

Die Direktvergabe in Oberösterreich

Bachelorarbeit

zur Erlangung des akademischen Grades

„Bachelor of Arts in Business“

Fachhochschule Oberösterreich

Campus Linz

Studiengang: Sozial- und Verwaltungsmanagement
Studienzweig: Management öffentlicher Dienstleistungen
Verfasserin: Daniela Pernkopf
Matrikelnummer: S0810562053
Gutachter: Mag. Franz Flotzinger

Ansfelden, 30. Mai 2011

Name: Daniela Pernkopf
Matrikelnummer: S0810562053
Geburtsdatum: 18. September 1986
Adresse: Auweg 46, 4052 Ansfelden

EIDESSTATTLICHE ERKLÄRUNG

Ich versichere an Eides statt, durch meine eigenhändige Unterschrift, dass ich die vorliegende Arbeit selbstständig und ohne fremde Hilfe angefertigt habe.

Alle Stellen, die wörtlich oder dem Sinn nach auf Publikationen oder Vorträgen anderer Autoren beruhen, sind als solche kenntlich gemacht.

Ich versichere außerdem, dass ich keine andere als die angegebene Literatur verwendet habe. Die Arbeit wurde bisher keiner anderen Prüfungsbehörde vorgelegt und auch noch nicht veröffentlicht.

Ansfelden, 30. Mai 2011

.....

Unterschrift

Aufgrund der leichteren Lesbarkeit wird in der vorliegenden Bachelorarbeit nur die männliche Form verwendet. Im Sinne des Gender Mainstreaming sind aber natürlich sowohl männliche als auch weibliche Personen gemeint.

KURZFASSUNG

Öffentliche Organisationen, wie etwa Bund, Länder und Kommunen, unterliegen bei der Beschaffung gewissen Regeln. Diese Regeln sind sowohl national als auch international anwendbar und stehen in hierarchischer Beziehung zueinander. Die rechtliche Grundlage des Vergabewesens bildet sowohl das europäische Wirtschaftsrecht mit dem EU-Vertrag, als auch nationales Recht in Form von Gesetzen, Richtlinien und Verordnungen. Die EU versucht eine einheitliche Vorgehensweise bei der Vergabe von Aufträgen sicherzustellen, wobei hier vor allem der Schaffung eines echten Wettbewerbs und dem Diskriminierungsverbot eine große Bedeutung zukommt. Die nationale Umsetzung erfolgt durch das Bundesvergabegesetz 2006, sowie durch Landesgesetze und der ÖNORM A-2050.

Aufgrund der Vielzahl an Auftragsarten ist die praktische Anwendung nicht ganz einfach. In erster Linie gilt es eine Trennung zwischen Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträgen zu schaffen. Als weitere Folge kann dann eine Unterteilung in Ober- und Unterschwellenbereich vorgenommen werden. Diese Unterteilung ist entscheidend dafür, ob eine Ausschreibung EU-weit oder national durchgeführt werden muss. Je nach Auftragshöhe können unterschiedliche Verfahrensarten angewandt werden, welche sich nach deren Komplexität unterscheiden. Bei der Direktvergabe handelt es sich um ein vereinfachtes Vergabeverfahren, welches bei einem geringen Auftragsvolumen angewandt werden kann. Mit der Direktvergabe kann eine Leistung formfrei an ein ausgewähltes Unternehmen vergeben werden. Das Auftragsvolumen zur Anwendung einer Direktvergabe wurde von der Bundesregierung bis Ende 2011 angehoben. Diese Erhöhung soll, aufgrund der Wirtschaftskrise, die Konjunktur beleben und erfolgte durch die Schwellenwertverordnung 2009.

Interessant in diesem Zusammenhang ist, ob durch diese Erhöhung mehr Aufträge als geplant vergeben wurden und ob die gewünschte Konjunkturbelebung tatsächlich stattgefunden hat. Ein weiterer zentraler Aspekt ist, ob regionale Anbieter davon profitiert haben. Diesbezüglich wurden Interviews mit Personen öffentlicher Organisationen geführt.

ABSTRACT

Public organizations, as for example the municipality, have to follow some strict regulations for acceptance of tender. These rules are both nationally and internationally applicable and hierarchically structured. The legal basis for procurement law is the European economy with the EU-contract and national legislation in the form of laws, policies and regulations. The European Union has tried to create a uniform code for handling procurement, based on two principles: no discrimination and guarantee of real and fair competition. This led to the implementation of public procurement law in Austria. The current version is the BVergG 2006. The practical application of procurement law is problematic because of the different order types and threshold values. There is a separation between construction, supply and service contracts and yet another classification into upper and lower threshold areas. This division is important for whether a tender can be carried out nationally or internationally. Depending on the contract value, different types of procedures are possible.

This bachelor thesis is a combination of theoretical knowledge with a practice part. At first, it was necessary to get an overview of the general subject, therefore a literature study and the study of the procurement law was necessary. It was especially interesting to see whether more orders than planned were assigned, based on the threshold regulation and whether it has brought the desired economic recovery. In this regard, I had 6 Interviews with employees of public organizations and analyzed their collected data. Another interesting aspect was also to see whether more regional providers have an advantage because of the threshold regulation.

Based on the interviews it is obvious that the municipalities have not contracted out more orders than really necessary, and because of the limited financial resources unplanned investments are not possible. Especially the communities are trying to keep the orders in the region. With the direct procurement the municipalities can select a company and allocate the order freely. The federal government has raised the limit on direct procurement to EUR 100.000, - by the end of 2011. Regional providers should benefit from this higher autonomy for the communities.

INHALTSVERZEICHNIS

EIDESSTATTLICHE ERKLÄRUNG.....	I
KURZFASSUNG	II
ABSTRACT	III
INHALTSVERZEICHNIS	IV
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS.....	VII
ABBILDUNGSVERZEICHNIS	VIII
1. Einleitung	1
1.1. Problemstellung und Ziele	1
1.2. Forschungsfragen.....	2
1.3. Angewandte Methodik	2
1.4. Begriffsdefinitionen	3
1.4.1. Öffentliche Auftraggeber	3
1.4.2. Öffentliche Aufträge	4
1.4.3. Inhouse-Aufträge	5
1.4.4. PPP – Public Private Partnership.....	5
2. Das europäische Wirtschaftsrecht	7
2.1. Der EU-Vertrag.....	7
2.2. Vorschriften und Grundsätze.....	7
2.2.1. Der Binnenmarkt als Kernstück.....	8
2.2.2. Verpflichtung zur Transparenz und Diskriminierungsverbot.....	9
2.3. Die Grundfreiheiten	9
2.3.1. Freier Warenverkehr	10
2.3.2. Personenfreizügigkeit	10
2.3.3. Dienstleistungsfreiheit.....	11
2.3.4. Freier Kapitalverkehr.....	12
3. Das EU-Recht in der österreichischen Verwaltung	13
3.1. Rechtsquellen des Gemeinschaftsrechts	13
3.2. Das Vergaberecht.....	14

3.2.1.	Rechtsquellen	15
3.2.2.	Nationale Umsetzung in Österreich	15
3.3.	ÖNORM A-2050	16
4.	Die öffentliche Auftragsvergabe	17
4.1.	Auftragsarten	17
4.1.1.	Baufträge	17
4.1.2.	Lieferaufträge	18
4.1.3.	Dienstleistungsaufträge	18
4.2.	Schwellenwerte	19
4.3.	Verfahrensarten	20
4.3.1.	Offenes Verfahren	20
4.3.2.	Nicht offenes Verfahren	20
4.3.3.	Verhandlungsverfahren	21
4.3.4.	Weitere Verfahrensarten	21
4.3.4.1.	Direktvergabe	22
4.3.4.2.	Rahmenvereinbarungen	22
4.3.4.3.	Dynamisches Beschaffungssystem	22
4.3.4.4.	Wettbewerblicher Dialog	22
4.3.4.5.	Elektronische Auktion	23
4.4.	Wahl des Vergabeverfahrens	23
4.4.1.	Verfahrensarten im Oberschwellenbereich	24
4.4.2.	Verfahrensarten im Unterschwellenbereich	27
5.	Die öffentlichen Auftragsvergaben	30
5.1.	Die Ausschreibung	30
5.2.	Beschreibung des Leistungsgegenstandes	31
5.3.	Bestimmungen zur Durchführung von Vergaben	31
5.4.	Angebots- und Zuschlagsfristen	32
5.5.	Wege der Bekanntmachung	33
5.6.	Die öffentlichen Vergabekontrollinstanzen	34
5.7.	Rechtsschutz für den Bieter	34

6.	Die Direktvergabe	36
6.1.	Allgemeine Grundlagen	36
6.2.	Rechtsgrundlagen	37
6.3.	Schwellenwertverordnung 2009	38
7.	Schwellenwertverordnung im Zusammenhang mit der Praxis	40
7.1.	Begriffsklärung	40
7.1.1.	Klein- und Großaufträge	40
7.1.2.	Globalbudget.....	40
7.2.	Auswertung Interviews	41
7.2.1.	Auswahl der Interviewpartner.....	41
7.2.2.	Interview 1: Stadtgemeinde Traun	41
7.2.3.	Interview 2: Stadtgemeinde Leonding.....	43
7.2.4.	Interview 3: Stadtgemeinde Ansfelden.....	44
7.2.5.	Interview 4: Magistrat Steyr.....	46
7.2.6.	Interview 5: Magistrat Wels	47
7.2.7.	Interview 6: Land Oberösterreich	48
7.3.	Wesentliche Ergebnisse	50
7.4.	Abgeleitete Empfehlungen	54
8.	Schlussbetrachtung.....	56
8.1.	Zusammenfassung wesentlicher Aspekte	56
8.2.	Beantwortung der Forschungsfragen	59
8.3.	Resümee	61
	LITERATURVERZEICHNIS.....	62
	ANHANG	64

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AEUV.....	Vertrag über die Arbeitsweisen der Europäischen Union
BGBI.....	Bundesgesetzblatt
BIP.....	Bruttoinlandsprodukt
B-VG.....	Bundesverfassungsgesetz
BVergG.....	Bundesvergabegesetz
bzw.	beziehungsweise
ca.....	circa
d.h.	das heißt
EGV.....	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
etc.....	et cetera
EU.....	Europäische Union
EUGH.....	Europäischer Gerichtshof
EUV.....	Vertrag der Europäischen Union
f, ff.....	fortfolgende
GWG.....	geringwertiges Wirtschaftsgut
inkl.....	inklusive
lt.....	laut
Mio.....	Million
usw.....	und so weiter
UVS.....	unabhängiger Verwaltungssenat
VfGH.....	Verfassungsgerichtshof
vgl.....	vergleiche
VwGH.....	Verwaltungsgerichtshof
z.B.	zum Beispiel
zit.....	Zitat

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Grafik 1: Stufenbau der Rechtsordnung (Seite 11)

in Anlehnung an: Kahl/Weber (2008), S. 52

Tabelle 1: Darstellung der Schwellenwerte (Seite 21)

in Anlehnung an: Gast (2006), S. 89

Tabelle 2: Verfahrensarten für Bauaufträge im Oberschwellenbereich (Seite 22)

in Anlehnung an: Gast (2006), S. 89-95 und Heid/Schiefer (2003), Kap. 5, S. 1

Tabelle 3: Verfahrensarten für Dienstleistungsaufträge im Oberschwellenbereich (Seite 23)

in Anlehnung an: Gast (2006), S. 89-95 und Heid/Schiefer (2003), Kap. 5, S. 1

Tabelle 4: Verfahrensarten für Lieferaufträge im Oberschwellenbereich (Seite 24)

in Anlehnung an: Gast (2006), S. 89-95 und Heid/Schiefer (2003), Kap. 5, S. 1

Tabelle 5: Verfahrensarten für Bauaufträge im Unterschwellenbereich (Seite 25)

in Anlehnung an: Heid/Schiefer (2003), Kap. 5/2 und BVergG 2006 S. 139-173

Tabelle 6: Verfahrensarten für Dienstleistungsaufträge im Unterschwellenbereich (Seite 26)

in Anlehnung an: Heid/Schiefer (2003), Kap. 5/2 und BVergG 2006 S. 139-173

Tabelle 7: Verfahrensarten für Lieferaufträge im Unterschwellenbereich (Seite 27)

in Anlehnung an: Heid/Schiefer (2003), Kap. 5/2 und BVergG 2006 S. 139-173

Tabelle 8: Darstellung Auftragsarten, Anzahl und Volumen (Seite 45)

Tabelle 9: Globalbudget (Seite 46)

1. Einleitung

Zu Beginn wird ein Einblick über die Problemstellung und Ziele dieser Bachelorarbeit gegeben. Es wird die angewandte Methodik beschrieben, sowie die Forschungsfragen aufgrund der Problematik abgeleitet. In der zweiten Hälfte folgt die Definition und Erklärung der wesentlichen Begriffe dieser Arbeit.

1.1. Problemstellung und Ziele

Die öffentliche Verwaltung unterliegt bei der Beschaffung einer Vielzahl von einzelnen Regeln auf europäischer und nationaler Ebene, die untereinander in hierarchischer Beziehung stehen. Dem Vergaberecht kommt in Österreich und auch generell in der Europäischen Union (EU) eine große Bedeutung zu, da die öffentlichen Auftragsvergaben einen wesentlichen Wirtschaftsfaktor darstellen. Ziel der EU ist es, einen freien Wettbewerb ohne Diskriminierung und unter Wahrung von Transparenz zu schaffen.¹

Es werden immerhin jährlich Aufträge im Wert von ca. 16% (Stand April 2010) des Bruttoinlandproduktes (BIP) in der EU nach diesen Bestimmungen vergeben. Das Vergaberecht bringt jedoch ebenso eine große Schwierigkeit und Unübersichtlichkeit aufgrund der Komplexität mit. Neben dem EU-Recht gelten in Österreich das Bundesvergabegesetz 2006 (BVerG 2006) sowie im Bereich Rechtsschutz zusätzlich landesgesetzliche Regelungen. Die ÖNORM A-2050 und diverse Sonderbestimmungen sind außerdem zu beachten.²

Meine Bachelorarbeit soll in erster Linie einen Überblick über das Vergaberecht geben, sowie auf den nicht unwesentlichen Bereich der Direktvergabe etwas genauer eingehen. Mit der Schwellenwertverordnung 2009 und deren Verlängerung bis Ende 2011 wurden die Schwellenwerte unter anderem für die Direktvergabe deutlich angehoben. Ich möchte nun herausfinden, in wie fern diese Anhebung die Gemeinden bei der Auftragsvergabe beeinflusst hat. Es soll erkannt werden, in wie weit die durch die Schwellenwertverordnung erhaltene Autonomie auch von den Gemeinden genutzt wurde und ob dadurch regionale Anbieter profitiert haben.

¹ vgl. König (2000), S. V-VI

² vgl. <http://ec.europa.eu> [Stand 29.03.2011 um 17:00 Uhr]

1.2. Forschungsfragen

Aufgrund der dargestellten Problematik lassen sich nun folgende Forschungsfragen ableiten:

- Hat die Schwellenwertverordnung 2009 bei den Gemeinden in der Region Linz-Land eine Veränderung bei den Auftragsvergaben bewirkt?
- Wenn man den Schwellenwert der Direktvergabe dauerhaft erhöht, hätten die Gemeinden mehr Autonomie. Würden regionale Anbieter von dieser höheren Autonomie profitieren?
- Wie sieht der EuGH die Direktvergabe und wie ist diese Judikatur auf Basis des dazu ergangenen Kommissionspapieres auszulegen?

1.3. Angewandte Methodik

Bei der vorliegenden Bachelorarbeit handelt es sich um eine Verbindung von theoretischem Wissen mit einer aus der Praxis kommenden Problemstellung. Es war zuerst nötig, sich einen Überblick über die allgemeine Thematik zu verschaffen, um dann auf spezifische Teilbereiche etwas genauer eingehen zu können. Des Weiteren waren eine Literaturstudie sowie die Beschäftigung mit Gesetzestexten notwendig.

Um den Bezug zur Praxis herzustellen und die nötigen Informationen über die Auswirkungen der Schwellenwertverordnung auf Gemeinde- und Landesebene zu erhalten, wurden Interviews geführt. Die Interviews wurden ausgewertet und sind anonym zusammengefasst als Anhang angeführt.

Diese erhaltenen Informationen sowie das im Literaturverzeichnis angegebene Schriftgut, flossen in diese Bachelorarbeit mit ein.

1.4. Begriffsdefinitionen

Um Diskrepanzen zu vermeiden und eine einfache Verständlichkeit sicherzustellen, werden im folgenden Abschnitt die wesentlichen Begriffe dieser Arbeit dargestellt. Des Weiteren folgt eine kurze Erklärung dieser Definitionen.

1.4.1. Öffentliche Auftraggeber

Das Bundesvergabegesetz 2006 ist dann anwendbar, wenn Leistungen von einem öffentlichen Auftraggeber nachgefragt werden. Ein Auftraggeber ist jene Person, welche an eine andere Person einen Auftrag zur Erbringung von Leistung gegen Entgelt erteilt. Private Unternehmen unterliegen grundsätzlich nicht dem Vergaberecht, eine Ausnahme stellen hier die sogenannten „Sektorenauftraggeber“ dar.³

- Sektorenauftraggeber

Die Stellung von Sektorenauftraggebern bestimmt sich ausschließlich nach deren Tätigkeit. Sektorenauftraggeber sind öffentliche oder private Auftraggeber, welche im Bereich Wasser-, Energie- und Verkehrsordnung tätig sind. Diese Bereiche zeichnen sich vor allem dadurch aus, dass kein bzw. wenig Wettbewerb herrscht, ihnen also eine Art „Monopolstellung“ zukommt. Sie unterliegen ebenfalls einem gesonderten Vergaberegime, was bedeutet, dass das Vergaberecht in einer speziellen, weniger strengeren Ausformung, seine Anwendung findet.

