

Bericht 6/2008

Parallelrechenzentrum

St. Pölten, im September 2008

NÖ Landesrechnungshof
3109 St. Pölten, Tor zum Landhaus
Wiener Straße 54 / Stg.A
Tel: (02742) 9005-12620
Fax: (02742) 9005-15740
E-Mail: post.lrh@noel.gv.at
Homepage: www.lrh-noe.at
DVR: 2107945

INHALTSVERZEICHNIS

Zusammenfassung

1	Prüfungsgegenstand	1
2	Rechtliche Grundlagen	1
3	Allgemeines.....	1
4	Sicherheitsmanagement.....	2
5	Vergabeverfahren Consulting-Auftrag	7
6	Vergabeverfahren Realisierungs-Auftrag	35
7	Projektmanagement.....	47
8	Finanzierung.....	51

ZUSAMMENFASSUNG

Der NÖ Landesrechnungshof hat das Projekt „Parallelrechenzentrum“ überprüft. Geprüft wurde der gesamte Projektablauf von 2002 bis 2006 (Planung, Errichtung und Inbetriebnahme), insbesondere die grundsätzlichen Entscheidungsfindungen und die Vergabeverfahren.

Durch das Parallelrechenzentrum soll ein unterbrechungsfreier Betrieb der zentralen IT-Funktionen als Voraussetzung für eine funktionierende Verwaltung gewährleistet sein. Wesentlicher Anlass für die Überlegungen zu einem Parallelrechenzentrum waren die katastrophalen Hochwässer des Jahres 2002. Der Landesrechnungshof schloss sich diesen Überlegungen grundsätzlich an, bemängelte jedoch, dass nicht alle Möglichkeiten in technischer und wirtschaftlicher Hinsicht geprüft und entsprechend dokumentiert wurden.

Da bei einer Überflutung des NÖ Landhauses die komplette technische Infrastruktur lahmgelegt wäre, wurde angeregt, für den Traisenfluss Prognose- und Abflussmodelle zu erarbeiten und falls erforderlich entsprechende Katastrophenpläne zu erstellen.

In den Vergabeverfahren waren die Ausschreibungsunterlagen zum Teil mangel- bzw. fehlerhaft. Sie enthielten zB unkalkulierbare Bestimmungen und Risiken sowie vergaberechtlich nicht zulässige Vorgaben. Die Unterlagen boten den Bietern einen Interpretationsspielraum, der die Vergleichbarkeit der Angebote beeinträchtigte. Die Bewertung der Zuschlagskriterien war nachvollziehbar, jedoch aufgrund von komplizierten Berechnungsmethoden und vielen Untergliederungen nicht nachprüfbar. Teilweise wurde der Bewertungsmodus unzulässigerweise abgeändert. Insgesamt waren die Verfahren, vor allem die Angebotsprüfung, nicht zweckmäßig dokumentiert.

Wesentliche Elemente eines Projektmanagements waren in den Anfangsphasen des Projekts nicht erkennbar, insbesondere fehlten Zeit-, Ressourcen- und Budgetplanung. Eine ordnungsgemäße Projektabwicklung hätte zu Einsparungen führen können. Für die Endphase des Projekts „Parallelrechenzentrum“ bestand eine definierte und in einem Projekthandbuch dokumentierte Projektorganisation.

Eine projektbezogene Kostenverfolgung war nicht erkennbar bzw. möglich und die Gesamtkosten konnten nicht zweifelsfrei festgestellt werden.

Die NÖ Landesregierung sagte lediglich zu einigen Anregungen des NÖ Landesrechnungshofs eine konkrete Umsetzung zu. Zu wesentlichen Empfehlungen bzw. Kritikpunkten des NÖ Landesrechnungshofs wurden massive Einwendungen erhoben und die Wertungen des NÖ Landesrechnungshofs teilweise als unrichtig dargestellt. Der NÖ Landesrechnungshof sieht jedoch keine Veranlassung, von seiner Kritik abzuweichen, da die Ausführungen der NÖ Landesregierung inhaltlich wenig aussagekräftig bzw. nicht nachvollziehbar waren.

1 Prüfungsgegenstand

Der NÖ Landesrechnungshof (LRH) hat die Planung, die Errichtung und den Betrieb des Parallelrechenzentrums (im Folgenden PRZ) beim Amt der NÖ Landesregierung überprüft. Prüfungsschwerpunkte waren die zu Grunde liegende IT-Sicherheitsanalyse, der Projektablauf, die Vorgehensweisen zu Entscheidungsfindungen sowie die Vorbereitung und Abwicklung von Ausschreibungen und Vergaben für das Projekt.

Das Projekt wurde in den Jahren 2002 bis 2006 abgewickelt.

2 Rechtliche Grundlagen

Für die Beschaffung von IT-Einrichtungen war im geprüften Zeitraum bis zum Inkrafttreten des Bundesvergabegesetzes 2002 (BVerG 2002), BGBl I 2002/99, in NÖ mit 1. März 2003 das NÖ Vergabegesetz, LGBl 7200, und im Unterschwellenbereich, dem Beschluss der NÖ Landesregierung vom 25. März 1980 entsprechend, die ÖNORM A 2050 anzuwenden.

Aufgrund der Verordnung über die Geschäftsordnung der NÖ Landesregierung ist Landeshauptmann Dr. Erwin Pröll für die Angelegenheiten der Informations- und Kommunikationstechnologie zuständig.

Gemäß der Geschäftseinteilung des Amtes der NÖ Landesregierung nimmt die Aufgaben im Zusammenhang mit den Angelegenheiten der Informations- und Kommunikationstechnologie die Abteilung Landesamtsdirektion (LAD1) mit deren Stabstelle Informationstechnologie (IT) wahr. Im Folgenden wird diese Stabstelle mit LAD1-IT bezeichnet.

3 Allgemeines

Mit der Begründung, dass die bestehende Infrastruktur im Bereich Informationstechnologie aus Kostengründen nie für einen unterbrechungsfreien Rund-um-die-Uhr-Betrieb geplant und folgedessen dafür auch nicht ausgelegt war, wurde der Beschluss gefasst, ein Parallelrechenzentrum (PRZ) außerhalb des NÖ Landhauses zu errichten. Eine im ersten Halbjahr 2002 durchgeführte Sicherheitsanalyse sowie gewisse Schlussfolgerungen aus der Hochwasserkatastrophe im August 2002 führten zur Erkenntnis, dass die Voraussetzung für eine funktionierende Verwaltung, insbesondere im Katastrophenfall, ein unterbrechungsfreier Betrieb der wesentlichen IT-Funktionen ist. Dies sollte durch entsprechende Planungen und Investitionen in Hard- und Software sowie in die Infrastruktur sichergestellt werden.

Die Errichtung des PRZ wurde in drei Phasen gegliedert:

- Phase 1: Suche eines geeigneten Consultants
- Phase 2: Planung und Ausschreibung
- Phase 3: Realisierung und Inbetriebnahme

Prüfungsschwerpunkte waren, wieweit die Ergebnisse der früher durchgeführten Risikoanalyse als Basis für die Realisierung des PRZ herangezogen wurden, weiters die Prüfung der Vergabeverfahren für den Consultingauftrag und den Realisierungsauftrag, die Überprüfung wieweit Projektzeitpläne erstellt und eingehalten wurden bzw. wie mit Terminverschiebungen umgegangen wurde. Weitere Prüfthemen betrafen die Effizienz des Projektmanagements in den verschiedenen Projektphasen, die Projektfinanzierung und den Brandschutz im PRZ.

Die im Bericht angeführten Euro-Werte verstehen sich grundsätzlich inklusive der gesetzlichen Umsatzsteuer von 20 %.

4 Sicherheitsmanagement

Von der geprüften Abteilung LAD1-IT wurden zwei entscheidende Gründe genannt, in ein PRZ zu investieren:

- Sicherstellung eines unterbrechungsfreien Rund-um-die-Uhr-Betriebes
- Erfahrungen und Erkenntnisse des Traisenhochwassers im August 2002

Die Sicherstellung eines weitgehend unterbrechungsfreien IT-Betriebes war für den LRH eine – aus der vorangegangenen Sicherheitsanalyse – nachvollziehbare Begründung, die auch für sich alleine als Investitionsentscheidung ausgereicht hätte.

4.1 Sicherheitsanalyse

Im Jahre 2002 wurde durch die Abteilung LAD1-IT eine IT-Sicherheitsanalyse in Auftrag gegeben.

Ziel dieser IT-Sicherheitsanalyse war es, den Ist-Zustand der IT-Sicherheit im Verantwortungsbereich der Abteilung LAD1-IT darzustellen, d.h. durch eine umfassende Risikoanalyse für schutzbedürftige IT-Anwendungen und Systeme ein vollständiges und organisationsweites Bild der IT-Sicherheit zu zeichnen. Dabei war das Augenmerk auf ein möglichst gleichmäßiges Sicherheitsniveau für sämtliche IT-Systeme zu richten. Das IT-Sicherheitsniveau sollte einen angemessenen und ausreichenden Grundschutz bieten und als Basis für den darüber hinausgehenden Schutz von hochschutzbedürftigen IT-Anwendungen dienen. Zu überprüfen war, ob bzw. wieweit die eingesetzten IT-Systeme und IT-Verfahren sicher betrieben werden konnten. Vorhandene Sicherheitslücken waren aufzuzeigen.

Die Standorte NÖ Landhaus St. Pölten, die Bezirkshauptmannschaften Baden, Melk und St. Pölten sowie die NÖ Straßenbauabteilung 4 Wr. Neustadt und die Straßenmeisterei Gloggnitz wurden exemplarisch für alle anderen Standorte im Hinblick auf Serverbetrieb und Netzwerk untersucht.

Im Rahmen der gegenständlichen IT-Sicherheitsanalyse wurden:

- mögliche Bedrohungsbilder formuliert und analysiert
- Bedrohungsszenarien der Vergangenheit auf Aktualität überprüft
- der Ist-Zustand analysiert

- eine Risikoanalyse erstellt
- ein Maßnahmenkatalog erarbeitet

Die Ist-Zustandserhebung zeigte, dass es zum Teil an klar festgeschriebenen und LAD1-IT-weiten Kompetenzregelungen inklusive Eskalationsmechanismen fehlte; mit Ausnahme des IT-Sicherheitsbeauftragten der Abteilung LAD1-IT.

Diverse Schwachstellen im Betrieb wurden festgestellt, zB:

- teilweise keine regelmäßige Erprobung der Datenrücksicherung
- keine dislozierte Datenlagerung
- teilweise keine Datentresore etc.

Im Folgenden werden nur jene Kernmaßnahmen aus der IT-Sicherheitsanalyse angeführt, welche auch mit der gegenständlichen Prüfung in Zusammenhang stehen. Es waren dies Verbesserungsmaßnahmen beim IT-Katastrophenschutz und der IT-Sicherheit sowie der Aufbau einer IT-Sicherheitsorganisation.

In der IT-Sicherheitsanalyse war kein Ergebnis enthalten, welches den Schluss zuließe, dass (automatisch) ein Ausweich- oder gar Parallelrechenzentrum notwendig gewesen wäre. Vorgeschlagen wurde in diesem Zusammenhang lediglich, „Überlegungen zu Backup-Rechnerräumen“ disloziert vom NÖ Landhaus anzustellen.

Aus Sicht des LRH hätte spätestens in der Phase 1 die fehlende detaillierte Risikoanalyse inklusive Evaluierung der daraus resultierenden Ergebnisse durchgeführt werden müssen mit dem Ziel, verschiedene technisch und wirtschaftlich vertretbare Lösungsmöglichkeiten als weitere Entscheidungsgrundlage dar- bzw. gegenüberzustellen.

In der Phase 3 wurden parallel zur Installation der ausgeschriebenen Komponenten auch die Arbeiten bezüglich Stromversorgung, Klimatisierung und Notstromversorgung koordiniert und durchgeführt. Auch im Zuge dieser Abwicklungsphase wurde keine Risikoanalyse durchgeführt bzw. dokumentiert.

Ergebnis 1

Bei zukünftigen Projekten sind Entscheidungsfindungen nachvollziehbar zu dokumentieren.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Die Abteilung Landesamtsdirektion/Informationstechnologie wird sich in Zukunft bemühen, Entscheidungsfindungen noch nachvollziehbarer zu dokumentieren als dies bereits bisher der Fall war. Ein Parallelrechenzentrum war deshalb notwendig, weil nach der Hochwasserkatastrophe 2002 von der Abteilung Feuerwehr und Zivilschutz mit Schreiben vom 5. Dezember 2002 (Kennzeichen: IVW4-K-2457/084) gefordert worden war, dass gerade in Katastrophensituationen die wichtigsten IT-Services unterbrechungsfrei rund um die Uhr zur Verfügung stehen müssten. In Gesprächen wurde dann ein maximal möglicher Ausfallszeitraum von 4 Stunden einvernehmlich festgelegt, um die Aufwände im Zuge der Realisierung dieser Forderung in Grenzen zu halten. Die Abdeckung dieser Forderung war im Gegensatz zur Meinung des Landesrechnungshofes durch reine Backup-

Rechnerräume nicht erfüllbar, da ja in diesem Fall bei Ausfall des primären Rechnerraumes die Daten erst am Backuprechnerraum von Sicherungsbeständen rekonstruiert werden müssten. Schon bei der 2002 gespeicherten Datenmenge von etwa einem Terabyte (= 1.000 Gigabyte!) hätte nur das Rekonstruieren der Daten etwa eine Woche in Anspruch genommen, heute wäre das ein noch längerer Zeitraum, in dem die IT-Services nicht zur Verfügung stünden. Weiters käme es ohne Parallelrechenzentrum auch bei nur kleinen (immer wieder notwendigen) Korrekturen zu häufigen kurzen Stillständen der Services, weil ein Umschalten auf die Rechner im jeweils anderen Serverraum in diesem Fall nicht möglich wäre.

NÖ Landesrechnungshof:

Die Stellungnahme wird teilweise zur Kenntnis genommen. Begrüßt wird das Bemühen, Entscheidungsfindungen künftig noch nachvollziehbarer zu dokumentieren. Hinzuweisen ist aber darauf, dass das von der Abteilung LAD1-IT zitierte Schreiben im Überprüfungszeitraum trotz Aufforderung zur Vorlage sämtlicher relevanter Unterlagen nicht vorgelegt wurde und daher nicht in die Beurteilung des NÖ Landesrechnungshofes einfließen konnte. Im Übrigen enthält dieses keine „Forderung“ sondern lediglich ein „Ersuchen um Prüfung und allfällige Ergänzung“ zur damals erstellten IT-Sicherheitsanalyse.

Die Stellungnahme hinsichtlich der Funktionalität von Backup-Rechnerräumen war nicht erforderlich, weil der NÖ Landesrechnungshof dies im Bericht nicht thematisiert hatte, sondern lediglich den Maßnahmenkatalog der IT-Sicherheitsanalyse zitierte, wonach „Überlegungen zu Backup-Rechnerräumen“ anzustellen gewesen wären. Der NÖ Landesrechnungshof hat jedenfalls nicht die Ansicht vertreten, dass Backup-Rechnerräume allein ausreichend gewesen wären.

Die Intention des NÖ Landesrechnungshofes war es, dass alle Möglichkeiten in technischer und wirtschaftlicher Hinsicht geprüft und entsprechend dokumentiert werden.

4.2 Traisenhochwasser

Die Begründung „Traisenhochwasser“ für die Errichtung des PRZ erschien wenig plausibel, obwohl diese Begründung mehrmals vorgebracht bzw. dokumentiert wurde:

- Aus der Begründung für den Consulting-Auftrag: „Eine ... Sicherheitsanalyse und die Hochwasserkatastrophe 2002 zeigten aber, dass ... ein unterbrechungsfreier Betrieb der wesentlichen IT-Services Voraussetzung ist.“
- Ist-Situation vom 21. April 2003, Punkt 1: „Ausgehend von den ... unmittelbaren Erfahrungen im Zuge der Hochwasserkatastrophe ... 2002 ... wurde das Projekt ... ins Leben gerufen.“
Punkt 2.2: „Im Zuge der IT-Sicherheitsanalyse wurde die zwingende Notwendigkeit eines Backup-Rechnerraumes erkannt.“

- Soll-Situation vom 3. September 2003, Punkt 1.2: „Aufgrund der ... Gegebenheiten des Landhauses sind ... im Falle einer Hochwassersituation nicht nur das Datennetz und die Server-Räume gefährdet, es ist auch die Stromversorgung ... in Frage zu stellen. ... kann dies zu einer vorübergehenden generellen Unbetretbarkeit des Standortes führen. ... mit einem geordneten Notbetrieb nicht gerechnet werden kann.“
- Als Schlussfolgerung in der Soll-Situation war festgehalten: „Da der Standort Landhaus gegen diese Bedrohungen mit ... wirtschaftlichen Mitteln nicht ... abgesichert werden kann, ist ein Notbetrieb – auch für Anwenderarbeitsplätze – abseits des Standortes Landhaus vorzusehen.“

Diese schriftlich dokumentierten Begründungen für die Errichtung des PRZ wurden in ähnlicher Form im Zuge der Prüfung auch mündlich dargelegt. Die Argumente waren für den LRH jedoch aus mehreren Gründen sachlich nicht nachvollziehbar:

- In der zitierten IT-Sicherheitsanalyse vom 16. Juni 2002 wurde von der Abteilung LAD1-IT selbst das Risiko für den Bereich Hochwasser mit einer Eintrittswahrscheinlichkeit „k“ eingeschätzt (k = kein oder minimales Risiko).
- Den oben angeführten Darstellungen zur Hochwassersituation beim NÖ Landhaus liegen laut Rückfrage bei der Abteilung LAD1-IT keine wasserbautechnischen bzw. hochwassertechnischen Untersuchungen oder Fakten, zB ein Prognose- und Abflussmodell für die Traisen, zu Grunde.
- Das größte bisher registrierte Traisenhochwasser ereignete sich nicht im August 2002 sondern bereits im Juli 1997 und brachte eine Durchflussmenge von rund $750 \text{ m}^3/\text{s}$, was einer 100-jährlichen Häufigkeit (HQ100) entsprach¹. Eine Überflutung des Untergeschoßes des NÖ Landeshauses, wo sich ein Großteil der Haustechnik und auch die IT-Server-Räume befinden, trat dabei nicht ein.

Sollte der – aus heutiger Sicht unwahrscheinliche – Fall einer Überflutung des Untergeschoßes des NÖ-Landhauses eintreten, kann im NÖ-Landhaus nicht einmal ein minimaler Verwaltungsnotbetrieb aufrechterhalten werden, weil die komplette technische Infrastruktur der zentralen Landesverwaltung lahm gelegt wäre. Der Überflutungsfall würde jedenfalls katastrophale Folgen in technischer und finanzieller Hinsicht nach sich ziehen. Durch das PRZ kann die Kommunikation zwischen den Außenstellen und jenen Mitarbeitern, die über das Portal zugreifen können, aufrechterhalten werden. Das PRZ kann jedoch die Kommunikation vom NÖ Landhaus zu den Außenstellen nur in jenem Ausmaß kompensieren, als Ersatzarbeitsplätze an dezentralen Dienststellen für die betroffenen Bediensteten des NÖ Landhauses eingerichtet sind.

¹ andere Traisenhochwässer: August 2002: $385 \text{ m}^3/\text{s}$, September 2007: $450 \text{ m}^3/\text{s}$

Ergebnis 2

Der Landesrechnungshof empfiehlt, das Risiko eines katastrophalen Traisenhochwassers über HQ100 für das NÖ Landhaus fachübergreifend, zB mittels eines Prognose- und Abflussmodells, zu prüfen und – falls erforderlich – entsprechende Katastrophenpläne auszuarbeiten sowie allfällige Schutzmaßnahmen einzuleiten.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Die Abteilung Landesamtsdirektion wird unter Einbeziehung der Abteilungen Hydrologie, Gebäudeverwaltung und Landesamtsdirektion/Informationstechnologie ein Projekt zur Prüfung von Traisenhochwässern über HQ 100 prüfen und darauf aufbauend allfällig entsprechende Katastrophenpläne ausarbeiten.

NÖ Landesrechnungshof:

Die Stellungnahme wird zur Kenntnis genommen.

4.3 Brandschutz

Im PRZ sind keine Löschanlagen im Serverraum vorgesehen. In der Phase 3 wurden ausschließlich die Steuerung der Brandschutzklappen und die dazugehörige Alarmzentrale diskutiert und dies in diversen Protokollen dokumentiert. Die Diskussion über den Einsatz von Löschanlagen konnte in keinem Protokoll gefunden werden.

Aus Sicht des LRH besteht im Bereich des Brandschutzes ein erhebliches Restrisiko, welches weder nachvollziehbar dokumentiert noch den Entscheidungsträgern zur Kenntnis gebracht wurde. Im Zuge der Prüfung konnten trotz mehrmaliger Urgenz keine Brandschutzpläne für das PRZ vorgelegt werden.

