu hohen Risikoaufschlägen bei den Angeboten führen würde. Die Argumentation des Rechtsanwaltes, dass der Aufwand für Schlichtungsverfahren höher ist, ist nachvollziehbar, da ja hier keinerlei Vorplanung möglich ist und vorgegebene Verhandlungstermine wahrzunehmen sind. Die Auftragsvergabe an die bereits in das Verfahren eingearbeitete Rechtsanwälte-Gesellschaft wird jedenfalls als sinnvoll erachtet, da sich jeder andere Rechtsanwalt erst in die Materie einarbeiten hätte müssen, womit ein deutlich höherer Aufwand entstanden wäre, mit dem Risiko, dass doch nicht alle Aspekte des Verfahrens bei der Schlichtungsverhandlung ausreichend transparent wiedergegeben hätten werden können. Fraglich ist auch, ob es überhaupt möglich gewesen wä-

re, in der kurzen Zeit bis zur Schlichtungsverhandlung ein anderes Rechtsanwaltsbüro zu finden, das in der Lage gewesen wäre, eine erfolgreiche Vertretung durchzuführen.

Der Argumentation des NÖ Landesrechnungshofes, dass ein Zusatzauftrag erteilt hätte werden müssen, „selbst wenn ein solches Verfahren wegen Mängeln im rechtlichen Projektmanagement ausgelöst worden wäre“, wird aus folgendem Grund nicht zugestimmt:

Wäre ein derartiges Verfahren tatsächlich (was nicht der Fall war) durch rechtliche Mängel ausgelöst worden, so wären die Aufwände dafür von der Rechtsanwalts-Gesellschaft im Rahmen der Gewährleistung bzw. des Schadenersatzes zu tragen gewesen und es wäre kein Anspruch auf zusätzliche Honorierung entstanden. Jedenfalls wird aber in Zukunft vertraglich festgelegt werden, dass die Vertretung bei Schiedsverfahren und/oder Nachprüfungsverfahren zu den gleichen Bedingungen (Stundensätzen) wie das eigentliche Verfahren abzuwickeln ist.

Äußerung des Landesrechnungshofs Niederösterreich:

Der Landesrechnungshof nahm zur Kenntnis, dass in Zukunft seiner Empfehlung entsprochen werden wird. Um Risikozuschläge im Hauptangebot zu vermeiden, sollten die Leistungen für eine Vertretung vor Vergabekontrollbehörden im Angebot oder Vertrag als eigene Wahlpositionen ausgewiesen werden.

Vergaberechtliche Stellungnahme

Außerdem erhielt die Rechtsanwalts-Gesellschaft im September 2008 vom Fachbereich LAD1-IT mündlich den Auftrag, eine vergaberechtliche Stellungnahme zur Frage zu verfassen, ob das Land NÖ ohne Vergabeverfahren für die technische Beratung bei der Providervergabe einen Vertragspartner der NÖ Landeskliniken-Holding heranziehen konnte. Die Auftragserteilung an die Rechtsanwalts-Gesellschaft war nicht weiter dokumentiert, ein Angebot wurde nicht eingeholt. Die Rechtsanwalts-Gesellschaft verrechnete für die zehnsseitige Stellungnahme pauschal 8.400,00 Euro.

Nach Ansicht des Landesrechnungshofs sollte die Beantwortung einer vergaberechtlichen Fragestellung zum juristischen Projektmanagement gezahlt und in die diesbezügliche Leistungsbeschreibung einbezogen werden.

Abrechnung

Für die Rechtsberatung erhielt die Rechtsanwalts-Gesellschaft über den Fachbereich LAD1-IT insgesamt 98.540,59 Euro. Dieser Betrag setzte sich aus der Abrechnung der Rechtsberatung (66.838,83 Euro), den Rechtsberatungskosten für das Schlichtungsverfahren (23.301,76 Euro) und den Kosten für das

Gutachten (8.400,00 Euro) zusammen, was den ursprünglichen Auftrag für die Vergaberechtsberatung in Höhe von 59.400,00 Euro um 39.140,59 Euro oder 65,89 Prozent überstieg.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Wie bereits in „Zu 2. Gebarungsumfang“ aufgeschlüsselt, handelt es sich hierbei nicht um einen Auftrag, sondern um mehrere verschiedene Aufträge.

Gegenäußerung des Landesrechnungshofs Niederösterreich:

Der Landesrechnungshof erwiderte, dass die Rechtsanwälte Gesellschaft in ihrem Angebot vom 30. Mai 2007 im letzten Punkt auch die Vertretung vor Vergabekontrollbehörden „nach Aufwand“ angeboten hatte.

6.3 Ausschreibung und Vergabe der Telefonanlage

Aufgrund der technischen und rechtlichen Beratung waren die Ausschreibung und die Vergabe der Telefonanlage durchzuführen und der Bestbieter für den Aufbau, die Inbetriebnahme und das Service der Telefonanlage zu ermitteln.

Damals galten das BVergG 2006 und ein EU-Schwellenwert für Liefer- und Dienstleistungsaufträge von 211.000,00 Euro exklusive Umsatzsteuer. Der geschätzte Auftragswert betrug 17 Millionen Euro exklusive Umsatzsteuer und umfasste eine zentrale Telekommunikationsanlage mit verteilten Anlagenteilen oder einen vernetzten Verbund von Telekommunikationsanlagen eines einzigen Herstellers in Hybridtechnologie, welche aus 217 Einzelanlagen mit 12.615 Endgeräten bestand.

Die Ausschreibung erfolgte in einem Los 1 für die NÖ Landesverwaltung, bestehend aus dem Amt der NÖ Landesregierung (Standort NÖ Landhaus), den dezentralen Dienststellen der Gruppe Straße (Straßenbauabteilungen und Betriebswerkstätten, Straßenmeistereien und Brückenmeistereien), den Bezirkshauptmannschaften, den Gebietsbauämtern und den Landesheimen sowie einem Los 2 für die NÖ Landeskliniken (ohne der Organisationseinheit NÖ Landeskliniken-Holding selbst).

Als vergebende Stelle fungierte die Rechtsanwälte Gesellschaft, welche auch die Teilnahmeunterlage erarbeitet und darin die Vergabe im „Verhandlungsverfahren mit vorheriger europaweiter Bekanntmachung gemäß § 25 Abs 5 BVergG 2006“ festgelegt hatte.

Bekanntmachung

Die Bekanntmachung erfolgte am 3. Juli 2007 als **Lieferauftrag** für „Telekommunikationseinrichtungen Land NÖ/NÖ LK-Holding“ („Lieferung in

Form eines Kaufs“) im Amtsblatt der EU als Verhandlungsverfahren für zwei Lose. Als spätester Termin für den Eingang der Teilnahmeanträge war der 3. August 2007 festgelegt. Die gesetzliche Mindestfrist von 37 Tagen für die Ausarbeitung der Teilnahmeanträge wurde um einen Tag unterschritten.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Da die Bekanntmachung unter Verwendung des einschlägigen Standardformulars elektronisch erstellt und übermittelt wurde, konnte die Teilnahmefrist gemäß § 62 Abs. 1 Z. 2 BVergG um sieben Tage verkürzt werden. Die gesetzliche Mindestfrist betrug daher tatsächlich 30 Tage.

Die Versendung der Bekanntmachung erfolgte am 29.6.2007, der Schlusstermin für den Eingang der Teilnahmeanträge war der 3.8.2007, womit (wie vom NÖ Landesrechnungshof richtigerweise festgehalten wurde) den Bewerbern 36 Tage Zeit für die Ausarbeitung ihrer Teilnahmeanträge zur Verfügung stand. Die Teilnahmefrist war daher rechtskonform bemessen.

Äußerung des Landesrechnungshofs Niederösterreich:

Die Stellungnahme wurde zur Kenntnis genommen, wobei der Landesrechnungshof auf die im § 57 BVergG 2006 verankerten Grundsätze für die Bemessung und Verlängerung von Fristen und auf die Stellungnahme der NÖ Landesregierung zu Ergebnis 2 hinwies, wonach „die üblichen, dem Vergabegesetz entsprechenden Angebotsfristen meist nicht ausreichen“.

Auftragsart

Ein Drittel des Auftragwerts entfiel auf die Lieferung der Telefonanlagen (= Lieferauftrag) und zwei Drittel auf das siebenjährige Service der neuen Anlagen und somit überwiegend auf Dienstleistungen. Daher wäre der Auftrag nach dem vergaberechtlichen Überwiegensprinzip als prioritäre **Dienstleistung** der Kategorie 5 „Fernmeldewesen“ einzustufen gewesen und nicht als Lieferung.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Zum Zeitpunkt der Einleitung des Vergabeverfahrens mittels sachverständiger Unterstützung durch technische Experten wurde davon ausgegangen, dass die Kosten der Lieferungen die der Dienstleistungen wesentlich übersteigen werden. Der Auftrag wurde daher korrekt als Lieferauftrag ausgeschrieben. Der Umstand, dass sich in der Angebotsphase herausgestellt hat, dass die Bieter in ihrer Kalkulation den laufenden Kosten einen höheren Anteil zugemessen haben, konnte nicht vorhergesehen werden, weshalb auch keine Vergaberechtswidrigkeit bestand bzw. besteht

(es kann nur zu Beginn eines Verfahrens entschieden werden, ob es sich um einen Lieferauftrag oder Dienstleistungsauftrag handelt, ein Wechsel innerhalb des Verfahrens ist rechtlich nicht möglich). Die Einordnung als Dienstleistung hätte zudem im vorliegenden Vergabeverfahren keinerlei Auswirkung in kommerzieller, technischer oder rechtlicher Hinsicht gehabt, da für beide Auftragsarten dieselben vergaberechtlichen Regelungen galten.

Äußerung des Landesrechnungshofs Niederösterreich:

Das Bundesvergabegesetz verlangt ausdrücklich eine sachkundige Berechnung des geschätzten Auftragswerts, was die richtige Zuordnung der Auftragsart ermöglicht hätte. Eine derartige Berechnung war jedoch nicht dokumentiert.

Art der Leistungsbeschreibung

Das BVergG 2006 stellte dem Auftraggeber frei, eine Leistung konstruktiv oder funktional zu beschreiben. Die Leistungsbeschreibung für die Telefonanlage wurde in Punkt 2.34 der Teilnahmeunterlage als „funktional“ bezeichnet, wobei das – mit technischer und rechtlicher Beratung verfasste – Leistungsverzeichnis zahlreiche mengenmäßige Leistungspositionen, eine Leistungsbeschreibung und Servicelevels, einen Kriterienkatalog, einen Gesamtprojektablaufplan und Standortprojektplan, ein Migrationskonzept sowie ein Architekturkonzept enthielt, was typisch für eine konstruktive Leistungsbeschreibung war. Zusätzliche funktionale Anforderungen sind dabei nicht bestimmend.

Die Teilnahmeunterlage legte jedoch eine funktionale Art der Leistungsbeschreibung fest, was der Fachbereich LAD1-IT mit der Vermischung von funktionalen und konstruktiven Anforderungen rechtfertigte.

Der Landesrechnungshof wies darauf hin, dass eine funktionale Art der Leistungsbeschreibung mehrere unterschiedliche Lösungsangebote ermöglicht. Eine detaillierte, weitgehend konstruktive Leistungsbeschreibung wirkt hingegen auf bestimmte Lösungsansätze hin.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Im Bericht wird die Leistungsbeschreibung im gegenständlichen Vergabeverfahren als „typisch für eine konstruktive Leistungsbeschreibung“ bezeichnet. Die sich über ca. 200 Seiten erstreckenden Leistungsbeschreibungen der Lose 1 und 2, die praktisch durchgängig aus Soll- und Muss-Anforderungen bestehen, zeigen, dass es sich primär um funktionale Leistungsbeschreibungen gehandelt hat.

Gegenäußerung des Landesrechnungshofs Niederösterreich:

Dass die umfangreichen Leistungsbeschreibungen detaillierte Soll- und Muss-Anforderungen festlegten und bereits ein vollständiges Leistungsverzeichnis nicht vom Bieter sondern vom Auftraggeber erstellt wurde, war typisch für eine konstruktive Leistungsbeschreibung.

Wahl des Vergabeverfahrens

Das Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung war vergabebezuglich nur ausnahmsweise zulässig, wenn bei einem offenen oder nicht offenen Verfahren mit vorheriger Bekanntmachung keine ordnungsgemäßen Angebote abgegeben wurden sowie bei Dienstleistungen, die eine vorherige Preisgestaltung nicht zuließen oder bei geistigen Dienstleistungen.

Diese Voraussetzungen trafen bei der Beschaffung der Telefonanlage wegen der weitgehend konstruktiven Leistungsbeschreibung nur teilweise zu. Der Landesrechnungshof hätte daher ein offenes Verfahren oder ein nicht offenes Verfahren mit vorheriger Bekanntmachung erwartet.

Außerdem wies er darauf hin, dass die Kosten für die Unternehmer beim Verhandlungsverfahren laut Stellungnahme der Vereinigung Industrieller Bauunternehmungen Österreichs zum Entwurf BVergG-Novelle 2011 24/SN-301/ME XXIV GP um 30 Prozent höher waren als beim offenen Verfahren.