- Öffentliche Auftraggeber

Unter einem öffentlichen Auftraggeber werden nun jene Organisationen verstanden, welche durch ihre Stellung im Staat, ihre Organisation und durch die Art der Einrichtung definiert sind. Öffentliche Auftraggeber sind zur Anwendung des Vergaberechts bei Beschaffungen verpflichtet. Alle Organisationen, welche eine Funktion für den Staat ausüben, werden unter dem Begriff Staat zusammengefasst. Es erfolgt somit eine funktionale Zuordnung. Unter dem Begriff Staat fallen daher der Bund, die Länder und die Gemeinden.⁴

³ vgl. Heid/Schiefer (2003), Kap. 2/6, S.1 f.

⁴ vgl. § 3 BVergG 2006

Unter bestimmten öffentlichen Einrichtungen versteht man:

- Einrichtungen die gegründet wurden, um Aufgaben nicht gewerblicher Art, die im Allgemeininteresse liegen, zu erfüllen,
- zumindest teilrechtsfähig sind und
- von anderen öffentlichen Auftraggebern aus dem Bereich des Staates beherrscht werden.

Erst wenn alle 3 Voraussetzungen erfüllt sind, spricht man von einer öffentlichen Einrichtung, welche Aufträge nach dem Vergabegesetz vergeben muss. Von öffentlichen Verbänden spricht man dann, wenn ein Verband aus öffentlichen Auftraggebern besteht. Diese Regelung soll vor allem verhindern, dass das Vergaberecht durch die Gründung von Verbänden umgangen werden kann.

1.4.2. Öffentliche Aufträge

Als öffentliche Aufträge bezeichnet man somit jene Aufträge, die vom Staat, von Gemeinden, von öffentlichen Körperschaften oder von anderen öffentlichen Unternehmen vergeben werden. Die öffentliche Hand vergibt Aufträge, um sich eine Sach- oder Dienstleistung zu beschaffen, welche sie selbst nicht produzieren kann. Die Vergabe von öffentlichen Aufträgen stellt ein Instrument der Wirtschafts- und Strukturpolitik dar, mit welchen man insbesondere in Zeiten wirtschaftlicher Rezession, konjunkturbelebende Anreize schaffen kann.⁵

Sowohl die Angebots- als auch die Nachfrageseite zeichnen sich im öffentlichen Auftragswesen durch Besonderheiten aus. Der Zwangsbedarf an einer gewissen Leistung und die mangelnde Flexibilität bei der Vergabe wird für den Staat oder andere öffentliche Körperschaften oft zum Problem, da diese von den Anbietern unter Druck gesetzt werden können. Auf der anderen Seite kommt dem öffentlichen Auftraggeber in manchen Bereichen ein Nachfragemonopol zu, da kann es auf der Angebotsseite dazu führen, dass Unternehmen ihre Interessen nicht nur mit legalen Mitteln durchsetzen wollen. Mit der Einführung des Vergabewesens sollen wettbewerbliche Absprachen und Korruption verhindert werden.

⁵ vgl. Gerscha (2002), Kap. 1, S. 1 - 3

In diesem Zusammenhang erlassene Vergabeverordnungen oder Vergabeentscheidungen befinden sich jedoch oftmals im Widerspruch mit den überregionalen Grundfreiheiten des EU-Vertrages. Deshalb erschien es der Kommission auf europäischer Ebene notwendig, die grundlegenden Vertragsbestimmungen des EU-Vertrages durch ein detailliertes Sekundärrecht in Form von Richtlinien umzusetzen. Das Hauptziel ist, dass Wettbewerbsbedingungen geschaffen werden, ohne Diskriminierung und unter Wahrung des Transparenzangebotes.

1.4.3. Inhouse-Aufträge

Grundsätzlich nicht dem Vergaberecht unterliegen sogenannte Inhouse-Aufträge. Hierbei handelt es sich um Aufträge, die an eine eigene Abteilung vergeben werden. Wenn also der öffentliche Auftraggeber selbst über die nötigen Ressourcen verfügt um den Auftrag auszuführen, ist keine öffentliche Auftragsvergabe notwendig. Wichtig ist hierbei, dass die Abteilung oder das Tochterunternehmen, an welche die Leistung vergeben werden soll, zur Gänze im Eigentum eines öffentlichen Auftraggebers ist. Sobald ein privates Unternehmen daran beteiligt ist, handelt es sich nicht mehr um einen Inhouse-Vertrag, sondern um eine gemischtwirtschaftliche Gesellschaft und die Vergabe ist somit ausschreibungspflichtig.⁶

1.4.4. PPP – Public Private Partnership

Unter Public Private Partnership werden öffentlich-private Partnerschaften verstanden. Unter Partnerschaften versteht man die Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Organisationen und Privatunternehmen, um zum Beispiel Vorteile in der Finanzierung, dem Betrieb oder Unterhalt einer Infrastruktur oder bei der Bereitstellung einer Dienstleistung zu erhalten. Im Rahmen von Public Private Partnership haben sich gerade im Bausektor spezielle Formen von Zusammenschlüssen entwickelt. Bei der Entscheidung, welches Modell gewählt werden soll, dürfen die vergaberechtlichen Konsequenzen keinesfalls außer Acht gelassen werden.⁷

⁶ vgl. Sachs (2007), Kap. 3, S. 5-7

⁷ vgl. Sachs (2007), Kap. 7, S. 5-21

Folgende Formen sind grundsätzlich zu unterscheiden:

- Vertragliche Zusammenschlüsse
(Erbringung einer Leistung gegen Entgelt für den Auftraggeber oder Auftragnehmer)
- Institutionalisierte Zusammenschlüsse
(hier nimmt in der Regel eine dritte Person die Leistung in Anspruch)

Des Weiteren kann noch eine Differenzierung danach vorgenommen werden, ob ein privates oder ein gemeinschaftliches Unternehmen die Leistung erbringt. Es lässt sich also erkennen, dass es sich bei dem Vergaberecht nicht um ein Einheitsrecht handelt, sondern es aus einer Vielzahl von Regimen besteht. Dem Vergaberecht unterliegen Verträge zwischen dem Auftraggeber und dem Auftragnehmer welche z.B. Bauleistungen auf dem eigenen Grundstück erbringen. Nicht erfasst sind jedoch Verträge des Auftragnehmers mit Dritten, wie z.B. einem anderen Bauunternehmen.

2. Das europäische Wirtschaftsrecht

Der zweite Abschnitt dieser Bachelorarbeit soll einen allgemeinen Einblick in das europäische Wirtschaftsrecht liefern. Das europäische Wirtschaftsrecht umfasst unter anderem, das staatengerichtete Wettbewerbsrecht, welches das Vergaberecht sowie das Beihilfenrecht zum Bestandteil hat. Im Besonderen wird auf das Recht des Binnenmarktes sowie die dazugehörigen vier Grundfreiheiten eingegangen, da diese Aspekte bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen eine wesentliche Rolle spielen.

2.1. Der EU-Vertrag

Der Vertrag über die Europäische Union (EUV) ist der Gründungsvertrag der EU. Der Vertrag wurde von den Mitgliedsstaaten zur Verwirklichung ihrer gemeinsamen Ziele und zur Erreichung einer immer enger werdenden Bindung der Völker Europas abgeschlossen. Grundlage der EU ist somit der EUV sowie der Vertrag über die Arbeitsweisen der EU (AEUV). Diese beiden völkerrechtlichen Verträge bilden die primärrechtliche Grundlage des politischen Systems der Union.⁸

Der EU-Vertrag wurde 1992 in Maastricht abgeschlossen und wird deshalb auch oft als „Vertrag von Maastricht“ bezeichnet. Er besteht aus 55 Artikeln und verfolgt vorrangig das Ziel, den Frieden, die Werte und das Wohlergehen der Völker der EU zu fördern. Neben dem EUV gelten noch weitere Regelungen über die Funktionsweise der EU, diese sind im weitaus umfangreicheren Arbeitsvertrag der Europäischen Union zu finden. Beide Verträge sind rechtlich gleichrangig und ergänzen sich gegenseitig.

2.2. Vorschriften und Grundsätze

Der EUV enthält eine Fülle von Regeln, welche die Sicherung des Wettbewerbes und die Steuerung der Märkte der Union gewährleisten. Für die öffentlichen Beschaffungsmärkte fehlen jedoch diese expliziten Regeln. Dies besagt jetzt jedoch nicht, dass der EUV bedeutungslos wäre, sondern nur, dass eine Reihe von Bestimmungen unmittelbare Wirkung auf das öffentliche Vergabeverfahren ausüben.⁹

⁸ vgl. Bultmann (2008), S. 108-110

⁹ vgl. Platzer/Öhlinger (1997), S. 13

Die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union sind also bei der öffentlichen Vergabe von Aufträgen, welche in den Geltungsbereich des EUV fallen, an die Vorschriften und Grundsätze dieses Vertrages gebunden. Zu diesen Grundsätzen gehören unter anderem der freie Waren- und Kapitalverkehr, die Arbeitnehmerfreizügigkeit, die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit, Nichtdiskriminierung und Gleichbehandlung sowie die Transparenz und gegenseitige Anerkennung.¹⁰

2.2.1. Der Binnenmarkt als Kernstück

Einen Begriff des „gemeinsamen Marktes“ oder eine genaue Begriffsdefinition des „Binnenmarktes“ enthält der EUV nicht. Es wird jedoch darin festgelegt, dass der Binnenmarkt durch die Verwirklichung der Grundfreiheiten gekennzeichnet ist. Er umfasst also einen Raum, wo die Grundfreiheiten gewährleistet werden. Der Binnenmarkt stellt somit einen Bereich ohne Binnengrenzen dar, in welchem der freie Verkehr von Waren, Personen, Kapital und Dienstleistungen gegeben ist. Die Relevanz des Binnenmarktes lässt sich aus dem AEUV ableiten und gilt für die Vergabe von Aufträgen, die im Zusammenhang mit dem Funktionieren des Binnenmarktes stehen.¹¹

Der Europäische Gerichtshof (EUGH) hält es jedoch in bestimmten Fällen auch für denkbar, dass die Vergabe eines Auftrages z.B. wegen geringfügiger wirtschaftlicher Bedeutung, für Wirtschaftsmitglieder anderer Mitgliedsstaaten nicht von besonderem Interesse ist. Die Entscheidung, ob ein Auftrag für einen anderen Wirtschaftsteilnehmer von Bedeutung ist oder nicht, obliegt dem Auftraggeber. Kommt es jedoch zu einer Beschwerde wegen Verletzung, wird der Auftrag durch den EUGH geprüft. Von Bedeutung hierbei ist der Auftragswert, der Auftragsgegenstand, die geografische Lage und die Größe und Struktur des Sektors. Entscheidet der Auftraggeber auf Binnenmarktrelevanz, muss die Vergabe unter Einhaltung der aus dem Gemeinschaftsrecht abgeleiteten Grundanforderungen durchgeführt werden.

¹⁰ vgl. Kommissionspapier, S. 4

¹¹ vgl. Kommissionspapier, S. 4-5

2.2.2. Verpflichtung zur Transparenz und Diskriminierungsverbot

Öffentliche Aufträge bieten enorme Geschäftsmöglichkeiten für jegliche Art von Betrieben an und stellen außerdem einen beachtlichen Wirtschaftsfaktor dar. Der Staat hat als Nachfrager des enormen Auftragsvolumens somit große wirtschaftliche Gestaltungsmöglichkeiten. Es ist deshalb die Versuchung gegeben, auf ein optimales Preis- Leistungsverhältnis zu verzichten und stattdessen politische Ziele zu verfolgen. Durch die Einführung des Vergaberechtes soll diese Gefahr ausgeschaltet werden und Aufträge nur mehr nach objektiven Kriterien und unter Gleichbehandlung aller Bieter des gemeinsamen Wirtschaftsraumes erfolgen.¹²

Des Weiteren können auch öffentliche Verwaltungen von einem offenen, wettbewerbsorientierten Vergabeverfahren profitieren. Es wird eine größere Anzahl von potenziellen Bietern angesprochen und somit können wahrscheinlich interessantere Angebote erzielt werden. Gerade in Zeiten des immer größer werdenden staatlichen Defizites vieler Mitgliedsstaaten, kommt dem sparsamen und effizienten Einsatz öffentlicher Gelder eine erhebliche Bedeutung zu. Die Transparenz im Auftragsverfahren kann außerdem für eine Abwehr von Korruption und „Günstlingswirtschaft“ sorgen.

Alle Grundfreiheiten beinhalten im Kern ein Diskriminierungsverbot. Jegliche Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit ist also verboten. Auf dieses Diskriminierungsverbot legt der EUGH großen Wert weshalb es auch sehr streng ausgelegt wird. Ein Beispiel für Diskriminierung wäre, wenn ein Auftraggeber Aufträge über den Schwellenwerten nicht an alle Mitgliedsstaaten ausschreibt, sondern nationale Anbieter bevorzugt.

2.3. Die Grundfreiheiten

Bei den Grundfreiheiten handelt es sich um staatengewendete Verbote, ihnen kommt also keine Drittwirkung zu. Das bedeutet, private Personen können gegen diese Bestimmungen nicht verstoßen, sondern nur Mitgliedsstaaten der Europäischen Union. Da die Grundfreiheiten unmittelbare Wirkung im innerstaatlichen Recht entfalten, ist unter Mitgliedsstaat der Träger von Staatsgewalt zu verstehen. Dazu gehören unter anderem Bund, Länder, Kommunen und Kammern.

¹² vgl. Elsner (1999), S. 3-4

Träger der Grundfreiheiten sind vor allem die Staatsangehörigen der Mitgliedsstaaten, also die Unionsbürger. Alle Grundfreiheiten stellen unmittelbar anwendbare Gemeinschaftsnormen dar, es kann sich somit jeder Einzelne auf diese Normen berufen. Diese Regelung hat wesentlich zu der praktischen Wirksamkeit dieser Grundfreiheiten beigetragen. Der Verstoß gegen Grundfreiheiten kann die Beachtung des Gemeinschaftsrechts vor einem nationalen Gericht erzwingen.¹³

2.3.1. Freier Warenverkehr

Für alle Staaten, die den Handel untereinander liberalisieren und intensivieren wollen, sieht die EU einen Zusammenschluss zu einer Freihandelszone bzw. die Bildung einer Zollunion vor. Um eine Freihandelszone handelt es sich dann, wenn Länder ihre Volkswirtschaften zwar annähern, aber nicht zur Gänze integrieren oder zu einer einzigen Volkswirtschaft verschmelzen. Zu den wichtigsten Freihandelszonen gehören der Europäische Wirtschaftsraum und die Europäische Freihandelszone. Das Ziel hierbei ist, die vollständige Abschaffung der Zölle und Handelsbeschränkungen zwischen den Mitgliedsstaaten.¹⁴

Gegenüber Drittländern hat jedoch jedes Land seine eigenen Zolltarife und seine eigene Handelspolitik, daher sind Kontrollen notwendig, um die Einhaltung dieser Regeln sicherzustellen. Der Handel unter den Mitgliedsstaaten ist somit grundsätzlich keinen Beschränkungen unterworfen und dem Bedürfnis der Unternehmen, sich an Ausschreibungen EU-weit beteiligen zu können wurden stattgegeben bzw. die Möglichkeiten dafür erleichtert.

2.3.2. Personenfreizügigkeit

Bei der Personenfreizügigkeit handelt es sich um ein Grundrecht, welches die Niederlassung von natürlichen und juristischen Personen in anderen Mitgliedsstaaten regelt. Da öffentliche Aufträge ab einem gewissen Auftragswert EU-weit ausgeschrieben werden müssen, ist der Sitz der Unternehmung nicht mehr von so großer Bedeutung. Alle Unionsbürger haben also das Recht auf Freizügigkeit, welches besagt, dass diese Mobilitäts- und Aufenthaltsrechte im Hoheitsgebiet aller Mitgliedsstaaten besitzen.

¹³ vgl. Eilmansberger/Herzig/Jäger/Thyri (2009), S. 2-6

¹⁴ vgl. Eilmansberger/Herzig/Jäger/Thyri (2009), S. 8-9

Diese Rechte werden den Unionsbürgern vorbehaltlich im EGV und unter Berücksichtigung von Beschränkungen gewährt. Die Personenfreizügigkeit wird unter Arbeitnehmerfreizügigkeit und Niederlassungsfreiheit zusammengefasst.¹⁵

- Arbeitnehmerfreizügigkeit

Der wesentliche Inhalt der Arbeitnehmerfreizügigkeit ist, dass Arbeitnehmer das Recht haben, sich um eine angebotene Stelle zu bewerben, sich dazu im Hoheitsbereich der Mitgliedsstaaten frei zu bewegen und sich in einem Mitgliedsstaat aufzuhalten, um dort eine Beschäftigung auszuüben. Des Weiteren wird den Unionsbürgern das Recht eingeräumt, nach Beendigung einer Beschäftigung unter bestimmten festgelegten Bedingungen im Hoheitsgebiet des Aufnahmestaates zu verbleiben.

- Niederlassungsfreiheit

Die Niederlassungsfreiheit ist, neben der Arbeitnehmerfreizügigkeit, die zweite Personenfreizügigkeit. Natürliche sowie juristische Personen üben die Niederlassungsfreiheit in der Regel durch die dauerhafte Aufnahme einer Erwerbstätigkeit in einem anderen Mitgliedsstaat aus. Die EU-Bürger sind also berechtigt, sich in jedem Mitgliedsstaat niederzulassen.

2.3.3. Dienstleistungsfreiheit

Die Dienstleistungsfreiheit ist ursprünglich parallel zur Niederlassungsfreiheit konzipiert worden. Beide Freiheiten schützen die selbstständig Erwerbstätigen. Der wesentliche Unterschied liegt darin, dass die Niederlassungsfreiheit auf eine dauernde Ansässigkeit im Mitgliedsstaat und die Dienstleistungsfreiheit auf eine vorübergehende Tätigkeit angelegt ist. Die Dienstleistungsfreiheit soll somit gewährleisten, dass jeder Unternehmer mit Niederlassung in einem Mitgliedsstaat seine Dienstleistung auch in einem anderen Mitgliedsstaat anbieten und durchführen darf. Dies ermöglicht den Anbietern freien Zugang zu den Dienstleistungsmärkten aller Mitgliedsstaaten.¹⁶

¹⁵ vgl. Eilmansberger/Herzig/Jäger/Thyri (2009), S. 65-96

¹⁶ vgl. Merten/Papier (2010), S. 728

Eine grenzüberschreitende Dienstleistung liegt dann vor:¹⁷

- wenn der Erbringer der Dienstleistung sich zum Empfänger begibt und dabei eine Grenze überschreitet,
- wenn der Empfänger die Grenze überschreitet und sich zum Erbringer begibt,
- wenn die Dienstleistung selbst eine Grenze überschreitet (Rundfunk, Bankdienstleistungen),
- wenn der Dienstleistungserbringer und Dienstleistungsempfänger gemeinsam eine Grenze überschreiten,
- der Dienstleistungserbringer überschreitet die Grenze, um dem in seinem Mitgliedsstaat ansässigen Empfänger in einem anderen Mitgliedsstaat eine Leistung zu erbringen.