Das PRZ ist in ein Büro- und Lagergebäude integriert und somit ist auch ein entsprechender Personenschutz zu gewährleisten und umso wichtiger ist ein aktueller Brandschutzplan. In der IT-Sicherheitsanalyse und in diversen Protokollen zum Umbau des PRZ ist dieser Punkt nur untergeordnet behandelt worden. In den Unterlagen war lediglich ein unverbindliches Angebot über eine Outdoorvariante mit Sicherheitszelle für das PRZ zu finden, welches ebenfalls in keinem Protokoll erwähnt wurde.

Für das PRZ wurde die bestehende Brandmeldeanlage inklusive Rauchmelder erweitert. Die generierten Alarme werden ins Landhaus und zur Feuerwehr gemeldet. Im Vorraum zum Rechnerraum steht eine Löschmittelflasche, mit der Erstmaßnahmen zur Brandbekämpfung gesetzt werden können. Das PRZ wird durch Mitarbeiter, welche ihren Arbeitsplatz im Landhaus haben, überwacht und gewartet. Am Areal, wo das PRZ situiert ist, hat eine Person die Möglichkeit, im Brandfall den Raum für die Einsatzkräfte zugänglich zu machen.

Aus Sicht des LRH sind die getroffenen Vorkehrungen für den Brandschutz nicht ausreichend. Aufbauend auf der bereits bestehenden IT-Sicherheitsanalyse sind die kritischen Geschäftsbereiche daraufhin zu untersuchen, welche Bedrohungen hier unterbrechend wirken können. Untersucht werden muss, welchen Bedrohungen diese Ge-

schäftsbereiche ausgesetzt sind und was gegen diese Bedrohungen jeweils unternommen werden kann. Für diese Geschäftsbereiche und deren Bedrohungen muss dann ein Plan erstellt werden, der die Unterbrechung des Geschäftsbetriebes für alle Katastrophenfälle auf ein Maß reduziert, welches für die Landesverwaltung erträglich ist. Weiters ist es wichtig, dass ein Notfallplan mit integriertem Brandschutzplan vorliegt, der auch die privaten Kontaktmöglichkeiten aller wichtigen Mitarbeiter enthält. Dieser Plan muss auch im Katastrophenfall noch zugänglich sein.

Ergebnis 3

Eine Risikoanalyse hinsichtlich Brandschutz im Parallelrechenzentrum ist zu veranlassen und zu dokumentieren. Die daraus abzuleitenden Erkenntnisse sind zu evaluieren und in der Folge wirtschaftliche und zweckmäßige Brandschutzmaßnahmen umzusetzen sowie Notfall- und Brandschutzpläne zu erstellen. Das verbleibende Restrisiko ist zu dokumentieren.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Eine Risikoanalyse hinsichtlich Brandschutz im Parallelrechenzentrum wurde gemeinsam mit der Abteilung Gebäudeverwaltung bereits begonnen. Auf Basis dieser Risikoanalyse werden entsprechende Brandschutzmaßnahmen umgesetzt und Notfall- und Brandschutzpläne erstellt werden.

NÖ Landesrechnungshof:

Die Stellungnahme wird zur Kenntnis genommen.

5 Vergabeverfahren Consulting-Auftrag

Eine wesentliche Grundlage für die Suche nach einem Consulter war die vorangegangene IT-Sicherheitsanalyse.

Ziel des Consulting-Auftrages war:

- Erstellung eines Konzeptes für eine Server- und Speicherkonsolidierung².
- Ausrichtung des Server- und Netzwerkdienstes inklusive Internet auf unterbrechungsfreien IT-Betrieb. Dabei sollte im Normalbetrieb an räumlich getrennten Standorten die Lastaufteilung ungefähr gleich sein. Bei Totalausfall eines Standortes sollte die Volllast durch den nicht ausgefallenen Teil zur Gänze übernommen werden können, wenn auch mit geringerer Leistung.
- Erstellung von entsprechenden Ausschreibungsunterlagen (Leistungsbeschreibung) für die Phase 2.

² konsolidieren: sichern, festigen

Zusätzlich waren folgende Leistungsoptionen in der Ausschreibung enthalten:

- Abwicklung einer EU-weiten Ausschreibung auf Basis der zuvor erarbeiteten Ausschreibungsunterlagen bis zur Erstellung eines Vergabevorschlages.
- Begleitende Überwachung und Abnahme der zuvor von der Abteilung LAD1-IT beauftragten Leistungen.

5.1 Vergaberechtliche Grundlage

Im Punkt 1.6 der Leistungsbeschreibung war festgelegt: „Die Vergabe erfolgt gemäß NÖ Vergabegesetz, LGBl 7200 idgF, und gemäß ÖNORM A 2050.“ Die solcherart beschriebene vergaberechtliche Grundlage war zu ungenau und überdies missverständlich, weil nicht das NÖ Vergabegesetz *und* die ÖNORM A 2050 nebeneinander Vergabegrundlage sein konnten.

Der geschätzte Auftragswert war insbesondere für die Entscheidung maßgebend, ob das Vergabeverfahren nach den Regeln des Oberschwellenbereiches oder des Unterschwellenbereiches abzuwickeln gewesen wäre. Der Auftragswert wurde jedoch nicht geschätzt bzw. war die Auftragswertschätzung nicht dokumentiert.

Gemäß den Erhebungen des LRH waren folgende Fakten zur Bestimmung der rechtmäßigen Vergabegrundlage maßgebend:

- Auftragsart: Dienstleistungsauftrag (Konzepterstellung als geistige Dienstleistung)
- Schwellenwert für Dienstleistungsaufträge öffentlicher Auftraggeber: € 200.000,00
- Absendung der Bekanntmachung an das Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften: 8. Oktober 2002
- Aufgrund der vorgenommenen europaweiten Bekanntmachung und der preislichen Angebotsergebnisse von rund € 200.000 war von einem geschätzten Auftragswert größer als € 200.000,00 auszugehen.

Das NÖ Vergabegesetz, LGBl 7200-6, bildete daher für die Vergabe des Consulting-Auftrages die rechtliche Grundlage und wurde vom LRH somit als Maßstab für die Beurteilung herangezogen.

Ergebnis 4

Für jeden einzelnen Auftrag ist zur Festlegung des anzuwendenden Vergaberechtsbereiches der Auftragswert fachgerecht zu schätzen und die Berechnung in die Vergabedokumentation aufzunehmen. Der solcherart festgelegte Vergaberechtsbereich ist in den Ausschreibungsunterlagen dezidiert anzugeben.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Eine grobe Schätzung des Auftragswertes im Vorfeld ergab, dass nach Meinung der Abteilung Landesamtsdirektion/Informationstechnologie die Kosten jedenfalls im Oberschwellenbereich liegen würden. Eine detailliertere Schätzung war der Abteilung Landesamtsdirektion/Informationstechnologie nicht möglich, da es sich

bei dem Vorhaben (Parallelrechenzentrum), für das eine Consultingfirma gesucht wurde, um das erste derart komplexe Vorhaben in Österreich handelte. Von diversen Experten des Vergabewesens wird immer wieder empfohlen, im Zweifelsfall ein Oberschwellenverfahren zu wählen; dieser Empfehlung ist die Abteilung Landesamtsdirektion/Informationstechnologie gefolgt.

In der Broschüre „Vergabeanwalt Infoletter“ 3/2008 wird auf Seite 2 zur Problematik der Schätzung von Auftragswerten folgendes ausgeführt: „Der Gesetzgeber versteht unter dem geschätzten Auftragswert jenen Wert, den ein umsichtiger und sachkundiger öffentlicher Auftraggeber nach sorgfältiger Prüfung des relevanten Marktsegmentes und im Einklang mit den Erfordernissen betriebswirtschaftlicher Finanzplanung bei der Anschaffung der vergabegegenständlichen Sache veranschlagen würde ... Verfügt der Auftraggeber über einschlägige Erfahrungen bei der Beschaffung, so wird er sich – bei gleich bleibender Marktlage – vor allem an diesen Erfahrungswerten orientieren. Fehlt dem Auftraggeber die Kenntnis der Marktlage, so hat er sich – insbesondere bei komplexen Beschaffungsvorgängen – eines Sachverständigen zu bedienen.“

Die zusätzliche Einschaltung eines Sachverständigen – allein um den möglichen Auftragswert zu schätzen – schien verzichtbar, umso mehr, als ohnehin ein Oberschwellenverfahren gewählt wurde, also schon deshalb jedenfalls keine Benachteiligung einzelner Bieter gegeben war. Wie das Vergabeverfahren gezeigt hat, lagen die Angebotssummen zwischen 238.110,-- und 477.600,-- Euro, differierten also sehr stark. Es wäre daher wohl auch einem Sachverständigen nicht möglich gewesen, eine bessere Schätzung über den voraussichtlichen Auftragswert abzugeben. Die Einbindung eines Sachverständigen hätte daher nur zu unnötigen Verzögerungen des eigentlichen Verfahrens und unnötigen Kosten für das Land geführt.

NÖ Landesrechnungshof:

Die Stellungnahme wird hinsichtlich der konkreten Wahl des Vergabebereichs (Oberschwellenbereich) zur Kenntnis genommen. Die in der Stellungnahme angeführte „grobe Schätzung“ war jedoch weder dokumentiert noch wurde sie im Zuge der Erhebungen von der geprüften Stelle erwähnt.

Das NÖ Vergabegesetz verweist in weiten Bereichen des materiellen Vergaberechts auf das Bundesvergabegesetz 1997, BGBl I 1997/56 in der Fassung BGBl I 1999 (in der Folge als „BVergG 1997“ bezeichnet). Im Bericht wird daher dem jeweiligen Paragraph des NÖ Vergabegesetzes in Klammer der entsprechende Paragraph des BVergG 1997 hinzugefügt. Dort, wo dies zur leichteren Verständlichkeit erforderlich erscheint, erfolgt auch ein entsprechender Hinweis auf die im BVergG 1997 zitierte ÖNORM A 2050, Ausgabe 1. Jänner 1993.

Öffentlicher Auftraggeber war das Land NÖ, ausschreibende Stelle war die Abteilung LAD1-IT.

5.2 Wahl des Vergabeverfahrens

Bei den gegenständlichen Leistungen handelte es sich um prioritäre Dienstleistungen im Sinne von Anhang 3 BVergG 1997 (Kategorie 7, Datenverarbeitung und verbundene Tätigkeiten).

Dienstleistungen, die nicht zwingend zum gleichen Ergebnis führen, weil ihr wesentlicher Inhalt in der Lösung einer Aufgabenstellung durch Erbringung geistiger Arbeit besteht, galten als geistig-schöpferische Dienstleistungen³. Die Erstellung eines Konzeptes bildete den Hauptanteil der gegenständlichen Leistung, sodass es sich um den Sonderfall einer geistig-schöpferischen Dienstleistung gehandelt hat.

Gemäß § 21 NÖ Vergabegesetz (§ 80 Abs 1 und 2 BVergG 1997) konnten geistig-schöpferische Dienstleistungen im offenen Verfahren, im nicht offenen Verfahren nach vorheriger öffentlicher Bekanntmachung oder – falls die vertraglichen Spezifikationen nicht hinreichend genau beschreibbar waren – im Verhandlungsverfahren nach vorheriger öffentlicher Bekanntmachung vergeben werden.

Der Ausschreibungsgegenstand war ausreichend beschreibbar.

Für den Consulting-Auftrag ein offenes Verfahren zu wählen, war zum damaligen Zeitpunkt richtig und zulässig. Seit dem BVergG 2006 kommt für geistige Dienstleistungen, bei denen keine eindeutige und vollständige Leistungsbeschreibung möglich ist, nur ein Verhandlungsverfahren (mit oder ohne vorherige Bekanntmachung) in Frage.

5.3 Ausschreibungsunterlagen

5.3.1 Allgemeine Vertragsbedingungen

Ausschreibungsbasis waren die „Allgemeinen Vertragsbedingungen des Bundeslandes Niederösterreich für die Lieferung, Implementierung⁴, Einführung und Wartung von IT-Systemen und Internet-Applikationen bzw. sonstigen IT-Dienstleistungen (AVB IT)“ in der Ausgabe 2002. In weiterer Folge wird auf diese Fassung Bezug genommen.

Laut Angabe der Abteilung LAD1-IT basierte die AVB IT auf einer entsprechenden Ausarbeitung des Bundeskanzleramtes und wurde seinerzeit für das Land NÖ adaptiert.

5.3.1.1 Vermengung von Angebots- und Vertragsbestimmungen

In den Vertragsbestimmungen AVB IT waren teilweise auch Angebotsbestimmungen enthalten, zB in Punkt 1.5 „Der Auftragnehmer garantiert, dass er sein Angebot ... erstellt hat. Es dürfen ... im Angebot keinerlei Teile ... fehlen ...“ und im Punkt 9.1 „Der Bieter verpflichtet sich ... anzubieten.“

³ Definition „geistig-schöpferische Dienstleistungen“ gemäß ÖNORM A 2050-2000.

⁴ Implementierung: Umsetzung von Zielvorgaben

Gemäß § 14 Abs 1 NÖ Vergabegesetz (§ 37 Abs 1 BVergG 1997) sind „Vertragsbestimmungen ... geordnet, eindeutig und so umfassend festzulegen, dass ein eindeutiger Leistungsvertrag zustande kommen ... kann.“ Auf eine weitgehende Trennung zwischen Vergabe- bzw. Angebotsbestimmungen (für das Vergabeverfahren) und Vertragsbedingungen (für die Abwicklung des Vertrages) ist daher im Sinne einer besseren Verständlichkeit sowie höherer Rechtssicherheit der Ausschreibungsunterlagen zu achten.

Ergebnis 5

In den Allgemeinen Vertragsbestimmungen für IT-Leistungen sind die Vergabe- bzw. Angebotsbestimmungen von den Vertragsbestimmungen grundsätzlich zu trennen.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Die verwendeten AVB-IT (Allgemeine Vertragsbestimmungen für IT-Leistungen) wurden ursprünglich vom Bundeskanzleramt gemeinsam mit den Ländern unter Beiziehung eines Consultants (DDr. Jaburek) und unter Beiziehung von Vertretern der Wirtschaftskammer Österreich erstellt, um davor immer wieder auftretende Meinungsverschiedenheiten über die Vertragsgestaltung im IT-Bereich möglichst zu vermeiden und eine Einheitlichkeit zwischen den öffentlichen Auftraggebern herzustellen.

Die AVB-IT werden seit der Gründung der Bundesbeschaffungs-GmbH von dieser entsprechend den aktuellen gesetzlichen Entwicklungen weiter entwickelt und adaptiert. Die Abteilung Landesamtsdirektion/Informationstechnologie hat diese AVB übernommen und übernimmt (so wie die meisten Bundesländer) weiterhin jeweils die neuesten Versionen für aktuelle Vergabeverfahren, wobei nur der Titel in „Vertragsbestimmungen des Bundeslandes Niederösterreich“ abgeändert wird. Nach Ansicht der Abteilung Landesamtsdirektion/Informationstechnologie war und ist es zweckmäßig, sich in Vergabeverfahren dieser Vertragsbedingungen zu bedienen, soweit nicht ohnehin Vergabeverfahren für das Land von einem Rechtsanwaltsbüro bzw. der Bundesbeschaffungs-GmbH durchgeführt werden. Andere und bessere Vertragsbestimmungen bzw. -muster sind der Abteilung Landesamtsdirektion/Informationstechnologie nicht bekannt. Es erscheint auch nicht zielführend, selbst neue Bestimmungen zu entwickeln, weil die Wirtschaft die AVB-IT von vielen Vergabeverfahren im öffentlichen Bereich kennt und diese daher problemlos akzeptiert werden, weil sie von den Konzernrechtsvertretern meist bereits geprüft und approbiert wurden. Auch im gegenständlichen Vergabeverfahren gab es keinerlei Vorbehalte gegen die verwendeten Bestimmungen.

NÖ Landesrechnungshof:

Die Stellungnahme wird nicht zur Kenntnis genommen. Der Kritik des NÖ Landesrechnungshofes wird darin inhaltlich nicht widersprochen. Nicht eingeleitete Nachprüfungsverfahren sind jedenfalls kein Indiz für die Ordnungsmäßigkeit oder Mängelfreiheit von Ausschreibungsunterlagen.

Der NÖ Landesrechnungshof befürwortet ausdrücklich eine einheitliche und zweckmäßige Vorgangsweise, hält jedoch seine Forderung nach einer jeweils aktuellen gesetzeskonformen Adaptierung der Angebots- und Vertragsbestimmungen aufrecht. Sollten Allgemeine Vertragsbestimmungen, wie etwa die AVB-IT, nicht bzw. nicht mehr den generellen Anforderungen entsprechen, so könnte NÖ hier durchaus initiativ werden und zweckmäßige Änderungen anregen. Jedenfalls hätte erwartet werden können, dass – wenn etwa in einer Überschrift bzw. einer Unterlage auf NÖ Bezug genommen wird – NÖ Landesgesetze eingehalten werden. Dies gilt generell für die Einhaltung aller rechtlichen Vorgaben.

5.3.1.2 Ungenaue technische Spezifikationen

Im Punkt 2.3 wurde bezüglich der Verkabelung und Netzwerkkonzeption auf die Einhaltung der „ÖNORM EN 50.173 idgF bzw. an deren Stelle tretende ... Normen“ hingewiesen.

Diese Angaben waren zu ungenau. Von der ausschreibenden Stelle wäre zu erwarten gewesen, dass sie über die aktuellen technischen Vorschriften („Stand der Technik“) Bescheid weiß und diese zur Vertragsgrundlage macht. Gemäß § 14 NÖ Vergabegesetz (§ 37 BVergG 1997) sind technische Spezifikationen eindeutig festzulegen, sodass auch ein eindeutiger Leistungsvertrag zustande kommen kann.

Ergebnis 6

In Hinkunft sind bei der Erstellung von Ausschreibungsunterlagen die technischen Spezifikationen und Normen technischen Inhalts in der jeweils geltenden Fassung anzuführen.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

In Zukunft werden in Ausschreibungsunterlagen die technischen Spezifikationen und Normen in der jeweils geltenden Fassung angeführt werden.

NÖ Landesrechnungshof:

Die Stellungnahme wird zur Kenntnis genommen.

5.3.1.3 Unklare Bestimmungen

Der Punkt 2.15 betraf die Schulung des Auftraggebers: „Der Auftragnehmer übernimmt ohne gesonderte Verrechnung die Schulung der vorgesehenen Benutzer ... und wird ... gegen gesondertes Entgelt die flächendeckende Schulung aller Benutzer ... vornehmen ...“ Diese Formulierung war mehrdeutig, weil daraus nicht hervorging, ob die Benutzerschulung in die Preise einzurechnen war oder gesondert (zusätzlich) zu verrechnen war.

Der Punkt 4.2 betraf das Entgelt für Lieferungen, Miete und Leasing: „... Allgemeine Preissenkungen ... sind an den Auftraggeber ... weiterzugeben.“ Der Punkt 4.4 betraf das Entgelt für Dienstleistungen: „... Allgemeine Senkungen des Preisniveaus ... von mehr als 10 % oder allgemeine Preissenkungen des Auftragnehmers sind ... weiterzugeben.“ Dabei blieb unklar, was unter „allgemeinen Preissenkungen“ zu verstehen war. Üblicherweise werden Preisänderungen über branchenspezifische oder allgemeine Preisindizes berücksichtigt.

Der Punkt 10.6 betraf die Verzinsung: „Zurückzuzahlende Beträge sind mit einem Zinssatz von vier Prozent über dem Basiszinssatz zu verzinsen.“ Aus dieser Formulierung ging nicht klar hervor, ob sie beide Vertragspartner gleichermaßen betraf (zB aus der Sicht des Auftragnehmers im Fall einer Überzahlung). Zudem wäre wohl statt des Begriffes „Prozent“ der Begriff „Prozentpunkte“ richtig gewesen.

Ergebnis 7

Die Allgemeinen Vertragsbestimmungen für IT-Leistungen sind von unklaren Bestimmungen und unrichtigen Begriffen zu befreien.

*Stellungnahme der NÖ Landesregierung:
siehe Ergebnis 5*

NÖ Landesrechnungshof:

Die Stellungnahme wird nicht zur Kenntnis genommen. Der NÖ Landesrechnungshof verweist auf die Gegenäußerung zur Stellungnahme zu Ergebnis 5, die hier sinngemäß gilt.

5.3.1.4 Nicht kalkulierbare Risiken

Der Punkt 4.8 betraf ebenfalls die Änderung der Entgelte: „... Erhöhungen ... setzen voraus, dass sie in den ersten fünf Monaten desjenigen Kalenderjahres bekannt gegeben werden, das dem Kalenderjahr vorausgeht, in dem die Erhöhung wirksam werden soll.“ Diese Bestimmung setzt wohl vorahnende Fähigkeiten voraus oder verschiebt ansonsten allfällige Preisänderungen bewusst um ein Jahr, was für die Bieter jedenfalls ein nicht kalkulierbares Risiko darstellt.

Gemäß § 14 Abs 1 NÖ Vergabegesetz (§ 29 Abs 2) sind Ausschreibungsunterlagen so auszuarbeiten, dass die Preise ohne Übernahme nicht kalkulierbarer Risiken von den Bietern ermittelt werden können.