Ergebnis 15

Der Fachbereich LAD1-IT hat bei der Wahl des Vergabeverfahrens und bei der Festlegung der Art der Leistungsbeschreibung nach Maßgabe des Vergaberechts auch die finanziellen Auswirkungen (Verfahrensaufwand) zu berücksichtigen.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Der Empfehlung des NÖ Landesrechnungshofes wird entsprochen werden. Bemerkt werden darf, dass sich die Angebotssummen im Zuge der Detaillierung im Laufe des Verhandlungsverfahrens deutlich reduziert haben und somit zumindest in diesem Falle der wirtschaftliche Erfolg des aufwändigeren Verfahrens gerechtfertigt hat. Auch andere Länder, die in letzter Zeit Vergabeverfahren für Sprachkommunikationsanlagen durchgeführt haben, wählten ein Verhandlungsverfahren.

Äußerung des Landesrechnungshofs Niederösterreich:

Der Landesrechnungshof nahm zur Kenntnis, dass seiner Empfehlung entsprochen werden wird.

Teilnahmeanträge

Aufgrund der Bekanntmachung forderten 18 Interessenten die Teilnahmeunterlagen an. Lediglich drei Unternehmer reichten dann Teilnahmeanträge für beide Lose ein, ein Unternehmer einen Teilnahmeantrag für Los 1 und zwei Unternehmer je einen Teilnahmeantrag für Los 2. Somit langten für das Los 1 vier Teilnahmeanträge und für das Los 2 fünf Teilnahmeanträge bei der Rechtsanwälte Gesellschaft ein. Alle Teilnahmeanträge erwiesen sich als unvollständig.

Nach der Öffnung der Teilnahmeanträge durch zwei Mitarbeiter der Rechtsanwälte Gesellschaft am 3. August 2007 prüften der technische Berater und die Rechtsanwälte Gesellschaft die Teilnahmeanträge und forderten bis Ende August 2007 Ergänzungen an. Danach verblieben acht Teilnahmeanträge.

Der Landesrechnungshof führte die geringe Anzahl an Teilnahmeanträgen unter anderem auf die kurze Teilnahmefrist zurück, welche den Wettbewerb einschränkte.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Wie oben dargestellt, war die Frist für die Einbringung der Teilnahmeanträge vergaberechtskonform und mit 36 Tagen statt der notwendigen 30 Tage sogar reichlich bemessen. Alle relevanten Firmen haben auch einen Teilnahmeantrag gestellt. Von einer Einschränkung des Wettbewerbs kann daher nicht gesprochen werden.

Äußerung des Landesrechnungshofs Niederösterreich:

Die Stellungnahme wurde zur Kenntnis genommen, wobei der Landesrechnungshof auf die im § 57 BVergG 2006 verankerten Grundsätze für die Bemessung und Verlängerung von Fristen hinwies. Außerdem wies er auf die Stellungnahme der NÖ Landesregierung zu Ergebnis 2 hin, wonach „die üblichen, dem Vergabegesetz entsprechenden Angebotsfristen meist nicht ausreichen“.

Angebotsprüfung

Die Öffnung der Angebote und die Prüfung der Vollständigkeit wurden wie vergabegesetzlich vorgesehen, getrennt protokolliert. Das Originaleingangsverzeichnis konnte der Fachbereich LAD1-IT nicht vorlegen.

Die Eignungsprüfung der Bewerber erfolgte nach festgelegten Eignungskriterien wie Befugnis, finanzielle und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, wirtschaftliche und technische Mindestanfordernisse und nach bestimmten Ausschlussgründen, wie zum Beispiel einer rechtskräftigen Verurteilung wegen der Mitgliedschaft bei einer kriminellen Organisation, Bestechung,

Betrug, Untreue, Geschenkannahme, Vorliegen eines rechtskräftigen Urteils wegen eines Deliktes, das die berufliche Zuverlässigkeit in Frage stellt etc., die auch für allfällige Subunternehmer galten.

Zur Ermittlung der geeigneten Bewerber waren folgende Auswahlkriterien maßgeblich: Unternehmensreferenzen 40 Prozent, Qualifikation des Schlüsselpersonals 40 Prozent und kooperative Projekterfahrung 20 Prozent.

Die Bewertung der Auswahlkriterien erfolgte mit Punkten unter anderem nach der Größe von Projektreferenzen, der Anzahl der Standorte oder der vernetzten Anlagen, dem Umfang der Systemumstellungen an Einzelstandorten, dem Alarmierungssystem im Gesundheitssystem, der Anzahl der Patiententelefone und der Lösung für mobile Telefonie innerhalb von Gebäuden. Weiters war durch Projektreferenzen die Qualität und die kooperative Projekterfahrung des Schlüsselpersonals nachzuweisen. Diese wurde ebenfalls mit Punkten bewertet. Die technische Leistungsfähigkeit wurde auch durch Besuche bei Referenzprojekten und telefonische Rücksprachen geprüft.

In der Ausschreibung war vorgesehen, die vier bestbewerteten Bewerber je Los zur Angebotslegung einzuladen. Ein Teilnahmeantrag erfüllte die geforderten Unternehmens- und Personalreferenzen nicht und wurde daher ausgeschieden. Für jeden Bewerber wurde ein eigener Prüfbericht erstellt, der die Ergebnisse und Bewertungen festhielt.

Tabelle 4: Bewertung Teilnahmeanträge

Bewertungsergebnis der Teilnahmeanträge in Prozent		
Bewerber	Los 1	Los 2
Bewerber A	93%	-
Bewerber B	50,2%	84,1%
Bewerber C	-	-
Bewerber D	-	71,9%
Bewerber	-	91,1%
Bewerber F	67,2 %	84,5%

Erste Angebotsrunde

Mit der Bekanntgabe der Auswahlentscheidung am 5. September 2007 wurden die Bewerber zur Angebotslegung – getrennt in ein Qualitäts- und ein Preisangebot – sowie zu einem „Hearing“ am 22. bzw. 23. Oktober 2007 einge-

laden und erhielten gleichzeitig die umfangreichen Ausschreibungsunterlagen. Das Ende der 77-tägigen Angebotsfrist war mit 21. November 2007 festgelegt. Die Hearings dienten dazu, die schriftlich übermittelten Fragen der Bieter zu den Ausschreibungsunterlagen zu beantworten. Daran nahmen Vertreter des Fachbereichs LAD1-IT, der NÖ Landeskliniken-Holding, des technischen Beraters, der Rechtsanwälte Gesellschaft und der Bieter teil. Die Anhörungen fanden in den Räumlichkeiten des technischen Beraters statt und wurden protokolliert.

Alle eingelangten sowie die beim Hearing gestellten Fragen wurden am 26. Oktober 2007 zusammengefasst, anonymisiert beantwortet und von der Rechtsanwälte Gesellschaft an alle Bieter schriftlich übermittelt. Die Antworten waren bei der Erstellung der Angebote zu berücksichtigen.

Der Eingang der Angebote wurde am 21. November 2007 je Los in einem Eingangsverzeichnis protokolliert.

Die Kuverts bzw. Behältnisse, in welchen die umfangreichen Angebote einlangten, wurden von der Rechtsanwälte Gesellschaft nach Abschluss des Vergabeverfahrens trotz vergaberechtlicher Aufbewahrungspflicht vernichtet.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Im Bericht wird in Bezug auf die Angebote bemängelt, dass die Behältnisse bzw. Umschläge, in denen sie aufbewahrt wurden, „trotz vergaberechtlicher Aufbewahrungspflicht“ vernichtet wurden. Es wird darauf verwiesen dass im BVergG keine Pflicht zur Aufbewahrung der Behältnisse existiert; lediglich bei elektronischer Angebotslegung sind alle sachdienlichen Unterlagen aufzubewahren (§ 137 BVergG). Die kommissionelle Öffnung der Angebote ist zudem im Vergabeakt samt Eingangsverzeichnissen transparent dokumentiert. Außerdem hatte jeder Bieter eine Eingangsbestätigung für sein Angebot erhalten, in der ebenfalls das genaue Datum und die Uhrzeit der Angebotsabgabe festgehalten worden waren.

Unabhängig davon, dass keine Verpflichtung zur Aufbewahrung besteht, haben die genannten Maßnahmen jedenfalls irgendeine denkbare Manipulation zuverlässig verhindert. Ein Mehrwert bei Aufbewahrung der Behältnisse kann nicht erkannt werden und es besteht dafür auch keine rechtliche Grundlage.

Gegenäußerung des Landesrechnungshofs Niederösterreich:

Auf den Umschlägen und Behältnissen sind Datum und Uhrzeit des Eingangs der Angebote zu vermerken, womit die Richtigkeit der Angaben im Eingangsverzeichnis belegt wird; daher sind Umschläge und Behältnisse im Original aufzubewahren. Im Übrigen bezieht sich § 137 BVergG ausschließlich auf die Archivierung bei mit elektronischen Mitteln durchgeführten Vergabeverfahren und war hier daher nicht anzuwenden.

Angebotseröffnung

Die Öffnung der technischen Angebote erfolgte unmittelbar nach dem Ende der Angebotsfrist, die Öffnung der Preisangebote sieben Tage später, am 28. November 2007, durch zwei Mitarbeiter der Rechtsanwältin Gesellschaft. Bis 9. Jänner 2008 waren noch Nachreichungen abzugeben. Darüber wurden jeweils gesonderte Protokolle erstellt und am 15. Jänner 2008 dokumentiert. Demnach waren alle Angebote für Los 1 und Los 2 vollständig, jedoch bestanden „kleinere Unklarheiten“ und wurden teils „nicht ideale Produkte“ angeboten. Folgende Preisangebote lagen vor:

Tabelle 5: Preisangebote Los 1

Preisangebote Los 1 in Euro (inkl. USt)			
Leistung	Bieter A	Bieter B	Bieter F
Einmalkosten fix	4.756.145,78	3.882.003,31	6.437.950,02
Einmalkosten Optionen	33.171,67	0,00	23.847,00
Service 7 Jahre fix	6.909.402,86	5.631.603,60	3.136.644,00
Service 7 Jahre Optionen	2.759.044,68	2.428.440,00	1.782.495,96
Angebotspreis	14.457.764,99	11.942.046,91	11.380.936,98

Die Angebotspreise setzten sich aus dem Preis für die fixen und optionalen Einmalkosten sowie dem Preis für die fixen und optionalen Servicekosten für sieben Jahre zusammen.

Erste Verhandlungsrunde

Die „Qualität des technischen Angebots“ wurde anonym mit Punkten nach Schulnoten jeweils durch eine Jury bewertet. Dieser gehörten zwei Mitarbeiter des technischen Beraters und je ein Mitarbeiter des Fachbereichs LAD1-IT, der

Abteilung Landeskrankenanstalten und Landesheime GS7 und der Gruppe Straße an.

Jedes Jurymitglied erhielt einen Bewertungsbogen und ein Bewertungsblatt. Die technische Angebotsbewertung erfolgte ohne Kenntnis der angebotenen Preise und war zu begründen.

Die Preisblätter wurden von der Projektleitung des Fachbereichs LAD1-IT einer „budgetären Prüfung“ unterzogen und von einem Jurymitglied des technischen Beraters auf Plausibilität überprüft. Die Gesamtbewertung lag am 23. Jänner 2008 vor und wurde vom technischen Beratungsunternehmen an alle Beteiligten des Landes NÖ versendet.

Die ersten Verhandlungen wurden vom 4. bis 7. Februar 2008 in den Räumen des technischen Beraters durchgeführt und dabei unterschiedlich befristete Nachreichungen vereinbart. Das Verhandlungsergebnis wurde protokolliert und am 8. Februar 2008 allen Beteiligten zugesandt.

Nach der ersten Verhandlungsrunde wurde die Ausschreibung entsprechend der Verhandlungsergebnisse geändert und am 25. Februar 2008 allen Bietern zur Abgabe eines Letztpreisangebots – getrennt nach Qualitäts- und Preisangeboten – übermittelt. Dabei wurde darauf hingewiesen, dass dem Angebot mit der besten Bewertung der Zuschlag erteilt werden wird. Außerdem enthielt die Ausschreibung den Vorbehalt, mit dem bestgereihten Bieter vor der Zuschlagserteilung noch „Exklusivverhandlungen“ zu führen.

Die Angebotsfrist für das Letztpreisangebot endete am 12. März 2008.

Letztangebote

Der Eingang der Letztangebote wurde am 12. März 2008 je Los in einem Eingangsverzeichnis erfasst. Am 14. März 2008 öffneten zwei Vertreter der Rechtsanwälte Gesellschaft die Letztpreisangebote und erstellten für jedes Los ein „Protokoll über die Öffnung der Preisangebote im Vergabeverfahren Telekommunikationseinrichtungen“.

Die Angebotsumschläge konnten dem Landesrechnungshof nicht vorgelegt werden, weil die Rechtsanwälte Gesellschaft die Angebotsumschläge trotz vergaberechtlicher Aufbewahrungspflicht vernichtet hatte.

Ausschreibungsgemäß hatten die Bieter ihre Qualitäts- und Letztpreisangebote in zwei verschlossenen Behältnissen getrennt für Los 1 und Los 2 abzugeben, mit den jeweils extra verschlossenen Letztpreisangeboten.