2.3.4. Freier Kapitalverkehr

Der freie Kapitalverkehr wird auch oft als freier Zahlungsverkehr bezeichnet. Der freie Kapitalverkehr umfasst den gesamten grenzüberschreitenden Vermögensverkehr, also alle Investitionen, sowohl in Sach- als auch in Geldkapital. Der grenzüberschreitende Erwerb von Waren oder Dienstleistungen, aber auch grenzüberschreitende Investitionsvorgänge erfordern die Durchführung einer grenzüberschreitenden Zahlung.¹⁸

Der freie Kapitalverkehr besagt somit, dass alle Beschränkungen des Kapital- und Zahlungsverkehrs zwischen den Mitgliedsstaaten, sowie den Mitgliedsstaaten zu Drittländern, untersagt ist. Auch aus vergaberechtlicher Sicht, ist eine Liberalisierung des Zahlungsverkehrs hilfreich und notwendig. Da Aufträge EU-weit vergeben werden können, ist es auch nötig, den Zahlungsverkehr an diese Gegebenheiten anzupassen. Als vierte Grundfreiheit gilt somit der Kapitalverkehr.

¹⁷ vgl. Eilmansberger/Herzig/Jäger/Thyri (2009), S. 122

¹⁸ vgl. Merten/Papier (2010), S. 780

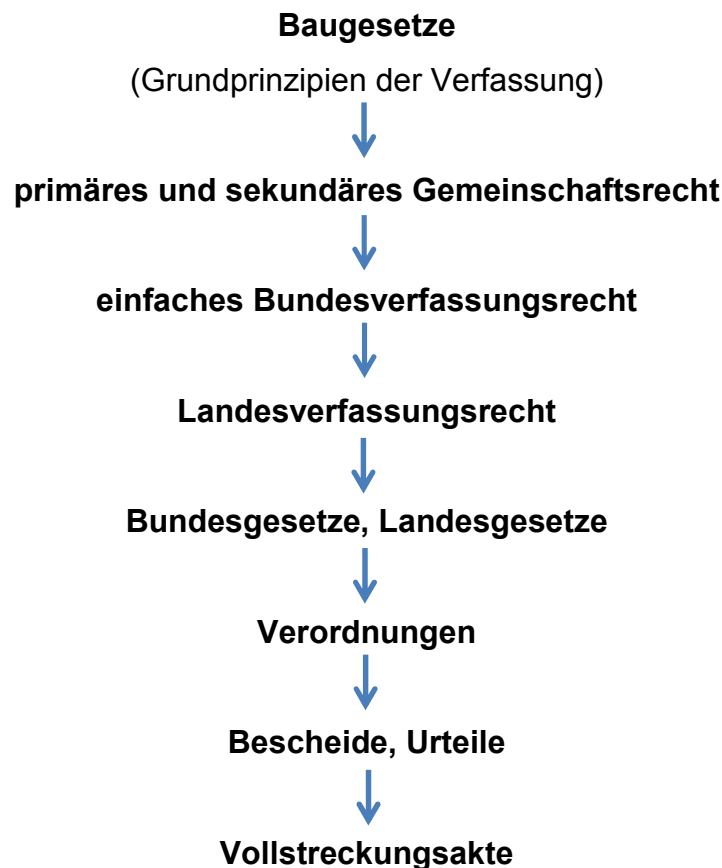
3. Das EU-Recht in der österreichischen Verwaltung

Der dritte Teil dieser Arbeit liefert einen Einblick in das EU-Recht und in die nationale Umsetzung in Österreich, sowie deren Anwendung in der öffentlichen Verwaltung. Es werden die unterschiedlichen Rechtsquellen dargestellt und die ÖNORM A-2050 beschrieben.

3.1. Rechtsquellen des Gemeinschaftsrechts

Das europäische Recht unterteilt sich in zwei Quellen, dem Primärrecht und dem Sekundärrecht. Das Primärrecht umfasst im Besonderen den EUV und den AEUV. Diese Verträge sind deshalb primär, weil sie unmittelbar von den Mitgliedsstaaten abgeschlossen wurden und auf der höchsten Stufe in der Normenhierarchie stehen. Sie sind also die Grundvoraussetzung für ein Gemeinschaftsrecht. Als Sekundärrecht werden dann alle Rechtsnormen, welche von der EU erlassen werden, betrachtet.¹⁹

Der Stufenbau der Rechtsordnung gliedert sich nun wie folgt:



Grafik 1: Stufenbau der Rechtsordnung²⁰

¹⁹ vgl. Bultmann (2008), S. 113

²⁰ vgl. Kahl/Weber (2008), S. 52

Die Baugesetze der Bundesverfassung stehen auf höchster Hierarchieebene. Hier bedarf es bei einer Änderung einer Gesamtänderung der Bundesverfassung, wozu eine Volksabstimmung notwendig ist. Dann folgt das Gemeinschaftsrecht, welches sogar dem einfachen Bundesverfassungsrecht übergeordnet ist. Das Bundesverfassungsrecht regelt die Willensbildung des Staates in Gesetzgebung, Verwaltung und Gerichtsbarkeit und legt Grundrechte fest. Landesverfassungsrecht ist den Bundes- und Landesgesetzen übergeordnet, die Gesetze nehmen jedoch den gleichen Rang ein. Unter Verordnung werden Rechtssetzungsakte in der Verwaltung verstanden und gelten als generelle Normen.²¹

3.2. Das Vergaberecht

Die öffentliche Auftragsvergabe bleibt trotz Beitritt zur EU noch immer nationales Recht. Dies bedeutet, dass über den EUV hinaus, jeder einzelne Mitgliedsstaat über eine eigene Vergabekultur verfügt. Um die Unterschiede zwischen den Mitgliedsstaaten erhalten zu können, sieht der AEUV das Instrument der Richtlinie vor. Eine Verordnung der EU gilt unmittelbar in jedem Mitgliedsstaat, eine Richtlinie jedoch nur hinsichtlich ihres Zieles und bedarf zu ihrer Anwendbarkeit der Umsetzung in nationales Recht. Diese Umsetzung erfolgt üblicherweise mittels Gesetze. Durch Richtlinien der EU wird versucht, eine Vereinheitlichung der nationalen Verfahrensregeln sicherzustellen, damit sich jeder Bieter innerhalb des Binnenmarktes an einem Vergabeverfahren gleichermaßen beteiligen kann. Das Hauptziel ist die Schaffung und Sicherung eines echten Wettbewerbes auf den öffentlichen Beschaffungsmärkten.²²

Um hier aber trotzdem den grenzüberschreitenden Wettbewerb zu fördern, wurde bereits im Jahre 1971 die erste Richtlinie für Bauaufträge erlassen. Diese Richtlinie sollte auch anderen Mitgliedsstaaten den Zugang zu öffentlichen Aufträgen erleichtern. In Folge wurden auch Liefer- und Dienstleistungsaufträge, die bestimmte Auftragswerte übersteigen, dem Vergaberegime unterworfen.²³

²¹ vgl. Kahl/Weber (2008), S. 52-53

²² vgl. Platzer/Öhlinger (1997), S. 14-15

²³ vgl. König (2000), S. 1-2

3.2.1. Rechtsquellen

Die öffentliche Auftragsvergabe unterliegt einer großen Anzahl außerstaatlicher Regelungen, dazu gehören sowohl die Richtlinien der EU als auch Bestimmungen des EUV selbst. Es wird also im öffentlichen Vergabewesen zwischen unmittelbaren Regeln, welche bei einem Beschaffungsvorhaben direkt anzuwenden sind, den EU-Richtlinien, diese benötigen zu ihrer Wirksamkeit nationale Umsetzungsvorschriften und andere verbindliche Erklärungen durch rechtlich bindende Verfügung, wie z.B. die ÖNORM, unterschieden.²⁴

Das Hauptproblem des Vergaberechts in Österreich ist die relativ große Rechtszersplitterung. Vor den gesetzlichen Regelungen für Bund und Länder bildet die ÖNORM A-2050 die rechtliche Grundlage der einzelnen Vergabeordnungen. Rechtliche Gültigkeit erhält die ÖNORM durch die sogenannten Binnennormen, das sind Rechtsnormen, welche die Verwaltung im Innenverhältnis binden. Diese Rechtslage ist auch nach Inkrafttreten des Vergabegesetzes für Bund und Länder noch von wesentlicher Bedeutung. Generell ist das BVergG 2006 gültig, landesrechtliche Regelungen gibt es noch im Bereich des Rechtsschutzes.

3.2.2. Nationale Umsetzung in Österreich

Die Umsetzung auf Bundesebene erfolgte durch das BVergG (Bundesvergabegesetz) 1993. Das BVergG fand seine europarechtliche Grundlage in den Richtlinien der EU. Die nun gültige Fassung ist das BVergG 2006. Die Neuerlassung des BVergG dient zur Anpassung der nationalen Rechtslage an das Gemeinschaftsrecht mit Berücksichtigung der Judikatur des Europäischen Gerichtshofes (EUGH), des Verfassungsgerichtshofes (VfGH) und des Verwaltungsgerichtshofes (VwGH). Das BVergG dient zur Liberalisierung des öffentlichen Auftragswesens und somit zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit.²⁵

Die neun Landesgesetze bauen ebenfalls auf den europäischen Richtlinien als Grundlage auf. Die meisten Landesgesetze verweisen jedoch hinsichtlich der Verfahrensregeln auf die ÖNORM A-2050. In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass das BVergG die verpflichtende Anwendung der ÖNORM A-2050 im Unterschwellenbereich anordnet.

²⁴ vgl. Platzer/Öhlinger (1997), S. 13

²⁵ vgl. BVergG 2006, S. 1-3

Wesentliche Unterschiede zeigen die Landesgesetze im Bereich Rechtsschutzmechanismen, hier wurden von der Errichtung eigener Kontrollbehörden wie z.B. dem Unabhängigen Verwaltungssenat, der Landesregierung oder dem Verwaltungsgerichtshof unterschiedliche Wege definiert. Unterhalb der Schwellenwerte bildet die ÖNORM A-2050 sowohl beim Bund als auch bei den Ländern die wesentliche Grundlage in der Vergabeordnung.²⁶

Problematisch ist jedoch, dass durch die Zersplitterung der Vergabegesetze vor allem bei „gemischten Auftraggebern“, d.h. teils vom Bund und teils von einem oder mehreren Ländern, Unklarheiten auftreten. Diese Fälle treten vor allem im Wohnbau und Gesundheitswesen auf. Die Vergaberichtlinien allgemein gelten nicht für alle Beschaffungsvorgänge, ausgenommen davon sind alle Vergaben unter den Schwellenwerten, alle komplett befreiten Dienstleistungen und alle Vergaben, für welche die Vergaberichtlinien Befreiungen vorsehen.²⁷

3.3. ÖNORM A-2050

Die ÖNORM A-2050 neu, ist eine überarbeitete Version der ÖNORM A-2050 alt aus dem Jahr 1957. Bei der ÖNORM handelt es sich um eine unverbindliche Empfehlung des Österreichischen Normungsinstitutes, welches für das österreichische Vergabewesen eine große Bedeutung hat und bereits durch Behördenerlässe für anwendbar erklärt worden ist. Die ÖNORM stimmt nicht ganz mit den EU-Richtlinien überein, folgt aber deren Grundsätzen. Das Bundesvergabegesetz sowie die Landesvergabegesetze sind in weiten Teilen eng an die ÖNORM A-2050 angelehnt.²⁸

Die ÖNORM A-2050 regelt also, die Vergabe von öffentlichen Aufträgen, um eine klare und faire Abwicklung von Verfahren sicherzustellen. Es werden die Aufgaben und Pflichten von Auftragnehmer und Auftraggeber klar definiert, um eine richtige Abwicklung zu ermöglichen. Die ÖNORM ist für alle Auftragsvergaben heranzuziehen, welche nicht dem BVergG unterliegen.

²⁶ vgl. Platzer/Öhlinger (1997), S. 20-21

²⁷ vgl. König, S. 8-9

²⁸ vgl. Elsner (1999), S. 10-11

4. Die öffentliche Auftragsvergabe

Im nachfolgenden Kapitel wird auf die öffentliche Auftragsvergabe näher eingegangen. Es werden die unterschiedlichen Auftragsarten erklärt und mithilfe von Beispielen untermauert. In einem weiteren Vorgang werden dann die Schwellenwerte in den Ober- und Unterschwellenbereich unterschieden und die Auswirkungen dieser Einteilung dargestellt. Des Weiteren werden die verschiedenen Verfahrensarten beschrieben und es wird eine tabellarische Einteilung aufgrund des Auftragsvolumens vorgenommen.

4.1. Auftragsarten

Wenn die öffentliche Hand am Markt als Nachfrager auftritt, also Leistungen kaufen bzw. in Anspruch nehmen möchte, unterliegt sie dem Vergabegesetz. Wenn eine öffentliche Organisation Leistungen anbietet, also eine Verkaufssituation herrscht, unterliegt diese nicht den vergaberechtlichen Kriterien. Bei der Vergabe wird zwischen drei Auftragsarten unterschieden, den Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträgen. Für die Bereiche gelten unterschiedliche Schwellenwerte und somit unterschiedliche materielle Vorgaben für die Vergabe. Jeder Auftrag ist in eine dieser drei Kategorien einzuordnen, eine vierte Kategorie gibt es nicht.²⁹

4.1.1. Bauaufträge

Baufträge sind entgeltliche Verträge, welche folgenden Vertragsgegenstand beinhalten:

- die Ausführung und/oder Planung von Bauvorhaben,
- oder die Ausführung eines Bauwerkes,
- oder die Erbringung einer Bauleistung durch Dritte.

Die genannten drei Fälle von Bauaufträgen regeln drei unterschiedliche Sachverhalte, in welchen Bauleistungen für einen öffentlichen Auftraggeber erbracht werden. Unter der Ausführung und/oder Planung eines Bauvorhabens wird nicht nur die Errichtung eines kompletten Bauwerks verstanden, sondern auch kleinere Baumaßnahmen wie z.B. die Renovierung einer Fassade. Der Begriff des Bauvorhabens umfasst also im Gegensatz zum Bauwerk auch kleinere Tätigkeiten.

²⁹ vgl. Heid/Schiefer (2003), Kap. 3/1, S. 1-3

Um ein Bauwerk handelt es sich meist, wenn es sich um komplexere Sachverhalte handelt, wie z.B. Tief- und Hochbauarbeiten. Die Erbringung von Bauleistungen durch Dritte ist dann gegeben, wenn nicht der öffentliche Auftraggeber sich die Bauleistung direkt verschafft, sondern sich dazu eines Dritten bedient. Ein Beispiel wäre hierzu die Inanspruchnahme eines Architekten.³⁰

4.1.2. Lieferaufträge

Im BVerG werden Lieferaufträge als entgeltliche Verträge definiert, welche zum Vertragsgegenstand den Kauf, das Leasing, die Miete, die Pacht oder den Ratenkauf von Waren einschließlich Nebenarbeiten besitzen. Der Begriff Waren ist sehr vielseitig und kann auch unkörperliche Sachen, wie z.B. den Einkauf von Strom, umfassen. Die Abgrenzung von Bau- zu Lieferaufträgen erscheint im ersten Moment als nicht sehr schwierig, hat aber jedoch in der Praxis eine große Bedeutung, da die Schwellenwerte für Bauaufträge ein Vielfaches der Lieferaufträge ausmachen.³¹

4.1.3. Dienstleistungsaufträge

Unter Dienstleistungsaufträge fallen nun jene Aufträge, welche nicht als Bau- oder Lieferaufträge angesehen werden und zu deren Vertragsgegenstand prioritäre und nicht-prioritäre Dienstleistungen fallen. Es wird damit zum Ausdruck gebracht, dass der Begriff der Dienstleistungen subsidiär ist und ihm eine Auffangfunktion zukommt. Die Einteilung in diese zwei Kategorien hat Folgen, da für prioritäre Dienstleistungen das gesamte Vergaberegime und für nicht-prioritäre Dienstleistungen nur ein eingeschränkter Bereich zur Anwendung kommt. Ob es sich um eine prioritäre oder nicht-prioritäre Dienstleistung handelt, ist im BVerG geregelt.³²

Prioritäre Dienstleistungen:

- Instandhaltung
- Reparatur
- Fracht- und Personenbeförderung
- Finanzielle Dienstleistungen (Versicherungsleistungen, Bankenleistungen...)
- Forschung und Entwicklung
- Werbung usw.

³⁰ vgl. Heid/Schiefer (2003), K. 3, S. 1-4

³¹ vgl. Gast (2006), S. 55-56

³² vgl. Gast (2006), S. 56-59

Nicht-prioritäre Dienstleistungen:

- Hilfstätigkeiten
- Gaststätten und Beherbergung
- Rechtsberatung
- Unterrichtswesen
- Gesundheitswesen
- Sport, Kultur, Erholung usw.