Ergebnis 8

Die Allgemeinen Vertragsbestimmungen für IT-Leistungen sind von Bestimmungen zu befreien, die für die Bieter unkalkulierbar sind oder nicht kalkulierbare Risiken enthalten.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

siehe Ergebnis 5

NÖ Landesrechnungshof:

Die Stellungnahme wird nicht zur Kenntnis genommen. Der NÖ Landesrechnungshof verweist auf die Gegenäußerung zur Stellungnahme zu Ergebnis 5, die hier sinngemäß gilt.

5.3.2 Vergabebestimmungen / Leistungsbeschreibung

Die Vergabebestimmungen und die Leistungsbeschreibung waren in einem Schriftstück mit dem Titel „Ausschreibung – Offenes Verfahren, IT-Wiederanlaufplanung und Serverkonsolidierung, Amt der NÖ Landesregierung, Abteilung Landesamtsdirektion/IT ...“ enthalten. Dieses Schriftstück wird im Folgenden mit „LB“ (Leistungsbeschreibung) bezeichnet.

In der LB waren die Vergabebestimmungen und die auftragspezifischen (technischen) Vertragsbestimmungen weitgehend vermengt.

Gemäß § 14 Abs 1 NÖ Vergabegesetz (§ 37 Abs 1 BVergG 1997) sind „Vertragsbestimmungen ... geordnet, eindeutig und so umfassend festzulegen, dass ein eindeutiger Leistungsvertrag zustande kommen ... kann.“ Auf eine weitgehende Trennung zwischen Vergabe- bzw. Angebotsbestimmungen (für das Vergabeverfahren) und Vertragsbedingungen (für die Abwicklung des Vertrages) ist daher im Sinne einer besseren Verständlichkeit sowie einer höheren Rechtssicherheit der Ausschreibungsunterlagen zu achten.

Ergebnis 9

In den auftragspezifischen Leistungsbeschreibungen sind die Vergabe- bzw. Angebotsbestimmungen von den technischen Vertragsbestimmungen grundsätzlich zu trennen.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Die Leistungsbeschreibung der gegenständlichen Ausschreibung beruhte auf einem Muster, das ebenso wie die AVB IT ursprünglich vom Bundeskanzleramt gemeinsam mit den Ländern unter Beiziehung eines Consultants (DDr. Jaburek) und unter Beiziehung von Vertretern der Wirtschaftskammer Österreich ausgearbeitet wurde. Die Abteilung Landesamtsdirektion/Informationstechnologie hat auf Basis dieses Musters diverse Vergabeverfahren ohne jeden Einspruch oder auch nur Schiedsverfahren abgewickelt. Offenbar hatten und haben daher Firmen mit dieser Vorgangsweise keinerlei Probleme. Nach Ansicht der Abteilung Landesamtsdirektion/Informationstechnologie war und ist es zweckmäßig sich in Vergabeverfahren dieser bewährten Muster zu bedienen, soweit nicht ohnehin Vergabeverfahren für das Land von einem Rechtsanwaltsbüro bzw. der BundesbeschaffungsgmbH durchgeführt werden und damit deren Unterlagen (die nach den gemachten Erfahrungen durchaus ähnlich aussehen) verwendet werden. Es erscheint

nicht zielführend, selbst neue Muster zu entwickeln, weil die Wirtschaft von vielen Vergabeverfahren im IT-Bereich diese Form von Ausschreibungen gewohnt ist. Auch im gegenständlichen Vergabeverfahren gab es keinerlei Vorbehalte gegen den verwendeten Ausschreibungstext.

NÖ Landesrechnungshof:

Die Stellungnahme wird nicht zur Kenntnis genommen. Der NÖ Landesrechnungshof weist ausdrücklich darauf hin, dass er die Verwendung von Mustern usw. für zweckmäßig hält. Dies darf jedoch nicht dazu führen, dass gesetzlichen Bestimmungen nicht entsprochen wird. Dazu sind die Muster usw. jedenfalls an die jeweiligen rechtlichen Verhältnisse anzupassen. Weiters lässt sich aus der Akzeptanz von Regelungen durch die Bieter oder Bewerber nicht schließen, dass diese Regelungen gesetzeskonform, zweckmäßig, nachvollziehbar oä. sind.

5.3.2.1 Leistungsoptionen

In den LB-Punkten 1.4, 4.5.2 und 4.5.3 wurden zusätzliche Leistungen beschrieben, welche wahlweise (optional) vergeben werden sollten:

- „Abwicklung einer EU-weiten Ausschreibung auf Basis der zuvor erarbeiteten Ausschreibungsunterlagen bis zur Erstellung eines Vergabevorschlages
- Begleitende Überwachung und Abnahme der zuvor von der Abteilung LAD1-IT beauftragten Leistungen“

Die optionalen Leistungen waren nur sehr oberflächlich und grob beschrieben. Voraussetzungen oder Bedingungen zur Ziehung der Optionen waren nicht bekannt. Die Preise für die Optionen waren daher nur mit großem Risiko zu kalkulieren.

Gemäß § 14 Abs 1 NÖ Vergabegesetz (§ 29 Abs 2 BVergG 1997) waren „Ausschreibungsunterlagen so auszuarbeiten, dass ... die Preise ... ohne Übernahme nicht kalkulierbarer Risiken von den Bietern ermittelt werden können.“

Gemäß LB-Punkt 1.11 waren Teilangebote nicht zulässig. Den Bietern stand es demnach nicht frei, einzelne Teile der ausgeschriebenen Leistung, beispielsweise die genannten Optionen, anzubieten oder nicht.

Diese Bestimmung in der LB widersprach § 13 Abs 1 NÖ Vergabegesetz (§ 24 Abs 5 BVergG 1997), wo festgelegt war: „Soll die Möglichkeit für eine Vergabe in Teilen gewahrt bleiben, ... ist dem Bieter die Möglichkeit einzuräumen, nur einzelne dieser Teile der Leistung anzubieten. Ein bloßer Vorbehalt allfälliger Teilleistungsvergabe ist unzulässig.“⁵

⁵ Inhaltsgleiche Bestimmung ist auch im BVergG 2006 enthalten.

Ergebnis 10

Die vergabegesetzlichen Grundsätze für die Ausschreibung und Vergabe von Teilleistungen sind einzuhalten. Ein Vorbehalt allfälliger Teilleistungsvergaben ist zu unterlassen.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Die Abteilung Landesamtsdirektion/Informationstechnologie ist der Ansicht, gerade durch die optional zu beauftragenden Leistungen den richtigen Weg gegangen zu sein, wobei sich diese Ansicht auf die in der Folge auszugsweise wiedergegebene Meinung anerkannter Vergaberechterspezialisten stützt:

Die Leistungen der Phase 2 und Phase 3 wurden in der Ausschreibungsunterlage an mehreren Stellen als optionale Leistungen gekennzeichnet (Punkt 1.4.2f, Punkt 4.5, Punkt 6.4 und Punkt 8.1). In Punkt 4.5, fünfter Absatz am Ende, ist zudem festgehalten, dass die Phase 2 erst nach Vorliegen des Konzeptes der Phase 1 und die Phase 3 erst nach Abschluss des Vergabeverfahrens der Phase 2 vergeben werden.

Nach der Judikatur des Obersten Gerichtshofes ist eine Option ein Vertrag, durch den eine Partei das Recht erhält, ein inhaltlich vorausbestimmtes Schuldverhältnis in Geltung zu setzen. Die Option gewährt somit ein Gestaltungsrecht (OGH 12.9.2001, 4 Ob 159/01p). Damit erhält der Optionsberechtigte aus dem Vertrag das Recht, durch eine einseitige Erklärung, Leistungen, die im Vertrag bestimmt sind, zu den vom Optionsgeber angebotenen Preisen abzurufen. Für den Optionsempfänger ergibt sich keine Abnahmeverpflichtung.

Unstrittig ist, dass die Ausschreibung von optionalen Leistungen vergaberechtlich grundsätzlich zulässig ist. Bei Dienstleistungsaufträgen ermöglichen Optionen den stufenweisen Abruf von Leistungen entsprechend den Bedürfnissen des Auftraggebers im Einzelfall (Heid in Heid/Preslmayr, Handbuch Vergaberecht [2005] 82). Der Inhalt und Umfang optionaler Leistungen sowie die Dauer der Ausübung des Optionsrechtes müssen in der Ausschreibungsunterlage definiert werden. In der gegenständlichen Ausschreibung wurde dies in den Punkten 1.4 sowie 4.5 vorgenommen.

Die Einräumung einer Option in einem Vergabeverfahren erfolgt rechtswirksam mit dem Zuschlag in diesem Verfahren. Damit erhält der Auftraggeber das einseitige Recht, die Option im Rahmen der ursprünglichen Optionsvereinbarung und innerhalb der Geltungsdauer der Option beim Auftragnehmer abzurufen.

Mit Schreiben vom 13.3.2003 wurde dem Auftragnehmer der Zuschlag wie folgt erteilt:

„Wir beauftragen Sie daher hiermit zur Erbringung der Leistungen entsprechend Ihrem Angebot vom 12.12.2002 und zwar vorerst nur zu den Leistungen gemäß Punkt 4.5.1 zum Preis von EUR 126.750,-- exkl. USt.“

Damit wurde dem Bestbieter der Zuschlag für die Erbringung der definitiven Leistungen der Phase 1 erteilt. Aus der Wortfolge „zwar vorerst nur zu den Leistungen gemäß Punkt 4.5.1“ lässt sich nicht ableiten, dass das Land als Auftrag-

geber auf die Ausübung der Optionen hinsichtlich der Leistungen der Phase 2 und der Phase 3 verzichtet hat. Vielmehr lässt diese Formulierung den Schluss zu, dass sich das Land den Abruf der optionalen Leistungen gemäß Punkt 4.5 der Ausschreibungsunterlage zu einem späteren Zeitpunkt vorbehalten hat. Damit wurde auch das einseitige Recht des Auftraggebers zur Ausübung der Optionen zugeschlagen.

Sofern die Ausübung der Option innerhalb des in der Ausschreibung festgelegten Rahmens erfolgt, ist kein selbständiges Vergabeverfahren zur Beschaffung der optionalen Leistungen durchzuführen (Heid in Heid/Preslmayr, Handbuch Vergaberecht [2005] 82). Die optionalen Leistungen waren bereits Gegenstand eines Vergabeverfahrens und wurden damit dem Wettbewerb unterzogen.

In Punkt 4.5 wurde festgelegt, dass die Vergabe der Leistungen der Phase 2 erst nach Vorliegen des Konzeptes der Phase 1 erfolgen wird. Mit Schreiben vom 12.9.2003 erfolgte durch das Land unter Hinweis auf das gegenständliche Vergabeverfahren und die Abnahme der Leistungen der Phase 1 der Abruf der optionalen Leistungen der Phase 2.

Damit hat das Land sein einseitiges Recht auf Abruf der Leistungen der Phase 2 nach Beendigung der Phase 1, das ihm mit Zustandekommen des Vertrages durch das Zuschlagsschreiben vom 13.3.2003 eingeräumt wurde, ausgeübt.

Eine Überschreitung des in der Ausschreibung festgelegten Rahmens zur Ausübung der Option ist nicht ersichtlich. Damit erfolgte die Beschaffung der Leistungen der Phase 2 auf Grund des Vergabeverfahrens „IT-Wiederanlaufplanung und Serverkonsolidierung“ durch Ausübung der eingeräumten Option. Die Durchführung eines selbständigen Vergabeverfahrens zur Beschaffung dieser optionalen Leistungen war nicht erforderlich. Insofern ist im Abruf der optionalen Leistungen der Phase 2 auch keine unzulässige Direktvergabe zu erblicken.

In Punkt 4.5 wurde weiters festgelegt, dass die Vergabe der Leistungen der Phase 3 erst nach Abschluss des Vergabeverfahrens der Phase 2 erfolgen wird. Die Auftragserteilung für Phase 3 erfolgte mit Schreiben des Auftraggebers vom 28.4.2004 wiederum unter Hinweis auf das gegenständliche Vergabeverfahren und auf die Beendigung der Phase 2.

Auch mit diesem Auftrag wurde das einseitige Recht des Landes auf Abruf der Leistungen der Phase 3 ausgeübt.

Eine Überschreitung des in der Ausschreibung festgelegten Rahmens zur Ausübung der Option ist auch bei der Beauftragung der Phase 3 nicht ersichtlich. Damit erfolgte die Beschaffung der Leistungen der Phase 3 auf Grund des Vergabeverfahrens „IT-Wiederanlaufplanung und Serverkonsolidierung“ durch Ausübung der eingeräumten Option. Die Durchführung eines selbständigen Vergabeverfahrens zur Beschaffung dieser optionalen Leistungen war nicht erforderlich. Insofern ist auch im Abruf der optionalen Leistungen der Phase 3 keine unzulässige Direktvergabe zu erblicken.

Zusammenfassend wird daher festzuhalten, dass die Beauftragung der Phasen 2 und 3 auf Basis des im Vergabeverfahren „IT-Wiederanlaufplanung und Server-

konsolidierung“ erteilten Zuschlages vom 13.3.2003 und im Rahmen der vertraglich einräumten Optionen erfolgte. Es handelte sich dabei entgegen der Ansicht des Landesrechnungshofes nicht um Teilleistungen. Eine Direktvergabe liegt damit nicht vor.

NÖ Landesrechnungshof:

Die Stellungnahme wird nicht zur Kenntnis genommen. In ihr wurde auf die im Bericht zitierten Vergabegrundsätze nicht eingegangen. Insbesondere wurde auf den Widerspruch zwischen dem vergabegesetzlichen Verbot von Teilleistungsvorbehalten und der Zulässigkeit von Optionen nicht eingegangen.

Der NÖ Landesrechnungshof hat in seinen Ausführungen nicht erwähnt, dass er Optionen für nicht zulässig hält. Jedoch muss der Inhalt einer Option – wie in der Stellungnahme selbst angeführt – so ausreichend konkretisiert sein, dass der Vertragsinhalt zu Leistung und Gegenleistung unveränderlich feststeht, was bei den geprüften Optionen jedenfalls nicht der Fall war.

Die Vergabeentscheidung der NÖ Landesregierung vom 25. Februar 2003 lautete: „Mit der Firma ... ist ein Vertrag abzuschließen. Die Kosten betragen € 238.110,00 (inkl. USt).“ Der Beschluss der NÖ Landesregierung hat somit die beiden Optionen mit eingeschlossen. Die Vergabemitteilung der ausschreibenden Stelle hat diesen Beschluss jedoch nicht umgesetzt.

5.3.2.2 Zuschlagsfrist

Die Zuschlagsfrist betrug 6 Monate. Sie wurde in zwei unterschiedlichen LB-Punkten geregelt: Punkt 1.13, Bindefrist der Angebote, und Punkt 1.20, Zuschlagsfrist.

Gemäß § 14 Abs 1 NÖ Vergabegesetz (§ 41 Abs 2 BVergG 1997) war die „... Zuschlagsfrist kurz zu halten. Sie darf drei Monate nicht überschreiten, sofern nicht in Einzelfällen aus zwingenden Gründen ... ein längerer Zeitraum angegeben war; dieser darf sechs Monate nicht überschreiten.“

Der LRH konnte keine zwingenden Gründe ausmachen, welche eine sechsmonatige Zuschlagsfrist gerechtfertigt hätten. Tatsächlich erfolgte der Zuschlag innerhalb von 13 Kalenderwochen.

Ergebnis 11

Die vergaberechtlichen Bestimmungen für die Festlegung einer kurzen Zuschlagsfrist sind zu beachten. Die Zuschlagsfrist ist in den Ausschreibungsunterlagen eindeutig darzustellen.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Die vergaberechtlichen Bestimmungen wurden auch in der gegenständlichen Ausschreibung mit einer Zuschlagsfrist von 6 Monaten eingehalten, da das Vergabegesetz die Möglichkeit der Verlängerung der Zuschlagsfrist vorsah und nur diese gesetzlich vorgesehene Möglichkeit genutzt wurde. In den Ausschreibungsunterlagen wurde eindeutig auf die geplante Zuschlagsfrist von 6 Monaten verwiesen.

Eine derart lange Zuschlagsfrist zu planen schien sinnvoll, um nicht bei allfällig notwendigen, zusätzlichen Recherchen im Zuge der Angebotsprüfung oder akuten dringenderen Arbeiten über die 3-Monatsfrist zum kommen und damit aus diesem formalen Grund einen Einspruch gegen den Zuschlag zu riskieren. Dass der Zuschlag innerhalb von 13 Wochen erfolgt ist, zeigt deutlich, dass die 3-monatige Zuschlagsfrist knapp eingehalten wurde und schon beim kleinsten Problem (z.B. Regierungsbeschluss um eine Woche später) eine Verlängerung der Zuschlagsfrist notwendig geworden wäre, womit die Wahrscheinlichkeit eines Einspruchs wohl gestiegen wäre. Im Übrigen regelt mittlerweile das BVergG 2006 im § 112, dass die Zuschlagsfrist 5 Monate nicht überschreiten darf und in Einzelfällen ein längerer Zeitraum bis zu sieben Monate möglich ist. Offenbar hat auch der Gesetzgeber erkannt, dass die seinerzeitige Frist von standardmäßig drei Monaten generell zu kurz war.

NÖ Landesrechnungshof:

Die Stellungnahme wird nicht zur Kenntnis genommen. Der Stellungnahme sind keine zwingenden Gründe zu entnehmen, welche eine sechsmonatige Zuschlagsfrist hätte rechtfertigen können, insbesondere in Anbetracht der äußerst kurzen, weniger als zweimonatigen, Angebotsfrist für den komplexen Leistungsgegenstand. Weiters können Bestimmungen aus heutigen Bundesgesetzen nicht zur Rechtfertigung der damaligen Vorgangsweise herangezogen werden.

5.3.2.3 Lehrlingsbeschäftigung

Im LB-Punkt 3.4 war vorgesehen, die Beschäftigung von Lehrlingen bei der Vergabe des Auftrages zu berücksichtigen. Die Bieter hatten entsprechende Nachweise hiezu vorzulegen. Ein Schema zu einer objektiven Bewertung der diesbezüglichen Bieterangaben war in der LB nicht enthalten.

Auch bei den Zuschlagskriterien im LB-Punkt 1.18 war die Lehrlingsbeschäftigung nicht enthalten. Aus der LB ging auch nicht hervor, ob es sich hierbei um ein Eignungskriterium (Musskriterium) handeln sollte.

Somit war die beabsichtigte Berücksichtigung der Lehrlingsbeschäftigung bei der Vergabe des Auftrages mangels Bewertungsschema nicht möglich und wäre dies auch unzulässig gewesen, da die Lehrlingsbeschäftigung nicht als Zuschlagskriterium definiert war. Im Zuge der Angebotsprüfung blieben die Angaben der Bieter über ihre Lehrlingsbeschäftigung daher unberücksichtigt.

Ergebnis 12

Sollte auch in Zukunft beabsichtigt sein, die Beschäftigung von Lehrlingen bei Vergaben als Zuschlagskriterium zu berücksichtigen, sind entsprechend nachprüfbar Nachweise von den Bietern zu verlangen. Ein objektives Bewertungsschema ist zu erarbeiten und im Sinne des Transparenzgebotes in den Ausschreibungsunterlagen festzulegen.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Da sich auch bei nachfolgenden Ausschreibungen gezeigt hat, dass in diesem Marktsegment Lehrlinge kaum vernünftig beschäftigt werden können, wird schon seit längerem in Ausschreibungsunterlagen die Frage nach der Lehrlingsbeschäftigung nicht mehr gestellt.

NÖ Landesrechnungshof:

Die Stellungnahme wird zur Kenntnis genommen.

5.3.2.4 Eignungskriterien

Gemäß § 13 Abs 1 NÖ Vergabegesetz (§ 16 Abs 1 BVergG 1997) waren „Aufträge über Leistungen ... an befugte, leistungsfähige und zuverlässige Unternehmer ... zu vergeben.“ Die Leistungsfähigkeit musste in finanzieller, wirtschaftlicher und technischer Hinsicht gegeben sein. Eignungskriterien (§ 18 Abs 1 NÖ Vergabegesetz) stellen nicht diskriminierende *unternehmerbezogene* Mindestanforderungen (Musskriterien) dar und sind solcherart von *auftragsbezogenen* Zuschlagskriterien zu unterscheiden. Diese grundsätzliche Unterscheidung zwischen Eignungs- und Zuschlagskriterien verlangt in der Vergabepaxis auch eine entsprechend differenzierte Darstellung in den Ausschreibungsunterlagen. Zum Nachweis der Eignung konnte der Auftraggeber vom Bieter die Vorlage bestimmter Unterlagen verlangen.

In der gegenständlichen Ausschreibung erfolgte im LB-Punkt 3, Fragenkatalog zum Bieter, die Darstellung der Eignungskriterien und der Zuschlagskriterien undifferenziert. Mindestanforderungen hinsichtlich der Eignung der Bieter waren nicht festgelegt.