Der Bieter B gab seine Qualitätsangebote für Los 1 und Los 2 sowie die dazugehörigen, aber nicht unterfertigten Letztpreisangebote jeweils in einem eigenen verschlossenen Kuvert ab. Die ausschreibende Stelle erachtete dies als behebbaren Mangel, weil aufgrund der ordnungsgemäßen Fertigung der Quali-

tätsangebote kein Zweifel am Bindungswillen des Bieters B an alle drei Teile des abgegebenen Letztangebotes bestand. Er wurde noch am 14. März 2008 per E-Mail zur Mängelbehebung aufgefordert und holte die Unterfertigung am 20. März 2008 nach. Dazu vermerkte die Rechtsanwältin Gesellschaft, dass keine sonstigen Änderungen in den Letztpreisangeboten vorgenommen wurden.

Der Landesrechnungshof wies darauf hin, dass fehlende Angebotsfertigungen nach der Angebotsöffnung nicht nachgeholt werden dürfen, wenn der Bieter es in der Hand hat, sein Angebot durch nachträgliche Fertigung gültig zu machen oder es ungültig zu belassen.

Folgende Letztpreisangebote für das Los 1 lagen vor:

Tabelle 6: Letztpreisangebote Los 1

Letztpreisangebote Los 1 in Euro (inkl. USt)			
Leistung	Bieter A	Bieter B	Bieter F
Einmalkosten fix	5.085.525,53	3.879.247,73	6.413.578,86
Einmalkosten Optionen	734,10	7.183,16	22.015,00
Service 7 Jahre fix	4.625.988,36	3.606.472,80	3.432.579,36
Service 7 Jahre Optionen	2.251.774,00	2.506.366,80	2.136.695,40
Angebotspreis	11.964.021,99	9.999.270,49	12.004.868,62

Die Angebotspreise setzten sich aus dem Preis für die fixen und optionalen Einmalkosten sowie dem Preis für die fixen und optionalen Servicekosten für sieben Jahre zusammen.

Bei der rechnerischen Prüfung der Angebote stellte sich heraus, dass in einer Excel-Tabelle der Ausschreibung eine Verknüpfung fehlte. Dadurch erhielten alle Angebote einen Rechenfehler. Die Angebotssumme des Bieters B lag ohne Rechenfehler um 133.747,20 Euro höher und betrug somit 10.133.017,69 Euro. Die Angebotssummen der Bieter A und F mussten nicht richtig gestellt werden, weil sie diese Angebotszeile mit Null Euro angeboten haben.

Die Preise der geprüften Letztangebote der Bieter A und F unterschieden sich um 40.846,63 Euro, lagen jedoch um rund 18 Prozent und damit um 1.831.004,30 Euro und 1.871.850,93 Euro über dem Preis des Letztangebots des Bieters B.

Auch die Bewertung der Qualität der technischen Letztangebote erfolgte ohne Kenntnis der angebotenen Preise an Hand von Bewertungsblättern und Bewertungsbögen durch die Mitglieder einer Jury mit Punkten nach Schulnoten und musste durch jedes Jurymitglied begründet werden. Die Jury bestand aus drei Vertretern des Auftraggebers und zwei Vertretern des technischen Beraters.

Exklusivverhandlung

Nach dem BVergG 2006 waren Exklusivverhandlungen beim Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung und im Verhandlungsverfahren im Unterschwellenbereich nur im Falle vollständig ausgearbeiteter und vergleichbarer Angebote zulässig (§ 105 Abs 4 BVergG 2006).

Am 31. März 2008 erstellte der technische Berater die Gesamtbewertung und lud den Bieter B als Bestgereihten zu einer Exklusivverhandlung am 8. April 2008 ein, wobei bis zum 2. April 2008 noch Unklarheiten ausgeräumt und Unterlagen nachzureichen waren.

An der Exklusivverhandlung vom 8. April 2008 nahmen drei Vertreter des Auftraggebers, zwei Vertreter des technischen Beraters, ein Vertreter der Rechtsanwälte Gesellschaft und zwölf Vertreter des Bieters teil. Das Ergebnis der Exklusivverhandlung wurde protokolliert.

Bei der Exklusivverhandlung wurde durch die Reduktion der angebotenen Regiestundensätze und durch Gewährung eines einmaligen Projektrabatts eine Preisreduktion von 133.100,00 Euro erzielt, was einen neuen Angebotspreis von 9.999.917,69 Euro ergab.

Der Landesrechnungshof erachtete die Exklusivverhandlungen mit einem Bieter für verfrüht, weil dabei am 8. April 2008 noch immer offene Fragen zur Organisation und Technik, zum Vertrag, zu Einsparungsmöglichkeiten und damit zum Angebotspreis zu klären waren.

Die beiden Bieter, deren Angebote bei der letzten Verhandlungsrunde nicht weiter berücksichtigt wurden, hätten von dieser Entscheidung des Auftraggebers unverzüglich verständigt werden müssen.

Ergebnis 16

Exklusivverhandlungen nur mit dem Bieter des bestgereihten Angebots sind nach der vergabegesetzlichen Regelung vertraglich zu vereinbaren und durchzuführen.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Das BVergG sieht in §105 Abs. 2 die Möglichkeit vor, die Anzahl der Bieter in mehreren Stufen zu verringern, um im Extremfall zum Schluss nur noch mit einem Bieter zu verhandeln.

In Punkt 1.6 der Ausschreibungsunterlagen wurde der Ablauf des Vergabeverfahrens penibel beschrieben bzw. so festgelegt, dass auf Basis der Letztangebote der Bestbieter ermittelt wird und die Möglichkeit besteht, mit diesem vor Zuschlagserteilung noch Exklusivverhandlungen zu führen. Eine Verständigung der anderen Bieter von den Exklusivverhandlungen war weder vergaberechtlich geboten noch in den Ausschreibungsunterlagen vorgesehen. Gegen diese Vorgangsweise wurden in keiner Stufe des Verfahrens Einspruch erhoben oder auch nur Bedenken angemeldet, was unterstreicht, dass auch nach Ansicht der Bieter die Vorgangsweise rechtskonform war und auch im Interesse der Bieter (Aufwandsminimierung, vergl. Ergebnis 15) lag.

Bei dem großen preislichen Abstand zwischen Bestbieter und den weiteren Bietern bestand keinerlei Gefahr, dass durch diese Verhandlungen in den Wettbewerb eingegriffen hätte werden können (Bietersturz). Ein Abweichen von dieser Vorgehensweise (z.B. neuerliche Verhandlungen mit allen Bietern), wäre zudem vergaberechtswidrig gewesen, da alle Bieter darauf vertrauen können mussten, dass sich der Auftraggeber an den festgelegten Verfahrensablauf hält.

Gegenäußerung des Landesrechnungshofs Niederösterreich:

§ 105 Abs 2 BVergG 2006 verlangt, dass die ausgeschiedenen Bieter unmittelbar zu verständigen sind, was im gegenständlichen Fall unterblieb. Im Übrigen beschreibt Abs 2 den Ablauf des Verhandlungsverfahrens mit mehreren Bietern nicht nur im letzten Satz, sondern umfassend.

Die Festlegungen zu den Exklusivverhandlungen in Punkt 1.6 der Ausschreibungsunterlagen widersprachen § 105 Abs 2 BVergG 2006, wonach „Verhandlungen mit nur einem Bieter in der Schlussphase des Verhandlungsverfahrens“ nur dann zulässig waren, wenn „nur ein geeigneter Bieter verbleibt“. Die Bieter, deren Angebote nicht weiter berücksichtigt wurden, hätten davon unverzüglich verständigt werden müssen. Im Übrigen ist „den am Verhandlungsverfahren teilnehmenden Bietern der Abschluss der Verhandlungen vorab bekannt zu geben“ (zB „Last and Final Offer“), womit gewährleistet ist, dass alle Bieter auch in der Schlussphase gleich behandelt werden.

Zuschlagsentscheidung

Die Zuschlagsentscheidung zugunsten des Bieters B für das Los 1 (Landesverwaltung inklusive Gruppe Straße und NÖ Landesheime) fiel in der Sitzung der NÖ Landesregierung am 29. April 2008.

Im Regierungsakt waren Kosten für die Jahre 2008 und 2009 von 5.297.524,29 Euro (Einmalkosten und anteilige Servicekosten) und Servicekosten für die Jahre 2010 bis 2015 von 5.243.032,08 Euro dargestellt, zusammen demnach eine Auftragssumme von 10.540.556,37 Euro für den Bieter B.

Zusätzlich wurde ein Betrag Unvorhergesehenes und Reserven in der Höhe von 420.522,50 Euro beantragt und bewilligt. Die Gesamtauftragssumme betrug somit von 10.961.078,87 Euro.

Die finanzielle Bedeckung der Gesamtauftragssumme war laut Regierungsakt in den Voranschlägen der Jahre 2008 bis 2015 wie folgt gegeben:

Tabelle 7: Finanzielle Bedeckung

Finanzielle Bedeckung in den Voranschlägen 2008 bis 2015 in Euro inklusive Unvorhergesehenes	
Teilabschnitt bzw. Unterabschnitt	Betrag
Amt der NÖ Landesregierung – Teilabschnitt 1/05958 – Telekommunikation	7.426.908,29
NÖ Straßenbauabteilungen – Teilabschnitt 1/02030 – Straßenbauabteilungen, Amtsbetrieb	1.811.740,18
NÖ Straßen- und Brückenmeistereien – Teilabschnitt 1/61100 – Landesstraßen, Betrieb	
NÖ Landespflegeheime – Unterabschnitte 1/858 – NÖ Landespflegeheime (Investitionen) 1/859 – NÖ Landespflegeheime (Betrieb) 1/430 bis 1/435 – Landesjugend- und Kinderheime (Betrieb) 1/43913 – Landesjugend- und Kinderheime (Investitionen)	1.722.430,40
Gesamtauftragssumme	10.961.078,87

Der exklusiv verhandelte Angebotspreis von 9.999.917,69 Euro war aus nicht nachvollziehbaren Gründen im Regierungsakt nicht angeführt. Die Differenz zur genehmigten Gesamtauftragssumme betrug 961.161,18 Euro.

Ergebnis 17

Die Gesamtauftragssumme in Vergabeakten ist so darzustellen, dass Unterschiede zwischen dem Angebot und dem verhandelten Auftrag nachvollzogen werden können.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Der Empfehlung der NÖ Landesrechnungshofes wird entsprochen werden.

Äußerung des Landesrechnungshofs Niederösterreich:

Die Stellungnahme wurde zur Kenntnis genommen.

Kostenreserven bei Aufträgen

Gemäß der Verordnung über die Geschäftsordnung der NÖ Landesregierung war bei einer Überschreitung einer genehmigten Auftragssumme über 18.000,00 Euro ein weiterer Regierungsbeschluss erforderlich.

Mit dem Regierungsakt vom 29. April 2008 wurden zusätzlich zur Auftragssumme 420.522,50 Euro „zur Abdeckung für diverse unvorhersehbare, auf Landesseite notwendige Zusatzinvestitionen“ beantragt und bewilligt, „... um dafür nicht jeweils neue Regierungsbeschlüsse einholen zu müssen“.

Der Landesrechnungshof wies darauf hin, dass derartige Reserven dazu neigen, auch ausgeschöpft zu werden. Zusatzinvestitionen sollten daher nicht durch höhere Auftragssummen vorweg genommen werden, sondern nach der Regelung in der Verordnung über die Geschäftsordnung der NÖ Landesregierung behandelt und dort entsprechend begründet werden.

Ergebnis 18

Der Fachbereich LAD1-IT sollte in die Auftragssummen keine Reserven für notwendige Zusatzinvestitionen hinzufügen. Diese sollten nach der geltenden Regelung einer Genehmigung durch die NÖ Landesregierung zugeführt werden.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Die Reserven für notwendige Zusatzinvestitionen wurden als solche transparent im Akt dargestellt und von der Landesregierung, wie vom NÖ Landesrechnungshof gefordert, beschlossen.

Äußerung des Landesrechnungshofs Niederösterreich:

Der Landesrechnungshof bekräftigt, dass derartige Reserven wie hier auch ausgeschöpft werden. Daher sollten die Reserven für allfällige Nachtragsaufträge nicht in die Auftragssummen eingerechnet und dadurch ausgelöst werden. Außerdem sollten notwendige Zusatzinvestitionen gesondert beauftragt werden.

Kostenreserven in Projekten

Im Unterschied zur vorsorglichen Erhöhung der Auftragssummen ist ein Anteil für Reserven bei den Projektkosten zweckmäßig. Die Höhe eines Kostenanteils für Reserven (Unvorhergesehenes, nicht Erfasstes, Toleranz, Preisanpassungen uä) hängt von der jeweiligen Projektphase, von der jeweiligen Planungsschärfe und von der damit einhergehenden Datendichte ab.

Die Betriebswirtschaft rechnet in der Projektphase eines vergabereifen Auftrags mit einer Kostengenauigkeit zwischen \pm drei Prozent bei professioneller Vorgangsweise mit vertiefter Kostenplanung und \pm zehn Prozent bei unprofessioneller Kostenplanung.