4.2. Schwellenwerte

Alle Einkäufe von öffentlichen Auftraggebern unterliegen dem Vergaberecht, soweit diese eine bestimmte Auftragshöhe (Schwellenwert) übersteigen. Hier wird im BVergG in den Oberschwellenbereich und Unterschwellenbereich unterschieden. Die Zuordnung erfolgt je nach Auftragshöhe. Die Grundlage zur Berechnung bildet der gesamte Auftragswert ohne Berücksichtigung der Umsatzsteuer. Es wird der Gesamtwert aller zum Vorhaben gehörigen Leistungen betrachtet. Die Schwellenwerte entscheiden darüber, ob eine Leistung EU-weit oder nur österreichweit ausgeschrieben werden muss.³³

Die Grenze zwischen Ober- und Unterschwellenbereich liegt:³⁴

- bei Bauleistungen bei **EUR 4.845.000,-**,
- bei Liefer- und Dienstleistungsaufträgen bei **EUR 193.000,-** und
- bei Liefer- und Dienstleistungsaufträgen von Sektorenauftraggebern bei **EUR 387.000,-**.

Im Unterschwellenbereich gibt es außerdem noch gewisse Erleichterungen in Bezug auf Fristen und Bekanntmachungspflichten. Die Direktvergabe sowie offene Vergabeverfahren ohne vorherige Bekanntmachung sind ausschließlich im Unterschwellenbereich möglich.³⁵

³³ vgl. Gast (2006), S. 70-71

³⁴ vgl. www.portal.wko.at [Stand 29.05.2011 um 15:30 Uhr]

³⁵ vgl. Sachs (2007), Kap. 5, S. 10-11

4.3. Verfahrensarten

Das BVergG sieht verschiedene Arten von Vergabeverfahren vor. Die Wahl des Vergabeverfahrens hängt davon ab, ob es sich um einen öffentlichen Auftraggeber oder einen Sektorenauftraggeber handelt und welche Art von Leistung zu vergeben ist. Ein weiteres Entscheidungsmerkmal ist auch die Auftragshöhe, also ob sich ein Auftrag im Oberschwellen- oder Unterschwellenbereich befindet. Der Auftraggeber kann zwischen einem offenen und nicht offenen Verfahren frei wählen, da das BVergG eine Gleichrangigkeit dieser zwei Verfahrensarten vorsieht.³⁶

4.3.1. Offenes Verfahren

Das offene Verfahren richtet sich an alle möglichen Anbieter ohne Einschränkungen. Das bedeutet, dass jedes interessierte Unternehmen ein Angebot abgeben kann. Bei diesem Angebot handelt es sich um ein bindendes Angebot, es ist kein Nachverhandeln möglich. Bei dem offenen Verfahren handelt es sich um ein einstufiges Verfahren, das bedeutet, dass bei der Angebotsöffnung der Bestbieter ermittelt werden kann. Diese Einstufigkeit stellt jedoch bei einem großen Anbieterkreis einen hohen administrativen Aufwand dar.³⁷

4.3.2. Nicht offenes Verfahren

Im Gegenteil zum offenen Verfahren handelt es sich bei dem nicht offenen Verfahren um ein zweistufiges Verfahren. In der ersten Stufe werden geeignete Unternehmen ausfindig gemacht. In der zweiten Stufe wird dann eine gewisse Anzahl an ausgewählten Unternehmen zur Angebotsabgabe eingeladen. Danach läuft das nicht offene Verfahren genauso ab, wie ein offenes Verfahren, das bedeutet, auch hier ist ein Nachverhandeln verboten. Bei dem nicht offenen Verfahren wird zwischen einem nicht offenen Verfahren mit vorheriger Bekanntmachung und einem nicht offenen Verfahren ohne vorherige Bekanntmachung unterschieden.³⁸

Nicht offenes Verfahren mit Bekanntmachung:

Bei diesem Verfahren wird eine unbeschränkte Anzahl von Unternehmen zur Abgabe von Teilnahmeanträgen aufgefordert. Der eigentliche Wettbewerb findet dann aber erst in der zweiten Stufe statt, wo die Teilnehmer ihre Angebote unterbreiten.

³⁶ vgl. Gast (2006), S. 85-88

³⁷ vgl. Platzer/Öhlinger (1997), S. 57-58

³⁸ vgl. Heid/Schiefer (2003), Kap. 5/1.2, S. 1-7

Nicht offenes Verfahren ohne Bekanntmachung:

Bei dieser Verfahrensart wird eine bereits beschränkte Anzahl von Unternehmen zur Abgabe von Angeboten eingeladen. Diese Auswahl von geeignetsten Unternehmen kann von dem Auftraggeber getroffen werden. Es sollten mindestens fünf Unternehmen ausgewählt werden.

4.3.3. Verhandlungsverfahren

Bei einem Verhandlungsverfahren ist, wie der Name schon sagt, ein Verhandeln über den Preis oder den Auftragsgegenstand möglich. Man unterscheidet zwei Arten von Verhandlungsverfahren, zum einen das Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung und zum anderen das Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung. Die Wahl des Verhandlungsverfahrens darf nur in Ausnahmefällen getätigt werden.³⁹

Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung:

Das Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung ist vergleichbar mit dem nicht offenen Verfahren. Auch hier handelt es sich um ein zweistufiges Verfahren, es erfolgt nach dem Aufruf zur Teilnahme eine Einladung zur Angebotslegung an die teilnehmenden Unternehmen. Über diese erhaltenen Angebote kann dann verhandelt werden.

Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung:

Das Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung ist ebenfalls ein zweistufiges Verfahren, hier wird jedoch eine bestimmte Anzahl von Unternehmen unmittelbar vom Auftraggeber zur Angebotsabgabe eingeladen. Bei dem Verhandlungsverfahren kann also über den Preis, als auch über die Leistung verhandelt werden.

4.3.4. Weitere Verfahrensarten

Die nun folgenden Verfahrensarten sind nicht unwesentlich, können aber jedoch nur bei Auftragsvergaben im Unterschwellenbereich angewandt werden. Eine Ausnahme stellt die elektronische Auktion dar, welche unter bestimmten Voraussetzungen auch im Oberschwellenbereich durchgeführt werden kann.

³⁹ vgl. Sachs (2007), Kap. 5, S. 12-13

4.3.4.1. Direktvergabe

Eine Direktvergabe kann nur dann durchgeführt werden, wenn der geschätzte Auftragswert EUR 100.000,- nicht übersteigt. Die Direktvergabe ist eine weitgehend formfreie Möglichkeit der Auftragsvergabe. Der Auftraggeber kann von einem ausgewählten Unternehmen die gewünschte Leistung beziehen. Es sind jedoch unverbindliche Preisauskünfte einzuholen und entsprechend zu dokumentieren. Darüber hinaus sind die Unternehmereignung sowie die Unternehmensbefugnis vor der Auftragsvergabe zu überprüfen.⁴⁰

4.3.4.2. Rahmenvereinbarungen

Bei der Rahmenvereinbarung handelt es sich um eine Vereinbarung zwischen Auftraggeber und Unternehmer, ohne Abnahmeverpflichtung. Diese Vereinbarung hat das Ziel, die Bedingungen unter welchen eine Leistung bezogen werden kann, für einen bestimmten Zeitraum festzulegen. Nach der Abgabe von diesen Vereinbarungen kann der Auftraggeber die Leistung entweder mit oder ohne erneuten Aufruf zum Wettbewerb beziehen.⁴¹

4.3.4.3. Dynamisches Beschaffungssystem

Bei dem Dynamischen Beschaffungssystem handelt es sich um ein voll-elektronisches Verfahren. Es ist an eine unbestimmte Anzahl von Unternehmen gerichtet und fordert diese zur unverbindlichen Abgabe von Leistungserklärungen auf. Es wird eine Art elektronischer Marktplatz eingerichtet, in welchem man Angebote von Bietern einfach abfragen kann. Sämtliche Bekanntmachungen und Verständigungen daraus haben ebenfalls auf elektronischem Wege zu erfolgen. Es handelt sich um ein rein elektronisches Verfahren.⁴²

4.3.4.4. Wettbewerblicher Dialog

Beim Wettbewerblichen Dialog wird auch zuerst eine unbestimmte Anzahl von Unternehmen zur Abgabe von Teilnahmeanträgen aufgefordert. Danach erfolgt mit ausgewählten Bewerbern ein Dialog über die Aspekte des Auftrages. Dabei soll eine bedürfnisgerechte Lösung für den Auftraggeber ermittelt werden. Diese bildet dann die Grundlage für die Bewerber zur Angebotsabgabe.⁴³

⁴⁰ vgl. Sachs (2007), Kap. 5, S. 18-19

⁴¹ vgl. Gast (2006), S 87

⁴² vgl. Sachs (2007), Kap. 5, S.15-17

⁴³ vgl. Gast (2006), S. 87

4.3.4.5. Elektronische Auktion

Bei der Elektronischen Auktion handelt es sich um ein elektronisches Verfahren zur Ermittlung der Zuschlagserteilung. Hierbei handelt es sich also nicht um ein eigenes Verfahren, sondern nur um eine Variante, um zu ermitteln, an welches Unternehmen der Zuschlag erteilt werden soll. Die Elektronische Auktion kann unter bestimmten Voraussetzungen, sowohl im Unterschwellen- als auch im Oberschwellenbereich, durchgeführt werden.⁴⁴

4.4. Wahl des Vergabeverfahrens

Die Unterteilung in den Ober- und Unterschwellenbereich ist durch das Vergaberecht vorgesehen. Der wesentliche Unterschied zwischen Ober- und Unterschwellenbereich besteht darin, dass Aufträge im Oberschwellenbereich grundsätzlich EU-weit auszuschreiben sind. Bei Aufträgen im Unterschwellenbereich hingegen reicht eine österreichweite Bekanntmachung. Des Weiteren stehen im Unterschwellenbereich Verfahrensarten zur Verfügung, welche in dieser Form im Oberschwellenbereich nicht existieren. Die Schwellenwerte bei den jeweiligen Auftragsarten sind in der kommenden Tabelle dargestellt. Alles was über den genannten Beträgen liegt, betrifft den Oberschwellenbereich.⁴⁵

Auftragsart:	Schwellenwerte:
Baufträge	EUR 4.845.000,-
Lieferaufträge	EUR 193.000,-
Dienstleistungsaufträge	EUR 193.000,-
Liefer- und Dienstleistungsaufträge von zentralen Beschaffungsstellen	EUR 387.000,-

Tabelle 1: Darstellung der Schwellenwerte⁴⁶

⁴⁴ vgl. Gast (2006), S. 88

⁴⁵ vgl. Heid/Schiefer (2003), Kap. 5/1, S. 1

⁴⁶ vgl. www.portal.wko.at [Stand 29.05.2011 um 15:30 Uhr]

4.4.1. Verfahrensarten im Oberschwellenbereich

Im Oberschwellenbereich kann das offene Verfahren und das nicht offene Verfahren mit vorheriger Bekanntmachung nach freier Wahl angewandt werden, die anderen Verfahren nur unter bestimmten Voraussetzungen. Zur übersichtlichen Darstellung wurde eine Tabelle mit den zulässigen bzw. nicht zulässigen Verfahren angefertigt.

Baufträge	
Offenes Verfahren	zulässig
Nicht offenes Verfahren mit vorheriger Bekanntmachung	zulässig
Nicht offenes Verfahren ohne vorherige Bekanntmachung	nicht zulässig
Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung	in Ausnahmefällen: -Ergebnislosigkeit eines offenen/nicht offenen Verfahrens mit Bekanntmachung -Aufträge zu wissenschaftlichen Zwecken -Bauvorhaben ohne globale Preisgestaltung oder mit unabwägbarem Risiko
Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung	in Ausnahmefällen: -Ergebnislosigkeit eines offenen/nicht offenen Verfahrens mit Bekanntmachung -technische oder künstlerische Besonderheiten oder Ausschließlichkeitsrechte -zwingende Terminnot -zusätzliche Bauleistungen (Nachtragsleistungen) -Wiederholung gleichartiger Bauleistungen
Rahmenvereinbarung	nicht zulässig
Dynamisches Beschaffungswesen	nicht zulässig
Wettbewerblicher Dialog	nicht zulässig
Direktvergabe	nicht zulässig

Tabelle 2: Verfahrensarten für Bauaufträge im Oberschwellenbereich⁴⁷

⁴⁷ vgl. Gast (2006), S. 89-95

Dienstleistungsaufträge	
Offenes Verfahren	zulässig
Nicht offenes Verfahren mit vorheriger Bekanntmachung	zulässig
Nicht offenes Verfahren ohne vorherige Bekanntmachung	nicht zulässig
Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung	<p>in Ausnahmefällen:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Ergebnislosigkeit eines offenen/nicht offenen Verfahrens mit Bekanntmachung -globale Preisgestaltung nicht möglich -geistige bzw. schöpferische Dienstleistungen
Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung	<p>in Ausnahmefällen:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Ergebnislosigkeit eines offenen/nicht offenen Verfahrens mit Bekanntmachung -technische oder künstlerische Besonderheiten oder Ausschließlichkeitsrechte -zwingende Terminnot -zusätzliche Dienstleistungen (Nachtragsleistungen) -Wiederholung gleichartiger Dienstleistungen -in Anschluss an einen Wettbewerb
Rahmenvereinbarung	nicht zulässig
Dynamisches Beschaffungswesen	nicht zulässig
Wettbewerblicher Dialog	nicht zulässig
Direktvergabe	nicht zulässig

Tabelle 3: Verfahrensarten für Dienstleistungsaufträge im Oberschwellenbereich⁴⁸⁴⁸ vgl. Heid/Schiefer (2003), Kap. 5/1, S. 2-5

Lieferaufträge	
Offenes Verfahren	zulässig
Nicht offenes Verfahren mit vorheriger Bekanntmachung	zulässig
Nicht offenes Verfahren ohne vorherige Bekanntmachung	nicht zulässig
Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung	<p>in Ausnahmefällen:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Ergebnislosigkeit eines offenen/nicht offenen Verfahrens mit Bekanntmachung -Aufträge zu wissenschaftlichen Zwecken -Bauvorhaben ohne globale Preisgestaltung oder mit unabwägbarem Risiko
Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung	<p>in Ausnahmefällen:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Ergebnislosigkeit eines offenen/nicht offenen Verfahrens mit Bekanntmachung -technische oder künstlerische Besonderheiten oder Ausschließlichkeitsrechte -zwingende Terminnot -Lieferaufträge zu wissenschaftlichen Zwecken -zusätzliche Lieferleistungen
Rahmenvereinbarung	nicht zulässig
Dynamisches Beschaffungswesen	nicht zulässig
Wettbewerblicher Dialog	nicht zulässig
Direktvergabe	nicht zulässig

Tabelle 4: Verfahrensarten für Lieferaufträge im Oberschwellenbereich⁴⁹

⁴⁹ vgl. Gast (2006), S. 89

4.4.2. Verfahrensarten im Unterschwellenbereich

Eine wesentliche Erleichterung bringt das BVergG für Vergabeverfahren im Unterschwellenbereich. Im Unterschwellenbereich wurden neue Verfahrensarten geschaffen, um die Vergaben für die öffentliche Hand zu vereinfachen.⁵⁰

Baufträge	
Offenes Verfahren	zulässig
Nicht offenes Verfahren mit vorheriger Bekanntmachung	zulässig
Nicht offenes Verfahren ohne vorherige Bekanntmachung	zulässig, wenn Auftragswert unter EUR 120.000,- bzw. aufgrund der Schwellenwertverordnung EUR 1.000.000,- nicht übersteigt
Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung	zulässig
Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung	zulässig, wenn Auftragswert unter EUR 80.000,- bzw. aufgrund der Schwellenwertverordnung EUR 100.000,- nicht übersteigt -aufgrund einer besonders günstigen Gelegenheit -wenn im Rahmen eines durchgeführten offenen Verfahrens ohne Bekanntmachung kein geeignetes Angebot abgegeben wurde -geistige Dienstleistungen, wenn wirtschaftlich vertretbar
Rahmenvereinbarung	zulässig, wenn die Rahmenvereinbarung nach Durchführung eines Verhandlungsverfahrens abgeschlossen wurde
Dynamisches Beschaffungswesen	zulässig, nach Durchführung eines offenen Verfahrens
Wettbewerblicher Dialog	zulässig, bei besonders komplexen Aufträgen und wenn kein offenes oder nicht offenes Verfahren möglich ist
Direktvergabe	zulässig, wenn Auftragswert EUR 40.000,- bzw. aufgrund der Schwellenwertverordnung EUR 100.000,- nicht übersteigt

Tabelle 5: Verfahrensarten für Bauaufträge im Unterschwellenbereich⁵¹

⁵⁰ vgl. König (2000), S. 50 ff

⁵¹ vgl. Heid/Schiefer (2003), Kap. 5/2, S. 1-15

Dienstleistungsaufträge	
Offenes Verfahren	zulässig
Nicht offenes Verfahren mit vorheriger Bekanntmachung	zulässig
Nicht offenes Verfahren ohne vorherige Bekanntmachung	zulässig, wenn Auftragswert unter EUR 80.000,- bzw. aufgrund der Schwellenwertverordnung EUR 100.000,- nicht übersteigt
Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung	zulässig
Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung	zulässig, wenn Auftragswert unter EUR 60.000,- bzw. aufgrund der Schwellenwertverordnung EUR 100.000,- nicht übersteigt -aufgrund einer besonders günstigen Gelegenheit -wenn im Rahmen eines durchgeführten offenen Verfahrens ohne Bekanntmachung kein geeignetes Angebot abgegeben wurde -geistige Dienstleistungen, wenn wirtschaftlich vertretbar
Rahmenvereinbarung	zulässig, wenn die Rahmenvereinbarung nach Durchführung eines Verhandlungsverfahrens abgeschlossen wurde
Dynamisches Beschaffungswesen	zulässig, wenn es nach Durchführung eines offenen Verfahrens eingerichtet wurde
Wettbewerblicher Dialog	zulässig
Direktvergabe	zulässig, wenn Auftragswert EUR 40.000,- bzw. aufgrund der Schwellenwertverordnung EUR 100.000,- nicht übersteigt

Tabelle 6: Verfahrensarten für Dienstleistungsaufträge im Unterschwellenbereich⁵²⁵² vgl. § 27 BVergG 2006

Lieferaufträge	
Offenes Verfahren	zulässig
Nicht offenes Verfahren mit vorheriger Bekanntmachung	zulässig
Nicht offenes Verfahren ohne vorherige Bekanntmachung	zulässig, wenn Auftragswert unter EUR 80.000,- bzw. aufgrund der Schwellenwertverordnung EUR 100.000,- nicht übersteigt
Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung	zulässig
Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung	zulässig, wenn Auftragswert unter EUR 60.000,- bzw. aufgrund der Schwellenwertverordnung EUR 100.000,- nicht übersteigt -aufgrund einer besonders günstigen Gelegenheit -wenn im Rahmen eines durchgeführten offenen Verfahrens ohne Bekanntmachung kein geeignetes Angebot abgegeben worden ist -geistige Dienstleistungen, wenn wirtschaftlich vertretbar
Rahmenvereinbarung	zulässig, wenn die Rahmenvereinbarung nach Durchführung eines Verhandlungsverfahrens abgeschlossen wurde
Dynamisches Beschaffungswesen	zulässig, wenn es nach Durchführung eines offenen Verfahrens eingerichtet wurde
Wettbewerblicher Dialog	zulässig
Direktvergabe	zulässig, wenn Auftragswert EUR 40.000,- bzw. aufgrund der Schwellenwertverordnung EUR 100.000,- nicht übersteigt

Tabelle 7: Verfahrensarten für Lieferaufträge im Unterschwellenbereich.⁵³⁵³ vgl. Heid (2003), Kap. 5/2, S. 1-15

5. Die öffentlichen Auftragsvergaben

Im folgenden Kapitel wird auf die Ausschreibung und die Hintergründe bei öffentlichen Auftragsvergaben etwas näher eingegangen. Es werden die einzuhaltenden Fristen und die Wege der Bekanntmachungen dargestellt. Des Weiteren werden noch die Verwaltungskontrollinstanzen definiert und auf den Rechtsschutz für den Bieter eingegangen.