Ergebnis 13

In den Ausschreibungsunterlagen sind die Eignungs- und Zuschlagskriterien differenziert darzustellen. Als Eignungskriterien sind jene Mindestanforderungen festzulegen, welche die Bieter zu einer Teilnahme am jeweiligen Vergabeverfahren grundsätzlich berechtigen.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Vor Gültigkeit des Bundesbeschaffungsgesetzes 2002 war die Notwendigkeit der Differenzierung von Eignungs- und Zuschlagskriterien noch nicht in dem großen Maße gegeben wie danach. Ab Gültigkeit des Bundesbeschaffungsgesetzes 2002 bzw. des Bundesbeschaffungsgesetzes 2006 wurde bei nachfolgenden Ausschreibungen bereits sehr genau auf die Differenzierung von Eignungs- und Zuschlagskriterien geachtet. Dies wird auch in Zukunft so gehandhabt werden.

NÖ Landesrechnungshof:

Die Stellungnahme wird zur Kenntnis genommen, weil in Aussicht gestellt wurde, dass in Hinkunft die im Bundesvergabegesetz 2006 enthaltenen Bestimmungen über die Eignungs- und Zuschlagskriterien genau einhalten werden.

5.3.2.5 Zuschlagskriterien

Im LB-Punkt 1.18 war das Bestbieterprinzip festgelegt. Dies entsprach § 17 NÖ Vergabegesetz (§ 53 BVergG 1997), wonach „der Zuschlag dem technisch und wirtschaftlich günstigsten Angebot gemäß den ... festgelegten Kriterien zu erteilen“ war.

Folgende Zuschlagskriterien waren mit ihrer Gewichtung festgelegt:

- | | |
|---------------------------------------|------|
| • Kosten (Preis) | 30 % |
| • Referenzen | 25 % |
| • Klarheit und Qualität des Konzeptes | 25 % |
| • Qualifikation des Personals | 20 % |

Die genannten Zuschlagskriterien und deren Gewichtung waren für den gegenständlichen Auftrag sachlich gerechtfertigt und damit auch grundsätzlich zulässig.

Abgesehen vom Preiskriterium stellten sie jedoch lediglich Grobkriterien dar, aus denen nicht hervorging, worauf es dem Auftraggeber konkret ankam. Durch die Angabe von Subkriterien hätte eine entsprechende Konkretisierung der Grobkriterien erfolgen müssen.

5.3.2.6 Qualifikation des Personals

Im LB-Punkt 3.7, Qualifikation des Personals, war von den Bietern die Anzahl ihres qualifizierten Personals für folgende IT-Sparten bzw. IT-Qualifikationen tabellarisch anzugeben:

Projektleiter, Netzwerk (LAN), Netzwerk (WAN), Microsoft, Novell, Storage⁶, Internet

Dabei war zu differenzieren, wieweit das angegebene Personal direkt beim Bieter, im Konzern des Bieters, bei Mitbietern oder bei Subauftragnehmern beschäftigt war sowie die Anzahl der jeweils für den konkreten Auftrag vorgesehenen Personen.

Die ausschreibende Stelle begnügte sich demnach mit einer quantitativen Angabe der jeweiligen Personenanzahl. Nicht nachgefragt wurden konkrete Qualifikationen, obwohl die Personalqualifikation als Zuschlagskriterium festgelegt war.

Ergebnis 14

Bei geistigen Dienstleistungen ist, falls die Personalqualifikation als Zuschlagskriterium festgelegt ist, die Personalqualität anhand konkreter Kriterien bzw. Ausbildungen abzufragen. Dementsprechend ist in die Ausschreibungsunterlagen ein nachvollziehbares objektives Bewertungsschema aufzunehmen.

⁶ Storage: Lagerung, Speicherung (von Daten)

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Bereits seit Gültigkeit des BVerG 2002 wird die Personalqualifikation anhand konkreter Kriterien bzw. Ausbildungen abgefragt, wenn sie als Zuschlagskriterium festgelegt ist. Dies wird natürlich auch weiterhin so gehandhabt werden.

NÖ Landesrechnungshof:

Die Stellungnahme wird zur Kenntnis genommen. Der NÖ Landesrechnungshof erwartet, dass nachvollziehbare Bewertungsschemata in die Ausschreibungsunterlagen aufgenommen werden.

5.3.2.7 Referenzen

Referenzen waren ein Zuschlagskriterium. Im LB-Punkt 3.8, Referenzen, hatten die Bieter „Referenzen ähnlicher Aufträge“ anzuführen, welche in den letzten drei Jahren vom Bieter (auch innerhalb einer Arbeitsgemeinschaft) abgewickelt worden waren. Für die Referenzaufträge waren in der LB konkrete Fragen formuliert, welche von den Bietern zu beantworten waren.

Die in den Ausschreibungsunterlagen formulierten Fragen zu den Referenzprojekten waren weitgehend qualitätsorientiert und grundsätzlich sachlich gerechtfertigt.

Ein Bewertungsschema, aus welchem die Bewertungskriterien, die maximale Bewertungsziffer bzw. andere bewertungsrelevante Angaben hervorgegangen wären, war in der LB jedoch nicht enthalten. Der vom Auftraggeber beabsichtigte Bewertungsmodus war für die Bieter somit nicht erkennbar.

Der Grundsatz des freien und lautereren Wettbewerbes beinhaltet auch das Recht der Bieter auf transparente Zuschlagskriterien. Zur Anwendung vorgesehene Bewertungsschlüssel müssen daher den Bietern bekannt sein.

Ergebnis 15

Im Fall des Bestbieterprinzips ist für die Zuschlagskriterien ein für die Bieter nachvollziehbares Bewertungsschema (Matrix) zu erstellen und in die Ausschreibungsunterlagen aufzunehmen.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Die Abteilung Landesamtsdirektion/Informationstechnologie ist der Meinung, dass im Vergabeverfahren sehr wohl transparente Zuschlagskriterien verwendet wurden. Bei der gegenständlichen Ausschreibung war, wie vom Landesrechnungshof richtigerweise festgestellt, das NÖ Vergabegesetz, LGBL 7200-6 anzuwenden. Im Lichte dieses damals geltenden Vergabegesetzes war die Transparenz ausreichend, was sich auch dadurch manifestiert, dass es weder zu einem Schiedsgerichtsverfahren noch zu einem Einspruch seitens der nicht berücksichtigten Firmen gekommen ist. Wenn also selbst jene Firmen, die den Auftrag nicht erhalten haben, keine Mängel und eine ausreichende Transparenz feststellen konnten, erscheint der Abteilung Landesamtsdirektion/Informationstechnologie

die Transparenz in ausreichendem Maße gegeben gewesen zu sein. Unbestritten ist, dass durch das Bundesvergabegesetz 2002 und noch mehr durch das Bundesvergabegesetz 2006 eine erhöhte Transparenz für Zuschlagskriterien notwendig wurde und diese auch bei neuen Ausschreibungen natürlich angewendet wird.

NÖ Landesrechnungshof:

Die Stellungnahme wird insofern zur Kenntnis genommen, als bei neuen Vergabeverfahren das Transparenzgebot vermehrt beachtet werden wird. Hinsichtlich des geprüften Vergabeverfahrens bleibt der NÖ Landesrechnungshof bei seiner Beurteilung, dass der Bewertungsmodus für die Bieter nicht erkennbar war. Nicht eingeleitete Nachprüfungsverfahren sind im Übrigen kein Indiz für die Ordnungsmäßigkeit oder Mängelfreiheit von Vergabeverfahren.

5.3.2.8 Personalaufwand des Auftraggebers

Gemäß den LB-Punkten 4.5.1.1 bis 4.5.1.9 mussten die Bieter zusätzliche Angaben machen. Die ausschreibende Stelle erfragte zB den Personalaufwand des *Auftraggebers* bei der Umsetzung des Auftrages.

Diese Fragen konnten wegen fehlender grundlegender Angaben in den Ausschreibungsunterlagen von den Bietern zum Angebotszeitraum nicht seriös beantwortet werden. Die Angaben waren außerdem nicht zuschlagsrelevant (kein Zuschlagskriterium).

Der Personaleinsatz auf Seiten des Auftraggebers für die Abwicklung eines Projekts stellt am Beginn eine wesentliche Frage dar. Deren Beantwortung hängt in erster Linie jedoch von den quantitativen und qualitativen Personalressourcen des Auftraggebers bzw. der Projektleitung ab und fällt in erster Linie in dessen bzw. deren Verantwortlichkeit.

Nicht zuschlagsrelevante Bieterlücken sollten in künftigen Ausschreibungsunterlagen unterbleiben.

5.3.3 Fragen zum Leistungsgegenstand

In der Ausschreibung war vorgesehen, dass allfällige Fragen der interessierten Unternehmer schriftlich bis spätestens 11. November 2002 bei der ausschreibenden Stelle einlangen müssen. Um alle interessierten Unternehmer gleich zu behandeln, war vorgesehen, dass alle Antworten von der ausschreibenden Stelle am 14. November 2002 auf der Homepage des Landes NÖ veröffentlicht werden.

Die in der Ausschreibung festgelegte Vorgangsweise hinsichtlich von Fragen zur Ausschreibung und deren Beantwortung wurde vom LRH positiv beurteilt.

Bis zum vorgesehenen Termin sind insgesamt 43 Fragen bei der ausschreibenden Stelle eingegangen. Die Vielzahl der Fragen und deren Inhalt wurden vom LRH als Hinweis gewertet, dass die Leistungsbeschreibung nicht genau genug war.

5.3.4 Fragebeantwortung

Die Beantwortung der Fragen durch die ausschreibende Stelle erfolgte teils eingehend, teils unterschiedlich im Hinblick auf Detailliertheit und Aussagekraft.

Das 14-seitige Dokument wurde der Ausschreibung entsprechend rechtzeitig im Internet veröffentlicht und damit allen interessierten Unternehmern zur Kenntnis gebracht.

5.4 Ausschreibungsphase

5.4.1 Bekanntmachung

Die EU-weite Bekanntmachung durch das Amt für amtliche Veröffentlichungen erfolgte mit 8. Oktober 2002. Die Bekanntmachung auf nationaler Ebene erfolgte über den Lieferanzeiger (ein Service der Wiener Zeitung) und in den Amtlichen Nachrichten der NÖ Landesregierung.

Die Bestimmungen über den Inhalt und die Vorgehensweise bei der Bekanntmachung wurden eingehalten.

5.4.2 Kostenvergütung

Die Ausschreibungsunterlagen umfassten rund 60 Seiten auf Papier sowie einen Datenträger. Für eine Parie der Ausschreibungsunterlagen wurde von den interessierten Unternehmern ein Kostenbeitrag von € 30,00 eingehoben. Die Ausschreibungsunterlagen konnten ab 21. Oktober 2002 angefordert bzw. abgeholt werden.

Gemäß der Vorschrift „Kostenvergütung für Ausschreibungsunterlagen“ war eine Kostenvergütung für kopierte oder gedruckte Ausschreibungsunterlagen pro Seite von € 0,14 und pro Datenträger von € 10,00 festgesetzt. Die Kostenvergütung für die Ausschreibungsunterlagen samt Datenträger hätte demnach maximal € 20,00 betragen dürfen.

Ergebnis 16

Kostenvergütungen sind für Ausschreibungsunterlagen gemäß der Vorschrift „Kostenvergütung für Ausschreibungsunterlagen“ zu bemessen.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Kostenvergütungen für Ausschreibungsunterlagen werden in Zukunft gemäß der Vorschrift „Kostenvergütungen für Ausschreibungsunterlagen“ (niedriger) bemessen werden. Die Relevanz ist allerdings deswegen gering, da mittlerweile alle Ausschreibungsunterlagen im Internet zum Download zur Verfügung gestellt werden und gerade im IT-Bereich keine Firma mehr Papierunterlagen anfordert.

NÖ Landesrechnungshof:

Die Stellungnahme wird zur Kenntnis genommen.

5.4.3 Angebotsfrist

Frist für die letztmögliche Angebotsabgabe war der 13. Dezember 2002 um 10:00 Uhr. Der Zeitraum vom frühesten Zeitpunkt der Abholung der Ausschreibungsunterlagen und der Angebotsfrist betrug 53 Tage. Die gemäß § 18 Abs 4 NÖ Vergabegesetz (§ 67 BVerG 1997) festgelegte Mindestfrist für den Eingang der Angebote betrug beim offenen Verfahren 52 Tage.

Die festgesetzte Angebotsfrist entsprach der gesetzlichen Mindestfrist. Der LRH beurteilte die Angebotsfrist in Bezug auf den komplexen Leistungsgegenstand jedoch für zu kurz.

5.5 Zuschlagsverfahren

5.5.1 Eingangsverzeichnis

Die ausschreibende Stelle hat den Eingang der Angebote in der Reihenfolge ihres Einlangens ordnungsgemäß in ein Verzeichnis eingetragen und die Nummer des Einlangens am Angebotsumschlag vermerkt. Gemäß diesem Eingangsverzeichnis haben sieben Unternehmen rechtzeitig Angebotskuverts abgegeben.

5.5.2 Angebotseröffnung

Die Angebotseröffnung begann ausschreibungsgemäß am 13. Dezember 2002 um 10:15 Uhr und war um 10:40 Uhr zu Ende.

Ein Bieter hat neben dem Hauptangebot auch ein Alternativangebot gelegt. Dieses Alternativangebot wurde bei der Angebotseröffnung nicht erwähnt bzw. war in der Dokumentation nicht enthalten.

Gemäß § 16 Abs 2 NÖ Vergabegesetz (Punkt 4.2.6 ÖNORM A 2050) sind bei der Angebotseröffnung auch die entsprechenden Daten von allfälligen Alternativangeboten zu verlesen und zu dokumentieren.

Ergebnis 17

Bei Angebotseröffnungen sind alle gesetzlich vorgesehenen Daten – auch von Alternativangeboten – zu verlesen und zu dokumentieren.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Bereits seit Gültigkeit des BVerG 2002 werden bei Angebotseröffnungen alle gesetzlich vorgesehenen Daten – auch von Alternativangeboten – verlesen und dokumentiert. Dies wird auch in Zukunft so gehandhabt werden.

NÖ Landesrechnungshof:

Die Stellungnahme wird zur Kenntnis genommen.

Von den Hauptangeboten wurden die gesetzlich geforderten Daten verlesen und vermerkt.

Die Dokumentation der Angebotseröffnung erfolgte auf neun verschiedenen Schriftstücken: Deckblatt, Anwesenheitsliste und für jedes der sieben Angebote ein eigenes Dokument.

Die Art und Weise der Dokumentation der Angebotseröffnung war unzweckmäßig. Wie in vielen anderen ausschreibenden Stellen der NÖ Landesverwaltung sollte die Dokumentation einer Angebotseröffnung in einem einzigen Dokument vorgenommen werden.

Ergebnis 18

Die Dokumentation von Angebotseröffnungen ist in Hinkunft zweckmäßiger jeweils in einem einzigen Dokument (Angebotseröffnungsniederschrift) vorzunehmen. Diesbezüglich wird empfohlen, in Anlehnung an bereits vorhandene Vorbilder, ein entsprechendes Standardformular zu erarbeiten und zu verwenden.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Die Dokumentation von Angebotseröffnungen erfolgte bisher auf Basis von Standardformularen, die vom Bundeskanzleramt gemeinsam mit den Bundesländern und dem Consultant DDr. Jaburek entwickelt worden waren. Wegen der entsprechenden Flexibilität erscheinen sie auch weiterhin sinnvoll. Sie werden allerdings in Zukunft gescannt und in einem einzigen Dokument im elektronischen Akt dokumentiert werden, womit der Anregung des Landesrechnungshofes nach Ansicht der Abteilung Landesamtsdirektion/Informationstechnologie entsprochen wäre.

NÖ Landesrechnungshof:

Die Stellungnahme wird nicht zur Kenntnis genommen. Mit der vorgeschlagenen Vorgangsweise wird die empfohlene zweckmäßige Vereinfachung nicht erreicht; im Gegensatz dazu wird noch ein zusätzliches (Gesamt-)Dokument erzeugt. Der NÖ Landesrechnungshof verweist nochmals auf entsprechend positive Vorbilder innerhalb der Landesverwaltung, wo eine einzige Angebotseröffnungsniederschrift eine vollständige und nachvollziehbare Dokumentation gewährleistet und somit dem Transparenzgebot entsprochen wird.

5.5.3 Angebotsprüfung

Die Angebotsprüfung wurde von Mitte Dezember 2002 bis Mitte Februar 2003 von den Mitarbeitern der ausschreibenden Stelle LAD1-IT vorgenommen.

Die Dokumentation erfolgte im Sammelbogen „Bewertungen“, welcher fünf verschiedene Dokumente enthielt.

Die Art und Weise der Dokumentation der Angebotsprüfung war unzweckmäßig. Wie in vielen anderen ausschreibenden Stellen der NÖ Landesverwaltung sollte die Dokumentation einer Angebotsprüfung in einem einzigen Dokument vorgenommen werden.

Ergebnis 19

Die Dokumentation von Angebotsprüfungen ist zweckmäßig jeweils in einem einzigen Dokument (Angebotsprüfungsniederschrift) vorzunehmen. Weiters wird empfohlen, in Anlehnung an bereits vorhandene Vorbilder ein entsprechendes Standardformular zu erarbeiten und zu verwenden.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Die Dokumentation von Angebotsprüfungen bei Standardvergabeverfahren (PC's etc.) wird in Zukunft in einem einzigen Dokument vorgenommen werden, soweit die Vergabe nicht ohnehin durch die Bundesbeschaffungs-GmbH oder einen Rechtsanwalt erfolgen wird. Für derartige wiederkehrende Verfahren erscheint ein entsprechendes Standardformular auch sinnvoll.

Beim gegenständlichen Vergabeverfahren handelte es sich allerdings um ein sehr individuelles Verfahren, das in dieser Form jedenfalls in absehbarer Zeit nicht wiederholt werden wird. Es erscheint nicht sinnvoll, für derartige individuelle und einzelne Vergaben ein Standardformular zu entwickeln, vielmehr erscheint es sinnvoll, jeweils entsprechend der Situation und dem konkreten Vergabeverfahren vorzugehen.

NÖ Landesrechnungshof:

Die Stellungnahme wird hinsichtlich der Zusage, ein entsprechendes Standardformular für Angebotsprüfungen zu erarbeiten und zu verwenden, zur Kenntnis genommen. Eine Differenzierung zwischen „Standardvergabeverfahren“ und „individuellen Vergabeverfahren“ ist nach Ansicht des NÖ Landesrechnungshofes unzweckmäßig und Unterschiede beim Anfertigen einer Angebotsprüfungsniederschrift sind nicht nachvollziehbar.

Bei der Angebotsprüfung selbst waren einige Ungereimtheiten festzustellen, welche zum Teil auf bereits erwähnte Mängel in den Ausschreibungsunterlagen zurückzuführen waren:

- Das bloße Summieren der bekannt gegebenen Personentage bei den Bietern für die einzelnen Leistungsbereiche und beim Auftraggeber war wenig sinnvoll, da diese Angaben nicht als Zuschlagskriterium definiert waren (vgl. 5.3.2.8, Personalaufwand des Auftraggebers).
- Bei der Gesamtbewertung der Angebote gemäß den Zuschlagskriterien blieb ein Hauptangebot eines Bieters unberücksichtigt. Aus den Unterlagen ging nicht hervor, ob dieses Angebot ausgeschieden wurde oder ob es sich um einen Irrtum handelte.
- Ein Alternativangebot wurde – obwohl ein geändertes Leistungsspektrum zu Grunde lag – in die Bewertung der Hauptangebote undifferenziert miteinbezogen. Bemühungen, die Vergleichbarkeit des Alternativangebotes mit den anderen Hauptangeboten herzustellen, waren nicht erkennbar.

- Bei der Bewertung der Angebotspreise kamen zwei verschiedene Rechenmodelle zur Anwendung, wobei keines von beiden in den Ausschreibungsunterlagen definiert war. Eine Entscheidungsgrundlage, warum letztlich eines dieser Rechenmodelle zur Gesamtbewertung herangezogen wurde, war nicht erkennbar. Das angewendete Rechenmodell war nicht leicht nachzuvollziehen und der Sinn der komplizierten Methode auch im Nachhinein nicht erkennbar.
- Bei der Bewertung der Referenzen und des Personals wurde zwischen den einzelnen Bereichen (Novell, Microsoft, Netzwerk usw.) richtigerweise differenziert vorgegangen. Die Gesamtbewertung der einzelnen Qualitätskriterien resultierte jedoch nicht aus der Summe der Einzelbewertungen, sondern wurde eine eigene Bewertung des Gesamtprojektes vorgenommen. Dies führte zu teilweise nicht nachvollziehbaren Bewertungen, zB erhielt ein Bieter für seine Referenzen im Einzelnen 12 Punkte (von max. 16) und in der Gesamtbewertung für seine Referenzen 0 Punkte (von max. 9). Der gleiche Bieter erhielt für sein Personal im Einzelnen 16 Punkte (von max. 16) und in der Gesamtbewertung für sein Personal nur 2 Punkte (von max. 4).
- Die Punktevergaben und ihre Begründungen waren zum Teil nicht nachvollziehbar: zB: „4 Punkte: 15 Mitarbeiter für Projekt, sehr detaillierte Infos über Mitarbeiter“ im Gegensatz zu: „2 Punkte: 13 Mitarbeiter für Projekt, hervorragende Qualifikationen angegeben“
- Ein Bieter wurde im Bereich „Personal Storage“ mit 0 Punkten (von max. 4) bewertet, in der Gesamtbewertung Personal hingegen mit 4 Punkten (von max. 4). Trotzdem erhielt das Angebot dieses Bieters später den Zuschlag.
- Die Dokumentation der Bewertung der Zuschlagskriterien erfolgte wiederum in mehreren einzelnen Dateien, womit immer Zweifel an der Vollständigkeit der einzelnen Dokumente auftauchen können.
- Aus der Ausschreibung ging nicht hervor, ob auch Planungsarbeiten (Hochbau, Elektro-, Klima, Brandschutz, physische Sicherheit etc.) für den zusätzlichen Serverraum bei der Kalkulation zu berücksichtigen waren.