Demnach waren für den vergabereifen Auftrag aufgrund der professionellen technischen Beratung und juristischen Begleitung sowie bei Beachtung der technischen Komplexität, bei den Projektkosten höchstens sechs Prozent für Reserven anzusetzen.

Ergebnis 19

Der Fachbereich LAD1-IT sollte bei den Projektkosten betriebswirtschaftliche Reserven je nach Projektphase und der Planungsgenauigkeit festlegen und diese mit dem Projektfortschritt reduzieren.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Der Empfehlung der NÖ Landesrechnungshofes wird entsprochen werden.

Äußerung des Landesrechnungshofs Niederösterreich:

Die Stellungnahme wurde zur Kenntnis genommen.

Vergabevorschlag, Zuschlag für Los 1

Nach dem Beschluss der NÖ Landesregierung vom 29. April 2008 erstellten die Rechtsanwälte Gesellschaft und der technische Berater am 5. Mai 2008 einen Vergabevorschlag auf Basis des exklusiv verhandelten Letztangebots. Der Landesrechnungshof hätte sich jedoch bereits vor der Regierungssitzung einen Vergabevorschlag der externen Berater erwartet.

Der Vergabevorschlag ging auf die einzelnen Zuschlagskriterien, deren Bewertungsergebnisse und die Gesamtbewertung nicht ein, sondern empfahl auf Basis der Exklusivverhandlung vom 8. April 2008, den Auftrag „Telekommunikationsanlagen samt Wartung“ dem Bieter B mit einem Angebotspreis von 9.999.917,69 Euro zu erteilen.

Der letztverhandelte Angebotspreis von 9.999.917,69 Euro wurde im Regierungsakt nicht erwähnt.

Schlichtungsverfahren

Der Bieter A beantragte am 13. Mai 2008 bei der NÖ Schlichtungsstelle für öffentliche Aufträge ein Nachprüfungsverfahren, im Wesentlichen weil eine nachvollziehbare Begründung für die Zuschlagsentscheidung an Bieter B für Los 1 fehlte, die Merkmale und Vorteile des erfolgreichen Angebots aus der Zuschlagsentscheidung nicht zu entnehmen waren, das Angebot des Bieters B die Mindestanforderungen und Musskriterien der Ausschreibung nicht erfüllte, der Angebotspreis des Bieters B im Verhältnis zur angebotenen Leistung ungewöhnlich niedrig und betriebswirtschaftlich nicht erklärbar war und die Qualität des technischen Angebots des Bieters B unzutreffend bewertet wurde.

Die Schlichtungsstelle stellte nach einer Verhandlung am 29. Mai 2008 fest, dass vorbehaltlich eines Gutachtens beim Angebot des Bieters B weder ein Ausscheidungsgrund noch eine spekulative Preisgestaltung vorlag und der Bieter A selbst bei Erreichen der Maximalpunkte für die Qualität nicht Bestbieter werden konnte. Der Bieter A zog am 2. Juni 2008 seinen Schlichtungsantrag ohne Begründung zurück, sodass das Schlichtungsverfahren eingestellt wurde.

Auftragsschreiben

Mit Schreiben vom 2. Juni 2008 erhielt der Bieter B ein Auftragsschreiben von der Rechtsanwältin Gesellschaft. Darin wurden einzelne optionale Leistungen genannt, wichtige Angaben wie die Auftragssumme und Durchführungstermine jedoch fehlten.

Der Landesrechnungshof bekräftigte seine Empfehlungen zum Auftragsschreiben für die technische Erstberatung in der Projektphase 1.

7. Installation und Inbetriebnahme der Telefonanlage

Diese Projektphase, intern als „Niederösterreich verbunden“ bezeichnet, beinhaltete die Installation und die Inbetriebnahme der Telefonanlagen an den

Standorten NÖ Landhaus, Parallelrechenzentrum sowie an den dezentralen Dienststellen der Gruppe Straße, der Bezirkshauptmannschaften und der NÖ Landesheime sowie dem Service der Anlagen bis zum Jahr 2015.

Tabelle 8: Zeitplan

Datum	Erledigung
September 2008	Fertigstellung der Detailplanung
November 2008	Abschluss der zentralen Installation
September 2009	Abschluss der dezentralen Installationen
September 2009	Abschluss Projektphase 3 „Niederösterreich verbunden“

7.1 Technische Beratung für die Installation und Inbetriebnahme der Telefonanlage

Für die technische Beratung bei der Installation und der Inbetriebnahme der Telefonanlage waren diverse Leistungen, wie zum Beispiel „die Detailplanung für die Implementierung für jeden Standort, insbesondere im Hinblick auf die gestellten Forderungen gegenüber dem Lieferanten und den erzielten Verhandlungserfolgen (Qualitätssicherung), die Erstellung von Abnahmedrehbücher, etc.“ von einem externen Beratungsunternehmen zu erbringen. Dies wurde damit begründet, dass für die Installation und die Inbetriebnahme der Telefonanlage rund 11.000 Arbeitsstunden (entspricht 1.375 8-Stunden-Personen-Tage) zu erbringen waren, aber das dafür benötigte Personal des Landes NÖ nicht zur Verfügung stand. Die externen Leistungen waren für den Fachbereich LAD1-IT und die NÖ Landesheime zu erbringen. Die Gruppe Straße setzte diese Projektphase ohne externe Beratung um.

Als Grundlage für einen Beraterauftrag wurde vom Projektmanagement im Dezember 2007 der Leistungszeitraum, der Leistungsumfang sowie die Personenqualifikation ermittelt und eine Schätzung der erforderlichen Stundenanzahl durchgeführt. Für den Fachbereich LAD1-IT wurden 820 Stunden, für die NÖ Landesheime wurden 950 Stunden und für Unvorhergesehenes 1.000 Stunden (entspricht 57 Prozent für Unvorhergesehenes und Reserven) geschätzt, was in Summe 2.770 Stunden ergab.

Der Auftragswert der Leistung wurde nicht geschätzt. Mit der ermittelten Stundenanzahl und dem Stundenpreis (von 141,60 Euro) aus dem Vergabeverfahren „Technische Beratung für die Ausschreibung und Vergabe der Telefonanlage“ wäre eine Schätzung des Auftragswerts möglich gewesen. Eine der-

artige Schätzung hätte somit einen voraussichtlichen Auftragswert von rund 327.000,00 Euro exklusive Umsatzsteuer ergeben.

Angebot

Mit einem E-Mail vom 7. Februar 2008 bot das Beratungsunternehmen dem Fachbereich LAD1-IT für die Mitarbeit bei der Installation und der Inbetriebnahme der Telefonanlage die gewünschten Leistungen in Form von drei unterschiedlichen Stundensätzen in Abhängigkeit von der Qualifikation der Mitarbeiter an:

- Team Partner 141,60 Euro (inklusive Nebenkosten)
- Team Senior Consultant 127,44 Euro (exklusive Nebenkosten)
- Team Consultants 109,74 Euro (exklusive Nebenkosten)
- Fahrtkosten je Fahrtstunde 50 % des jeweiligen Stundensatzes
- Kilometergeld 0,58 Euro

Das Angebot erhielt keine Stundenanzahl, wodurch auch kein Gesamtpreis aufschien.

Auf Basis dieses (unvollständigen) Angebots wurde von der Projektleitung am 7. Februar 2008 eine „Vorkalkulation“ über voraussichtliche Kosten für externes Personal in der Projektphase 3 erstellt. Auf Grundlage von insgesamt 820 Stunden und verschiedenen Stundensätzen wurden eine Höchstschätzung von 120.000,00 Euro und eine Idealschätzung von 97.500,00 Euro für Personalunterstützung ermittelt. Mit den Stundensätzen des Angebots wurden Kosten von rund 96.000,00 Euro ermittelt. Reisezeiten und Kilometergeld wurden dabei nicht berücksichtigt.

Damit war für den Fachbereich LAD1-IT die Preisangemessenheit des Beraterangebots gegeben.

Zuschlagsentscheidung

Der Dienstleistungsauftrag in Höhe von 390.000,00 Euro wurde direkt an ein Mitglied der Arbeitsgemeinschaft, welches mit der „Technischen Beratung für die Ausschreibung und Vergabe der Telefonanlage“ am 20. April 2006 beauftragt worden war, vergeben.

Die Direktvergabe war unzulässig, weil der Auftragswert über dem damals zulässigen Schwellenwert von 40.000,00 Euro exklusive Umsatzsteuer lag.

Der Zuschlag wurde im Regierungsakt vom 23. April 2008 damit begründet, dass „sich die Firma bei den Vorarbeiten zum Vergabeverfahren und beim Vergabeverfahren bestens bewährt hat und aus diesem Grund alle Anforde-

rungen genau kannte. Das Personal dieser Firma kann daher am besten die Position des Landes im Zuge der Realisierung vertreten. Ein eigenes Vergabeverfahren ist dafür deshalb nicht notwendig, da es einen Rahmenvertrag der NÖ Landeskliniken-Holding mit dieser Firma gibt, in den das Land NÖ vergaberechtlich korrekt eintreten kann.“

Tatsächlich hatte die Projektleitung bereits ein Angebot eingeholt und trat in den Rahmenvertrag der NÖ Landeskliniken-Holding nicht ein.

Die NÖ Landesregierung traf am 29. April 2008 die Zuschlagsentscheidung für die „Technische Beratung für die Umsetzung der Telefonanlage“.

Der Regierungsakt enthielt eine Auftragssumme von 390.000,00 Euro.

Die Aufteilung der Kosten wurde auf folgende Voranschlagssätze vorgenommen:

Tabelle 9: Aufteilung der Kosten

Aufteilung der Kosten in den Voranschlagssätzen	
Teilabschnitt bzw. Unterabschnitt	Betrag
Amt der NÖ Landesregierung – Teilabschnitt 1/05958 – Telekommunikation	190.000,00
NÖ Landespflegeheime – Unterabschnitte 1/858 – NÖ Landespflegeheime (Investitionen) 1/859 – NÖ Landespflegeheime (Betrieb) 1/430 bis 1/435 – Landesjugend- und Kinderheime (Betrieb) 1/43913 – Landesjugend- und Kinderheime (Investitionen)	200.000,00
Auftragssumme	390.000,00

Auftragsschreiben

Die Ermittlung der Auftragssumme von 390.000,00 Euro war weder aus der Projektdokumentation noch aus dem Regierungsakt nachzuvollziehen.

Die Projektdokumentation enthielt kein Auftragsschreiben. Vom Fachbereich LAD1-IT konnte auch im Zuge der Prüfung kein Auftrags- oder Bestellschreiben vorgelegt werden.

Ergebnis 20

Aufträge sind jedenfalls schriftlich zu erteilen.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Der Empfehlung der NÖ Landesrechnungshofes wird entsprochen werden.

Äußerung des Landesrechnungshofs Niederösterreich:

Die Stellungnahme wurde zur Kenntnis genommen.

Abrechnung

Die Abrechnung der erbrachten Leistung war laut Angabe der Projektleitung nach tatsächlichem Aufwand monatlich vereinbart.

Der Beratungsauftrag wurde mit 14 Einzelrechnungen für das Amt der NÖ Landesregierung mit Gesamtkosten von 137.076,22 Euro und 14 Einzelrechnungen für die NÖ Landesheime mit Gesamtkosten von 108.232,82 Euro abgerechnet.

Die Rechnungen enthielten jeweils den Leistungszeitraum, Angaben über die ausführenden Personen und die erbrachte Stundenanzahl. In einer Rechnung für das Amt der NÖ Landesregierung wurde „eine Einheit“ mit einer Rechnungssumme von 60.536,28 Euro, dies sind 44,16 Prozent der Abrechnungssumme, für den Leistungszeitraum 15. Mai 2008 bis 31. Juli 2008 pauschal verrechnet. In dieser Rechnung gab es keinerlei detaillierte Angaben.

Für das Amt der NÖ Landesregierung wurden in den restlichen Rechnungen 604 Arbeits- und 91,5 Fahrzeitstunden abgerechnet. Für die NÖ Landesheime wurden 698,5 Arbeitsstunden und 168 Fahrzeitstunden abgerechnet.

Bei allen Rechnungen fehlten die Leistungsnachweise. Welche Leistungen wann und wo erbracht wurden, war nicht nachvollziehbar. Die jeweiligen Rechnungsprüfer anerkannten die Rechnungen dennoch als „sachlich richtig“. Aufgrund der fehlenden Leistungsnachweise war die Rechnungsprüfung nicht ordnungsgemäß und mangelhaft.

Ergebnis 21

Rechnungsprüfungen sind ordnungsgemäß durchzuführen.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Der Empfehlung des NÖ Landesrechnungshofes wurde und wird entsprochen. Die Rechnungsprüfung erfolgte und erfolgt durch Kontrolle der Leistungserbringung und des Leistungsfortschritts bzw. Implementierungsstandes im Rahmen des eingerichteten Projektcontrollings.

Äußerung des Landesrechnungshofs Niederösterreich:

Der Landesrechnungshof nimmt die Umsetzung seiner Empfehlung zur Kenntnis, entgegnete jedoch, dass der Fachbereich LAD1-IT keine Leistungsnachweise vorlegen konnte.