5.1. Die Ausschreibung

Eine Ausschreibung ist eine Erklärung, welche sich an eine bestimmte oder unbestimmte Anzahl an Unternehmen richtet und diese über eine benötigte Leistung von öffentlichen Organisationen informiert. In der Ausschreibung ist festgelegt, welche Leistungen der Auftraggeber zu welchen Bedingungen erhalten möchte. Die Ausschreibung besteht immer aus mindestens zwei Teilen: einer Bekanntmachung und aus den Ausschreibungsunterlagen.⁵⁴

In den Ausschreibungsunterlagen wird festgehalten welche Eignungskriterien, wie z.B. die berufliche Befugnis oder die finanzielle und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, die Bieter erfüllen müssen, um an der Ausschreibung teilnehmen zu können. Je detaillierter die Ausschreibungsunterlage formuliert ist, desto rascher und ökonomischer kann der Einkauf dann erfolgen. Deshalb ist es wichtig, dass der Auftraggeber für die Formulierung der Ausschreibungsunterlage einen Spezialisten in diesem Bereich heranzieht oder sich nötigenfalls auch externes Wissen zukauff.

In Verbindung mit neuen elektronischen Medien können positive Impulse für die Wirtschaft bewirkt werden, da Beschaffungen über zentrale Beschaffungsstellen abgewickelt werden können. Somit können Transaktionskosten sowohl für den Auftraggeber als auch für den Bieter reduziert werden.

⁵⁴ vgl. Sachs (2007), Kap. 5, S. 5

5.2. Beschreibung des Leistungsgegenstandes

Leider ist die Qualität von Ausschreibungsunterlagen in der Praxis oftmals nicht sehr gut, da weitgehend auf Vorlagen zurückgegriffen wird oder das Ausschreibungspersonal über mangelnde Fachkompetenz verfügt, obwohl die Individualität der Leistung eine exakte Beschreibung benötigen würde. Ergänzungen während des laufenden Verfahrens machen es für die Anbieter schwierig. Hinsichtlich der Leistungsbeschreibung hat der Auftraggeber lt. BVergG zwei Möglichkeiten: zum einen eine konstruktive, zum anderen eine funktionale Leistungsbeschreibung. Die Wahl liegt im Ermessen des Auftraggebers.⁵⁵

Die konstruktive Leistungsbeschreibung schließt an eine erfolgte Planung an und zerlegt die Leistungen in Teilleistungen. Es erfolgt also eine positionsweise Beschreibung der Leistung, an der sich der Anbieter dann orientieren kann.

Im Gegensatz dazu erfolgt bei der funktionalen Leistungsbeschreibung die Beschreibung der Leistung nach Funktionen. Dies bedeutet, dass ein gewünschtes Ziel beschrieben wird, der Weg wie der Anbieter dorthin gelangt jedoch lässt Spielräume offen. Es wird also nur eine Gesamtleistung beschrieben, die einzelnen Teilschritte lässt der Auftraggeber offen.

Um trotzdem eine gewisse Vergleichbarkeit von den Angeboten gewährleisten zu können, ist auch die funktionale Ausschreibung an gewisse Anforderungen hinsichtlich deren Bestimmtheit gebunden. Der Auftraggeber muss daher die Rahmenbedingungen spezifizieren. Nur mit einer detaillierten und exakten Ausschreibungsunterlage ist es auch möglich, vergleichbare Angebote zu erhalten.

5.3. Bestimmungen zur Durchführung von Vergaben

Die Auftragsvergabe hat nach dem Bestbieterprinzip zu erfolgen, das bedeutet, dass den Zuschlag der Bestbieter je nach den vereinbarten Zuschlagskriterien erhält. Neben dem Preis können noch weitere Zuschlagskriterien, wie z.B. die Qualität oder Umwelteigenschaften, vereinbart werden. Der wesentliche Unterschied zwischen Eignungs- und Zuschlagskriterien besteht darin, dass die Zuschlagskriterien auftragsbezogen und die Eignungskriterien unternehmensbezogen sind.⁵⁶

⁵⁵ vgl. Heid/Schiefer (2003), Kap. 6/1, S. 3-7

⁵⁶ vgl. Sachs (2007), Kap. 5, S. 5 – 8

Zusätzlich zu dem Vergaberecht sind auch noch andere Grundsätze bei der Ausschreibung zu beachten:

- Leistungen müssen rechtzeitig bekannt gemacht werden, um eine gesetzmäßige Vergabe zu ermöglichen,
- eine Vergleichbarkeit der Angebote muss sichergestellt werden und
- es muss angegeben werden, welchem Regelungsregime das Verfahren folgt und welche Nachweise zu erbringen sind.

Aus den Ausschreibungsunterlagen muss hervorgehen, ob der Zuschlag an den Bestbieter, also den technisch und wirtschaftlich günstigeren Anbieter geht, oder ob der Auftrag an den Billigstbieter erteilt wird. Bei dem Zuschlag für den Bestbieter sind alle Zuschlagskriterien und deren Gewichtung anzugeben. Ein weiterer wesentlicher Aspekt bei der Ausschreibung ist die detaillierte Beschreibung der Leistung. Die Leistung ist eindeutig, vollständig und neutral zu beschreiben und gegebenenfalls durch Pläne, Zeichnungen und Modelle zu ergänzen.

5.4. Angebots- und Zuschlagsfristen

Ein wichtiger Punkt ist ebenso, dass aus den Ausschreibungsunterlagen die Frist für die Zuschlagserteilung und die Angebotsfrist deutlich hervorgehen. Bei einem offenen Verfahren beträgt die Frist mindestens 52 Tage, bis dahin müssen die Angebote spätestens eingehen. Bei einem nicht offenen Verfahren mit vorheriger Bekanntmachung beträgt die Frist mindestens 40 Tage, bis dahin müssen die Angebote spätestens einlangen.⁵⁷

Die Zuschlagsfrist beginnt mit Ende der Angebotsfrist zu laufen und beträgt einen Monat, wenn nichts anderes vereinbart wurde. Die Mitteilung über die Zuschlagserteilung hat dann nach einer Stillhaltefrist von 14 Tagen zu erfolgen. Wird eine elektronische Form der Ausschreibung gewählt, kann die Angebotsfrist um fünf Tage verkürzt werden.

⁵⁷ vgl. Sachs (2007), Kap. 5, S. 7

5.5. Wege der Bekanntmachung

Aufgrund des BVerG sind öffentliche Aufträge zwingend zu veröffentlichen. Bei der Veröffentlichung werden drei Wege der Bekanntmachung unterschieden:⁵⁸

- die Vorinformation,
- die Ausschreibungen und
- die Vergabe der Aufträge.

Auftragsvergaben oberhalb der Schwellenwerte müssen EU-weit veröffentlicht werden, kleinere Vorhaben unterhalb der Schwellenwerte können EU-weit ausgeschrieben werden, müssen aber nicht. Neben den EU-weiten Veröffentlichungen müssen Ausschreibungen auch national bekannt gemacht werden. Dazu sind von der Landesregierung Publikationsmedien vorgeschrieben, die Gemeinden können auch noch zusätzliche Medien wählen.

Bundes- und Landesausschreibungen sind dem zu Folge unter www.auftrag.at zu finden.

Wird ein Auftrag EU-weit ausgeschrieben, erfolgt die Verwaltung aller Aufträge vom Amt für amtliche Veröffentlichungen in Luxemburg. Das Amt publiziert diese Ausschreibungsankündigungen dann in allen Amtssprachen der Union in Form einer elektronischen Datenbank. Wichtig dabei ist, dass die Veröffentlichung in Österreich nicht vor dem Eingang der Ausschreibung in Luxemburg erfolgt. Es besteht auch die Möglichkeit, bei der Wirtschaftskammer einen zeitlich, räumlich und sachlich begrenzten Auftrag zur Recherche abzugeben.

Diese elektronische Datenbank zur Veröffentlichung in Luxemburg kann über das Internet unter www.ted.eur-op.eu.int und www.simap.eu.int abgefragt werden.

Bei der Vorinformation handelt es sich um eine grobe Überblicksinformation an geplanten Aufträgen, für z.B. ein Jahr. Sie soll den möglichen Bietern einen Überblick über die derzeitige Marktsituation bieten.

⁵⁸ vgl. Sachs (2007), Kap. 5, S. 20-21

Die Ausschreibungsbekanntmachung selbst richtet sich dann an unmittelbar interessierte Unternehmen mit der Aufforderung, dass diese sich diverse Unterlagen beim Auftraggeber beschaffen mögen. Die Bekanntmachung von bereits vergebenen Aufträgen enthält alle wichtigen Informationen zu bereits vergebenen Aufträgen. Diese Bekanntmachung soll vor allem den Unternehmen als Informationsquelle dienen.⁵⁹

5.6. Die öffentlichen Vergabekontrollinstanzen

Der Rechnungshof ist aufgrund des B-VG zur Überprüfung der Gebarung des Bundes, der Länder, der Gemeindeverbände und der Gemeinden berufen. Die Überprüfung durch den Rechnungshof bezieht sich auf die Richtigkeit, Übereinstimmung mit bestehenden Vorschriften, auf Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Gebarung. Überdies hinaus gibt es in Oberösterreich auch noch einen Landesrechnungshof, welcher sich auf die Prüfung der Gebarung des Landes OÖ und deren dazugehörigen Unternehmen spezialisiert.⁶⁰

Auf Gemeindeebene bestehen verschiedene Kontrollämter, welche für die Überprüfung der Gemeinden zuständig sind. Das Kontrollamt der Landeshauptstadt Linz trägt die Bezeichnung „Kontrollamt-Stadtrechnungshof“. Das Ziel der Kontrollämter besteht grundsätzlich darin, anhand von Empfehlungen, Organisations- und Strukturmängel zu beseitigen, Mehrausgaben zu vermeiden und eine ordnungsgemäße Gebarungsabwicklung sicherzustellen.

5.7. Rechtsschutz für den Bieter

Im Vergaberecht soll der Rechtsschutz für die Bieter eine gesetzeskonforme Abwicklung eines Vergabeverfahrens sicherstellen. Jeder einzelne Bieter hat durchsetzbare Ansprüche gegen den Auftraggeber. Das bedeutet nun, wenn sich der Auftraggeber nicht an die rechtlichen Bestimmungen hält, hat der Bieter unter anderem eine Anfechtungsmöglichkeit der Vergabeentscheidung. Des Weiteren hat ein zu Unrecht übergangener Bieter Schadensersatzansprüche gegen den Auftraggeber oder gegen einen Mitbewerber.⁶¹

⁵⁹ vgl. Platzer/Öhlinger (1997), S. 51

⁶⁰ vgl. Sachs (2007), Kap. 17 S. 1 ff

⁶¹ vgl. König (2000), S. 97-100

Der Bieterrechtsschutz sieht auch die Möglichkeit vor, die EU-Kommission einzuschalten. Der Vergaberechtsschutz ist in jedem Vergabegesetz anders geregelt.

In den österreichischen Vergabegesetzen sind unterschiedliche Behörden vorgesehen:

- eigene Vergabekontrollsenate
- die Landesregierung
- der UVS
- das ordentliche Gericht
- eigene unabhängige Schlichtungsinstanzen usw.

Grundsätzlich muss ein Verfahren unmittelbar nach dem Erkennen eines Fehlers eingeleitet werden. Die Fristen dahingehend sind eher kurz. Die Überprüfungsinstanz kann dann die Entscheidung des Auftraggebers aufheben bzw. das Verfahren vorübergehend stoppen.

6. Die Direktvergabe

Im folgenden Kapitel wird auf die Direktvergabe und deren Anwendungsbereich etwas genauer eingegangen. Des Weiteren wird die Schwellenwertverordnung 2009 erklärt und darauf eingegangen, welche Veränderungen diese bewirkt hat.

6.1. Allgemeine Grundlagen

Oftmals kommt es vor, dass öffentliche Organisationen Aufträge von einem eher geringeren Gegenwert vergeben. Hier stellt eine öffentliche Ausschreibung einen erheblichen Aufwand dar und eine Ausschreibung wäre mit ökonomisch nicht vertretbaren Beschaffungskosten verbunden. Deshalb wurde mit dem BVergG 2002 die Direktvergabe geschaffen, mit welcher Aufträge mit einem geringen Volumen frei vergeben werden können.⁶²

Die Direktvergabe gilt für alle Auftragsarten, welche ein bestimmtes Auftragsvolumen nicht übersteigen. Mit ihr kann eine Leistung formfrei, direkt von einem ausgewählten Unternehmen bezogen werden. Der Auftraggeber ist nicht zur Direktvergabe verpflichtet, er kann auch freiwillig ein formalisiertes Vergabeverfahren durchführen. Auch hier gilt der Gesamtwert der Leistung zur Ermittlung der Schwellenwerte, ein Auftragsplitzen ist verboten.

Eine Direktvergabe kann nur unter folgenden Voraussetzungen durchgeführt werden:⁶³

- der geschätzte Auftragswert liegt unter EUR 40.000,- bzw. EUR 100.000,- (aufgrund der Erhöhung durch die Schwellenwertverordnung 2009) oder
- es sich um ein Projekt handelt, welches aus Gemeinschaftsmitteln finanziert wurde und der Auftragswert die Oberschwelle nicht erreicht und
 - eine Einladung zur Vorlage von Projekten im Wege einer öffentlichen Interessenssuche erfolgte, oder
 - transnationale Lenkungsorgane eingerichtet wurden, oder
 - die Projekte von der Kommission nach einem Auswahlverfahren akzeptiert wurden.

⁶² vgl. Heid/Schiefer (2003), Kap. 5/2.6 S. 1-3

⁶³ vgl. Gast (2006), S. 149-150

Bei der Durchführung einer Direktvergabe gilt aufgrund der Formfreiheit das BVergG nur eingeschränkt, es sind jedoch die Grundsätze des lautereren Wettbewerbs und das Gleichbehandlungsgebot zu beachten. Der Ablauf der Direktvergabe ist weitgehend formfrei, lediglich die Gründe für die Durchführung sind schriftlich festzuhalten und eventuell vorhandene Vergleichsangebote entsprechend zu dokumentieren. Eine Direktvergabe wird nicht veröffentlicht, auch eine Bekanntgabe der Zuschlagsentscheidung ist nicht nötig. Die Rechtmäßigkeit wird durch die Vergabekontrollbehörden geprüft.

Zusammenfassend stellt sich der Ablauf nun folgendermaßen dar:

- **Schritt 1:** Wahl eines geeigneten Unternehmens
- **Schritt 2:** eventuell Vergleichsangebote einholen
- **Schritt 3:** formfreie Auftragserteilung
- **Schritt 4:** Dokumentation des Auftragnehmers, -wertes und -gegenstandes

Wichtig ist auch hierbei, dass die Leistung nur an befugte, leistungsfähige und zuverlässige Unternehmen vergeben wird.

6.2. Rechtsgrundlagen

Wie oben bereits dargestellt, handelt es sich bei der Direktvergabe um ein eher formfreies Verfahren, die rechtliche Grundlage bildet aber trotzdem das BVergG. Das bedeutet, dass die Direktvergabe lt. BVergG eine eigene Verfahrensart darstellt, welche jedoch in Hinsicht auf Komplexität gegenüber den anderen Verfahrensarten eine vereinfachte Möglichkeit zur öffentlichen Auftragsvergabe darstellt. Bei der Direktvergabe sind, im Gegensatz zu den übrigen Verfahrensarten, nur bestimmte Vorschriften des BVergG anzuwenden.⁶⁴

Auch Unternehmen, welche sich im Konkurs, Ausgleich oder einem Insolvenzverfahren befinden, können Aufträge im Wege einer Direktvergabe annehmen, wenn deren Leistungsfähigkeit dazu ausreicht. Wichtig ist hierbei, dass auf jeden Fall eine Eignungsprüfung vorgenommen wird.

⁶⁴ vgl. Heid/Schiefer (2003), Kap. 5/2.6, S. 2

6.3. Schwellenwertverordnung 2009

Bei der Schwellenwertverordnung handelt es sich um eine Verordnung, welche mit dem Bundesgesetzblatt II Nr. 125 am 29. April 2009 erlassen wurde. Diese Verordnung beinhaltet die Erhöhung der Schwellenwerte bei der Auftragsvergabe bis 31.12.2010. Mit dem Bundesgesetzblatt II Nr. 455 vom 22.12.2010 wurde diese Erhöhung bis zum 31.12.2011 verlängert.⁶⁵

Die aktuellen Schwellenwerte lauten nun wie folgt:

- bei der **Direktvergabe** wurde der Auftragswert von EUR 40.000,- auf **EUR 100.000,-** angehoben,
- bei dem **Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung** wurde der Auftragswert ebenfalls auf **EUR 100.000,-** angehoben, anstatt bisher EUR 60.000,- bei Liefer- und Dienstleistungsaufträgen und EUR 80.000,- bei Bauaufträgen,
- bei dem **nicht offenen Verfahren ohne vorherige Bekanntmachung** wurde der Auftragswert von EUR 80.000,- bei Liefer- und Dienstleistungsaufträgen auf **EUR 100.000,-** angehoben bzw. bei Bauaufträgen von EUR 120.000,- auf **EUR 1.000.000,-**.