Am Ende der Angebotsprüfung wurden die ersten vier Angebote von der ausschreibenden Stelle wie folgt bewertet:

Ergebnis der Angebotsprüfung				
Bewertungen (Max.-Punkte)				Preis in €
Bieter	Qualität (70)	Preis (30)	Summe (100)	
A	45	30	75	238.110,00
B	55	15	70	472.639,00
C	55	15	70	477.600,00
D	37	20	57	350.580,00

5.5.4 Zuschlag

Gemäß der Geschäftsordnung der NÖ Landesregierung war für Aufträge größer als € 100.000,00 (exkl. USt) die NÖ Landesregierung als Kollegialorgan das zuständige Gremium für die Zuschlagsentscheidung.

Die Zuschlagsentscheidung wurde in der Sitzung der Landesregierung vom 25. Februar 2003 zugunsten des o.a. Bestbieters mit einer Auftragssumme von € 238.110,00 getroffen. Die Zuschlagsentscheidung umfasste demnach auch die beiden Leistungsoptionen gemäß Punkt 5.3.2.1, Leistungsoption.

Der Bestbieter und die anderen Bieter wurden von der ausschreibenden Stelle von der beabsichtigten Zuschlagserteilung in o.a. Höhe mit Schreiben vom 25. Februar 2003 ordnungsgemäß informiert.

Nachdem innerhalb der 14-tägigen Stillhaltefrist kein Antrag auf Einleitung eines vergaberechtlichen Nachprüfungsverfahrens gestellt wurde, hat die Abteilung LAD1-IT der Bestbieterfirma mit Schreiben vom 13. März 2003 den Auftrag erteilt⁷. In Abweichung vom Regierungsbeschluss umfasste der schriftliche Auftrag jedoch „vorerst nur“ die Leistungen gemäß Punkt 4.5.1 der LB, die dementsprechende Auftragssumme betrug € 152.100,00. Die im Auftragschreiben gewählte Formulierung ließ offen, ob sich die vergebende Stelle zu einer späteren Beauftragung der Optionen verpflichtet sah oder nicht.

Die Optionen „Vergabevorschlag“ und „Begleitung der Realisierung und Einführung“ wurden nicht beauftragt. Der Beschluss der NÖ Landesregierung wurde nicht korrekt umgesetzt. Welche Gründe zur Nichtannahme der Optionen führten, war nicht dokumentiert.

Mit der Zuschlagserteilung endete das gegenständliche Vergabeverfahren.

5.6 Bekanntmachung des vergebenen Auftrages

In der Bekanntmachung über vergebene Aufträge vom 12. März 2003 war – entgegen dem Auftragschreiben – die gesamte Auftragssumme in Höhe von € 238.110,00 (inkl. beider Optionen) angegeben und die Anzahl der eingegangenen Angebote mit acht angegeben (richtig: acht Haupt- und ein Alternativangebot).

5.7 Leistungsfristen, Leistungsverzug

Der Auftrag zur Erstellung des Ist/Soll-Konzeptes inklusive einer ausschreibungsreifen Unterlage war mit der Bedingung verbunden: „Der Bieter verpflichtet sich, ab Auftragserteilung zur Konzepterstellung die Leistungen laut Punkt 4.5.1 längstens innerhalb von drei Monaten zu erbringen (Mussbedingung).“ Diese Leistungsfrist begann mit dem Zeitpunkt der Zuschlagserteilung.

⁷

Bereits am Vortag, dem 12. März 2003, fand ein „Kick-Off-Meeting“ zur Phase 2 durch das definierte Projektteam statt, bei dem der vorgesehene Projektablauf von der Consultingfirma umfassend präsentiert worden war.

In den Ausschreibungsunterlagen wurde den Bietern jedoch auch die Möglichkeit geboten, davon abweichende Angaben zu machen.

Das beauftragte Consulting-Unternehmen hat auf die Frage gemäß Punkt 4.5.1.1 des Angebotes „Innerhalb welcher Zeit nach Beauftragung wird das Konzept (inklusive ausschreibungsreife Unterlage) abgeschlossen sein?“ „innerhalb von 12 Wochen“ geantwortet und diese Leistungsfrist damit angeboten. Der Zuschlag wurde in der Kalenderwoche 11/2003 erteilt. Die fertige Ausschreibungsunterlage hätte daher in der Kalenderwoche 23/2003 dem Auftraggeber vorgelegt werden müssen. Tatsächlich vorgelegt wurde es erst in der Kalenderwoche 37/2003.

In der Ausschreibung zur Ermittlung der Consultingfirma wurde verabsäumt, in den Ausschreibungsunterlagen die Erstellung eines detaillierten Projektzeitplanes für das Projekt zu fordern. Die Consultingfirma hat im Zuge des Kick-Off-Meetings einen Zeitplan für die Phase 2 präsentiert, der eine Fertigstellungsfrist am 2. Juli 2003 vorsah. Dies bedeutete bereits einen Verzug von einem Monat gegenüber der vereinbarten Fertigstellung.

Da aus den zur Verfügung gestellten Unterlagen keine Gegenäußerungen ersichtlich waren und im weiteren Projektablauf kein Bezug auf Terminverschiebungen genommen wurde, kommt der LRH zu der Annahme, dass der Auftraggeber alle Verzögerungen deshalb zur Kenntnis genommen hat, weil sie von ihm selbst verschuldet worden waren. Andernfalls hätte der Auftraggeber gemäß den damals geltenden AVB IT eine Vertragsstrafe einfordern müssen.

Ergebnis 20

Die Leistungsfristen sind unmissverständlich festzulegen, deren Einhaltung nachdrücklich und nachweislich einzufordern und bei durch den Auftragnehmer verschuldetem Verzug die Vertragsstrafen einzufordern.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Die Leistungsfristen in Vergabeverfahren waren und werden unmissverständlich festgelegt und deren Einhaltung eingefordert. Beim gegenständlichen Vergabeverfahren kam es zu Verzögerungen ausschließlich wegen nicht ausreichender Personalkapazität bei der Abteilung Landesamtsdirektion/ Informationstechnologie. Zum damaligen Zeitpunkt waren sowohl für die Erstellung der Ausschreibung als auch für den laufenden Betrieb dieselben Personen verantwortlich. Bei Problemen im Betrieb hatte die Lösung dieser Probleme natürlich Vorrang, um ein möglichst ungestörtes Arbeiten für die gesamte Landesverwaltung ermöglichen zu können. Es kam daher zu Verzögerungen, die nicht vorhersehbar waren, da Probleme und Ausfälle im IT-Bereich üblicherweise nicht geplant werden können. Letztlich war es daher sogar als Entgegenkommen des Auftragnehmers anzusehen, für die Verzögerung im Projekt nicht seinerseits Zusatzkosten verlangt zu haben, da ja das Personal des Auftragnehmers durch diese Verzögerungen zwischenzeitlich anderweitig beschäftigt werden musste.

NÖ Landesrechnungshof:

Die Stellungnahme wird zur Kenntnis genommen. Der NÖ Landesrechnungshof weist aber darauf hin, dass eine vorausschauende Planung der vorhandenen Mittel – insbesondere der Planung der eigenen Personalressourcen – unter Berücksichtigung der Erfahrungswerte mit Problemen und Ausfällen im IT-Bereich erforderlich gewesen wäre.

5.8 Leistungsabnahme

Mit Schriftstück vom 10. September 2003 hat die ausführende Firma ihre erbrachte Leistung formal zur Abnahme durch die ausschreibende Stelle angemeldet. Die beiden Vertragspartner vereinbarten bereits für den kommenden Tag die Abnahme.

Bei der formalen Leistungsabnahme am 11. September 2003 wurde einvernehmlich festgestellt: „Das ... Sollkonzept entspricht nach Menge und Qualität dem Vertrag und wird abgenommen.“

Eine Dokumentation des Sollkonzeptes in Form einer Ausschreibungsunterlage war zu diesem Zeitpunkt jedoch nicht gegeben. Auf welcher (schriftlichen) Grundlage die Abnahme vorgenommen wurde, war somit nicht erkennbar.

Wieweit die Leistungen tatsächlich erbracht wurden, konnte mangels genauer Leistungsbeschreibung (in der Ausschreibung) und mangels Leistungserfassung bzw. -nachweis nicht eruiert werden.

5.9 Nachtragsaufträge

5.9.1 Optionen

Mit Schreiben vom 12. September 2003 wurde die bereits mit dem Consulting-Auftrag befasste Firma mit der (ursprünglichen) Leistungsoption „Vergabeverfahren“ in Höhe von € 47.370,00 beauftragt.

Mit Schreiben vom 28. April 2004 wurde dieselbe Firma mit der (ursprünglichen) Leistungsoption „Begleitung der Realisierung und Einführung“ in Höhe von € 38.640,00 beauftragt. Detailliertere Bedingungen für diese Leistungen, zB aktuelle Leistungsfristen, wurden nicht festgelegt. Grundlagen für diese Aufträge waren das diesbezügliche Angebot der Consultingfirma und der dementsprechende Regierungsbeschluss.

Da das ursprüngliche Vergabeverfahren bereits abgeschlossen war und beim Zuschlag auf die Optionen verzichtet wurde, waren diese neuerlichen Aufträge vergaberechtlich separat zu betrachten („Nachtragsangebote“ Nr. 1 und Nr. 2).

Bei nachträglicher Beurteilung entsprachen die Beauftragungen der Optionen jeweils einer Direktvergabe. Ein Verhandlungsverfahren mit nur einem Bieter fand jedenfalls nicht statt, weil keine Vergabeverhandlungen geführt wurden.

Die maßgeblichen Gründe für die Wahl der Direktvergabe hätten schriftlich festgehalten und die jeweilige Auftragsart⁸ hätte festgelegt werden müssen.

Gemäß BVergG 2002 war eine Direktvergabe bei geistig-schöpferischen Dienstleistungen bis € 36.000,00 und bei allen übrigen Leistungen bis zu einer Höhe von € 24.000,00 zulässig.

Die Vergaben der ursprünglichen Leistungsoptionen „Vergabeverfahren“ sowie „Begleitung der Realisierung und Einführung“ in Höhe von zusammen € 86.010,00 in Form von Direktvergaben waren unzulässig.

Der LRH anerkennt, dass die Optionen zufolge der Preisvergleiche beim vorangegangenen offenen Verfahren preisangemessen waren.

5.9.2 Nachtragsauftrag Nr. 3

Die bereits mit dem gegenständlichen Consulting-Auftrag sowie mit den obigen Nachträgen beauftragte Firma legte (von sich aus) mit 31. März 2004 ein neuerliches Nachtragsangebot Nr. 3⁹ in Höhe von € 11.902,50. Die damit verbundenen Leistungen waren wie folgt beschrieben:

- ... alle notwendigen Vorarbeiten, um ... mit den Umsetzungstätigkeiten beginnen zu können
- Unterstützung ... beim Erarbeiten der Inhalte für ein Projekthandbuch
- Mitarbeit bei der Erstellung des Projekthandbuches

Diese Leistungen waren in Form von Themenvorbereitungen für Workshops der Abteilung LAD1-IT zu erbringen. Der Kalkulation lag ausdrücklich zu Grunde, dass diese Workshops an max. 5 Tagen beim Amt der NÖ Landesregierung stattfinden (69 Stunden á € 143,75 = € 9.918,75 (exkl. USt)). Die Abrechnung sollte nach tatsächlichem Stundenaufwand, max. jedoch bis zu einer Obergrenze von € 11.902,50 erfolgen.

Das Angebot wurde unkorrigiert angenommen und der Auftrag am Firmenpapier am 2. April 2004 von der Abteilung LAD1-IT durch Fertigung schriftlich erteilt. Von Seiten der Abteilung LAD1-IT waren keine Bemühungen erkennbar, diese Nachtragsforderung abzuwehren (Anti-Claiming). Abgerechnet wurde später der vereinbarte Höchstbetrag von € 11.902,50. Abrechnungsgrundlage war eine firmenseitige Stundenliste, die jedoch von der Abteilung LAD1-IT nicht bestätigt bzw. nicht unterfertigt war.

Die Leistungen „Begleitung der Realisierung und Einführung“ (€ 38.640,00) wurden drei Wochen später beauftragt. Sie umfassten die Mitwirkung bei der Projektsteuerung, bei Abnahmetests, im Projektcontrolling und themenspezifisches Consulting. Diese Leistungen waren angebotsseitig mit 28 Beratertagen á € 1.380,00 kalkuliert bzw. gedeckelt.

⁸ Auftragsarten gemäß § 2 BVergG 2002: Liefer-, Bau-, Dienstleistungsaufträge u.a.

⁹ Nachtragsaufträge Nr. 1 und Nr. 2 waren unter dieser Bezeichnung nicht dokumentiert. Der LRH ist davon ausgegangen, dass die beiden genannten Nachtragsaufträge (die ursprünglichen Optionen) firmenintern als Nachtragsaufträge Nr. 1 und Nr. 2 behandelt wurden und daher mit Nr. 3 und Nr. 4 fortgesetzt wurde.

Aufgrund der marginalen und wenig konkreten Leistungsbeschreibung konnten terminliche und thematische Überschneidungen der beiden Aufträge nicht ausgeschlossen werden. Insbesondere die Leistungen „Begleitung der Realisierung und Einführung“ konnten mangels entsprechender Aufzeichnungen nicht nachvollzogen und gegenüber dem Nachtragsauftrag Nr. 3 nicht annähernd abgegrenzt werden. Formelle Abnahmen der Leistungen fanden nicht statt bzw. waren nicht dokumentiert. Auch eine Doppelverrechnung einzelner Leistungen war daher nicht auszuschließen.

5.9.3 Nachtragsauftrag Nr. 4

Die bereits mit dem gegenständlichen Consulting-Auftrag sowie mit den obigen Nachträgen beauftragte Firma legte (von sich aus) mit 30. April 2004 ein neuerliches Nachtragsangebot in Höhe von € 11.040,00. Die damit verbundenen Leistungen wurden wie folgt beschrieben:

- Projektcontrolling (Termin- und Fortschrittskontrolle, Teilnahme am Projektleitungs-Jourfix, Risikoidentifikation und -bewertung, Risikominimierungsvorschläge, Projektcontrollingbericht über Termine, Fortschrittskontrolle und Risikomanagement)

Grundlage für den Controllingbericht waren die Teilberichte der Teilprojektleiter der landesinternen Projektgruppe, welche jeweils rechtzeitig an die Firma zu senden waren. Diese Teilberichte waren von der Firma demzufolge lediglich zu einem Gesamtbericht zusammenzuführen.

Im angebotenen Leistungsumfang war eine (allfällige) Teilnahme der Firma an max. 3 Krisensitzungen sowie an max. 3 Projektleitungsausschüssen inkludiert. Auf die Möglichkeit, weitere Leistungen gegen separates Entgelt zu beauftragen, wurde im Angebot mehrmals hingewiesen.

Der Kalkulation lagen 64 Stunden á € 143,75 als Festpreis zu Grunde. Der Auftrag war demnach mit € 11.040,00 pauschaliert bzw. gedeckelt.

Aus dem Nachtragsangebot Nr. 4 ging nicht hervor, ob es sich hierbei um eine Erweiterung des bestehenden Auftrages oder um den teilweisen Ersatz von Leistungen aus dem bestehenden Vertrag oder den anderen Nachtragsaufträgen handelte. Auch im Nachhinein konnten inhaltliche Überschneidungen zwischen dem Hauptauftrag und den einzelnen Nachtragsaufträgen nicht ausgeschlossen werden. Eine Abgrenzung zwischen den Leistungen der einzelnen Aufträge war mangels entsprechender Aufzeichnungen nicht möglich. Eine Doppelverrechnung einzelner Leistungen war daher auch hier nicht auszuschließen.

Das Angebot wurde unkorrigiert angenommen und der Auftrag am Firmenpapier am 11. Mai 2004 von der Abteilung LAD1-IT durch Fertigung schriftlich erteilt. Von Seiten der Abteilung LAD1-IT waren keine Bemühungen erkennbar, diese Nachforderung abzuwehren (Anti-Claiming).

Abgerechnet wurde später der vereinbarte Höchstbetrag von € 11.040,00. Abrechnungsgrundlage war eine firmenseitige Stundenliste, die jedoch von der Abteilung LAD1-IT weder bestätigt noch unterfertigt war.

5.10 Resümee Consulting-Auftrag

Der Consulting-Auftrag zur inhaltlich-technischen Vorbereitung eines unterbrechungsfreien IT-Betriebes wurde zwischen Februar 2003 und Jänner 2005 abgewickelt. Die damit in Zusammenhang stehenden Aufträge betrugen in Summe € 261.052,50.

Außer dem gegenständlichen Consulting-Auftrag wurden durch die Abteilung LAD1-IT im Zeitraum vom 26. August 2002 bis 08. Jänner 2007 noch Aufträge über rund € 1 Mio mit diesem Unternehmen abgewickelt.

Bei der Vorbereitung und Abwicklung des Consulting-Auftrages wurden einige gravierende Mängel festgestellt:

- Der Auftrag war von der Aufgabenstellung her zu eng gefasst. **Alternative Lösungen** zur Erreichung eines unterbrechungsfreien IT-Betriebes in technischer und wirtschaftlicher Hinsicht waren de facto ausgeschlossen. Als Hauptaufgabe und Ziel eines Consulting-Auftrages hätte – auf Grundlage der Ist-Analyse – die Darstellung wirtschaftlicher und technischer Varianten festgelegt werden müssen.
- Erst nach einer entsprechenden **Entscheidungsfindung** über die zielführendste Variante durch die IT-Experten der Landesverwaltung (zB Projekt-Lenkungsausschuss) wäre als nächster Schritt eine konkrete Planung und dann das Erstellen einer vollständigen und eindeutigen Leistungsbeschreibung als Grundlage für eine Hard- und Softwareausschreibung angebracht gewesen.
- Die **vergabe- und vertragsrechtlichen Grundlagen** waren teilweise fehlerhaft, unklar, unvollständig und enthielten teilweise nicht kalkulierbare Risiken für die Bieter.
- Die **Eignungs- und Zuschlagskriterien** waren undifferenziert und teilweise nicht nachvollziehbar festgelegt.
- Die **Leistungsbeschreibungen** waren teilweise unvollständig und unklar.
- Die **Dokumentation** der Vergabeverfahren war teilweise nicht vollständig und fallweise unzweckmäßig.
- Da es sich um eine sehr enge Zusammenarbeit zwischen dem Auftragnehmer und den Experten der Abteilung LAD1-IT gehandelt hat, wären möglichst genaue **Schnittstellendefinitionen** angebracht gewesen. Diese hätten die Grundlage für die erforderliche Abgrenzung zwischen den Leistungen des Auftragnehmers und den Leistungen der Landesverwaltung bilden können.

- Inhaltlich nachvollziehbare (Teil-) **Leistungsabnahmen** wurden nicht vorgenommen. Inhaltliche Abgrenzungen zwischen dem Hauptauftrag und den Nachtragsaufträgen waren zufolge ungenügender Leistungsbeschreibungen sowie mangelnder **Leistungsaufzeichnungen** nicht möglich.
- Ein effizientes **Projektmanagement** mit klaren Strukturen und Schnittstellendefinitionen sowie klaren Verantwortlichkeiten war nicht erkennbar. Ein solches wäre bei der gegenständlichen Komplexität des Projektes PRZ unbedingt erforderlich gewesen.
- Eine projektbezogene **Kostenverfolgung** als Teil eines modernen Projektmanagements fand nicht statt oder war nicht dokumentiert. Der Auftrag war bei der Buchhaltung nicht als Bestellung verbucht. Erst im Zuge der Prüfung wurde (mit unverhältnismäßig hohem Aufwand) eine einfache Kostenzusammenstellung vorgenommen und dem LRH vorgelegt.
- Die dem LRH im Zuge der Erhebungen zur Verfügung gestellte **elektronische Dokumentation** war nicht vollständig und nicht klar strukturiert. Zur Abwicklung derartiger Projekte erscheint eine klar strukturierte projektbezogene Dokumentation unbedingt erforderlich.

6 Vergabeverfahren Realisierungs-Auftrag

6.1 Vorbereitung der Ausschreibung

6.1.1 Vergaberechtliche Grundlage

Auf das gegenständliche Vergabeverfahren war das BVergG 2002 anzuwenden. Hinsichtlich des Rechtsschutzes galt das NÖ Vergabe-Nachprüfungsgesetz.