7.2 Telefonanlage

Im Zuge der Installation und der Inbetriebnahme der Telefonanlage wurden beauftragte Teilleistungen nicht oder von anderen Unternehmungen erbracht.

Zusatzaufträge

Nicht umgesetzt wurde die „Handyintegration per Software am Endgerät“ mit einem Preis von 44.499,00 Euro. Die Anschaltung von Sehbehinderten- und Blindenequipment mit einem Preis von 20.479,60 Euro wurde ebenfalls aus dem Auftrag herausgenommen und an zwei Unternehmen mit einem Angebotspreis von zusammen 13.880,00 Euro direkt vergeben.

Zusätzliche Leistungen bzw. Aufträge fielen zum Beispiel für die Montage von Schaltschränken, Rangierleisten, Patchfelder und Erdungsschienen sowie für Programmierarbeiten an, da nur damit das Projekt positiv abgeschlossen werden konnte.

Die Kosten hierfür waren daher dem Projekt zuzuordnen und betragen 221.425,46 Euro.

Endgeräte

Bei der Exklusivverhandlung im April 2008 wurde vereinbart, statt den in den Ausschreibungsunterlagen beschriebenen 10.971 Stück digitalen Endgeräten (9.111 Standard- und 1.860 Advanced-Endgeräte), ausschließlich die teureren Advanced-Endgeräte zu beschaffen. Die Mehrkosten hierfür betragen 246.118,12 Euro (230.811,54 Euro Einmalkosten und 15.306,58 Euro Servicekosten für sieben Jahre).

Advanced-Endgeräte weisen gegenüber den Standard-Endgeräten beispielsweise ein größeres Display auf.

Im September 2009 wurde festgestellt, dass 19 Prozent bzw. 2.389 Stück weniger Endgeräte erforderlich sind als ermittelt wurde. Das verminderte die Einmalkosten um 305.331,26 Euro und die laufenden Kosten auf sieben Jahre um 64.216,32 Euro zum damaligen Zeitpunkt.

Diese Leistungsumstellung wies auf eine ungenaue Erhebung des Bedarfs an Endgeräten im Rahmen IST-Zustandserhebung und Planung hin.

Der Landesrechnungshof wies darauf hin, dass sich die Einsparungen aus der geringeren Stückzahl ergaben. Er empfahl, Mengen und Qualitäten vor den Verhandlungen mit allen Bietern möglichst genau zu ermitteln und bestehende Ermittlungen zu verifizieren.

Ergebnis 22

Verhandlungen sind mit allen Bietern auf der Grundlage von vorher genau ermittelten Mengen und Qualitäten zu führen.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Die von NÖ gewählte Vorgehensweise war als zweckmäßig anzusehen zumal laut einer Umfrage dies auch in anderen Ländern so praktiziert wird. Nach Vorliegen der konkreten Leistungsmerkmale und allfälliger Besichtigung einer Referenzinstallation ist es leichter möglich, bei den Benutzern (Dienststellen) Einsparungen durchzusetzen. Diese Vorgangsweise mit allen Anbietern zu wählen scheint zu aufwendig (vergl. Ergebnis 15).

Die Preise bleiben bei dem vergebenen hohen Volumen bzw. der hohen Anzahl an Endgeräten bereits stabil. Da eine höhere Anzahl von Geräten anzubieten war, als letztlich abgenommen wurde, ergab sich auch kein Nachteil für die nicht berücksichtigten Bieter, da diese ja vom höheren Volumen ausgehend die tendenziell niedrigeren Stückpreise anbieten konnten.

Einen Nachteil hatte allenfalls der zum Zug gekommene Bieter, da wegen der geringeren Stückzahl abgenommener Geräte der Deckungsbeitrag geringer gewesen sein könnte.

Gegenäußerung des Landesrechnungshofs Niederösterreich:

Der Landesrechnungshof bleibt bei seiner Empfehlung, weil von einer Berichtigung der Ausschreibungsunterlagen (zB Mengenänderungen der Telefonapparate) alle Bieter hiervon nachweislich zu informieren sind (§ 90 Abs2 BVergG 2006). Daran anschließende Verhandlungen sind mit allen geeigneten Bietern (§ 105 BVergG 2006) zu führen.

Abrechnung

Der Auftrag wurde im Zeitraum Juni 2008 bis September 2009 durchgeführt. Zum Projektabschluss im September 2009 wurden folgende Kosten ermittelt:

Tabelle 10: Einmalkosten Telefonanlage Ende September 2009

Telefonanlage (Euro)		
	Genehmigt	Abgerechnet
Einmalkosten	4.205.225,95	4.255.869,34

Die Einmalkosten betrafen die Kosten für die Installation und die Inbetriebnahme der Telefonanlagen sowie für die Endgeräte. Der Landesrechnungshof wies darauf hin, dass mit September 2009 erst 9.433 Endgeräte installiert waren und die genehmigten Einmalkosten damit bereits überschritten wurden. Durch die weitere Installation von 906 Endgeräten entstanden bis Ende 2012 zusätzliche Einmalkosten von 119.111,82 Euro und laufende Kosten in Höhe von 289,92 Euro pro Jahr.

Die laufenden Kosten für Betrieb und Wartung stellten sich bis einschließlich 6/2012 wie folgt dar:

Tabelle 11: Laufende Kosten Telefonanlage

Laufende Kosten Telefonanlage (Euro)		
	Genehmigt bis Ende 2015	Abgerechnet bis Juni 2012
Laufende Kosten	6.335.330,42	3.130.622,80

Der Landesrechnungshof wies darauf hin, dass sich die laufenden Kosten bis zum Ende der Vertragslaufzeit zum Beispiel durch weitere Installationen von Endgeräten verändern können. Um dies zu verdeutlichen, wurde in der folgenden Tabelle die Entwicklung der Endgeräteanzahl dargestellt.

Tabelle 12: Entwicklung der Endgeräteanzahl

Entwicklung der Endgeräteanzahl					
	NÖ Land- haus	weitere Dienststel- len	Außenstel- len Gruppe Straße	NÖ Landes- heime	Summe
Nach Abnahme September 2009	3.562	4.179	780	912	9.433
1. Jänner 2012	3.632	4.505	810	1.479	10.426
1. Jänner 2013	3.634	4.403	804	1.498	10.339

Nach der Abnahme im September 2009 wurden bis 1. Jänner 2013 zusätzlich 906 Endgeräte in Betrieb genommen. Die damit verbundenen Kosten (Installation und Endgerätepreis) wurden in die laufenden Kosten eingerechnet.

Mit der Installation der Anlagen und Endgeräte fielen auch gleichzeitig Betriebs- und Servicekosten an, die zum Teil von der Endgeräteanzahl abhängig sind. Endgeräteerweiterungen wurden ebenfalls in die laufenden Kosten eingerechnet.

Die laufenden Kosten entwickelten sich wie folgt:

Tabelle 13: Laufende Kosten Telefonanlage pro Jahr

Laufende Kosten pro Jahr (Euro)						
	Genehmigt	abgerechnet				
		2008	2009	2010	2011	bis 06/2012
LAD1-IT	567.004,38	241.080,00	612.673,59	573.481,07	578.884,48	180.799,82
Straße	150.977,90		119.075,68	115.591,71	139.374,99	54.596,79
GS	155.856,40		160.695,78	182.562,59	113.669,58	58.136,72
Gesamt	873.838,68	241.080,00	892.445,05	871.635,37	831.929,05	293.533,33

Eine endgültige Abrechnung des Auftrags kann erst nach Ablauf des Servicevertrags erfolgen.

Der Landesrechnungshof empfahl, die weitere Entwicklung der Kosten zu verfolgen.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Bei Berücksichtigung aller genehmigten Einmalkosten, also auch des Risikobudgets, wurden die Kosten unterschritten bzw. wurde das Risikobudget nicht ausgeschöpft. Die Installation weiterer 906 Endgeräte ist nicht den Einmalkosten für die Projektabwicklung zuzurechnen, sondern ergab sich durch Standorterweiterungen, die im Vorfeld nicht bekannt und daher auch nicht planbar waren.

Gegenäußerung des Landesrechnungshofs Niederösterreich:

Nicht alle Mehraufwendungen waren auf Standorterweiterungen zurückzuführen, wie ein Aktenvermerk vom 28. Juli 2009 belegt: „Auf Seite des Auftragnehmers kam es bei den Standortumstellungen laufend zu Mehraufwänden. Der Grund dafür waren inkorrekte Teilnehmerdaten bzw. Falschangaben der einzelnen Standorte. Oftmals wurde die Konfiguration auf Wunsch des Standortes nochmals verändert, da nach der Umstellung neue Erkenntnisse gemacht wurden und erst dann die Lösung korrekt verstanden wurde.“ Im Übrigen hat der Landesrechnungshof diese Mehraufwendungen ab dem Abnahmezeitpunkt den laufenden Kosten zugerechnet.

8. Provider Mobil- und Festnetzanschlüsse

Die Ausschreibung und Vergabe der Provider für Festnetz- und Mobilnetzanschlüsse wurde in drei Losen durchgeführt, wobei die NÖ Landeskliniken-Holding mit dem Los 2 eingebunden war.

Mit der Neuausschreibung der Providerdienstleistungen sollten die generell rückläufigen Grund- und Gesprächsgebühren einem technischen und preislichen Wettbewerb unterzogen werden. Dieses Ziel konnte nur bedingt erreicht werden, weil nur zwei Teilnahmeanträge einlangten.

Die Ausschreibung „NÖWAN“ betraf die Datenleitungen und war daher nicht Prüfungsgegenstand.

Tabelle 14: Zeitplan Provider

Datum	Erledigung
17.03.2009	Beschluss der NÖ Landesregierung über den Einstieg in den bestehenden Beratervertrag bei der NÖ Landeskliniken-Holding
02.03.2009	Bekanntmachung
17.04.2009	Öffnung der Teilnahmeanträge
25.01.2010	Öffnung der Erstangebote
26.04.2010	Öffnung der Letztangebote
18.05. und 19.05.2010	Nachverhandlung der Letztangebote
14.07.2010	Zuschlagsentscheidung
09.08.2010	Zuschlag

8.1 Technische Beratung für die Providervergabe

Ziel war die Erstellung der Ausschreibungsunterlagen und die Abwicklung der Vergabeverfahren (Provider Fest- und Mobilnetz) sowie die Ausübung der Funktion einer „vergebenden Stelle“.

Der Beratungsauftrag wurde direkt an ein Unternehmen vergeben, das bereits seit 27. September 2005 einen Rahmenvertrag über Telekommunikationsberatung mit der NÖ Landeskliniken-Holding hatte.

Außerdem war das Beratungsunternehmen in der Arbeitsgemeinschaft für die technische Erstberatung in der Projektphase 1 federführend beteiligt und hatte an der Ausschreibung und der Vergabe der Telefonanlage und der Nebensystemen maßgeblich mitgewirkt.

Der Fachbereich LAD1-IT stützte sich dabei auf die „Vergaberechtliche Stellungnahme“ der Rechtsanwälte Gesellschaft vom 2. Oktober 2008. Diese bescheinigte, dass der Telekommunikationsberater der NÖ Landeskliniken-Holding direkt mit der technischen Beratung für die Providerausschreibung beauftragt werden kann.

Rahmenvertrag vom 27. September 2005

Der Rahmenvertrag der NÖ Landeskliniken-Holding bildete die Grundlage für den technischen Beratungsauftrag im Zuge der Providervergabe durch den Fachbereich LAD1-IT.

Der Vertrag sah unter anderem eine Beauftragung im Einzelfall vor, wobei der Auftraggeber Art und Umfang der Beauftragung verbindlich vorzugeben und der Auftragnehmer nach Vorgesprächen das Auftragsschreiben zu entwerfen hatte. Dieser Entwurf galt als beauftragt, wenn der Auftraggeber nicht innerhalb von 48 Stunden widersprach.

Weiters waren fünf unterschiedliche Qualifikationen sowie drei unterschiedliche Stundensätze von 169,20 Euro, 182,40 Euro und 194,40 Euro vorgesehen. Der Aufwand war nach Stundensätzen und vom Auftraggeber gegengezeichneten Stundenlisten abzurechnen. Die angebotenen Preise waren nach dem Verbraucherpreisindex wertgesichert, wobei Schwankungen bis fünf Prozent unberücksichtigt blieben. Der Haftungsrücklass (Rechnungsabzug oder Bankgarantie) betrug drei Prozent der Bruttoauftragssumme. Außerdem galten umsatzabhängige Rabatte von 2,5 bzw. 5,0 Prozent.

Angebote

Der Fachbereich LAD1-IT gab die Art und den Umfang der nachgefragten Leistung nicht verbindlich vor. Offenbar aufgrund einer mündlichen Anfrage übermittelte das Beratungsunternehmen am 3. Februar 2009 ein Angebot für die Vorbereitung und Durchführung des Vergabeverfahrens „Festnetz- und Mobilnetzanschlüsse“ in zwei Losen ohne Beteiligung der NÖ Landeskliniken-Holding. Außerdem bot das Unternehmen am Ende jeden Quartals, analog zu einem anderen Projekt, eine 15-prozentige Gutschrift an. Demnach zahlte die NÖ Landeskliniken-Holding um 15 Prozent höhere Preise.