Die aktuellen Schwellenwerte sind bis 31.12.2011 gültig. Das Ziel dieser zeitlich befristeten Maßnahme der Bundesregierung liegt darin, die Wirtschaft aufgrund der Finanzkrise wieder anzukurbeln. Diese Verordnung soll vor allem kleine und mittlere Betriebe einen einfacheren Zugang zu öffentlichen Vergaben ermöglichen. Somit können neue Projekte rascher abgewickelt werden, ohne dass diese Maßnahme Kosten verursacht.

⁶⁵ vgl. <http://bundesvergabegesetz.at> [Stand 23.11.2010 um 15:30 Uhr]

Seitens der Bundesregierung heißt es in den erläuternden Bemerkungen zur Schwellenwertverordnung:

„Aufgrund der derzeitigen weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise ist das Erfordernis einer raschen Realisierung investitions- und beschäftigungswirksamer Maßnahmen sowohl auf internationaler wie auch auf nationaler Ebene mehrfach betont worden. Dem öffentlichen Auftragswesen kommt im Zusammenhang mit der raschen Umsetzung erfolgsversprechender Maßnahmen besondere Bedeutung zu. In mehreren Mitgliedsstaaten der EU (vgl. etwa Frankreich, Deutschland, Portugal, Lettland) wurden daher im sekundärrechtlich nicht geregelten Bereich des öffentlichen Auftragswesens Erleichterungen bei der Durchführung von Vergabeverfahren, etwa durch eine Ausdehnung der Möglichkeit der Inanspruchnahme der freihändigen Vergabe (Direktvergabe), befristet eingeführt.

Der Bundeskanzler kann, sofern dies unter anderem im Interesse einer einheitlichen Vorgangsweise bei der Vergabe von Aufträgen zweckmäßig ist, durch Verordnung andere als im BVergG 2006 festgesetzte Schwellenwerte festsetzen...“⁶⁶

Ob diese von der Bundesregierung wünschenswerten Auswirkungen auch wirklich eingetreten sind, wird in dem nächsten Kapitel aufgrund von geführten Interviews dargestellt.

⁶⁶ Zitat <http://bundesvergabegesetz.at> [Stand 23.11.2010 um 15:30 Uhr]

7. Schwellenwertverordnung im Zusammenhang mit der Praxis

Im folgenden Kapitel werden die wesentlichen begrifflichen Definitionen der Interviewfragen kurz beschrieben, sowie eine Auswertung der Interviews vorgenommen. Zum Schluss werden die zentralen Ergebnisse zusammengefasst. Der Interview-Leitfaden, sowie die genauen Daten der Gesprächspartner, sind als Anhang an diese Bachelorarbeit beigefügt.

7.1. Begriffsklärung

Um ein einheitliches Verständnis zu gewährleisten, werden vorab die wesentlichen Begriffe der Interviews kurz dargestellt und erklärt.

7.1.1. Klein- und Großaufträge

Unter Kleinaufträgen werden Aufträge verstanden, welche sich betragsmäßig zwischen EUR 1,- und EUR 100.000,- bewegen und in folgende Bereiche einzuordnen sind: Lieferungen, Bauvorhaben und Dienstleistungen. Von Großaufträgen spricht man ab einer Größenordnung von EUR 100.000,- aufwärts, welche ebenfalls in diese Bereiche einzuordnen sind.

7.1.2. Globalbudget

Die Einführung eines Globalbudgets war eine der wesentlichen Anliegen des New Public Managements. Es sollte eine Stärkung der Führungsverantwortung und mehr Handlungsspielräume der Verwaltungsmanager bewirken. Dies geschieht mit der Abschaffung von detaillierten Budgets. Ein Globalbudget zeichnet sich somit vor allem dadurch aus, dass nur noch ein Netto-Aufwand pro Leistungskategorie oder pro Organisationseinheit festgelegt wird. Dadurch ist die Organisationseinheit in ihren Entscheidungen flexibler und es findet eine Förderung des Kostendenkens statt. Des Weiteren kann die Organisationseinheit größere Ausgaben tätigen als budgetiert sind, sofern diese über zusätzliche Einnahmen refinanziert werden. Die Zuweisung von Globalbudgets wird meist mit Leistungsvereinbarungen verbunden. Das bedeutet, dass die politisch vorgegebenen Leistungsziele erreicht werden müssen, wie die Organisationseinheit die vorgesehenen Ressourcen einsetzt, kann diese jedoch selbst entscheiden.⁶⁷

⁶⁷ vgl. Schedler/Pröllner (2009), S 167-169

7.2. Auswertung Interviews

Im folgenden Kapitel werden die einzelnen Interviews inhaltlich zusammengefasst, sowie die Auswahl der Interviewpartner begründet. Abschließend erfolgt noch eine Zusammenfassung der gewonnenen Ergebnisse.

7.2.1. Auswahl der Interviewpartner

Da diese Bachelorarbeit das Thema „die Direktvergabe in Oberösterreich“ behandelt, wurde die Auswahl der Interviewpartner örtlich eingegrenzt. Vorab wurden die drei Statutarstädte, Linz, Wels und Steyr ausgewählt. Das Bundesland Oberösterreich teilt sich in 15 politische Bezirke, wobei hier der Bezirk Linz-Land näher betrachtet wurde. Der Bezirk Linz-Land gliedert sich in 22 Gemeinden, welche wieder vier Städte und sieben Marktgemeinden beinhalten. Die Auswahl wurde auf die vier Städte: Ansfelden, Leonding, Traun und Enns beschränkt.⁶⁸

Insgesamt wurden sechs Interviews (inkl. Land OÖ) geführt. Die wesentlichen Inhalte werden im kommenden Kapitel dargestellt. Die Stadtgemeinde Enns sowie das Magistrat Linz haben sich leider aus Mangel an zeitlichen bzw. personellen Ressourcen nicht bereit erklärt, ein Interview zu geben.

7.2.2. Interview 1: Stadtgemeinde Traun

IST-Stand Erhebung:

Herr Höglinger, Leiter der Finanzverwaltung der Stadtgemeinde Traun, teilte mir mit, dass die Stadtgemeinde Traun im ordentlichen Haushalt ungefähr 370 Kleinaufträge mit einem ungefähren Auftragsvolumen von EUR 1.350,- vergibt. Im außerordentlichen Haushalt sind es 250 Aufträge mit einem Auftragsvolumen von ca. EUR 8.400,-. Von den 250 Aufträgen im außerordentlichen Haushalt sind zehn im Bereich der Großaufträge, also über einem Auftragsvolumen von EUR 100.000,-. Des Weiteren wurden 1.000 Aufträge vergeben, welche Sanierungsmaßnahmen zum Inhalt haben und zehn davon sind in dem Bereich der Großaufträge einzuordnen. Das durchschnittliche Auftragsvolumen für Sanierungsmaßnahmen im Bereich der Kleinaufträge liegt bei EUR 550,-.⁶⁹

⁶⁸ vgl. <http://www.oesterreich-auf-einen-blick.de> [Stand: 25.04.2011 um 11:05 Uhr]

⁶⁹ vgl. Interview Höglinger, 18.02.2011

Im ordentlichen Haushalt sind die Hauptbereiche ganz klar die Liefer- und Bauaufträge. Dienstleistungsaufträge sind mit 5% eher weniger häufig. Im außerordentlichen Haushalt handelt es sich überwiegend um Bauaufträge. Hier halten sich Dienstleistungs- und Lieferaufträge die Waage.

Globalbudget:

Die Stadtgemeinde Traun hat zwei Globalbudgets. Zum einen für die Feuerwehr, welche jährlich EUR 54.000,- zur freien Verfügung für den laufenden Betrieb hat. Das zweite Globalbudget ist für die Volks- und Hauptschulen. Es können insgesamt bis EUR 50.000,- an kleineren Anschaffungen im Bereich GWG selbst getätigt werden. Größere Investitionen werden, sowohl bei der Feuerwehr als auch bei den Schulen, mit der Gemeinde abgestimmt. Es sind keine weiteren Globalbudgets in Planung.

Persönliche Einschätzung:

Die Schwellenwertverordnung 2009 hat auf jeden Fall eine Erleichterung, gerade bei kleinen Bauaufträgen bewirkt und ist somit als durchaus positiv anzusehen. Eine allgemeine Verlängerung bzw. Erhöhung wäre durchaus sinnvoll, da die Verfahren einfacher und schneller abgewickelt werden können. Es sind keine lang andauernden Fristen wie bei einer öffentlichen Ausschreibung einzuhalten. Da die personelle Struktur auf kleinen Gemeinden anders ist als in großen öffentlichen Organisationen, ist meist kein Fachpersonal für Ausschreibungen vorhanden. Daher sind diese sehr arbeitsintensiv und komplex.

Herr Höglinger teilte mir mit, dass keinesfalls mehr Aufträge als geplant vergeben wurden, jedoch konnten diese schneller abgewickelt werden. Alle Investitionen wurden bereits im Voranschlag vorgesehen, daher waren zusätzliche Ausgaben sowieso nicht möglich. Eventuell wurden manche Aufträge vorgezogen, jedoch wie bereits erwähnt, keine zusätzlichen durchgeführt. Regionale Anbieter konnten von der Schwellenwertverordnung profitieren, da der örtliche Umkreis sehr wohl berücksichtigt wird. Es sollte jedoch immer auch ein externer Anbieter berücksichtigt werden. Meistens haben EUR 40.000,- bei Direktvergaben ausgereicht, im Baubereich sieht das jedoch anders auf.

Die Schwellenwertverordnung wurde bei Investitionsentscheidungen nicht berücksichtigt, sondern rein die Notwendigkeit der Anschaffung. Eine allgemeine Ankurbelung der Wirtschaft hat nicht stattgefunden, da EU-weite Ausschreibungen bei der Stadtgemeinde Traun eher kein Thema sind. Die Betragsgrenze von EUR 100.000,- bei Direktvergaben sollte unbedingt bleiben, Herr Höglinger ist der Meinung, dass sogar eine generelle Erhöhung der Betragsgrenzen im Unter- und Oberschwellenbereich anzudenken ist. Hier sind bestimmt EU-rechtliche Vorgaben zu berücksichtigen.

Herr Höglinger ist der Meinung, es sei wirtschaftlicher, wenn mehr Freiräume zum Verhandeln vorhanden wären. Durch das Vergabegesetz wird Korruption zwar vermieden, andererseits wären bestimmt oft mehr Preisnachlässe möglich. Das Vergaberecht ist nicht immer zum Vorteil der öffentlichen Hand.

7.2.3. Interview 2: Stadtgemeinde Leonding

IST-Stand Erhebung:

Herr Hochreiner, Leiter der Finanz- und Wirtschaftsverwaltung der Stadtgemeinde Leonding, hat mir mitgeteilt, dass die Stadtgemeinde Leonding ungefähr 5.000 Kleinaufträge pro Jahr vergibt. Davon sind ca. 800 Dienstleistungsaufträge und 60 Bauaufträge. Der Hauptbereich betrifft eindeutig die Lieferaufträge. Das Auftragsvolumen der Lieferaufträge beträgt ungefähr EUR 400,-, bei den Dienstleistungsaufträgen ca. EUR 2.500,- und bei den Bauaufträgen EUR 58.000,-.⁷⁰

Bei den Großaufträgen der Stadtgemeinde Leonding handelt es sich vorwiegend um Bauaufträge, mit einem durchschnittlichen Auftragsvolumen von EUR 200.000,- und einer Anzahl von ungefähr 35 Stück pro Jahr. Die Lieferaufträge belaufen sich auf ca. drei Stück, wobei hier die Bereiche Abfall, Strom und Gas eine große Rolle spielen. Die Beträge sind im Bereich von EUR 150.000,- pro Auftrag einzuordnen. Die 12 Dienstleistungsaufträge spielen sich in einer Größenordnung von EUR 170.000,- ab. Die Gesamtanzahl an Großaufträgen lässt sich somit auf ca. 50 Stück schätzen.

⁷⁰ vgl. Interview Hochreiner, 10.03.2011

Globalbudget:

Die Stadtgemeinde Leonding hat bereits für die Schuldirektoren Globalbudgets. Diese können bis zu einer Betragsgrenze von EUR 400,- frei über Anschaffungen von beweglichen Gütern entscheiden. Gerade im Bereich Schulen und ev. auch für die Feuerwehr sind Globalbudgets in Planung.

Persönliche Einschätzung:

Laut Herrn Hochreiner wurden von der Stadtgemeinde Leonding nicht mehr Aufträge vergeben, als geplant waren. Eventuell wurde gewissen Projekten ein Vorzug eingeräumt bzw. länger andauernde Verträge abgeschlossen. Das Budget war jedoch schon vor Bekanntgabe der Verlängerung der Schwellenwertverordnung beschlossen, daher waren auch die Investitionen bereits festgelegt. Herr Hochreiner ist der Meinung, dass die Erhöhung der Betragsgrenze bei Direktvergaben eine sehr gute Entscheidung sei, da eine einfachere Gestaltung von Vergaben möglich ist. Für die Stadtgemeinde Leonding wäre es von Vorteil, wenn zumindest die EUR 100.000,- bei Direktvergaben bleiben würden.

Das Vergaberecht stellt eine schwierige Verwaltungsmaterie dar, was den Gemeinden die Nutzung nicht erleichtert. Das Problem besteht darin, dass kein Fachpersonal vorhanden ist und somit eine öffentliche Ausschreibung einen erheblichen Aufwand darstellt. Der Versuch der Bundesregierung, die Wirtschaft anzukurbeln, ist gescheitert, regionale Anbieter haben aber eventuell schon von der höheren Autonomie der Gemeinden profitiert.

7.2.4. Interview 3: Stadtgemeinde Ansfelden**IST-Stand Erhebung:**

Herr Schmidhuber, Leiter der Finanz- und Vermögensverwaltung der Stadtgemeinde Ansfelden, hat mir mitgeteilt, dass die Stadtgemeinde Ansfelden ungefähr 8.000 Aufträge pro Jahr vergibt. Das durchschnittliche Auftragsvolumen bei Kleinaufträgen liegt bei EUR 1.500,- und betrifft vorwiegend den Bereich Lieferungen. Die Anzahl der Großaufträge beträgt zwei Stück pro Jahr, wobei es sich hier um Bauaufträge handelt.

Beispiele hierzu sind, ein Straßenbau im Jahr 2010 mit EUR 111.000,- und ein Projekt des Wasserverbandes mit EUR 400.000,-. Somit liegt das durchschnittliche Auftragsvolumen bei Großaufträgen bei EUR 250.000,-.⁷¹

Globalbudget:

Die Stadtgemeinde Ansfelden hat kein „echtes“ Globalbudget lt. gesetzlichen Richtlinien, jedoch eine Art „Globalbudget“ für die Instandhaltung von Gebäuden und der EDV. Das bedeutet, dass für die Instandhaltung aller Gemeindegebäude ein Betrag von EUR 150.000,- jährlich vorgesehen ist, über welchen ein Mitarbeiter frei verfügen darf. Das Gleiche gilt für die „EDV“ (Wartung, Techniker,...), hier handelt es sich um EUR 114.500,-. Es sind keine echten Globalbudgets in Planung.

Persönliche Einschätzung:

Herr Schmidhuber ist der Ansicht, dass die Erhöhung der Betragsgrenze bei den Direktvergaben eine erhebliche Erleichterung im Verfahrensablauf bewirkt hat und eine leichtere Handhabung entstanden ist. Aufgrund der Schwellenwertverordnung wurden jedoch nicht mehr Ausgaben, als sowieso notwendig waren, getätigt. Es konnten aber die geplanten Vergaben einfacher und unbürokratischer durchgeführt werden.

Grundsätzlich wird versucht, regionale Anbieter zu berücksichtigen. Eine generelle Konjunkturbelebung hat aber nicht stattgefunden. Wenn die Stadtgemeinde Ansfelden eine Ausschreibung durchführt, dann meist österreichweit, EU-weite Ausschreibungen sind eher selten notwendig. Eine dauerhafte Erhöhung auf EUR 100.000,- würde auf jeden Fall eine erhebliche Erleichterung mit sich bringen. Somit wäre für die Gemeinde ein praktischer Nutzen gegeben.

⁷¹ vgl. Interview Schmidhuber, 04.03.2011

7.2.5. Interview 4: Magistrat Steyr

IST-Stand Erhebung:

Herr Lemmerer, Finanzdirektor vom Magistrat Steyr, erteilte mir die Auskunft, dass leider keine statistische Aufzeichnung über die Auftragsanzahl vorliegt. Die Hauptbereiche sind ganz klar die Liefer- und Bauaufträge, welche sich mit je 50% ungefähr die Waage halten. Dienstleistungsaufträge sind eher selten. Bei den Großaufträgen beträgt die Anzahl ca. 30 pro Jahr, wobei hier der Hauptbereich bei den Bauaufträgen liegt. Das Volumen bei Großaufträgen variiert sehr stark, von EUR 100.000,- bis hin zu EUR 15 Mio.⁷²

Globalbudget:

Das Magistrat Steyr hat keine Globalbudgets und es sind auch keine in Planung. Herr Lemmerer ist ein Gegner von Globalbudgets, weil somit die Haushaltskontrolle schwierig sei. Es wurden keine guten Erfahrungen gemacht und es sei dadurch eine noch genauere Budgetierung notwendig. Die Möglichkeit, einen verbleibenden Betrag ins nächste Jahr zu übertragen besteht jedoch.