In den Ausschreibungsunterlagen waren die vergaberechtlichen Grundlagen korrekt angegeben.

6.1.2 Geschätzter Auftragswert

Von der Höhe des geschätzten Auftragswertes ist insbesondere abhängig, ob es sich um eine Vergabe im Unterschwellenbereich oder im Oberschwellenbereich handelt sowie welches Vergabeverfahren gewählt werden darf. Darüber hinaus ist eine fachgerechte Kostenschätzung ein wesentlicher Bestandteil einer ordnungsgemäßen Finanzplanung und Kostenverfolgung.

Eine Berechnung des geschätzten Auftragswertes lag nicht vor bzw. war nicht dokumentiert. Diesbezüglich wird auf die Empfehlung gemäß Ergebnis 4 hingewiesen.

Anhand des späteren tatsächlichen Auftragswertes war klar, dass beim gegenständlichen Vergabeverfahren die Bestimmungen für den Oberschwellenbereich einzuhalten waren.

6.1.3 Ausschreibungsunterlagen

Die Ausschreibungsunterlagen waren zum Zeitpunkt der Vergabebekanntmachung noch nicht fertig und demnach auch noch nicht erhältlich.

6.2 Einleitung des Vergabeverfahrens

Das Vergabeverfahren für das PRZ wurde mit einer Bekanntmachung auf EU-Ebene am 6. August 2003 eingeleitet. Zusätzlich mögliche Bekanntmachungen auf nationaler Ebene waren nicht dokumentiert.

In der EU-Vergabebekanntmachung war vermerkt, dass die Ausschreibungsunterlagen noch nicht erhältlich waren.

Die Einleitung des Vergabeverfahrens erfolgte wegen der nicht fertigen bzw. noch nicht erhältlichen Ausschreibungsunterlagen zu früh.

Das Formular für die EU-Vergabebekanntmachung war vollständig ausgefüllt. Offenbar zur Kompensation der noch nicht erhältlichen Ausschreibungsunterlagen enthielt es ungewöhnlich ausführliche Beschreibungen über den Auftragsgegenstand, die Gesamtmenge und den Gesamtumfang. Es enthielt detaillierte Angaben über die Nachweise hinsichtlich der rechtlichen, wirtschaftlichen, finanziellen und technischen Mindesteignung der Bewerber. Ebenso enthielt es detaillierte Auswahlkriterien zur Beurteilung der Qualität der Bewerber.

Die gebotene strikte inhaltliche Trennung zwischen den Eignungs- und den Auswahlkriterien wurde vermisst. Diesbezüglich wird auf die Empfehlung gemäß Ergebnis 13 hingewiesen.

6.3 Wahl des Vergabeverfahrens

Als Vergabeverfahren wurde ein *nicht offenes Verfahren mit vorheriger Bekanntmachung* gewählt. Dabei wird eine unbeschränkte Anzahl von Unternehmen öffentlich zur Abgabe von Teilnahmeanträgen aufgefordert. Aus den Bewerbern werden anhand der Auswahlkriterien die Besten ausgewählt und in der Folge mittels Ausschreibungsunterlagen zur Abgabe von Angeboten eingeladen. Das weitere Vergabeverfahren verläuft analog dem bekannten offenen Verfahren.

Das gewählte Vergabeverfahren zur Beschaffung der Lieferungen und Montagen für das Parallelrechenzentrum war vergaberechtlich zulässig und grundsätzlich geeignet, die gewünschten Leistungen auch zweckmäßig zu beschaffen.

6.4 Frist für Teilnahmeanträge

Als Schlusstermin für den Eingang der Teilnahmeanträge war Montag der 8. September 2003, 16:00 Uhr, festgelegt. Vom Tag der Absendung der Bekanntmachung an ergab sich demnach eine Frist von 32 Tagen.

Gemäß § 47 Abs 1 BVergG 2002 war die Bewerbungsfrist vom Auftraggeber mit mindestens 37 Tagen festzulegen.

Die gesetzliche Mindestfrist zum Einbringen der Teilnahmeanträge wurde von der ausschreibenden Stelle nicht eingehalten.

6.5 Entgegennahme der Teilnahmeanträge

Innerhalb der Teilnehmerantragsfrist haben 15 Unternehmer Teilnahmeanträge gestellt. Die eingegangenen Teilnahmeanträge wurden chronologisch nummeriert, die Eingänge der Teilnahmeanträge an den Kuverts vermerkt und die Eingangsdaten in ein Verzeichnis eingetragen.

Die Entgegennahme der Teilnahmeanträge erfolgte ordnungsgemäß.

6.6 Öffnung der Teilnahmeanträge

Die Öffnung der Teilnahmeanträge erfolgte am 10. September 2003 zwischen 9:45 Uhr und 11:00 Uhr. Die Öffnung wurde von drei Mitarbeitern der Abteilung LAD1-IT (keine Namen, nur Unterschriften dokumentiert) vorgenommen. Geprüft wurde, ob die Teilnahmeanträge unterfertigt waren, aus wie vielen Teilen sie bestanden und ob Kopien vorhanden waren. Im Zuge der Öffnung wurden die Teilnahmeanträge (soweit möglich) versiegelt.

Eine Teilnahme von Bewerbervertretern war nicht vorgesehen, jedenfalls waren in der Bekanntmachung keine diesbezüglichen Angaben vorhanden.

6.7 Eignungsprüfung

Eine Eignungsprüfung hat das Ziel, ungeeignete Bieter bzw. Bewerber vom Vergabeverfahren auszuschließen bzw. deren Angebote oder Teilnahmeanträge auszuschneiden. Die Eignungskriterien sind in der Vergabebekanntmachung oder in den Ausschreibungsunterlagen vom Auftraggeber unter Berücksichtigung des Leistungsinhaltes festzulegen (bieterbezogene Muss-Kriterien, auch bezeichnet als K.o.-Kriterien oder Mindestanforderungen). Sie sollen die Zuverlässigkeit sowie die finanzielle, wirtschaftliche und technische Leistungsfähigkeit von Unternehmern erfassen und beurteilbar machen.

Eine separate Prüfung der Bewerber hinsichtlich ihrer Eignung (rechtlich, finanziell, wirtschaftlich, technisch) gemäß den in der Vergabebekanntmachung festgelegten Eignungskriterien wurde im gegenständlichen Vergabeverfahren durchgeführt und in einer Matrix dokumentiert. Dieses Dokument war jedoch nicht als Eignungsprüfung bezeichnet und enthielt vor allem keine Ergebnisse in der Form, ob die Bewerber geeignet oder nicht geeignet waren. Dadurch entstand der Eindruck, dass alle Bewerber als geeignet erachtet wurden.

Ergebnis 21

Eignungskriterien und Eignungsprüfungen sind im Sinne von mehr Klarheit als solche zu bezeichnen. Die Ergebnisse von Eignungsprüfungen (geeignet/nicht geeignet) sind entsprechend zu dokumentieren.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Eignungskriterien und Eignungsprüfungen werden in Zukunft als solche bezeichnet werden und die Ergebnisse entsprechend dokumentiert werden. Es darf aber festgehalten werden, dass die entsprechenden Prüfungen auch im gegenständlichen Verfahren selbstverständlich vorgenommen und auch dokumentiert wurden, allerdings nicht unter entsprechenden Dokumentennamen.

NÖ Landesrechnungshof:

Die Stellungnahme wird zur Kenntnis genommen.

6.8 Auswahlverfahren

6.8.1 Auswahlkriterien

Von den 15 eingereichten Bewerbern waren anhand der Auswahlkriterien die besten fünf Bewerber auszuwählen. Die Auswahlkriterien samt ihrer Gewichtung sowie die Anzahl der auszuwählenden Bewerber waren in der Vergabebekanntmachung detailliert festgelegt. Die beiden Hauptauswahlkriterien waren der Abdeckungsgrad hinsichtlich der Referenzprojekte (max. 60 Punkte) und der Support¹⁰ (max. 40 Punkte), sodass max. 100 Punkte zu vergeben waren. Diese beiden Hauptauswahlkriterien waren in weitere gewichtete Subkriterien unterteilt.

Das Subkriterium „Storage-System“¹¹ (inklusive Management-Software etc.)“ war in der Vergabebekanntmachung mit 40 Maximalpunkten angegeben. Dies hat sich gemäß der späteren Bewertungsmatrix als Irrtum herausgestellt und für dieses Subkriterium wurde die Maximalbewertung auf 6 Punkte korrigiert, um wieder auf die 40 Maximalpunkte für den Support zu kommen.

Fehler in bekannt gemachten Bewertungsschemata bergen die Gefahr einer erfolgreichen vergaberechtlichen Bekämpfung des Vergabeverfahrens in sich und sind daher tunlichst zu vermeiden.

Ergebnis 22

Die Auswahlkriterien und deren Bewertungsschema sind zur Fehlervermeidung vor ihrer Bekanntmachung auf Richtigkeit zu überprüfen.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Die Auswahlkriterien und deren Bewertungsschema wurden auch im gegenständlichen Vergabeverfahren bereits vor der Bekanntmachung auf Richtigkeit überprüft. Trotz Einschaltung einer Consultingfirma haben sich nach Veröffentlichung der Ausschreibungstexte Fakten ergeben, die eine nachträgliche Korrektur erforderlich machten. Zur Erklärung darf einmal mehr darauf verwiesen werden, dass es sich beim Vergabeverfahren für ein Parallelrechenzentrum mit zwei unter-

¹⁰ Support: Unterstützung

¹¹ Storage System: Speicher-System (zB Festplatten, Bänder, etc.)

schiedlichen Betriebssystemen (Novell und Microsoft) sowie einem Storage Area Network für beide Betriebssysteme um ein hochkomplexes Verfahren gehandelt hatte, das davor keinerlei Parallele im österreichischen Umfeld hatte.

NÖ Landesrechnungshof:

Die Stellungnahme wird nicht zur Kenntnis genommen. Der kritisierte Irrtum in den Ausschreibungsunterlagen hatte keinen Zusammenhang mit der technischen Komplexität der zu beschaffenden Leistung.

6.8.2 Bewertung

Die Bewertung der eingereichten und für geeignet befundenen Teilnahmeanträge war am 7. Oktober 2003 abgeschlossen. Da keiner der Bewerber vorher ausgeschieden worden war, wurden letztlich alle 15 Teilnahmeanträge bewertet.

Die Bewertung wurde anhand der festgelegten Auswahlkriterien in Form einer Matrix vorgenommen – mit Ausnahme der o.a. Korrektur. Die am besten bewertete Firma erreichte 91 Punkte, die schlechteste Firma wurde mit 0 Punkten bewertet (und dennoch nicht ausgeschieden). Die abgeschlossene Bewertung wurde von drei Mitarbeitern der Abteilung LAD1-IT und einem Mitarbeiter der Consultingfirma unterzeichnet. Ob es sich dabei um die offizielle Bewertungsentscheidung des Auftraggebers/der vergebenden Stelle gehandelt hat, war nicht erkennbar. Ebenso wenig erkennbar war das Datum der Bewertungsentscheidung.

Die Bewertungsmethode war sachlich und rechnerisch nachvollziehbar. Wieweit die einzelnen Bewertungspunkte objektiv vergeben wurden, wurde vom LRH nicht überprüft.

6.8.3 Aufforderung zur Abgabe von Angeboten

Die Anzahl der auszuwählenden Bewerber war in der Vergabebekanntmachung mit fünf Bewerbern festgelegt. Gemäß § 32 Abs 8 BVergG 2002 hat der Auftraggeber die ausgewählten Bewerber unter Beifügung der Ausschreibungsunterlagen und sonstiger Mindestangaben zur Angebotsabgabe einzuladen.

In den von der Abteilung LAD1-IT zur Verfügung gestellten elektronischen Unterlagen befand sich keine Dokumentation über eine Aufforderung zur Abgabe von Angeboten an die fünf bestgereihten Bewerber. In den Unterlagen fand sich nur eine unkommentierte Adressliste von sechs Unternehmen. Aufgrund des späteren Schriftverkehrs war erkennbar, dass es sich um die ausgewählten Bewerber gehandelt hat. Warum statt der festgelegten fünf nunmehr sechs Bewerber ausgewählt wurden, war damit erklärbar, dass in der Bewertung der fünfte Platz punktgleich von zwei Bewerbern eingenommen wurde.

Ergebnis 23

Beim (zweistufigen) nicht offenen Verfahren mit vorheriger Bekanntmachung sind die bestgereihten Bewerber schriftlich zur Abgabe von Angeboten unter Beifügung der Ausschreibungsunterlagen einzuladen, was entsprechend zu dokumentieren ist.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

In Zukunft wird dokumentiert werden, dass die bestgereihten Bewerber schriftlich zur Abgabe von Angeboten eingeladen werden. Dass die Einladung in geeigneter Weise erfolgt war, ist aber auch jetzt implizit dadurch dokumentiert, dass alle Bewerber entsprechende Angebote abgegeben haben.

NÖ Landesrechnungshof:

Die Stellungnahme wird insofern zur Kenntnis genommen, als zugesagt wird, in Zukunft die ausgewählten Bewerber schriftlich zur Angebotsabgabe einzuladen. Vergabegesetzlich war keine „geeignete“, sondern eine „schriftliche“ Einladung gefordert. Das Faktum, dass alle ausgewählten Bewerber Angebote abgegeben haben, ist jedenfalls kein Indiz für eine ordnungsgemäße schriftliche Einladung.

§ 32 Abs 6 BVergG 2002 legt fest: „Der Auftraggeber hat die nicht zur Angebotsabgabe eingeladenen Bewerber von dieser Entscheidung unverzüglich, jedenfalls aber eine Woche ... nach Abschluss der Auswahl unter Bekanntgabe der Gründe für die Nichtberücksichtigung zu verständigen.“

Jene Bewerber, die nicht zu den bestgereihten zählten, erhielten zwischen dem 30. September und dem 7. Oktober 2003 eine dementsprechende Information mit einer ausführlichen Begründung. Ob diese Verständigungen rechtzeitig erfolgten, konnte mangels vollständig dokumentierter Bewertungsentscheidung nicht festgestellt werden.

6.9 Angebotsfrist

Beim nicht offenen Verfahren beträgt die Angebotsfrist – sofern es sich nicht um ein wegen Dringlichkeit beschleunigtes Verfahren handelt – gemäß § 47 Abs 5 BVergG 2002 mindestens 40 Tage. Diese Frist beginnt mit der Absendung der Angebotseinladung.

In den (ursprünglichen) Ausschreibungsunterlagen war die Angebotsfrist mit 1. Dezember 2003, 10:00 Uhr, festgesetzt. Die Angebotseinladung hätte daher spätestens am 22. Oktober 2003 erfolgen müssen.

Da die Bewertung mit 7. Oktober 2003 abgeschlossen war und die Consultingfirma die Ausschreibungsunterlagen zu dieser Zeit schon an die Abteilung LAD1-IT übermittelt hatte, konnte davon ausgegangen werden, dass die gebotene Angebotsfrist eingehalten wurde.

6.10 Ausschreibungskorrekturen

6.10.1 Fristverlängerungen

Den sechs ausgewählten Unternehmern wurden per E-Mail vom 28. Oktober 2003 zwei wesentliche Korrekturen der Ausschreibungsunterlagen mitgeteilt:

- Verlängerung der Frist für schriftliche Anfragen zur Ausschreibung vom 29. Oktober auf 5. November 2003
- Verlängerung der Frist für die Anfragebeantwortung durch die Abteilung LAD1-IT vom 5. November auf 12. November 2003
- Verlängerung der Angebotsfrist und der Angebotseröffnung vom 1. Dezember auf 15. Dezember 2003

Die Fristverlängerungen wurden in den Zusendungen nicht begründet.

6.10.2 Fragebeantwortung

Die sechs ausgewählten Unternehmer wurden per E-Mail vom 12. November 2003 in Kenntnis gesetzt, dass die Antworten zu den Anfragen wie vereinbart im Internet abrufbar seien.

Die Fragebeantwortung umfasste (inklusive Fragen) rund 27 A4-Seiten, was zu der Annahme berechtigt, dass die Ausschreibungsunterlagen doch viele Fragen offen ließen. Die Antworten der vergebenden Stelle wurden im Detail nicht geprüft.

6.10.3 Teilleistungsvorbehalt

Mit der Begründung, dass dem „Consultant im Zuge der Ausschreibungserstellung bzw. Anfragebeantwortung ... Fehler unterlaufen“ sind, erfolgte am 14. November 2003 schriftlich und per E-Mail eine neuerliche Verständigung über Änderungen der Ausschreibungsunterlagen und der Fragenbeantwortung. Die schriftlichen Ausfertigungen wurden am 17. November 2003 abgefertigt.

Neben zahlreichen technischen Ausbesserungen erfolgte eine „Ergänzung zur Ausschreibungsunterlage: Das Land NÖ behält sich vor, einzelne Teile der hier ausgeschriebenen Lösung einzeln und/oder nicht in vollem Umfang zu beauftragen. Darüber hinaus ist die Beauftragung von einzelnen Teilleistungen zu unterschiedlichen Zeitpunkten möglich. Anderslautende Bedingungen ... sind dadurch ungültig. Teilangebote sind ... nicht zulässig.“

Gemäß § 59 BVergG 2002 war ein Zuschlag in Teilen einer ausgeschriebenen Gesamtleistung unzulässig. Sollte die Möglichkeit einer Teilleistungsvergabe gewahrt bleiben, war sowohl die Gesamtleistung als auch die Teilleistung auszuschreiben, wobei den Bietern die Möglichkeit einzuräumen war, auch nur Teilleistungen anzubieten. Ein bloßer Vorbehalt einer allfälligen Teilleistungsvergabe war jedenfalls unzulässig¹².

¹² Inhaltsgleiche Bestimmungen bestanden bereits in der ÖNORM A 2050 (Ausgaben 1993 und 2000) und bestehen noch immer im BVergG 2006.

Die nachträglich vorgenommene Änderung der Ausschreibungsbedingungen widersprach einer wesentlichen vergaberechtlichen Bestimmung.

Ergebnis 24

Die vergabegesetzlichen Bestimmungen insbesondere hinsichtlich des Verbotes von Teilleistungsvorbehalten sind zu beachten. Soll die Möglichkeit von Teilleistungsangeboten erhalten werden, sind die diesbezüglichen Bestimmungen zu beachten.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

In Zukunft werden – so wie in der Vergangenheit - die vergabegesetzlichen Bestimmungen hinsichtlich des Verbotes von Teilleistungsvorbehalten beachtet werden. Wenn wie im gegenständlichen Fall jedenfalls aber verhindert werden muss, dass ein Teilbereich von einer anderen Firma angeboten wird, womit die komplexe und personalintensive Aufgabe der Geräteintegration bei der Abteilung Landesamtsdirektion/Informationstechnologie verbliebe, wird mit Optionen vorgegangen werden. Dass dies vergaberechtlich zulässig ist, wurde in der Stellungnahme zu Ergebnis 10 ausführlich dargelegt.

NÖ Landesrechnungshof:

Die Stellungnahme wird teilweise zur Kenntnis genommen. Der NÖ Landesrechnungshof begrüßt, dass hier zugesagt wurde, das vergabegesetzliche Verbot von Teilleistungsvorbehalten zu beachten. Falls Teilleistungen oder Leistungsabschnitte aus guten sachlichen Gründen nicht an andere Firmen vergeben werden sollen, bleibt noch immer die übliche und bewährte Form der Gesamtvergabe ohne Aufsplittung in separate Teilleistungen.

6.11 Eingang der Angebote und Angebotseröffnung

Die Entgegennahme der Angebote und die Angebotseröffnung erfolgten zum festgesetzten Zeitpunkt und im Wesentlichen ordnungsgemäß.

6.12 Angebotsprüfung und -bewertung

6.12.1 Zuschlagskriterien

Die Zuschlagskriterien waren im Punkt 1.19 der Ausschreibungsunterlagen festgelegt:

Kosten	35 %
Funktionalität	35 %
Qualität der Gesamtlösung	20 %
Personalressourcen/Kundendienst	10 %

Bei der Angebotsbewertung wurden diese Gewichtungen entsprechend berücksichtigt.

6.12.2 Preisbewertung

Gemäß den Ausschreibungsunterlagen war die Bewertung der Angebotspreise im Zuge der Bestbieterermittlung nach einer Formel vorzunehmen, die vom arithmetischen Mittelwert aller Angebotspreise ausgeht¹³.

Der Zweck dieser ungewöhnlichen Bewertungsmethode war nicht nachvollziehbar. Nach den Erfahrungen des LRH wird in anderen Bereichen des Landes NÖ bei den Preisbewertungen überwiegend und problemlos vom billigsten Angebot ausgegangen¹⁴.

Ergebnis 25

Preisbewertungen im Zuge von Bestbieterermittlungen sind grundsätzlich auf Basis des billigsten Angebotes festzulegen. Abweichungen hievon sollten nur in begründeten Fällen vorgenommen werden.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Wie in allen anderen Vergabeverfahren der Abteilung Landesamtsdirektion/Informationstechnologie sind auch im gegenständlichen Fall die Preisbewertungen im Zuge der Bestbieterermittlung auf Basis des billigsten Angebotes erfolgt. Dies ergibt sich ganz eindeutig bei Verwendung der angegebenen Formel. Muster mit konkreten Berechnungen, die dies beweisen, wurden dem Landesrechnungshof bereits nach Abschluss der Prüfung übermittelt.