Das Angebot beschrieb die voraussichtlich zu erbringenden Leistungen und schätzte den Aufwand hierfür mit 1.007 Stunden zum Stundensatz von 204,50 Euro. Der Stundensatz errechnete sich aus dem höchsten Stundenpreis (Projektkoordinator für konzeptive Tätigkeiten) des Rahmenvertrags (Preisbasis 2005) zuzüglich einer vereinbarten Preisgleitung von 5,2 Prozent. Warum dem Angebot der höchste Stundensatz zu Grunde gelegt wurde, ging aus der Projektdokumentation nicht hervor. Der Angebotspreis von 205.931,53 Euro war nicht angeführt.

Am 20. Februar 2009 wurde der zeitliche Aufwand für das Vergabeverfahren „Festnetz- und Mobilnetzanschlüssen“ auf 916 Stunden reduziert, weil sich die NÖ Landeskliniken-Holding mit einem eigenen Los an der Ausschreibung beteiligte und dadurch Synergien ausgenutzt werden konnten.

Zugleich wurde ein fünfprozentiger Zuschlag für Unvorhergesehenes oder Reserven aufgeschlagen, wodurch sich **eine Auftragssumme von 196.688,10 Euro** für die technische Beratung für die Providervergabe ergab.

Provider NÖWAN

Außerdem übermittelte das Beratungsunternehmen am 6. Februar 2009 ein Pauschalangebot von 95.040,00 Euro für die Vorbereitung und Durchführung des Vergabeverfahrens „Provider NÖWAN“.

Der Landesrechnungshof vermisste dazu ebenfalls verbindliche Vorgaben des Fachbereichs LAD1-IT.

Die Pauschale für das Vergabeverfahren „Provider NÖWAN“ wurde in der internen Kostenaufstellung für den Regierungsakt auf 96.000,00 Euro gerundet sowie ein fünfprozentiger Zuschlag für Unvorhergesehenes oder Reserven aufgeschlagen. Somit ergab sich eine **Auftragssumme von 100.800,00 Euro** für die technische Beratung für die Providervergabe NÖWAN.

Daraus ergab sich eine Auftragssumme von zusammen 297.488,10 Euro. Dabei wurde weder die zugesagte Gutschrift noch der im Rahmenvertrag vorgesehene Rabatt berücksichtigt.

Zuschlagsentscheidung

Im Regierungsakt für den Beschluss der NÖ Landesregierung fasste der Fachbereich LAD1-IT die Teilaufträge zu einem Beratungsauftrag mit einer Summe von abgerundet **297.000,00 Euro** zusammen (inklusive fünf Prozent Unvorhergesehenes oder Reserven). Die Zuschlagsentscheidung der NÖ Landesregierung erfolgte am 17. März 2009.

In Bezug auf den fünfprozentigen Zuschlag für Unvorhergesehenes oder Reserven verwies der Landesrechnungshof darauf, dass nach der Geschäftsordnung der NÖ Landesregierung für eine Überschreitung einer genehmigten Auftragssumme bis zu 18.000,00 Euro ohnehin kein weiterer Beschluss der NÖ Landesregierung erforderlich war.

Der Landesrechnungshof empfahl, bei der Preisbildung, Risiken und für Unvorhergesehenes oder Reserven angemessen zu berücksichtigen, jedoch nachträgliche Zuschläge zu den Auftragssummen zu vermeiden, weil insbesondere bei Pauschalpreisen der Anreiz besteht, solche Zuschläge auszuschöpfen, obwohl sie bereits bei der Preisbildung eingerechnet wurden.

Auftragsschreiben

Die beiden Auftragsschreiben des Fachbereichs LAD1-IT vom 13. Juli 2009 für die „Durchführung des Vergabeverfahrens Suche Festnetz- und Mobilnetzprovider“ und die „Durchführung des Vergabeverfahrens Suche NÖWAN-Provider“ bezogen sich auf die oben angeführten Angebote des Beratungsunternehmens vom 3. und 6. Februar 2009, die für den Beschluss der NÖ Landesregierung zusammengefasst und geändert worden waren.

In beiden Auftragschreiben fehlten wichtige Angaben, wie die Auftragssummen, die Durchführungstermine und die vertraglichen Auftragsgrundlagen.

Der Landesrechnungshof empfahl dem Fachbereich LAD1-IT, seine Auftragschreiben nach Maßgabe der Zuschlagsentscheidung der NÖ Landesregierung vollständig und richtig zu erstellen.

Die Veränderungen gegenüber dem Angebot oder der Zuschlagsentscheidung sind nachvollziehbar zu begründen und zu dokumentieren, damit ein ordnungsgemäßer Leistungsvertrag zustande kommen und vollzogen werden kann.

Ergebnis 23

Der Fachbereich LAD1-IT hat Auftragschreiben nach Maßgabe der Zuschlagsentscheidung der NÖ Landesregierung vollständig und richtig zu erstellen. Zuschläge zu den Angebotssummen sind darin nicht aufzunehmen.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Der Empfehlung des NÖ Landesrechnungshofes wird entsprochen werden. Siehe auch Stellungnahme zu Ergebnis 24.

Äußerungen des Landesrechnungshofs Niederösterreich:

Die Stellungnahme wurde zur Kenntnis genommen.

Die im Rahmenvertrag vorgesehene Widerspruchsfrist von 48 Stunden gegen den Entwurf des Auftragschreibens berücksichtigte Samstage, Sonn- und Feiertage nicht und war daher nicht zweckmäßig.

Abrechnung und Rechnungsprüfung

Die Beratungsaufträge für die Abwicklung der Providervergaben wurden mit zwei Pauschalrechnungen abgerechnet, obwohl im Rahmenvertrag eine stundenweise Abrechnung vorgesehen war. Die Leistungen für das Vergabeverfahren Festnetz und Mobilfunknetzprovider der Landesverwaltung wurden mit Rechnung vom 11. Dezember 2009 über 159.226,81 Euro abgerechnet, jene für das Vergabeverfahren NÖWAN mit 95.040,00 Euro. Die Abrechnungssumme von 254.266,81 Euro lag um 42.733,19 Euro oder rund 14 Prozent unter der Auftragssumme von 297.000,00 Euro.

Die Rechnungen wiesen weder die Stundenanzahl noch die Stundensätze aus; gegengezeichnete Stundenaufzeichnungen fehlten. Daher war nicht nachvollziehbar, ob oder inwieweit die verrechneten Leistungen ordnungsgemäß erbracht wurden.

Außerdem wurden weder der im Rahmenvertrag und in den Allgemeinen Vertragsbedingungen des Fachbereiches LAD1-IT vorgesehene dreiprozentige Haftungsrücklass noch der angebotene 15-prozentige Rabatt berücksichtigt. Auch Gutschriften über den vereinbarten Rabatt waren im elektronischen Akt nicht dokumentiert.

Da die vereinbarten Rabatte nicht berücksichtigt wurden, lag eine Überzahlung von zumindest 38.140,02 Euro vor.

Der Landesrechnungshof kritisierte die unzureichende Rechnungsprüfung, welche die „sachliche Richtigkeit“ mangelhafter Rechnungen bestätigte.

Ergebnis 24

Der Fachbereich LAD1-IT hat durch eine ordnungsgemäße Rechnungsprüfung vereinbarte bzw. angebotene Rabatte auszuschöpfen. Die Überzahlung von 38.140,02 Euro ist im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten geltend zu machen.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Die Rechnungslegung erfolgte korrekt.

Die vom NÖ Landesrechnungshof angesprochenen 15% Rabatt wurden von der Firma entsprechend dem Rahmenvertrag mit der NÖ Landesklinikenholding beim Angebot als Gutschrift angeboten. Das ist aus dem Angebot (Mail vom 2.2.2009) zweifelsfrei ersichtlich. In Rechnung gestellt wurde dann der Betrag, der sich bei Verrechnung der kalkulierten 916 Stunden ergibt, allerdings wurde die Gutschrift in der Höhe von 15% bereits bei Rechnungslegung abgezogen. So erklärt sich der Rechnungsbetrag von 159.226,81 Euro. Ohne 15% Rabatt wären 187.322,- Euro zu verrechnen gewesen.

Eine Rückforderung erübrigt sich daher bzw. würde wohl von der Firma richtigerweise eingewendet werden, dass die 15% ohnehin bereits bei Rechnungslegung berücksichtigt worden waren. Das Angebot über das Vergabeverfahren für Datenleitungen war, wie vom Land gefordert, auf Basis des Rahmenvertrags mit der NÖ Landesklinikenholding als Pauschalangebot unter Berücksichtigung aller Rabattsätze bzw. Gutschriften inklusive aller Spesen formuliert und wurde auch so abgerechnet. Auch hier erübrigt sich damit eine Rückforderung.

Gegenäußerung des Landesrechnungshofs Niederösterreich:

Die Erklärung, die Gutschrift sei bereits abgezogen worden, war nicht nachvollziehbar, weil die angeführte Pauschalrechnung weder eine Stundenanzahl, einen Stundensatz noch einen Rabatt enthielt und auch sonst keine diesbezüglichen Dokumentationen vorlagen.

Außerdem hielt sogar das ins Treffen geführte E-Mail vom 2. Februar 2009 fest, dass die Rabattstaffelung des Rahmenvertrages anzuwenden gewesen wäre. „Kommerziell müssen wir uns am bestehenden Rahmenvertrag mit der Holding orientieren, wo als gültiger Stundensatz € 170,42 (inklusive aller Nebenkosten und Spesen) festgeschrieben ist und mit dem auch verrechnet werden muss. (...) wir könnten aber die Abwicklung wie beim Wohnbauprojekt durchführen, wo am Ende jedes Quartals eine 15% Gutschrift erfolgt, die dann auf die Folgeschritte anwendbar ist.“

8.2 Vergleich der Stundensätze für technische Beratungen

Die durchschnittlichen Stundensätze bei den beauftragten technischen Beratungen für die Telefonie in der NÖ Landesverwaltung stellten sich wie folgt dar:

Tabelle 15: Durchschnittliche Stundensätze für technische Beratungen

Durchschnittliche Stundensätze (mit Nebenkosten ohne USt) in Euro			
Leistung / Auftrag	Ausschreibung und Vergabe der Telefonanlage	Umsetzung der Telefonanlage	Providervergabe
Projektphase	1	3	Provider
Vergabeverfahren	Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung	Direktvergabe bzw. Eintritt in den Rahmenvertrag	
Auftragssumme	186.705,72	390.000,00	297.000,00
Abrechnungssumme	187.600,75	245.309,04	254.266,81
Stundensatz	141,60	126,26 *)	204,50
Prozent-Abweichungen	112 %	100%	162 %

*) arithmetisches Mittel aus drei Stundensätzen: 141,60 Euro/Stunde; 127,44 Euro/Stunde; 109,74 Euro/Stunde

Der niedrigste durchschnittliche Stundensatz wurde bei der Direktvergabe für die technische Beratung in der Projektphase 3 erzielt. Im Verhandlungsverfahren für die technische Beratung in der Projektphase 1 ergab sich ein um 12 Prozent höherer Stundensatz und mit dem Eintritt in den Rahmenvertrag bei den Providerdienstleistungen ein um 62 Prozent höherer Stundensatz. Die Angemessenheit der unterschiedlichen Stundensätze war nicht nachvollziehbar.

Der Landesrechnungshof empfahl, die Angemessenheit der Stundensätze für technische Beratung zu hinterfragen und dazu Preisvergleiche anzustellen. Er verwies in diesem Zusammenhang auf seinen Bericht 11/2011, Externe Beratungsleistungen.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Ausschreibung TK-Anlage: 141,60 Euro für vorwiegend konzeptionelle Tätigkeiten Umsetzung, Einführung TK-Anlagen: 126,26 Euro im Mittel für konzeptionelle sowie Abnahme und Rollout Tätigkeiten Providerausschreibung Festnetz und Mobilnetz: 204,50 Euro (valorisierter Stundensatz lt. Rahmenvereinbarung mit der NÖ Landesklinikenholding). Abzüglich 15% ergibt sich der tatsächlich verrechnete Stundensatz von 173,83 Euro (= 159.226,81/916 Stunden). Die unterschiedlichen Stundensätze begründen sich durch die unterschiedlichen Anforderungen an die be-

teiligten Personen. Dabei ist die Providerausschreibung sicherlich die Tätigkeit mit den höchsten Anforderungen, da sie auch den rechtlichen Teil des Vergabeverfahrens umfasste. Die Überwachung der Umsetzung und die Begleitung des Rollouts der neuen Telefonanlagen war im Vergleich die einfachste Tätigkeit mit den niedrigsten Stundensätzen. Die technische Konzeption des Vergabeverfahrens der Telefonanlagen lag sowohl von den Anforderungen als auch vom Preis her in der Mitte.

Äußerung des Landesrechnungshofs Niederösterreich:

Der Landesrechnungshof stellte dazu fest, dass der Fachbereich LAD1-IT die unterschiedlichen Stundensätze trotz mehrmaliger Nachfrage nicht begründet hatte, obwohl er verpflichtet war, dem Landesrechnungshof alle verlangten Auskünfte zu erteilen.