Persönliche Einschätzung:

Die Erhöhung des Schwellenwertes bei der Direktvergabe ist durchaus positiv, weil dadurch eine einfachere Abwicklung möglich ist und der Verwaltungsaufwand reduziert wird. Eine raschere Reaktion auf Probleme oder Veränderungen ist möglich. Wünschenswert wäre eine dauernde Erhöhung auf EUR 100.000,-. Die finanziellen Mittel der Stadt Steyr sind ohnehin begrenzt, weshalb auch nicht mehr Aufträge ausgeführt wurden als auch tatsächlich notwendig waren.

Herr Lemmerer ist der Meinung, dass die regionale Wirtschaft mit Sicherheit angekurbelt wurde. Das Vergaberecht generell geht jedoch am Thema stark vorbei, da keine Verhandlungen möglich sind. Das Vergaberecht ist sehr unternehmensfreundlich, jedoch für die öffentlichen Organisationen oftmals teuer.

⁷² vgl. Interview Lemmerer, 10.03.2011

7.2.6. Interview 5: Magistrat Wels

IST-Stand Erhebung:

Herr Gruber, von der Dienststelle Kommunale Dienste beim Magistrat Wels, konnte leider nicht genau feststellen, wie viele Kleinaufträge im letzten Jahr vergeben wurden, da keine Möglichkeit der Auswertung besteht. Die Anzahl der Vergaben im Bereich Kleinaufträge, werden sich aber lt. Herrn Gruber schätzungsweise auf 15.000 Stück belaufen.⁷³

Der Hauptbereich lässt sich auf jeden Fall den Lieferaufträgen zuordnen. Der überwiegende Teil dieser Aufträge hat eine Größenordnung von unter EUR 40.000,-. Die Großaufträge des Magistrats Wels belaufen sich auf neun Stück seit 2003, was somit durchschnittlich einen Auftrag pro Jahr ergibt, bei welchem es sich um einen Lieferauftrag handelt. Hier ist zu beachten, dass die Bauaufträge nicht berücksichtigt wurden, da es dafür eine eigene zuständige Abteilung gibt.

Des Weiteren besitzt das Magistrat Wels ein eigenes ausgegliedertes Tochterunternehmen mit dem Namen „Holding Wels Immobilien GmbH & Co.KG“, welches sich ebenfalls mit der Vergabe von Großaufträgen beschäftigt. Daher ist es sehr schwierig, hier genaue Informationen zu erhalten. Der Lieferauftrag, welcher in der Dienststelle Kommunale Dienste vergeben wurde, hat eine Größenordnung von ungefähr EUR 150.000,-.

Globalbudget:

Beim Magistrat Wels sind keine „echten“ Globalbudgets vorhanden, es kann jedoch ein Ausgleich mithilfe von Sammelnachweisen bzw. Deckungsklassen durchgeführt werden. Das bedeutet, dass die Dienststellen zwar für jeden Posten ein eigenes Budget veranschlagen, es jedoch innerhalb von gewissen Budgetgruppen (Klassen) zusammengefasst werden kann.

Das Budget muss von jeder Dienststelle jährlich neu angemeldet werden, da das Magistrat diese in Form von Zuschüssen unterstützt.

⁷³ vgl. Interview Gruber, 20.04.2011

Persönliche Einschätzung:

Herr Gruber konnte sich nur an einen konkreten Fall erinnern, wo die Betragsgrenze von EUR 100.000,- bei Direktvergaben für das Magistrat eine wesentliche Rolle gespielt hat. Meist wird jedoch, auch wenn Aufträge betragsmäßig in die Direktvergabe fallen würden, eine öffentliche Ausschreibung durchgeführt. Dem Magistrat Wels ist es sehr wichtig, ausschließlich wirtschaftliche Entscheidungen zu treffen, weshalb auch Angebote von der Konkurrenz interessant sind. Aktuell wurde bei einer Auftragshöhe von EUR 12.000,- eine öffentliche Ausschreibung durchgeführt.

Des Weiteren teilte mir Herr Gruber mit, dass das Magistrat Wels Fachpersonal für Ausschreibungen beschäftigt und sich daher der Aufwand einer öffentlichen Ausschreibung in Grenzen hält. Ein Problem sieht Herr Gruber darin, dass bei der Direktvergabe zwar die Möglichkeit der Einholung weiterer unverbindlicher Preisauskünfte besteht, jedoch keine weiteren Angebote eingeholt werden dürfen. Hier liegt in der Praxis die Schwierigkeit bei der Formulierung, da die Unternehmen keine unverbindlichen Preisauskünfte erstellen, sondern Angebote schicken.

Das Magistrat Wels hat aufgrund der Schwellenwertverordnung nicht mehr Ausgaben getätigt, als sowieso notwendig waren, aufgrund der geringen finanziellen Mittel. Herr Gruber ist der Meinung, dass eine dauerhafte Erhöhung der Betragsgrenze bei Direktvergaben auf EUR 100.000,- sicher einen Vorteil mit sich bringen würde. Wenn eine Organisation es wünscht, kann darunter trotzdem eine öffentliche Ausschreibung durchgeführt werden. Die Schwellenwertverordnung hatte nicht unbedingt eine Belebung der Konjunktur zur Folge, eventuell sind Aufträge vorgezogen worden.

7.2.7. Interview 6: Land Oberösterreich**IST-Stand Erhebung:**

Frau Mag.a. Stockinger, von der Direktion Inneres und Kommunales beim Land Oberösterreich, teilte mir auf meine Anfrage bezüglich eines Interviewtermins mit, dass sie mir leider nicht im gewünschten Ausmaß helfen kann, da eine Beantwortung der Fragen zum Teil nicht möglich sei.

Die Aufgabe von Frau Mag.a. Stockinger liegt vor allem darin, die Gemeinden bei Problemen mit Auftragsvergaben rechtlich zu beraten. Somit konnte sie mir leider keine Auskunft über Auftragsmengen und Volumen vom Land Oberösterreich geben, da ihr diese Informationen nicht zur Verfügung stehen. Sie hat mir jedoch einige Unterlagen über das Vergaberecht per E-Mail zukommen lassen, sowie die Interviewfragen über die persönliche Einschätzung der Schwellenwertverordnung beantwortet.⁷⁴

Persönliche Einschätzung:

Frau Mag.a. Stockinger ist der Meinung, dass eine Gemeinde die Direktvergabe wählen wird, wenn es rechtlich möglich sei. Es ist anzunehmen, dass regionale Anbieter somit mehr zum Zug kommen. Im Hinblick darauf, dass die Direktvergabe ein stark vereinfachtes Verfahren darstellt, ist die Durchführung für die Gemeinden, die infolge der Komplexität des Vergaberechts und den ständigen Neuerungen ohnehin überfordert sind, doch um einiges leichter.

Eine Ankurbelung der Wirtschaft sieht sie nur insofern, als Aufträge einfach schneller vergeben werden können. Hinsichtlich der Betragsgrenze bei der Direktvergabe gilt im Sinne der Gemeinden, je höher - desto besser.

Der vergaberechtlich eingeräumten Möglichkeit, sich bei der Direktvergabe den Unternehmer auszusuchen sind insofern Grenzen gesetzt, da die in der Bundesverfassung festgelegten Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit berücksichtigt werden müssen. Die Gemeinde muss bei einer Gebarungsprüfung erklären, warum sie beispielsweise einen Auftrag an einen teureren Unternehmer vergeben hat.

⁷⁴ vgl. Interview Mag.a. Stockinger per E-Mail, 17.02.2011

7.3. Wesentliche Ergebnisse

IST-Stand Erhebung:

In der folgenden Tabelle sind die erhaltenen Informationen zusammengefasst. Es wird Auskunft über die Anzahl, die Art und das Volumen der Auftragsvergaben gegeben.

Gemeinde/Magistrat	Kleinaufträge	Großaufträge
Stadtgemeinde Traun	1.600 Stück	20 Stück
-Volumen:	durchschnittlich EUR 1.913,-	über EUR 100.000,-
-Hauptbereiche:	Lieferaufträge und Baufaufträge	Baufaufträge
Stadtgemeinde Leonding	5.000 Stück	50 Stück
-Volumen:	durchschnittlich EUR 1.427,-	durchschnittlich EUR 189.800,-
-Hauptbereiche:	Lieferaufträge	Baufaufträge
Stadtgemeinde Ansfelden	8.000 Stück	2 Stück
-Volumen:	durchschnittlich EUR 1.500,-	durchschnittlich EUR 250.000,-
-Hauptbereiche:	Lieferaufträge	Baufaufträge
Magistrat Steyr	keine Auskunft	30 Stück
-Volumen:	keine Auskunft	zwischen EUR 100.000,- und EUR 15 Mio.
-Hauptbereiche:	Lieferaufträge und Baufaufträge	Baufaufträge
Magistrat Wels	15.000 Stück	1 Stück* *(ohne Bauaufträge, da eigenes Tochterunternehmen zuständig)
-Volumen:	unter EUR 40.000,-	durchschnittlich EUR 150.000,-
-Hauptbereiche:	Lieferaufträge	Lieferaufträge

Tabelle 8: Darstellung Auftragsarten, Anzahl und Volumen

Es lässt sich erkennen, dass die Anzahl an Kleinaufträgen von Gemeinde zu Gemeinde stark variiert. Beginnend bei 1.600 Stück bei der Gemeinde Traun bis hin zu 8.000 Kleinaufträgen pro Jahr in Ansfelden. Das Volumen liegt im Durchschnitt jedoch immer unter EUR 2.000,-. Das Magistrat Wels hat aufgrund der Größe mehr Aufträge jährlich zu vergeben als die Gemeinden. Ein Vergleich zwischen den Magistraten kann leider nicht durchgeführt werden, da vom Magistrat Steyr und Linz keine Informationen vorliegen. Den Hauptbereich bei Kleinaufträgen stellen aber überall ganz eindeutig die Lieferaufträge dar.

Die Anzahl der Großaufträge variiert ebenfalls, angefangen bei einem Stück bis hin zu 50 Stück bei der Stadtgemeinde Leonding. Hier ist sicher ein wesentlicher Aspekt, dass es beispielsweise am Magistrat Wels keine Dienststelle für den zentralen Einkauf gibt. Es werden von mehreren Stellen Aufträge vergeben und somit kann keine eindeutig aussagekräftige Anzahl erhoben werden. Das Volumen der Großaufträge liegt zwischen EUR 100.000,- und EUR 250.000,-, wobei es sich hier meistens um Bauaufträge handelt.

Globalbudget:

Die gewonnenen Informationen bezüglich Globalbudgets lassen sich in folgender Tabelle darstellen:

Gemeinde/Magistrat	Ja	Nein	in Planung
Stadtgemeinde Traun	X		
Stadtgemeinde Leonding	X		X
Stadtgemeinde Ansfelden		X	
Magistrat Steyr		X	
Magistrat Wels		X	

Tabelle 9: Globalbudget

Die Stadtgemeinden Traun und Leonding besitzen bereits Globalbudgets, welche meist im Bereich Schulen oder bei der Feuerwehr eingesetzt werden.

Durch ein Globalbudget können diese Einrichtungen dann selbst über Investitionen im laufenden Betrieb entscheiden. Größere Anschaffungen werden jedoch auch mit der Gemeinde abgestimmt.

Auch wenn kein Globalbudget lt. gesetzlichen Richtlinien besteht, wird trotzdem versucht, die einzelnen Organisationseinheiten bzw. Dienststellen selbstständig entscheiden zu lassen, ohne das Budget völlig aus der Hand geben zu müssen. Durch Deckungsklassen und Sammelnachweise wird versucht, das Dezemberfieber zu vermeiden. Dadurch wird jedoch die Haushaltskontrolle für die Gemeinden teilweise erschwert. Die Stadtgemeinde Leonding hat als einzige weitere Globalbudgets in Planung, da durchwegs positive Erfahrungen gemacht wurden. Negative Erfahrungen mit Globalbudgets wurden ausschließlich vom Magistrat Steyr angegeben.

Persönliche Einschätzung:

Alle Befragten sind der Ansicht, dass die Schwellenwertverordnung eine wesentliche Erleichterung im Bereich der öffentlichen Auftragsvergaben bewirkt hat. Sie sehen deshalb die Erhöhung der Betragsgrenzen besonders bei Direktvergaben als durchaus positiv. Laut den Befragten ist es dadurch möglich, dass Vergaben einfacher und vor allem schneller abgewickelt werden können. Es muss keine strenge Fristeneinhaltung erfolgen und somit kann auf Veränderungen rascher reagiert werden.

Bei den Gemeinden ist aufgrund der personellen Struktur kein extra ausgebildetes Fachpersonal für öffentliche Auftragsvergaben vorhanden. Deshalb sind Ausschreibungen oft sehr arbeitsintensiv und aufwendig, da kaum Mustervorlagen vorhanden sind. Hier hat das Magistrat Wels einen klaren Vorteil, da dieses über das Know-How der Mitarbeiter verfügt. Das Magistrat Wels führt öffentliche Ausschreibungen auch dann durch, wenn diese betragsmäßig gar nicht notwendig wären. Aktuell erfolgt eine öffentliche Ausschreibung über EUR 12.000,-. Das Magistrat Wels begründet das damit, dass somit wirtschaftlichere Entscheidungen möglich wären.

Alle Befragten haben angegeben, dass auf keinen Fall mehr Aufträge als geplant vergeben wurden. Die durchgeführten Auftragsvergaben konnten jedoch schneller abgewickelt werden. Aufgrund der immer knapper werdenden finanziellen Mittel, können sowieso nicht mehr Investitionen als wirklich nötig getätigt werden. Eventuell wurde manchen Investitionen ein Vorzug eingeräumt. Somit sind sich auch alle Interviewpartner einig, dass keine generelle Konjunkturbelebung stattgefunden hat. Ein Ankurbeln der Wirtschaft kann gar nicht erfolgen, wenn es an den nötigen finanziellen Ressourcen fehlt.

Dass regionale Anbieter profitiert haben, schließen die Befragten nicht aus. Es sei jedoch sinnvoll, immer zumindest einen externen Anbieter zusätzlich zu berücksichtigen. Hier ist ebenfalls ein Unterschied zwischen Gemeinden und Magistraten ersichtlich: in Gemeinden wird vermehrt versucht, die Aufträge in der Region zu halten, während bei den Magistraten eher die Wirtschaftlichkeit im Vordergrund steht. Bei den Magistraten sind sowieso mehr Unternehmen in der Region vorhanden, was die Anzahl der Angebote natürlich erhöht. EU-weite Ausschreibungen sind sowohl auf Gemeinde- als auch auf Magistratsebene eher selten nötig.

Allen Interviewpartnern ist es wichtig, dass die Betragsgrenze bei Direktvergaben bei EUR 100.000,- bleibt. Es sei auch eine generelle Erhöhung der Schwellenwerte von der Bundesregierung zu überlegen. Die Erhöhung bei Direktvergaben betrifft jedoch eher größere Gemeinden, da das Auftragsvolumen von kleineren Gemeinden meist ohnehin unter der alten Betragsgrenze von EUR 40.000,- liegt. Gerade bei Liefer- und Dienstleistungsaufträgen reicht diese Betragsgrenze meistens aus.

Eine weitere Anregung seitens der Gesprächspartner war, dass wirtschaftlichere Vergaben möglich wären, wenn ein gewisser Freiraum zum Verhandeln eingeräumt werden würde. Das starre Vergaberecht ist nicht immer zum Vorteil der öffentlichen Hand, hier wären oftmals günstigere Aufträge zu lukrieren. Um Korruption zu vermeiden, sollen transparente Verhandlungen ermöglicht werden.

7.4. Abgeleitete Empfehlungen

Ich habe bei den Befragungen festgestellt, dass es sich bei dem Vergaberecht, gerade für die Anwender, um eine durchaus komplexe und schwierige Materie handelt. Durch das neue BVergG 2006 wurde die Anwendung etwas erleichtert, aber aufgrund fehlender Erfahrung und Fachkompetenz in diesem Bereich, ist es gerade für Gemeinden noch immer durchaus komplex. Diesbezüglich hat die Schwellenwertverordnung gerade im Baubereich eine erhebliche Erleichterung gebracht. Es lässt sich erkennen, dass die Erhöhung der Betragsgrenzen bei öffentlichen Auftragsvergaben folgendes bewirkt hat:

- Kleinaufträge sind meistens unter der ursprünglichen Betragsgrenze von EUR 40.000,-, daher keine wesentliche Veränderung erkennbar.
- Großaufträge (meist Bauaufträge) liegen betragsmäßig zwischen EUR 100.000,- und EUR 250.000,-. Die Betragsgrenze wurde für Bauaufträge von EUR 120.000,- auf EUR 1.000.000,- angehoben. Daher ist die Wahl eines vereinfachten Verfahrens (nicht offenes Verfahren ohne vorherige Bekanntmachung) möglich.

Es ist also erkennbar, dass die Schwellenwertverordnung 2009 meistens bei den Bauaufträgen zur Anwendung kommt. Kleinere Liefer- oder Dienstleistungsaufträge sind meist unter EUR 40.000,-. Die befragten Personen wünschen eine Verlängerung der Schwellenwertverordnung bzw. permanente Erhöhung der Schwellenwerte was jedoch meiner Meinung nach, nur bei Bauaufträgen Sinn machen würde.

Ich habe auch den Eindruck gewonnen, dass alle Befragten gerne freier bei der Entscheidung über Auftragsvergaben wären, was sich auch darin widerspiegelt, dass alle Befragten die Schwellenwertverordnung so beibehalten wollen. Öffentliche Organisationen möchten selbst gerne mehr Freiheiten bzw. Macht erhalten, jedoch diese dann nicht an untergeordnete Organisationseinheiten in Form von Globalbudgets weitergeben. Hier wäre sicher ein Handlungsbedarf notwendig.

Das nötige Know-How in der Materie des Vergabewesens kann durch Schulungen und Seminare ausgebaut werden. Eine weitere Möglichkeit sehe ich darin, eine Plattform aufzubauen, wo Erfahrungen ausgetauscht und Best-Practice-Beispiele dargestellt werden können. Die Möglichkeit zum Download von standardisierten Musterausschreibungen auf einer Homepage wäre für die Anwender eine erhebliche Erleichterung.