NÖ Landesrechnungshof:

Die Stellungnahme wird insofern zur Kenntnis genommen, als zugesagt wird, die Bestbieterermittlungen auf Basis des billigsten geeigneten Angebotes vorzunehmen. Ansonsten widerspricht die Stellungnahme den Erhebungen des NÖ Landesrechnungshofes.

6.12.3 Personalressourcen/Kundendienst

Beim Zuschlagskriterium Personalressourcen/Kundendienst war gemäß den Ausschreibungsunterlagen die Vergabe von 0 bis 100 Bewertungspunkten vorgesehen und waren folgende Subkriterien (ohne Angabe von Bewertungspunkten) festgelegt:

- Zertifizierungen
- Anzahl der für das Projekt vorgesehenen Spezialisten
- Mitarbeiterprofile (Punkt 3.5.1)
- Verfügbarkeit der Spezialisten im Raum Ostösterreich

Die Gewichtung bzw. Bewertung dieser Subkriterien und die weitere Aufgliederung in alle Teilbereiche waren nicht festgelegt.

¹³ $Z_x[\%] = 50 + [(MW - W_x) * 100 / MW]$ wobei:

Z_x Bewertung des Angebotspreises des Angebotes x in %

MW arithmetischer Mittelwert der Angebotspreise aller Angebote

W_x Angebotspreis des aktuellen Angebotes

¹⁴ zB: $Z_x[\%] = W_b / W_x * 100$ wobei: W_b ... Angebotspreis des billigsten Angebotes; sonst wie oben

Bei der Angebotsbewertung im Zuge der Bestbieterermittlung wurden zum Teil andere Subkriterien herangezogen und wie folgt gewichtet:

- Zertifizierungen 6 Punkte
- Anzahl der Mitarbeiter im Team 3 Punkte
- Erfahrung des Teams 9 Punkte

Dieser Bewertungsmodus wurde für 11 Teilbereiche¹⁵ angewendet, sodass sich eine maximal mögliche Gesamtbewertung für Personalressourcen von 198 Punkten ergeben hat¹⁶.

Eine Änderung des Bewertungsmodus gegenüber den Festlegungen in der Ausschreibung ist unzulässig und birgt die Gefahr einer erfolgreichen Verfahrensanhfechtung in sich.

Ergebnis 26

Angebotsbewertungen sind ausschließlich anhand der in der Ausschreibung festgelegten Zuschlags- und Subkriterien sowie deren Gewichtung vorzunehmen.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Offenbar waren alle anbietenden Firmen entgegen der Ansicht des Landesrechnungshofes sehr wohl der Meinung, dass die Angebotsbewertungen anhand der festgelegten Zuschlags- und Subkriterien erfolgt sind, da keine einzige Firma ein Schiedsgerichtsverfahren bzw. Nachprüfungsverfahren eingeleitet hat, das ja bei tatsächlicher Nichteinhaltung von in der Ausschreibung genannten Kriterien von vornherein aus rein formalen Gründen als aussichtsreich anzusehen gewesen wäre. Die Abteilung Landesamtsdirektion/Informationstechnologie ist daher der Meinung, ausschreibungskonform vorgegangen zu sein.

NÖ Landesrechnungshof:

Die Stellungnahme wird nicht zur Kenntnis genommen, weil nicht eingeleitete Nachprüfungsverfahren kein Hinweis auf Ordnungsmäßigkeit oder Mängelfreiheit von Vergabeverfahren sind.

6.12.4 Gesamtbewertung

Die Bewertung der Angebote erfolgte in elektronischer Form (Excel), getrennt in folgenden Tabellenblättern: Formalia, Preise, Qualität der Gesamtlösung, Personal, Referenzen, Funktionalität-Storage-Area-Network¹⁷, Funktionalität-Sicherung. Die Bewertungspunkte wurden in zahlreichen Unterpunkten vergeben.

¹⁵ Teilbereiche: Projektleitung, Hardware-Techniker, SAN-Techniker, Sicherungstechniker, Exchange, SQL-Server, Windows-Cluster, Novell-Cluster, Novell-Edirectory, Novell-iChain/Bordermanager, Loadbalancer.

¹⁶ Der Teilbereich Netzwerk wurde nicht bewertet.

¹⁷ Storage-Area-Network: Speichernetzwerk

Die Ergebnisse der einzelnen Bewertungsblätter wurden im Tabellenblatt „Gesamtbewertung“ zusammengefasst und rechnerisch eine Gesamtbewertung vorgenommen.

Die Bewertung in hunderten verschiedenen Unterpunkten war rechnerisch nachvollziehbar. Sie entzog sich wegen der extremen Aufgliederung jedoch einer inhaltlichen Überprüfung. Durch die Unüberschaubarkeit und inhaltliche Unüberprüfbarkeit widersprach diese Bewertung dem vergaberechtlichen Grundsatz der Transparenz und der Nachvollziehbarkeit.

Die Dokumentation der Bewertung erfolgte dreifach (drei Excel-Dokumente) im elektronischen Akt mit drei verschiedenen Bewertungsergebnissen. Es war nicht eindeutig ersichtlich, welches Dokument das entscheidende war. Dies konnte erst im Vergleich mit dem Vergabeakt festgestellt werden.

Ergebnis 27

Bewertungen haben den vergaberechtlichen Grundsätzen von Transparenz und Nachvollziehbarkeit zu entsprechen. Die Ergebnisse von Bewertungen sind eindeutig und vollständig zu dokumentieren.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Die Abteilung Landesamtsdirektion/Informationstechnologie ist der Ansicht, dass die Bewertungen den vergaberechtlichen Grundsätzen von Transparenz und Nachvollziehbarkeit entsprochen haben. Dies wird dadurch unterstrichen, dass keine einzige Firma ein Schiedsgerichtsverfahren oder Nachprüfungsverfahren eingeleitet hat. Die Ergebnisse der Bewertungen sind auch im elektronischen Akt eindeutig und vollständig dokumentiert, möglicherweise aber wegen der hohen Komplexität und Einmaligkeit des Verfahrens und der vielen verschiedenen Dokumente nicht ganz einfach im elektronischen Akt findbar.

NÖ Landesrechnungshof:

Die Stellungnahme wird nicht zur Kenntnis genommen, weil nicht eingeleitete Nachprüfungsverfahren kein Hinweis auf Ordnungsmäßigkeit oder Mängelfreiheit von Vergabeverfahren sind.

6.13 Zuschlag

6.13.1 Zuschlagsentscheidung

Gemäß der Geschäftsordnung der NÖ Landesregierung war für Aufträge größer als € 100.000,00 (exkl. USt) die NÖ Landesregierung als Kollegialorgan das zuständige Gremium für die Zuschlagsentscheidung.

Die Grundlagen für die Zuschlagsentscheidung wurden von der Abteilung LAD1-IT mit dem Vergabeakt vom 17. März 2004 dargelegt. Demnach sollte der Auftrag an den Bestbieter (technisch und wirtschaftlich günstigstes Angebot) zu einem Preis von € 4.258.223,58 vergeben werden.

Die NÖ Landesregierung hat den Antrag in ihrer Sitzung vom 30. März 2004 angenommen und damit die vergabegesetzliche Zuschlagsentscheidung getroffen.

6.13.2 Bekanntgabe der Zuschlagsentscheidung

Gemäß § 100 BVergG 2002 war den „Bietern gleichzeitig, unverzüglich und nachweislich ... mitzuteilen, welchem Bieter der Zuschlag erteilt werden soll.“

Die Bekanntgabe der Zuschlagsentscheidung erfolgte ordnungsgemäß per Fax noch am Tag der Zuschlagsentscheidung am 30. März 2004 an alle Bieter. Den nicht erfolgreichen Bietern wurden dabei bereits die Gründe für die Ablehnung ihrer Angebote genannt.

Mit dem Tag der Bekanntgabe der Zuschlagsentscheidung begann die vergabegesetzliche 14-tägige Stillhaltefrist im Oberschwellenbereich.

6.13.3 Zuschlagserteilung

Nachdem innerhalb der Stillhaltefrist kein Bieter ein vergabegesetzliches Nachprüfungsverfahren beantragt hatte, wurde dem ausgewählten Bestbieter mit Schreiben bzw. Fax vom 16. April 2004 der Auftrag erteilt. Das Auftragschreiben enthielt weder einen Bezug zum angenommenen Angebot noch eine Auftragssumme.

Mit der schriftlichen Verständigung von der Annahme seines Angebotes kam mit dem ausgewählten Bestbieter das Vertragsverhältnis zustande.

6.14 Vergabevermerk

Gemäß § 106 BVergG 2002¹⁸ hatte der Auftraggeber über jeden vergebenen Auftrag einen Vergabevermerk anzufertigen.

Ein Vergabevermerk mit dem gesetzlich vorgesehenen Mindestinhalt war in den übermittelten Unterlagen nicht dokumentiert.

Ergebnis 28

Die vergabegesetzlich vorgesehenen Vergabevermerke sind zu erstellen und entsprechend zu dokumentieren.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

In Zukunft werden die vergabegesetzlich vorgesehenen Vergabevermerke erstellt, als solche bezeichnet und dokumentiert werden.

NÖ Landesrechnungshof:

Die Stellungnahme wird zur Kenntnis genommen.

¹⁸ Gleichlautende Bestimmung in § 136 BVergG 2006.

6.15 Bekanntgabe der vergebenen Leistungen

Gemäß § 40 BVergG 2002¹⁹ hatten öffentliche Auftraggeber im Oberschwellenbereich innerhalb von 48 Tagen unter Verwendung der entsprechenden Standardformulare jeden Auftrag auf EU-Ebene bekannt zu geben.

Die entsprechende Bekanntmachung über vergebene Aufträge wurde ordnungsgemäß am 16. April 2004 versendet.

7 Projektmanagement

Um ein Projekt überwachen und dabei korrigierend eingreifen zu können, sind die Instrumente eines Projektmanagements zweckmäßig einzusetzen.

7.1 Projektorganisation

Für die Phasen 1 und 2 war kein Projektmanagement erkennbar, obwohl mehrere Abteilungen und externe Firmen von diesem Projekt betroffen waren. Von Beginn an fehlten Zeit-, Ressourcen- und Budgetplanungen. Dies kann vor allem anhand der folgenden Ausführungen zu den Themen Termineinhaltung und Projektcontrolling gezeigt werden.

Eine definierte und in einem Projekthandbuch dokumentierte Projektorganisation konnte für die Phase 3 dieses Projektes durch den LRH erkannt und durch die Abteilung LAD1-IT nachgewiesen werden. In dieser Phase waren ein Projektlenkungsausschuss, ein Projektleitungs- und ein Teilprojektleitungs-Jour-Fixe sowie ein detaillierter Projektzeitplan definiert.

Die Dokumentation der regelmäßig abgehaltenen Sitzungen erfolgte in Form von Protokollen. Die Projektabweichungen wurden in Form von so genannten Change Request²⁰ in sich schlüssig und nachvollziehbar dokumentiert. Dies zeigt, dass in dieser Phase nach modernen Projektmanagementmethoden vorgegangen wurde.

Der Projektzeitplan beinhaltete alle relevanten Positionen, sodass das Projekt positiv abgeschlossen werden konnte.

Ergebnis 29

Projekte sind nach geeigneten Projektmanagementmethoden von Beginn an zu strukturieren, durchzuführen und nachvollziehbar zu dokumentieren.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Das eigentliche Projekt der Errichtung und Installation des Parallelrechenzentrums wurde selbstverständlich nach geeigneten Projektmanagementmethoden geführt. Dass diese Methoden (gemeinsam mit der beauftragten Consultingfirma) für das Land erfolgreich waren, ist schon dadurch bewiesen, dass die Kosten von

¹⁹ Gleichlautende Bestimmung in § 54 BVergG 2006.

²⁰ Change Request (CR): Nachtrag; beschreibt Änderungen zum ursprünglichen Auftrag

mehr als 4,2 Mill. € penibel eingehalten wurden und außerdem der ursprüngliche Zeitplan gehalten werden konnte. Im Zuge der Vergabe des Consultingauftrages war noch kein stringentes, projektmäßiges Vorgehen vorgesehen. Dies erklärt sich unter anderem auch dadurch, dass, wie bereits angeführt, das dafür zuständige Personal auch für einen ordnungsgemäßen Betrieb der IT-Services für die Landesverwaltung zuständig war und dieser Betrieb selbstverständlich Priorität haben musste.

NÖ Landesrechnungshof:

Die Stellungnahme wird nicht zur Kenntnis genommen. Eine ordnungsgemäße Strukturierung von Projekten, einschließlich der Planung der eigenen (Personal-)Ressourcen, ist besonders in den Anfangsphasen von Projekten wichtig, weil erfahrungsgemäß hier die grundlegenden Entscheidungen getroffen werden und deshalb das größte Einsparungspotenzial gegeben ist.

7.2 Projektzeitplan

Im gegenständlichen Fall war für die Phasen 1 und 2 dieses Projektes kein schriftlicher Projektzeitplan vorhanden. Der LRH konnte nur auf Grund der Ausschreibungsunterlagen und Protokolle im elektronischen Akt einen groben Zeitplan rekonstruieren. Dabei fiel auf, dass die in den Ausschreibungsunterlagen festgelegten Zeitpläne zum Teil erheblich überschritten, daraus jedoch keine Konsequenzen durch die Projektleitung gezogen wurden.

In der Ausschreibung war der 5. Juni 2003 als Vorlagefrist für die Ausschreibungsunterlage (Sollkonzept) festgelegt.

Im Kick-Off-Meeting vom 12. März 2003 wurde als Beginn der Abnahmephase für das Sollkonzept der 2. Juni 2003 vereinbart. Für die Endabnahme der fertig gestellten Ausschreibungsunterlage wurde der 2. Juli 2003 vereinbart.

Somit war vom Start weg ein Verzug von ca. 1 Monat gegenüber der in der Ausschreibung festgelegten zwölfwöchigen Leistungsfrist gegeben.

Bei der Erstellung des Ist-Konzeptes kam es zu weiteren Terminverschiebungen. Im Terminplan des Kick-Off-Meetings wurde der 14. April 2003 als Abnahmefrist für das Ist-Konzept festgelegt. Tatsächlich legte der Auftragnehmer das Ist-Konzept am 19. Mai 2003 vor. Die Abteilung LAD1-IT hat auf diesen Terminverzug nicht reagiert.

Am 10. September 2003 wurde das Sollkonzept zur Abnahme vorgelegt. Die vertragsgemäße Erfüllung des Sollkonzeptes wurde am 11. September 2003 seitens des Auftraggebers bestätigt und somit das vorgelegte Konzept formal abgenommen. Die endgültige Ausschreibungsunterlage wurde am 18. September 2003 durch den Auftragnehmer an den Auftraggeber übermittelt.

Das Sollkonzept wurde von der Consultingfirma mit einer Fristüberschreitung von 15 Kalenderwochen gegenüber dem in der Ausschreibung festgelegten Termin vorgelegt. Der LRH verweist in diesem Zusammenhang auf die Empfehlung im Ergebnis 20.

Gründe für die Terminverschiebung waren nicht dokumentiert und konnten auch im Zuge der Überprüfung nicht mehr rekonstruiert werden. Die Abteilung LAD1-IT hat aus dem Titel Fristüberschreitung keine Vertragsstrafe geltend gemacht.

Diese Fristüberschreitung zeigt, wie wichtig ein laufend aktuell gehaltener Projektzeitplan mit begründeten und dokumentierten Abweichungen ist.

Ergebnis 30

Bei ähnlich komplexen Projekten ist im Sinne eines ordnungsgemäßen Projektmanagements ein dokumentierter und transparenter Projektzeitplan mit einer dazugehörigen Projektlandschaft mit Schnittstellendokumentation zu erstellen und laufend aktuell zu halten.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Wie bereits bei Ergebnis 29 angeführt, war es im Vorprojekt (der Consultingsuche) aufgrund der vielfältigen Belastung der zuständigen Mitarbeiter mit anderen Aufgaben nicht möglich, ein stringentes Projektmanagement einzuführen. Für das eigentliche Hauptprojekt mit einer um das 14-fache höheren Vergabesumme gab es allerdings einen dokumentierten und transparenten Projektzeitplan, der auch eingehalten wurde.

NÖ Landesrechnungshof:

Die Stellungnahme wird nicht zur Kenntnis genommen. Eine ordnungsgemäße Strukturierung von Projekten, einschließlich der Planung der eigenen (Personal-)Ressourcen, ist besonders in der Anfangsphase von Projekten wichtig, weil erfahrungsgemäß hier die grundlegenden Entscheidungen getroffen werden und hier deshalb das größte Einsparungspotenzial gegeben ist. Das in der Phase 3 („eigentliches Hauptprojekt“) vorgefundene Projektmanagement wurde im Bericht sogar als in sich schlüssig und nachvollziehbar dokumentiert hervorgehoben.

7.3 Realisierung und Inbetriebnahme

Bei der Realisierung und Inbetriebnahme des PRZ handelte es sich um eine sehr komplexe Projektphase. Im bestehenden Rechenzentrum war nicht nur die Hard- und Softwareausstattung zu erneuern bzw. zu erweitern. Es wurde ein neues Rechenzentrum zum bereits bestehenden Rechenzentrum geplant. Im neuen Rechenzentrum und im Rechenzentrum Landhaus mussten parallel zu den Ausschreibungen und Vergaben auch die netzwerktechnischen Anbindungen, die Klimatisierung, die definierten Brandschutzeinrichtungen und die elektrotechnischen Versorgungen behandelt werden.

Bei diesem sehr umfangreichen Projektabschnitt waren nicht nur die meisten Sachbereiche der Abteilung LAD1-IT, sondern auch andere Abteilungen (zB LAD3 – Gebäudeverwaltung) und externe Firmen beteiligt.

Im Zuge der Realisierung und Inbetriebnahme bestand ein detaillierter Projektzeitplan, wobei die Arbeiten der einzelnen Projektgruppen aufeinander abgestimmt wurden.

In der Realisierungs- und Inbetriebnahmephase wurden die Projektergebnisse ausführlich, in sich schlüssig und nachvollziehbar dokumentiert.

7.4 Projektabschluss

Zum Projektabschluss wurde für die Realisierungs- und Inbetriebnahmephase bei den Projektmitarbeitern eine Zufriedenheitsanalyse in verschiedenen Kategorien durchgeführt.

Der LRH begrüßt, dass eine Zufriedenheitsanalyse mit den Projektmitarbeitern durchgeführt wurde.

Im Ergebnis zeigte sich, dass in der Konzeptionsphase die Mehrheit sehr zufrieden war, wogegen sich der Zufriedenheitsgrad in Richtung Inbetriebnahmephase beträchtlich verringerte, was großteils mit dem vorhandenen Termindruck begründet wurde.

Dieser Termindruck entstand aus Sicht des LRH aus den teilweise falschen technischen Annahmen bzw. Angaben in den Ausschreibungsunterlagen, insbesondere das Storage-System betreffend.

Die Zufriedenheitsanalyse erfasste nur die Phase 3 des Projektes, nicht jedoch die beiden ersten Phasen. Vom LRH wurde dies als Mangel betrachtet, da eine den gesamten Projektablauf umfassende Betrachtung und Beurteilung sinnvoll gewesen wäre.

Um für zukünftige Projekte einen möglichst großen Nutzen ziehen zu können ist es notwendig, die positiven und negativen Erfahrungen sämtlicher Projektphasen zu erfassen, darzustellen und abschließend zu analysieren.

Ergebnis 31

Künftig sind Gesamtprojekte abschließend mit dem Ziel zu evaluieren, Erfahrungen für weitere Projekte zu sammeln. Die Ergebnisse sind entsprechend darzustellen und zu analysieren.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Die Projektevaluierung, die selbstverständlich stattgefunden hat und auch im elektronischen Akt dokumentiert ist, wird in Zukunft noch ausführlicher erfolgen.

NÖ Landesrechnungshof:

Die Stellungnahme wird insofern zur Kenntnis genommen, als erkennbar ist, der Forderung des NÖ Landesrechnungshofes zumindest teilweise nachzukommen. Der NÖ Landesrechnungshof erwartet die Umsetzung seiner Forderung insbesondere in Bezug auf Gesamtprojekte und nicht nur für deren Realisierungsphase.

8 Finanzierung

Nachfolgend wird ausschließlich die Finanzierung der durch die Abteilung LAD1-IT ausgeschrieben und vergebenen Leistungen betrachtet. Jene Leistungen, welche durch die Abteilung LAD3-Gebäudeverwaltung (Klimaanlage, Brandschutz, elektrotechnische Verkabelung, unterbrechungsfreie Stromversorgung usw.) als Vorarbeiten geleistet wurden, werden hier nicht behandelt, da diese überwiegend durch den Gebäudehalter²¹ finanziert wurden.