8.3 Abwicklung der Providervergaben

Für die Providervergaben wurden zwei Vergabeverfahren im Oberschwellenbereich abgewickelt. Das Vergabeverfahren für Festnetz- und Mobilnetzanschlüsse der Landesverwaltung einschließlich der Außenstellen der Gruppe Straße, der Bezirkshauptmannschaften, der NÖ Landesheime und der NÖ Landeskliniken wurde in drei Losen durchgeführt:

Los 1 – Festnetzanschlüsse und -verbindungen Land NÖ

Los 2 – Festnetzanschlüsse NÖ Landeskliniken-Holding

Los 3 – Mobilnetzanschlüsse Land NÖ

Die einzelnen Lose wurden jeweils mit zwei Varianten ausgeschrieben. Neben den Herstellungskosten war bei der Variante 1 eine Grundgebühr und Gesprächsgebühren nach Verbrauch und Gebührenzone anzubieten. Die Variante 2 beinhaltete neben den Herstellungskosten einen sogenannten „FLAT-Tarif“, bei dem die Grundgebühr und eine festgelegte Anzahl von Gesprächsminuten für verschiedene Bereiche pauschal anzubieten waren.

Auftraggeber für die Lose 1 und 3 sowie für den NÖWAN-Auftrag war das Land NÖ, vertreten durch den Fachbereich LAD1-IT; für das Los 2 die NÖ Landeskliniken-Holding.

Als vergebende Stelle fungierte das Beratungsunternehmen, das auch die erforderlichen Teilnahmeunterlagen erstellte und darin die Vergabe im „Verhandlungsverfahren mit vorheriger EU-weiter Bekanntmachung gemäß § 25 Abs 5 BVergG 2006“ festlegte.

Bekanntmachung

Die Bekanntmachung erfolgte am 4. März 2009 im Supplement der Europäischen Union und in den Amtlichen Nachrichten der NÖ Landesregierung vom

16. März 2009. Daher galt das BVergG 2006 in der Fassung BGBl I Nr. 2/2008 vom 4. Jänner 2008.

Der geschätzte Auftragswert war in den übermittelten Unterlagen nicht dokumentiert, lag aber jedenfalls über dem Schwellenwert von 206.000,00 Euro exklusive Umsatzsteuer. Der Auftraggeber trug dem mit der EU-weiten Bekanntmachung und einem entsprechenden Vermerk in den Teilnahmeunterlagen Rechnung.

In der Bekanntmachung wurde die Auftragsart richtig als (prioritäre) Dienstleistung der Kategorie 5 „Fernmeldewesen“ und in den Teilnahmeunterlagen als „Providerdienstleistungen“ bezeichnet. Die technischen Leistungsverzeichnisse enthielten konstruktive Leistungsbeschreibungen mit Leistungspositionen, Mengenangaben, Einheiten, dem anzubietenden Einheitspreis und dem Positionspreis und ermöglichten damit eine vorherige Preisgestaltung im Sinn des Vergaberechts.

Das Verhandlungsverfahren war im Oberschwellenbereich jedoch nur zulässig, wenn bei einem offenen oder nicht offenen Verfahren mit vorheriger Bekanntmachung keine ordnungsgemäßen Angebote abgegeben wurden sowie bei Dienstleistungen, die eine vorherige Preisgestaltung nicht zulassen und bei geistigen Dienstleistungen (§ 30 Abs 1 BVergG).

Die Providerdienstleistungen wären demnach entweder im offenen Verfahren oder im nicht offenen Verfahren mit vorheriger Bekanntmachung zu vergeben gewesen.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Laut NÖ Landesrechnungshof wären die Providerdienstleistungen demnach im offenen Verfahren oder im nicht offenen Verfahren mit vorheriger Bekanntmachung zu vergeben gewesen.

Die Praxis zeigt, dass es bei Verhandlungsverfahren zu deutlich weniger Einsprüchen kommt, wie auch im gegenständlichen Verfahren, da eben Fragen zur technischen Realisierbarkeit und die grundsätzlichen Möglichkeiten im Zuge des Verfahrens abgestimmt werden können. Die Forderung nach Funktionen, die Alleinstellungsmerkmale wären, aber nicht unbedingt erforderlich sind kann damit im Unterschied zum offenen Verfahren unterbleiben, womit Einsprüche eher hintangehalten werden.

Zum Vergleich sei der Versuch der BBG seit Juni 2012 (Erstveröffentlichung, Vorarbeiten dafür seit Herbst 2011) angeführt, Providerdienstleistungen im offenen Verfahren zu vergeben. Das ursprüngliche Verfahren der BBG musste nach Bieter Einspruch zu den Ausschreibungsunterlagen und Entscheidung des Bundesvergabesenats widerrufen werden. Im April 2013 wurde das Verfahren nach Überarbeitung der Unterlagen neuerlich gestartet. Dazu gibt es wiederum einen Einspruch, wobei

der Bundesvergabesenat darüber bisher noch nicht befunden hat (auch die Entscheidung des Bundesvergabesenats im ersten Verfahren hat sehr lange gedauert). Nunmehr verlautet gerüchteweise, dass geplant sei, je nach Entscheidung des Bundesvergabesenats allf. im Verhandlungsverfahren zu einer rechtsgültigen Vergabe zu kommen. Das bedeutet, dass der gesamte Prozess insgesamt jedenfalls 2 Jahre oder länger dauern wird. Im Vergleich dazu hat das Verfahren in NÖ 6 Monate gedauert (vergl. auch Ergebnis 15 zum Verfahrensaufwand).

Da es zur Wahl des Verhandlungsverfahrens keine Einsprüche potentieller Bewerber gegeben hat (was nach BVergG möglich gewesen wäre) lässt dies im Vergleich zum Verfahren der BBG den Schluss zu, dass offenbar auch von den Bietern bei derartigen Beschaffungsverfahren das Verhandlungsverfahren als zielführender befunden wird.

Gegenäußerung des Landesrechnungshofs Niederösterreich:

Nicht der Landesrechnungshof, sondern der Gesetzgeber, hat im § 30 BVergG 2006 das Verhandlungsverfahren im Oberschwellenbereich nur als subsidiäre Vergabeart für die im Gesetz taxativ aufgezählten Ausnahmefälle vorgesehen. Da keine Ausnahmen zutrafen, wären die Providerdienstleistungen demnach entweder im offenen Verfahren oder im nicht offenen Verfahren mit vorheriger Bekanntmachung zu vergeben gewesen.

Teilnahmefrist

Als spätester Termin für den Eingang der Teilnahmeanträge war der 17. April 2009 in der Bekanntmachung festgelegt, das entsprach einer Frist von 43 Tagen bei einer gesetzlichen Mindestfrist von 37 Tagen.

Für die Teilnahmeanträge zu den Losen waren 33 Unterlagen und Nachweise für die Eignungs- bzw. Auswahlkriterien beizubringen. Dafür bot die festgesetzte Teilnahmefrist nur wenig Zeit, was den Wettbewerb einschränkte.

Tatsächlich langten bei der vergebenden Stelle nur zwei Teilnahmeanträge ein.

In den übermittelten Unterlagen waren weder ein Eingangsverzeichnis noch die Umschläge der Teilnahmeanträge dokumentiert.

Vollständigkeitsprüfung, Eignungsprüfung

Unmittelbar nach Ablauf des Termins für den Eingang der Teilnahmeanträge (17. April 2009) erfolgte eine interne kommissionelle Öffnung der Teilnahmeanträge durch zwei Mitarbeiter der vergebenden Stelle. Die darauf folgende Vollständigkeitsprüfung erfüllte faktisch auch die Eignungsprüfung.

Da keiner der Teilnahmeanträge vollständig war, wurden die beiden Antragsteller in gesonderten Schreiben am 5. Mai 2009 aufgefordert, die fehlenden Unterlagen bis 19. Mai 2009 verschlossen nachzureichen. Diese „Nachreichungen zum Vergabeverfahren Providerdienstleistungen NÖ“ wurden am 25. Mai 2009 geöffnet.

Die Referenzen der Antragsteller wurden von der vergebenden Stelle bei sechs Unternehmungen telefonisch überprüft. Dies wurde in sechs strukturierten Gesprächsprotokollen dokumentiert. Die beiden Bewerber wurden demnach hinsichtlich ihrer Befugnis, Zuverlässigkeit sowie ihrer wirtschaftlichen und technischen Leistungsfähigkeit als geeignet erachtet.

Das Ergebnis der Vollständigkeitsprüfung der Teilnahmeanträge wurde dokumentiert.

Bewertung

Die Bewertung der Teilnahmeanträge erfolgte nicht anonymisiert in allen drei Losen nach den gewichteten Auswahlkriterien „Qualifikation des genannten Schlüsselpersonals“ (65 Prozent) und „Lokale Infrastruktur“ (35 Prozent), wofür jeweils höchstens 100 Punkte vergeben wurden. Insbesondere wurden die Projektmanagementausbildung und -erfahrung, die Anzahl der Auftragnehmerstandorte mit eigener und/oder entbundelter Infrastruktur sowie mit hoher Qualität an Mobilfunkversorgung, abgestuft nach Losen, berücksichtigt. Die Bewertung brachte folgendes Ergebnis:

Tabelle 16: Bewertung Teilnahmeanträge Provider

Bewertungsergebnis der Teilnahmeanträge für Provider			
	Los1 Bewerber 1	Los3 Bewerber 1	Los3 Bewerber 2
Gesamtpunkte	80,75	91,25	83,00
Reihung		1	2

Für den Landesrechnungshof war die Bewertung nachvollziehbar, allerdings waren nur zwei Bewerber daran beteiligt.

Mit Schreiben vom 10. Juni 2009 wurden beide Bewerber eingeladen, ein Angebot zu legen. Dabei wurde ihnen zugesagt, die umfangreichen Ausschreibungsunterlagen bis Anfang Juli 2009 zu übermitteln.

Erste Angebotsrunde

Die Ausschreibungsunterlagen waren mit 30. November 2009 datiert. Die Zusendung an die Bewerber war nicht dokumentiert. Bis 30. Dezember 2009 konnten Fragen zum Angebot gestellt werden. Die Angebotsfrist endete mit 8. Jänner 2010. Daher standen für die Fragebeantwortung durch die vergebende Stelle und die endgültige Erstellung der Angebote durch die Bewerber nur fünf Werktage zur Verfügung.

Die Angebotsfrist von fünf Tagen gewährte den Bietern nur wenig Zeit für die Angebotserstellung und -kalkulation.

Daher wies der Landesrechnungshof darauf hin, dass den Bietern auch im Verhandlungsverfahren hinreichend Zeit zur Angebotserstellung einzuräumen und dabei auf schwierige Umstände Bedacht zu nehmen war.

Auf Ersuchen eines Bewerbers wurde die Frist für die Abgabe der Angebote, am 16. Dezember 2009 verlängert (Fragenabgabe: 15. Jänner 2010; Angebotsabgabe: 29. Jänner 2010). Der Bewerber schlug am 22. Jänner 2010 weiters vor, umfangreiche Produktbeschreibungen (ca. 300 Seiten) ausschließlich in elektronischer Form vorzulegen. Die vergebende Stelle stimmte dem zu, sofern der Bieter die Referenzierung mit dem Deckblatt der Produktbeschreibung und mit dem Dateinamen sicherstellte und die volle Verantwortung für Korrektheit und Vollständigkeit übernahm. Die Antwort erfolgte nur an den Bewerber und außerhalb der Anfragefrist. Dies stellte eine Ungleichbehandlung der Bewerber dar.

Angebotsprüfung

Die Angebotseröffnung und die Vollständigkeitsprüfung wurden durch zwei Personen der vergebenden Stelle vorgenommen und im Protokoll vom 25. Jänner 2010 festgehalten. Ein separates Eingangsverzeichnis war nicht vorhanden.

Die vergebende Stelle erhielt für das Los 1 ein Angebot von einem Bieter und für Los 3 zwei Angebote von zwei Bietern.

Die Angebotsbewertung oblag der vergebenden Stelle und erfolgte am 18. März 2010 aufgrund der in den Ausschreibungsunterlagen festgelegten gewichteten Zuschlagskriterien Preis (70 Prozent) und Qualität des technischen Angebots (30 Prozent), wofür folgende Punkte vergeben wurden:

Tabelle 17: Angebotspreise der ersten Angebotsrunde

Erste Angebotsrunde, Preise in Euro, Bewertung in Punkten				
	Los 1	Punkte	Los 3	Punkte
Bieter 1				
Variante 1			7.303.387,05	309,92
Variante 2			8.719.536,00	238,17
Bieter 2				
Variante 1	5.883.795,83	374,24	5.525.736,00	372,65
Variante 2	5.388.062,22	400,00	5.649.196,90	366,39

Die Preisunterschiede betragen beim Los 3 bei Variante 1 1.777.651,05 Euro und bei Variante 2 3.070.339,10 Euro. Nach der Angebotsprüfung lagen die Angebote des Bieters 2 vor den Angeboten des Bieters 1. Auch in Bezug auf die Bewertung lag bei Los 3 der Bieter 1 vor Bieter 2.

Erste Verhandlungsrunde

Beide Bieter erhielten am 11. Februar 2010 eine Einladung zu Bietergesprächen am 22. bzw. 24. Februar 2010 und konnten noch fehlende Angebotsunterlagen bis spätestens 18. Februar 2010 nachreichen.