Ein öffentliches Auftragsverfahren kann mithilfe einer Checkliste oder einer Ablaufbeschreibung durchaus effizienter durchgeführt werden. Diesbezüglich ist einiges an Literatur vorhanden, welche erworben werden kann. Die Ablaufbeschreibung einer öffentlichen Ausschreibung wird im nächsten Kapitel dargestellt.

8. Schlussbetrachtung

Im folgenden Kapitel wird der Ablauf eines Vergabeverfahrens kurz zusammengefasst sowie die Forschungsfragen beantwortet. Abschließend folgt noch ein persönliches Resümee.

8.1. Zusammenfassung wesentlicher Aspekte

Die Grundlage des österreichischen Vergaberechts wie es derzeit Anwendung findet, bilden die EU und der EUV. Innerhalb der EU ist es essenziell, dass jedes Unternehmen gleichbehandelt wird und somit die Möglichkeit zur Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen hat. Wichtig ist hierbei, dass nicht gegen die Grundfreiheiten der EU verstoßen wird. Durch die Schaffung gewisser Rahmenbedingungen, wie beispielsweise dem freien Waren- und Kapitalverkehr oder der Personen- und Dienstleistungsfreiheit, können Aufträge auch international leichter abgewickelt werden. Wesentliche gesetzliche Rahmenbedingungen für das Vergaberecht in Österreich stellen das BVerG 2006, neun Landesgesetze, die ÖNORM A-2050, diverse Richtlinien und Verordnungen dar.⁷⁵

Zusammenfassend lässt sich der Ablauf einer öffentlichen Auftragsvergabe in 20 Schritten darstellen:⁷⁶

1. Schritt: Feststellung eines konkreten Bedarfs sowie der erforderlichen Finanzierung

Sicherstellen eines bestimmten Bedarfs einer Leistung oder Lieferung und ob deren Finanzierung auch ausreichend vorhanden ist. Des Weiteren ist eine Schätzung des Auftragswertes nötig.

2. Schritt: Festlegung von Verantwortungsbereichen

Ernennung von zuständigen Personen, es soll eine Zuordnung von Verantwortungskompetenzen erfolgen.

3. Schritt: Auftraggeber definieren

Unterscheidung in öffentliche Auftraggeber oder Sektorenauftraggeber durchführen.

⁷⁵ vgl. Platzer/Öhlinger (1997), S. 14-15

⁷⁶ vgl. Heid/Schiefer (2003), Kap. 10/1, S. 1-19

4. Schritt: Beachtung möglicher Ausnahmen

Mögliche Ausnahmen lt. BVergG oder „Inhouse-Anträge“ möglich.

5. Schritt: Ermittlung des Schwellenwertes

Befindet man sich im Ober- oder im Unterschwellenbereich? Ist eine nationale oder internationale Ausschreibung nötig? Hier muss eine Schätzung des Auftragswertes ohne Umsatzsteuer durchgeführt werden.

6. Schritt: Rechtsgrundlagen

Im Ober- als auch im Unterschwellenbereich kommen das BVergG 2006, das EU-Primärrecht sowie die EU-Vergaberichtlinien zur Anwendung.

7. Schritt: Bestimmung der Auftragsart

Hier ist vorab einmal die Entscheidung zu treffen, ob es sich um einen Bau-, Liefer- oder Dienstleistungsauftrag handelt, da dies für die Wahl des Vergabeverfahrens essenziell ist.

8. Schritt: Auswahl der richtigen Verfahrensart

Die Auswahl der geeignetsten Verfahrensart kann aufgrund der Auftragsart und Auftragshöhe durchgeführt werden. Hier gilt zu beachten, dass eine öffentliche Ausschreibung freiwillig, auch bei geringem Auftragsvolumen durchgeführt werden kann. Hier sollte eine möglichst wirtschaftliche Entscheidung getroffen werden.

9. Schritt: Festlegung des Zeitplanes

Einen Zeitplan für die Erstellung der Unterlagen bzw. für die Ausschreibung generell ist notwendig. Es müssen die Auswahlkriterien, Zuschlagsfristen etc. berücksichtigt werden und ein Bewertungsschema der Angebote definiert werden.

10. Schritt: Wege der Informationsübermittlung

Wie erhalten die Bieter die nötigen Unterlagen? Hier kann zwischen einer herkömmlichen Methode lt. BVergG oder elektronischen Medien gewählt werden.

11. Schritt: Aufbau und Inhalt der Ausschreibungsunterlage

Bei den Ausschreibungsunterlagen ist zu beachten, dass diese exakt und vollständig aufgebaut werden, um vergleichbare Angebote zu erhalten. Eine qualitativ hochwertige und exakte Beschreibung des Leistungsgegenstandes ist notwendig.

12. Schritt: Bekanntmachung

Nun erfolgt die tatsächliche Bekanntmachung, also die Veröffentlichung der Ausschreibung. Eine EU-weite Ausschreibung muss an das Amt für amtliche Veröffentlichungen in Luxemburg übermittelt werden.

13. Schritt: Angebots- und Bewerbungsfristen

Je nach Verfahrensart sind unterschiedliche Fristen zu berücksichtigen und einzuhalten. Bei der Fristenberechnung zählen die Kalendertage, nicht die Arbeitstage!

14. Schritt: Übergabe der Angebotsunterlagen und ergänzende Auskünfte

Die Übergabe der Ausschreibungsunterlagen hat an interessierte Unternehmen unverzüglich zu erfolgen.

15. Schritt: Entgegennahme eingehender Angebote

Hierbei ist wichtig, dass die eingehenden Angebote nicht geöffnet werden dürfen! Diese sind mit dem Datum und der Uhrzeit zu versehen und in ein Verzeichnis einzutragen.

16. Schritt: Die Angebotsöffnung

Die Öffnung der Angebote findet nach Ablauf der Angebotsfrist statt. Die Öffnung hat durch eine Kommission zu erfolgen und ist öffentlich zugänglich.

17. Schritt: Prüfung der Angebote

Alle Angebote, die für eine Zuschlagserteilung in Betracht kommen, müssen geprüft werden. Die Prüfung erfolgt sowohl in technischer als auch in wirtschaftlicher Hinsicht.

18. Schritt: Verhandlungen

Sowohl im offenen als auch im nicht offenen Verfahren darf mit den Bietern nicht verhandelt werden. Eine Ausnahme stellt das Verhandlungsverfahren dar.

19. Schritt: Bekanntgabe der Zuschlagsentscheidung

Es muss eine unverzügliche Mitteilung an den Bieter, welcher den Zuschlag erhält, sowie an die übrigen angebotslegenden Unternehmen erfolgen.

20. Schritt: Beendigung des Vergabeverfahrens

Durch Zuschlagserteilung oder Widerruf gilt das Verfahren als beendet.

8.2. Beantwortung der Forschungsfragen

Die erste Forschungsfrage, welche es in dieser Bachelorarbeit zu beantworten gilt, lautet folgendermaßen:

- Hat die Schwellenwertverordnung 2009 bei den Gemeinden in der Region Linz-Land eine Veränderung bei den Auftragsvergaben bewirkt?

Aufgrund der geführten Interviews lässt sich eindeutig erkennen, dass die Gemeinden in der Region Linz-Land nicht mehr Aufträge vergeben haben, als auch tatsächlich notwendig. Die Investitionsentscheidungen wurden bereits zu Jahresende im Voranschlag vorgesehen, bis dato war die Verlängerung der Schwellenwertverordnung bis Ende 2011 noch nicht bekannt. Eine Veränderung hat jedoch dahingehend stattgefunden, dass die durchgeführten Vergaben rascher und unbürokratischer abgewickelt werden konnten. Eventuell wurde sogar gewissen Investitionen ein Vorzug eingeräumt.

Aufgrund der knappen finanziellen Ressourcen der Gemeinden, sind außerplanmäßige Investitionen nicht möglich. Es kann somit nicht von einer allgemeinen Konjunkturbelebung gesprochen werden. Bei Kleinaufträgen hat die Schwellenwertverordnung keine Änderung bewirkt, da diese sowieso unter EUR 40.000,- liegen. Bei Bauaufträgen stellte die Schwellenwertverordnung vereinzelt eine Erleichterung dar.

- Wenn man den Schwellenwert der Direktvergabe dauerhaft erhöht, hätten die Gemeinden mehr Autonomie. Würden regionale Anbieter von dieser höheren Autonomie profitieren?

Gerade auf Gemeindeebene wird natürlich versucht, die Aufträge in der Region zu halten um die umliegenden Unternehmen zu stärken. Von einer höheren Autonomie der Gemeinden würden somit auch die regionalen Anbieter mit Sicherheit profitieren. Hier spielt der politische Aspekt mit Sicherheit auch eine große Rolle. Die Gemeinden legen jedoch trotzdem einen großen Wert darauf, zumindest einen externen Anbieter zu berücksichtigen.

Auf Magistratsebene sieht das, aufgrund der Vielzahl von ortsansässigen Unternehmen, anders aus. Hier werden sowohl regionale, als auch auswärtige Anbieter kontaktiert und es wird versucht, eine ausschließlich wirtschaftliche Entscheidung zu treffen.

- Wie sieht der EuGH die Direktvergabe und wie ist diese Judikatur auf Basis des dazu ergangenen Kommissionspapiers auszulegen?

In der Mitteilung der Kommission bezüglich Auslegungsfragen von Aufträgen, die nicht oder nur teilweise unter die Vergaberichtlinien fallen, geht es vor allem um die Anwendung von Vergaberichtlinien für Aufträge unterhalb der Schwellenwerte. Diese Aufträge stellen jedoch auch einen wesentlichen Wirtschaftsfaktor dar und sind für kleine und mittlere Unternehmen von großer Bedeutung.

Aufgrund der Haushaltsprobleme einiger Mitgliedsstaaten der EU kommt dem Einsatz öffentlicher Gelder erhebliche Bedeutung zu. Transparente Verfahren zur Abwehr von Korruption haben sich bewährt. Verfahren unterhalb der Schwellenwerte können jedoch vielfach direkt und ohne Ausschreibung vergeben werden. Hierzu hat der EUGH im Rahmen seiner Rechtsprechung klargestellt, dass die Binnenmarktregeln des EU-Vertrages, welche im Kapitel 2 dargestellt sind, auch für Aufträge unterhalb der Schwellenwerte gelten.

8.3. Resümee

Zusammenfassend kann ich feststellen, dass es sich bei dem Vergaberecht um eine sehr komplexe, aber auch interessante Verwaltungsmaterie handelt. Das BVerG 2006 stellt das Vergaberecht zwar durchaus verständlich dar, wobei die Problematik in den Verweisen und dazugehörigen Richtlinien liegt. Ich bin der Meinung, wenn sich jemand ausgiebig mit dem Vergaberecht beschäftigt, ist eine praktische Anwendung durchaus einfach und keinesfalls unmöglich, wie man auch anhand des Magistrats Wels sehen kann.

Das Problem bei der Anwendung durch die Gemeinden liegt ausschließlich am mangelnden Fachwissen, welches jedoch vermittelt werden kann. Ich bin in meiner Recherche auf zahlreiche Hilfsmittel bezüglich Vergabeverfahren gestoßen, teilweise kann man sogar auf ausgearbeitete Checklisten zurückgreifen. Hier ist die Gemeinde gefordert, sich dieses nötige Know-How selbst anzueignen. Es ist bereits eine gute Basis vorhanden.

Ich bin auch der Meinung, dass durch den gesetzlich vorgeschriebenen Ablauf von öffentlichen Vergaben die Korruption und Günstlingswirtschaft verhindert werden können. Es wären jedoch sicherlich mehr Preisnachlässe und Rabatte möglich, wenn den öffentlichen Organisationen ein gewisser Freiraum zum Verhandeln eingeräumt wäre. Hier wäre eine Überlegung von transparenten Verhandlungen sicherlich anzudenken. Das starre System ist nicht immer zum Vorteil der öffentlichen Hand und somit auch nicht immer zum Vorteil des Bürgers. Natürlich sollte die Gemeinde gewissen Vorschriften und Regelungen unterliegen, damit keine willkürlichen Vergaben durchgeführt werden können. Durch den EU-Beitritt und den EUV wurden die Vergaben mit Sicherheit komplexer.

Abschließend möchte ich noch festhalten, dass es mir sehr viel Spaß gemacht hat, mich mit dem Thema Vergaberecht, im Besonderen mit der Direktvergabe ausführlich zu beschäftigen. Erst durch eine intensive Recherche erfuhr ich, was sich alles hinter dem Thema öffentliche Auftragsvergabe verbirgt. Es war sehr interessant, mit Personen öffentlicher Organisationen in Kontakt zu treten und deren Meinung bzw. Sichtweise zum Thema Vergaberecht zu erfahren.

LITERATURVERZEICHNIS

Bücher und Fachbeiträge:

Bultmann, Peter Friedrich: Öffentliches Recht – mit Vertiefung im Gewerbe-, Wettbewerbs-, Subventions- und Vergaberecht, Berlin, 2008

Eilmansberger, Thomas / Herzig, Günter / Jäger, Thomas / Thyri, Peter: Materielles Europarecht – Lehrbuch mit Originalquellen, Wien, 2009

Elsner, Bernt: Vergaberecht – Systematische Darstellung des österreichischen Vergaberechts, Bundesvergabegesetz mit Materialien, ÖNORM A 2050 und EG-Vergaberichtlinien, Wien, 1999

Gast, Günther: Das öffentliche Vergabewesen in Österreich – Praxishandbuch zur Auftragsvergabe nach dem Bundesvergabegesetz 2006, Augsburg, 2006

Gerscher, Arnold: Kommentar Vergaberecht, Wien, 2002

Heid, Stephan / Schiefer, Martin: Das neue Vergaberecht – Inklusive Mustervorlagen und Checklisten für Ausschreibungen, Angebot und Vergabe, Mering, 2003

Kahl, Arno / Weber, Karl: Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Auflage, Wien, 2008

König, Wolfgang: Vergaberecht in der Praxis, Wien, 2000

Merten, Detlef / Papier, Hans Jürgen: Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, München, 2010

Platzer, Martin / Öhlinger, Rudolf: EU-Konforme Ausschreibung – Ein praxisorientierter Leitfaden, Wien, 1997

Schedler, Kuno / Pröllner, Isabella: New Public Management, 4. Auflage, Bern, 2009

Sachs, Michael: Handbuch Beschaffung und Auftragsvergabe, Wien, 2007

Internetquellen:

<http://bundesvergabegesetz.at>

http://ec.europa.eu/youreurope/business/profitng-from-eu-market/benefiting-from-public-contracts/index_de.htm

<http://www.oesterreich-auf-einen-blick.de/oberoesterreich/index.php>

http://portal.wko.at/wk/format_detail.wk?angid=1&stid=370905&dstid=8767&opennavid=48825

Rechtsquellen:

Bundesvergabegesetz 2006

Kommissionspapier der europäischen Gemeinschaft vom 23.06.2006

ANHANG

Kontaktdaten der Interviewpartner:

Stadtgemeinde Traun
Hauptplatz 1, 4050 Traun
Herr Harald Höglinger
Leiter Finanzverwaltung
harald.hoeglinger@traun.at
07229/688-311

Stadtgemeinde Leonding
Stadtplatz 1, 4060 Leonding
Herr Helmut Hochreiner
Leiter Finanz- und Wirtschaftsverwaltung
helmut.hochreiner@leonding.at
0732/6878-262

Stadtgemeinde Ansfelden
Hauptplatz 41, 4053 Haid
Herr Harald Schmidhuber
Leiter Finanz- und Vermögensverwaltung
h.schmidhuber@ansfelden.at
07229/840-322

Magistrat Steyr
Stadtplatz 27, 4400 Steyr
Herr Mag. Helmut Lemmerer
Finanzdirektor
helmut.lemmerer@steyr.gv.at
07252/575-255

Magistrat der Stadt Wels
Am Römerwall 15, 4600 Wels
Herr Georg Gruber
Städtische Betriebe
Dienststelle Kommunale Dienste
georg.gruber@wels.gv.at
07242/235-7610

Land Oberösterreich
Bahnhofplatz 1, 4021 Linz
Frau Mag. Michaela Stockinger
Direktion Inneres und Kommunales
Michaela.Stockinger@ooe.gv.at
0732/7720-11451

Interviewleitfaden

IST-Stand Erhebung:

1. Wie viele „Kleinaufträge“ werden ungefähr pro Jahr vergeben?
(Kleinauftrag = EUR 1,- bis EUR 100.000,- /Direktvergabe)
 - a. Welches sind die Hauptbereiche?
(Einteilung in Liefer-, Bau- und Dienstleistungsaufträge)
 - b. Um welches Auftragsvolumen handelt es sich dabei durchschnittlich?
(Einteilung in Liefer-, Bau- und Dienstleistungsaufträge)

2. Wie viele „Großaufträge“ (ab EUR 100.000,-) werden ungefähr pro Jahr vergeben?
 - a. Welches sind die Hauptbereiche?
(Einteilung in Liefer-, Bau- und Dienstleistungsaufträge)
 - b. Um welches Auftragsvolumen handelt es sich dabei durchschnittlich?
(Einteilung in Liefer-, Bau- und Dienstleistungsaufträge)

3. Gibt es Globalbudgets?
 - a. Wenn ja: Wo und in welcher Höhe?
 - b. Wenn nein: Warum nicht, sind diese ev. vorgesehen?

Persönliche Einschätzung:

4. Welche Rolle spielt die Schwellenwertverordnung 2009 und deren Verlängerung bis Ende 2011 allgemein bei der Auftragsvergabe und bei der Zuteilung von Globalbudgets?
5. Wurden aufgrund der Schwellenwertverordnung mehr Aufträge vergeben da raschere und unbürokratischere Abwicklung?
6. Wurden aufgrund der Schwellenwertverordnung mehr regionale Anbieter betraut?
7. Was halten Sie von dem Versuch der Bundesregierung, mit der Erhöhung der Betragsgrenzen bei der Direktvergabe, die Wirtschaft anzukurbeln?
(Stichwort: Konjunkturbelebung)
8. Was halten Sie persönlich von der Betragsgrenze bei Direktvergaben?
9. Gibt es sonst noch etwas was Sie mir zu diesem Thema sagen möchten?