Das Projekt „IT-Wiederanlauf-Parallelrechenzentrum“ gliederte sich, wie bereits beschrieben, in drei Phasen:

- Phase 1: Suche eines geeigneten Consultants
- Phase 2: Planung und Ausschreibung
- Phase 3: Realisierung und Inbetriebnahme

In diesen drei Phasen wurden durch die Abteilung LAD1-IT rd. € 4,7 Mio. investiert.

8.1 Finanzierung Consulting-Auftrag

In der Phase 1 wurde eine Consulting-Firma beauftragt, ein Konzept für eine Server- und Speicherkonsolidierung sowie die Ausrichtung des Server- und Netzwerkbetriebes (inklusive Internet) auf unterbrechungsfreien Betrieb für den IT-Bereich der NÖ Landesverwaltung in Form eines Ist- und eines Soll-Konzeptes zu erstellen. Als Einleitung für die Phase 2 war, basierend auf dem Soll-Konzept, eine Ausschreibungsunterlage zu erstellen. Weiters war optional die Durchführung einer EU-weiten Ausschreibung zur Umsetzung des erstellten Konzeptes bis zur Erstellung eines Vergabevorschlages (Ende Phase 2) und die optionale Begleitung, Überwachung und Abnahme der Realisierung und Implementierung des Konzeptes auf Basis des Vergabeverfahrens (Phase 3) ausgeschrieben.

Anhand des Vergabeaktes und der durchgeführten Zahlungsbuchungen war erkennbar, dass der gegenständliche Auftrag buchhalterisch nicht als Bestellung verbucht wurde, obwohl der Bestellbetrag den Grenzwert weit überschritten hat.

Gemäß Punkt 2.2 VVZO²² ist bei Aufträgen größer als € 500,00 eine ordnungsgemäße Verbuchung dieser Bestellungen bei der Abteilung Finanzen-Landesbuchhaltung zu veranlassen (Gebarungsfall, Phasenstellung 23).

Ergebnis 32

Bestellungen über € 500,00 sind in Hinkunft gemäß VVZO abzuwickeln.

²¹ VIA-Grundstückverwaltungs Ges.m.b.H. vertreten durch Hypo Leasing Ges.m.b.H.

²² VVZO: Vorläufige Verrechnungs- und Zahlungsordnung des Landes NÖ

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Bestellungen über € 500,-- werden in Hinkunft gemäß VVZO abgewickelt werden.

NÖ Landesrechnungshof:

Die Stellungnahme wird zur Kenntnis genommen.

Nachdem der Auftrag von den Vertragspartnern als Pauschalauftrag verstanden wurde, wurde er in derselben Höhe sowohl verrechnet als auch vom Land NÖ beglichen. In den Rechnungen wurden vom Sachbearbeiter (Projektleiter) demnach keine Korrekturen vorgenommen.

Die unten angeführten Rechnungen wurden als Einzelrechnungen vorgelegt und von der Abteilung LAD1-IT auch als solche buchhalterisch behandelt. Ein Bezug zum gegenständlichen Auftrag war von der Buchhaltung somit nicht herstellbar, weil zuvor keine buchhalterische Bestellung vorgenommen worden war.

Hauptauftrag			
Rechnungsnummer:	Rechnungsdatum	von LAD1-IT bestätigt:	Rechnungsbetrag = angewiesener Betrag:
95550835	23.05.2003	02.06.2003	45.630,00
95550912	22.10.2003	28.10.2003	53.235,00
95550911	22.10.2003	28.10.2003	53.235,00
Summe:			152.100,00

Gemäß dem Regierungsakt war der Consulting-Auftrag aus dem Teilabschnitt 1/05957 – Informationstechnologie zu bedecken. Tatsächlich wurden nur die beiden ersten Rechnungen bei diesem Teilabschnitt gebucht, demnach € 98.865,00. Die dritte Rechnung in Höhe von € 53.235,00 wurde hingegen beim Teilabschnitt 1/05955 – Verwaltungsinnovation – verbucht. Die Abteilung LAD1-IT begründete dies mit dem „innovativen Charakter“ der Investition.

Die Verbuchung einer Teilrechnung beim Teilabschnitt Verwaltungsinnovation widersprach dem Beschluss der NÖ Landesregierung und war demnach unzulässig. Die im Zuge der Prüfung seitens der Abteilung LAD1-IT vorgebrachte Erklärung für diese Vorgangsweise – nämlich der „innovative Charakter“ der Leistung – war sachlich nicht nachvollziehbar.

Ergebnis 33

Beschlüsse der NÖ Landesregierung sind korrekt umzusetzen, insbesondere sind Buchungen entsprechend vorzunehmen.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Die Beschlüsse der Landesregierung wurden bereits in der Vergangenheit korrekt umgesetzt. Entsprechende Buchungen werden wie bisher auch in Zukunft korrekt vorgenommen werden. Der innovative und einmalige Charakter des Projektes Parallelrechenzentrum wurde mehrmals hervorgehoben. Die Abteilungen Landesamtsdirektion/Informationstechnologie und Landesamtsdirektion/Verwaltungsinnovation waren daher damals (und sind dies auch heute noch) der Ansicht, dass die Begleichung einer Teilrechnung aus diesem Projekt, die Planungsarbeiten umfasste, zu Recht aus dem Teilabschnitt 1/05955-Verwaltungsinnovation erfolgt ist.

NÖ Landesrechnungshof:

Die Stellungnahme wird nicht zur Kenntnis genommen. Gemäß dem Regierungsbeschluss war die finanzielle Bedeckung bei VS 1/05957 – Informationstechnologie – vorzunehmen, was eine davon abweichende Bedeckung aus anderen Voranschlagsstellen dezidiert nicht zuließ.

Für eine korrekte Vorgangsweise hätte die finanzielle Bedeckung des Projektes aus mehreren Voranschlagsstellen schon in den Regierungsbeschluss aufgenommen werden müssen.

Die Verrechnung der Nachtragsaufträge erfolgte korrekt bei VS 1/059571/7280. Eine buchhalterische Zuordnung zum gegenständlichen Auftrag (Gebarungsfall) war mangels ordnungsgemäßer Verbuchung der Bestellung nicht gegeben.

Im Zuge der Prüfung wurde durch die Abteilung LAD1-IT und den LRH eine entsprechende (inhaltliche) Zuordnung zum Hauptauftrag vorgenommen, die sich wie folgt darstellt:

Nachtragsaufträge (NA)				
Rechnungsnummer:	Rechnungsdatum	Rechnungsinhalt:	von LAD1-IT bestätigt:	Rechnungsbetrag = angewiesener Betrag:
95550995	22.03.2004	Option „Vergabeverfahren“	30.03.2004	47.370,00
92966244	28.05.2004	NA Nr. 3	07.06.2004	11.902,50
92968829	11.02.2005	Option „Begleitung ...“	18.02.2005	38.640,00
92968829	11.02.2005	NA Nr. 4	18.02.2005	11.040,00
Summe:				108.952,50

Die Gesamtsumme für den Consulting-Auftrag belief sich auf € 261.052,50. Der Regierungsbeschluss belief sich auf € 238.110,00 und wurde demnach um € 22.942,50 bzw. rund 9 % überzogen.

Gemäß § 4 Abs 1 Z 19 Geschäftsordnung der NÖ Landesregierung ist lediglich eine Überschreitung um € 12.000,00 zulässig. Für darüber hinausgehende Überschreitungen ist ein weiterer Beschluss der NÖ Landesregierung erforderlich.

Von der Abteilung LAD1-IT wurde verabsäumt, bezüglich der Überschreitung der genehmigten Auftragssumme einen weiteren Beschluss der NÖ Landesregierung einzuholen.

Ergebnis 34

Die Verordnung über die Geschäftsordnung der NÖ Landesregierung ist einzuhalten. Insbesondere sind für Auftragsüberschreitungen, welche die Bagatellgrenze übersteigen, weitere Beschlüsse der NÖ Landesregierung einzuholen.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Wie schon in der Stellungnahme zu Ergebnis 10 ausführlich dargelegt, hat es sich aus Sicht der Abteilung Landesamtsdirektion/Informationstechnologie entgegen der Darstellung des Landesrechnungshofes in der Tabelle auf Seite 38 bei den unter Option „Vergabeverfahren“ und „Begleitung...“ (erste und dritte Zeile) festgehaltenen Beauftragungen nicht um Auftragsnachträge gehandelt, da damit nur jene Optionen beauftragt wurden, die einerseits im Vergabeverfahren konkret von den Firmen anzubieten und als Optionen gekennzeichnet waren und die andererseits auch im Beschluss der NÖ Landesregierung vom 25. Februar 2003 subsumiert und mit Schreiben vom 13.3.2003 grundsätzlich beauftragt worden waren. Die Abteilung Landesamtsdirektion/Informationstechnologie vermag nicht zu erkennen, weswegen das Ziehen dieser beiden schon im Vergabeverfahren vorgesehenen Optionen (durch einseitige Willenserklärung des Auftraggebers) seitens des Landesrechnungshofes als Nachtragsauftrag gewertet wird und sieht diese Meinung durch anerkannte Vergaberechterspezialisten bestätigt. Für einen Nachtragsauftrag hätte es eines entsprechenden Angebotes des Auftragnehmers bedurft, das dann anzunehmen gewesen wäre, also im Unterschied zur Option einer beidseitigen Willenserklärung.

Beim Nachtragsauftrag Nr. 3 in der Höhe von € 11.902,50 und beim Nachtragsauftrag Nr. 4 in der Höhe von € 11.040,-- handelte es sich um tatsächliche Erweiterungen des ursprünglichen Auftrages, basierend auf entsprechenden Angeboten des Auftragnehmers, die von der Abteilung Landesamtsdirektion/ Informationstechnologie angenommen wurden. Es darf festgehalten werden, dass im Vergabeverfahren der Billigstbieter mit einem Zuschlagspreis von € 238.110,-- beauftragt wurde. Das nächst teurere Angebot lag bei € 350.580,-- und war damit selbst unter Berücksichtigung der Nachtragsaufträge um mehr als € 89.000,-- teurer als bei der beauftragten Firma. Da die Qualität beim teureren Angebot mit 37 Punkten deutlich geringer war als beim beauftragten Angebot mit 45 Punkten ist anzunehmen, dass selbst bei Berücksichtigung des teureren Angebotes womöglich noch teurere Nachtragsaufträge notwendig geworden wären. Die weiteren Angebote mit höherer Qualität (55 Punkte im Bereich Qualität) lagen bei € 472.639,--

bzw. sogar € 477.600,--. Selbst wenn man annimmt, dass bei den qualitativ höher bewerteten Angeboten möglicherweise keine Nachtragsaufträge notwendig geworden wären, wären dem Land dadurch um mindestens € 211.000,-- höhere Kosten erwachsen. Die Abteilung Landesamtsdirektion/Informationstechnologie ist daher der Meinung, die für das Land beste Variante gewählt zu haben.

Die Verordnung über die Geschäftsordnung der NÖ Landesregierung wurde eingehalten, da es auch durch diese Zusatzaufwendungen in der Höhe von 22.942,50 Euro zu keiner Überschreitung der Bagatellgrenzen kam, da ja, wie in Ergebnis 33 festgehalten, ein Betrag von 53.235,-- Euro wegen der Vorreiterrolle dieses Projektes zurecht aus dem Teilabschnitt 1/05955-Verwaltungsinnovation bezahlt worden ist.

NÖ Landesrechnungshof:

Die Stellungnahme wird nicht zur Kenntnis genommen. Der NÖ Landesrechnungshof verweist auf die Gegenäußerungen zu den Stellungnahmen bei den Ergebnissen 10 und 33, die hier sinngemäß gelten.

Die Nachträge inkl. der Leistungsoptionen erhöhten den ursprünglichen Auftrag der Consultingfirma von € 152.100,00 auf € 261.052,50. Dies entspricht einer nicht unbeachtlichen Erhöhung der Auftragssumme um rund 72 %. Gegenüber dem Regierungsbeschluss betrug die Erhöhung der Auftragssumme rund 10 %.

Unverhältnismäßige Auftragserhöhungen bzw. Nachträge können durch verschiedene Instrumente eines professionellen, insbesondere präventiven, Anti-Claim-Managements vermieden werden. In erster Linie sind eindeutige und vollständige Leistungsbeschreibungen bzw. genaue Leistungs- oder Funktionsanforderungen in den Ausschreibungsunterlagen festzulegen.

Ergebnis 35

Um hohe Nachtragsaufträge möglichst zu vermeiden, sind verschiedene Instrumente eines Anti-Claim-Managements einzusetzen. Insbesondere sind präventiv eindeutige und vollständige Leistungsbeschreibungen bzw. genaue Leistungs- oder Funktionsanforderungen in den Ausschreibungsunterlagen festzulegen.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Die vom Rechnungshof festgestellte Erhöhung der Auftragssumme von Euro 152.100,-- auf Euro 261.052,50 entspricht nicht den Tatsachen. Dazu darf noch einmal darauf hingewiesen werden, dass die Ausübung der Optionen korrekt innerhalb des in der Ausschreibung festgelegten Rahmens erfolgt war und daher kein selbständiges Vergabeverfahren zur Beschaffung der optionalen Leistungen durchzuführen war. Die optionalen Leistungen waren bereits Gegenstand eines

Vergabeverfahrens und wurden damit dem Wettbewerb unterzogen. Es hat sich daher auch nicht um eine Erhöhung des ursprünglichen Auftrages um 72% sondern lediglich um rund 9% gehandelt, wie vom Landesrechnungshof in den Ausführungen zu Ergebnis 34 auch richtigerweise festgehalten.

Selbst unter Berücksichtigung dieser erhöhten Kosten lagen die Gesamtkosten für das Consultingprojekt gegenüber den nächst teureren Angeboten um mehr als € 89.000,-- bzw. sogar mehr als € 211.000,-- niedriger. Betrachtet man das Consultingprojekt als Teil der gesamten Errichtung des Parallelrechenzentrums (wie dies der Landesrechnungshof tut), also auch unter Einbeziehung des eigentlichen Realisierungsprojektes (Kosten 4,2 Mio. Euro), so beträgt die Überschreitung nur 5,4 %. Wie bereits mehrfach angeführt, hat es sich beim Projekt Parallelrechenzentrum um ein einzigartiges Projekt mit ebenso einzigartiger Komplexität gehandelt. Dass im Zuge der Ausschreibung von Consultingleistungen für dieses Projekt naturgemäß einzelne Leistungsbeschreibungen bzw. Leistungs- und Funktionsanforderungen vergleichsweise grob waren, begründet sich in der Komplexität und Einmaligkeit des Verfahrens und wäre wohl auch bei anderen Projekten ähnlicher Komplexität so. In Analogie zu Bauverfahren könnte davon ausgegangen werden, dass es sich beim Consultingprojekt um die Aufgabe eines Architekten handelte, wobei allerdings um einen Fixpreis und nicht um einen bestimmten Prozentsatz des realisierten Projektes zugeschlagen wurde. Vergabeverfahren wie Wettbewerb etc., die für Aufträge an Architekten gang und gäbe sind, stehen allerdings nach Meinung aller Vergaberechterspezialisten im IT-Bereich nicht zur Verfügung. Instrumente des Anti-Claim-Managements sind der Abteilung Landesamtsdirektion/Informationstechnologie für den IT-Bereich bisher nicht bekannt geworden. Instrumente aus dem Baubereich sind für den IT-Bereich nach allgemeiner Ansicht nicht vernünftig einsetzbar. Die Abteilung Landesamtsdirektion/Informationstechnologie wird aber selbstverständlich speziell für den IT-Bereich geeignete Anti-Claim-Managementmethoden, sobald sie anerkannt verfügbar sind, einsetzen.

NÖ Landesrechnungshof:

Die Stellungnahme wird insofern zur Kenntnis genommen, als letztlich die Bereitschaft erkennbar war, der Forderung des NÖ Landesrechnungshofes nach dem Einsatz von Anti-Claim-Managementmethoden – insbesondere präventiver Art – nachzukommen. Entgegen der Darstellung in der Stellungnahme sind Wettbewerbe im Vergaberecht ausdrücklich („insbesondere“) auch für die Planung von IT-Leistungen vorgesehen.

8.2 Finanzierung Parallelrechenzentrum

Der gegenständliche Auftrag umfasste die Lieferung und Installation von IT-Komponenten für ein redundantes, auf zwei Standorte verteiltes, teilweise gespiegeltes Speichersystem, eine auf das Speichersystem angepasste Sicherungsinfrastruktur, neue Serverhardware und die Konfiguration der gelieferten Komponenten sowie die Wartung bis Ende des Jahres 2008. Die Verbindung der beiden Standorte mit einer Datenleitung war nicht Teil dieses Auftrages sondern wurde, wie die zentralen Netzwerkkomponenten, vom Auftraggeber separat vergeben.

Die Auftragshöhe betrug € 4.258.223,58,00 (vgl. Punkt 6.13, Zuschlag). Die Abrechnung der Aufwendungen bis einschließlich 2006 ergab einen Betrag von € 3.950.267,96. Die Differenz zur Auftragssumme erklärte sich aus den noch ausstehenden Zahlungen für die naturgemäß noch nicht verrechneten Wartungsleistungen für die Jahre 2007 und 2008.

Da in der Ausschreibung teilweise falsche Bemessungskenngrößen verwendet wurden, erhöhte sich die Auftragssumme durch diverse Nachforderungen um € 57.934,80.

Zwei weitere Firmen wurden mit zusammen € 194.112,48 ohne formelles Vergabeverfahren direkt mit Migrations- bzw. Verkabelungsarbeiten beauftragt. Vergleichsangebote wurden nicht eingeholt. Die Beurteilung der Preisangemessenheit war nicht objektiv nachvollziehbar. Direktvergaben waren gemäß BVergG 2002 nur bis zu einem Betrag von € 20.000,00 zulässig. Die beiden Aufträge wurden in Summe mit € 207.109,23 abgerechnet.

Mit der netzwerktechnischen Fernverkehrsverbindung wurde eine Firma gemäß den ihr zur Verfügung gestellten Unterlagen mit einer Gesamtsumme von € 470.855,00 beauftragt. In den elektronischen Unterlagen befand sich zusätzlich ein dokumentierter Aktenvermerk über eine Preisankunft einer anderen Firma, welche aber in weiterer Folge nicht mehr herangezogen wurde. In einem Aktenvermerk war nachzulesen, dass diese Leistung nach Meinung eines Sachbearbeiters auszuschreiben gewesen wäre. In den Unterlagen war keine Ausschreibung dokumentiert. Der LRH geht daher davon aus, dass es sich auch bei diesem Auftrag um eine unzulässige Direktvergabe gehandelt hat.

Weitere kleinere Aufträge im Gesamtwert von € 18.407,64 wurden für Nebenarbeiten und Unterstützungsleistungen zulässigerweise direkt vergeben.

8.3 Kostenzuordnung/Verbuchung

Im Buchhaltungsprogramm YK/YD besteht die Möglichkeit, eine Kostenrechnungszeile einzugeben. In dieser Kostenrechnungszeile war auch das gegenständliche Projekt angelegt, jedoch wurden nicht alle Rechnungen diesem Projekt zugeordnet. Insbesondere betraf dies die Verkabelungsarbeiten, Softwarelizenzen und Internetanbindungen. Somit war eine zweifelsfreie Prüfung auf Richtigkeit der zur Verfügung gestellten Abrechnungssummen nicht möglich.

Die Sachbearbeiterin war sehr bemüht, eine vollständige Kostenaufstellung zu liefern. Da aber die Rechnungen auf verschiedene Kostenstellen der Kostenrechnungszeile der internen Leistungsverrechnung verbucht wurden, war der Aufwand unverhältnismäßig groß. Auch konnte von der Abteilung LAD1-IT nicht zugesagt werden, dass die übermittelte Kostenaufstellung tatsächlich alle Kosten des Projekts umfasst.

Wie bereits im Bericht des Rechnungshofes Reihe NÖ 2005/2 „Teilgebiete der Gebahrung im Land Niederösterreich: Personal, Organisation und Informationstechnologie“ angeführt, sind mit dieser Art der Verrechnung ein Controlling bzw. nachvollziehbare Soll/Ist-Vergleiche hinsichtlich der Leistungserfüllung nicht möglich.

Ergebnis 36

Bei zukünftigen Projekten sind sämtliche Aufwendungen eindeutig und nachvollziehbar für das zugehörige Projekt zu erfassen.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Auch im gegenständlichen Projekt wurden sämtliche Aufwendungen eindeutig und nachvollziehbar erfasst. Zweck der Kostenrechnung ist es aber unter anderem, für einzelne Leistungen (z.B. Speicherplatz, File- und Printservice, Mailservice) genaue Kosten ermitteln zu können, was eine Aufgliederung der verschiedenen Rechnungen auf verschiedene Systeme erforderlich machte. In Zukunft wird aber darauf geachtet werden, dass der verantwortliche Projektleiter sämtliche Aufwendungen zusätzlich für das zuständige Projekt erfasst.

NÖ Landesrechnungshof:

Die Stellungnahme wird zur Kenntnis genommen. Letztlich war die Bereitschaft erkennbar, der Forderung des NÖ Landesrechnungshofes nach einer ordnungsgemäßen Projektkostenverfolgung und -darstellung nachzukommen.

St. Pölten, im September 2008

Der Landesrechnungshofdirektor

Dr. Walter Schoiber