Zur Vorbereitung der Bietergespräche übermittelte die vergebende Stelle den Bietern eine ausführliche Agenda für die jeweiligen Lose. Die Erkenntnisse der ersten Verhandlungsrunde und der daraus resultierende Änderungsbedarf für die nächste Ausschreibung wurden für jedes Los und jeden Bieter gesondert schriftlich festgehalten.

Aufgrund der Bietergespräche wurde die Ausschreibung in Bezug auf die Gliederung der Projektstruktur, die Rollout-, die Betriebs- und die Ausfallszeiten, die Dokumentation, die Regiestunden, die Leitungsinfrastruktur, die Gesprächsgebührenermittlung sowie die Rechnungslegung geändert und das Bewertungskriterium „Gesamtangebotspreis“ spezifiziert.

Außerdem wurden nunmehr Produktbeschreibungen in elektronischer Form zugelassen, sofern der Bieter die Referenzierung sicherstellte und dafür die volle Verantwortung übernahm.

Die beiden Bieter wurden eingeladen, auf Basis der geänderten Ausschreibung ihre Letztangebote bis 19. April 2010 vorzulegen. Diese Einladungen waren in den übergebenen elektronischen Unterlagen nicht dokumentiert.

Letztangebote

Die Angebotseröffnung und die Vollständigkeitsprüfung nahmen zwei Personen der vergebenden Stelle vor. Das Ergebnis wurde im Protokoll vom 26. April 2010 festgehalten.

Die Letztpreisangebote des Bieters 1 waren bei Variante 1 um 3.583.648,58 Euro bzw. 49,07 Prozent niedriger und bei Variante 2 um 4.599.335,04 Euro bzw. 52,74 Prozent niedriger als die ersten Angebote.

Für die Lose 1 und 2 lagen nur Angebote eines Bieters vor. Die Angebotspreise des Bieters 2 für das Los 3 lagen über denen des Bieters 1.

Beide Bieter wurden am 6. Mai 2010 zu weiteren Gesprächen über ihre Letztpreisangebote am 18. bzw. 19. Mai 2010 eingeladen und aufgefordert, dazu noch fehlende Angebotsunterlagen bis spätestens 12. Mai 2010 nachzureichen.

Auch zur Vorbereitung dieser Gespräche erhielten die Bieter eine Ausarbeitung der vergebenden Stelle für die jeweiligen Lose.

Der Landesrechnungshof wies darauf hin, dass die vergebende Stelle die Bieter in der Ausschreibung zur Abgabe eines „Letztangebots“ aufgefordert hatte, worunter die letztmalige Abgabe eines Angebots und damit der Abschluss der Verhandlungen im vergabegesetzlichen Sinn (§105 Abs 3 BVergG 2006) zu verstehen war. Danach waren keine weiteren Verhandlungen mehr zulässig.

Nach den Verhandlungen senkte der Bieter 2 seine Letztpreisangebote für die Lose 1 und 2, sein Letztpreisangebot für Los 3 blieb gleich. Der Bieter 1 erhöhte sein Letztpreisangebot für Los 3 Variante 1 und senkte jenes für die Variante 2. An den Ausschreibungen für Los 1 und 2 hatte er nicht teilgenommen.

Angebotsprüfung

Die Angebotsprüfung der nachverhandelten Letztangebote oblag der vergebenden Stelle und erfolgte nach den in der Ausschreibung festgelegten gewichteten Zuschlagskriterien Preis (70 Prozent) und Qualität des technischen Angebots (30 Prozent), die nach Punkten bewertet wurden. Demnach erhielten die nachverhandelten, gesenkten Letztpreisangebote für Los 1 des Bieters 2 und das erhöhte Letztpreisangebot für Los 3 des Bieters 1 die höchste Bewertungen. Im Einzelnen stellte sich das Ergebnis der Bewertung der nachverhandelten Letztangebote wie folgt dar:

Tabelle 18: Angebotpreise vor und nach Verhandlung

Letztangebote vor und nach der Verhandlung in Euro und Bewertung in Punkten					
Bieter 1 Letztangebote		Los 3		Punkte	
Variante 1 vor Verhandlung		3.719.738,47		309,92	
nach Verhandlung		3.830.169,36		400,00	
Unterschied		+110.430,89			
Variante 2 vor Verhandlung		4.120.200,96		238,17	
nach Verhandlung		3.990.046,80		388,31	
Unterschied		-130.154,16			
Bieter 2 Letztangebote		Los 1	Punkte	Los 3	Punkte
Variante 1 vor Verhandlung		6.523.484,29	374,24	5.344.650,50	372,65
nach Verhandlung		6.367.270,67	355,83	5.344.650,50	267,55
Unterschied		-156.213,62		0,00	
Variante 2 vor Verhandlung		6.011.779,13	400,00	6.259.665,42	366,39
nach Verhandlung		5.499.734,60	400,00	6.259.665,42	209,16
Unterschied		-512.044,53		0,00	

Zuschlagsentscheidung

Aufgrund der Bewertung durch das Beratungsunternehmen erstellte der Fachbereich LAD1-IT einen Vergabeantrag, den die NÖ Landesregierung am 13. Juli 2010 beschloss.

Demnach wurde der Zuschlag im Los 1 dem Angebot des Bieters 2 mit einer Zuschlagssumme von 5.499.734,60 Euro und im Los 3 dem Bieter 1 mit einer Zuschlagssumme von 3.990.046,80 Euro erteilt, zusammen 9.489.781,40 Euro.

Die vergebende Stelle verständigte die beiden Bieter am 14. Juli 2010 von der Zuschlagsentscheidung der NÖ Landesregierung und erteilte nach Ablauf der 14-tägigen Stillhaltefrist am 9. August 2010 die Aufträge.

Umsetzung

Der Mobilnetzvertrag wurde beim Fachbereich LAD1-IT mit November 2010, bei der Gruppe Straße und den NÖ Landesheimen mit Dezember 2010 in Kraft gesetzt. Die Umsetzung des neuen Festnetzvertrags erfolgte beim Fachbereich LAD1-IT mit November 2011, bei der Gruppe Straße mit Jänner 2012 und bei den NÖ Landesheimen in Teilen ab Jänner 2011 und endgültig mit Mai 2012.

9. Ausgabenentwicklung

Der Landesrechnungshof verglich die Ausgaben für die alte und die neue Telefonanlage sowie für die Providerdienstleistungen auf Basis der dazu angeforderten Unterlagen.

9.1 Telefonanlage

Die jährlichen Ausgaben für die abzulösende Telefonanlage im Betreuungsbereich des Fachbereiches LAD1-IT beliefen sich pro Jahr auf rund drei Millionen Euro. Davon entfielen rund 500.000,00 Euro auf Dienstleistungen und rund 2,5 Millionen Euro auf die Miete für die Anlage inklusive der Endgeräte.

Die neue Anlage wurde nicht mehr gemietet sondern gekauft und befindet sich nun im Eigentum des Landes NÖ. Der vorgesehene Nutzungszeitraum war sieben Jahre. Die Einmalkosten für die Anlage inklusive der Endgeräte im Betreuungsbereich des Fachbereiches LAD1-IT beliefen sich auf rund 3,1 Millionen Euro. Nach Umstellung auf die neue Anlage entfielen rund 560.000,00 Euro auf Dienstleistungen und rund 440.000,00 Euro auf den anteiligen Kaufpreis der Anlage inklusive Endgeräte. Somit ergaben sich durchschnittliche jährliche Kosten von rund einer Million Euro.

Damit konnten die Ausgaben um rund zwei Millionen Euro pro Jahr reduziert werden.

9.2 Provider Mobil- und Festnetztelefonie

Bei den Providerkosten für Festnetz- und Mobiltelefonie (Grund- und Gesprächsgebühren) verringerten sich die Ausgaben laut übermittelten Unterlagen wie folgt, womit ein Ziel der Neuausschreibung erreicht werden konnte.

Tabelle 19: Durchschnittliche jährliche Providerkosten

Durchschnittliche jährliche Kosten in Euro		
Mobiltelefonie		
	Altvertrag	Neuvertrag
LAD1-IT	480.000,00	336.000,00
Gruppe Straße	216.000,00	126.500,00
NÖ Landesheime	156.000,00	132.000,00
Festnetztelefonie		
LAD1-IT	642.000,00	540.000,00
Gruppe Straße	90.000,00	84.000,00
NÖ Landesheime	keine Aufzeichnungen	126.000,00

10. Funkversorgungsanlagen

Das Land NÖ erhielt durch die auf seinen Grundstücken und Gebäuden errichteten Sendeanlagen von Mobilfunkanbietern auch Einnahmen, sofern die dort installierten Funkversorgungsanlagen nicht nur Landeseinrichtungen versorgten. Für die anderen Anlagen waren zumindest ortsübliche Mieten zu verrechnen.

Die Installation von Funkübertragungsstellen samt Antennenanlagen fiel gemäß der Geschäftseinteilung des Amtes der NÖ Landesregierung in die Zuständigkeit jener Gruppen und Abteilungen, der die Verwaltung der betroffenen Liegenschaft oblag. Sie meldeten 51 Anlagen und erzielten im Jahr 2012 daraus Einnahmen von 183.059,44 Euro; 92 Anlagen dienten ausschließlich der Eigenversorgung.

Tabelle 20: Anzahl und Einnahmen der Funkübertragungsanlagen

Anzahl und Einnahmen in Euro				
Gruppen bzw. Stellen	Anlagen mit Einnahmen			ohne Einnahmen
Landesamtsdirektion	10			Leermeldung
Einnahmen 2010, 2011, 2012	60.294,89	62.458,32	56.441,39	
Straße	14			4
Einnahmen 2010, 2011, 2012	19.068,16	20.380,21	35.803,22	
Innere Verwaltung	4			74*
Einnahmen 2010, 2011, 2012	4.350,00	4.562,00	8.924,83	
Raumordnung, Umwelt und Verkehr	4			Leermeldung
Einnahmen 2010, 2011, 2012	9.712,15	13.178,72	15.935,07	
Gesundheit und Soziales	Leermeldung			13**
Land- und Forstwirtschaft	3			Leermeldung
Einnahmen 2010, 2011, 2012	1.623,97	1.655,32	1.714,91	
NÖ Landeskliniken-Holding	16			1
Einnahmen 2010, 2011, 2012	77.223,52	78.723,33	64.240,02	
Gesamtsumme Einnahmen	172.272,69	180.957,90	183.059,44	

* inklusive BOS-Anlagen (Anlagen für Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben; 73 Standorte)

** Inhouse-Versorgung NÖ Landesheime Einnahmen aus dem laufenden Betrieb ohne Errichtungs- oder Energiekosten

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass dafür unterschiedliche Vereinbarungen und Verrechnungen bestanden, zum Beispiel mit oder ohne Stromkosten, wobei der Energieverbrauch gesondert erfasst oder Anschlussleistungen bis 50 Watt miteingerechnet wurden; auch die Wertanpassung war unterschiedlich geregelt.

Er empfahl daher, einheitliche Vertragsgrundlagen für die Bereitstellung und Vermietung von Liegenschaften des Landes NÖ für Funkübertragungsstellen samt Antennenanlagen auszuarbeiten.

Ergebnis 25

Für die Bereitstellung und Vermietung von Liegenschaften des Landes NÖ für Funkversorgungsanlagen sind einheitliche Vertragsgrundlagen auszuarbeiten.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Es werden Überlegungen zur Erarbeitung einheitlicher Vertragsgrundlagen für die Bereitstellung und Vermietung von Liegenschaften des Landes NÖ für Funkübertragungsstellen samt Antennenanlagen angestellt werden.

Äußerungen des Landesrechnungshofs Niederösterreich:

Die Stellungnahme wurde zur Kenntnis genommen.

St. Pölten, im Oktober 2013
Die Landesrechnungshofdirektorin
Dr. Edith Goldeband

11. Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Gebarungsumfang	5
Tabelle 2: Übersicht über die EU Schwellenwerte 2005 bis 2012	7
Tabelle 3: Abrechnung technische Erstbearbeitung	25
Tabelle 4: Bewertung Teilnahmeanträge	38
Tabelle 5: Preisangebote Los 1	40
Tabelle 6: Letztpreisangebote Los 1	42
Tabelle 7: Finanzielle Bedeckung	45
Tabelle 8: Zeitplan	49
Tabelle 9: Aufteilung der Kosten	51
Tabelle 10: Einmalkosten Telefonanlage Ende September 2009	55
Tabelle 11: Laufende Kosten Telefonanlage	55
Tabelle 12: Entwicklung der Endgeräteanzahl	56
Tabelle 13: Laufende Kosten Telefonanlage pro Jahr	56
Tabelle 14: Zeitplan Provider	58
Tabelle 15: Durchschnittliche Stundensätze für technische Beratungen	64
Tabelle 16: Bewertung Teilnehmeranträge Provider	68
Tabelle 17: Angebotspreise der ersten Angebotsrunde	70
Tabelle 18: Angebotpreise vor und nach Verhandlung	72
Tabelle 19: Durchschnittliche jährliche Providerkosten	74
Tabelle 20: Anzahl und Einnahmen der Funkübertragungsanlagen	75