

Umgang mit öffentlichen Aufträgen

Einleitung

Im Zusammenhang mit den allgemein verbindlichen Verhaltensregeln der Stadt Innsbruck ist aufgrund seiner großen wirtschaftlichen Bedeutung auch die Vollziehung des Vergaberechtes zu berücksichtigen.

Vergaberecht kommt vereinfacht gesprochen immer dann zur Anwendung, wenn die Stadt Innsbruck etwas „einkauft“, also einen öffentlichen Auftrag vergibt. Das kann die Beauftragung mit Liefer- oder Dienstleistungen oder auch die Beauftragung eines Unternehmens mit einer Bauleistung sein.

Die einzuhaltenden Regeln des Vergaberechtes finden sich hauptsächlich im Bundesvergabegesetz 2018. Sie sollen sicherstellen, dass die Stadt Innsbruck bei jeder Ausschreibung – so nennt man vergaberechtlich einen Einkaufsvorgang – die kostengünstigste und gleichzeitig beste Leistung erhält. Schließlich kommen öffentliche Gelder zum Einsatz, welche die Stadt Innsbruck als Auftraggeberin möglichst sparsam einsetzen muss. Für die anbietenden Unternehmen als Auftragnehmer gewährleistet das Vergaberecht einen fairen Wettbewerb.

Besonders wichtig sind die im Bundesvergabegesetz aufgestellten allgemeinen Grundsätze und Verfahrensregeln und die bereits im Gesetz selbst normierte Bestimmung zur Vermeidung von Interessenskonflikten.

Die wichtigsten Grundsätze sind das Diskriminierungsverbot, das Gebot der Vertraulichkeit und das Transparenzgebot. Zudem haben die Stadt Innsbruck und jeder einzelne an einem Vergabeverfahren mitwirkende Mitarbeiter Interessenskonflikte zu verhindern, aufzudecken und zu beheben. Dabei hilft insbesondere auch das gegenständliche Compliance-System.

Die einzuhaltenden Verfahrensregeln unterscheiden sich nach der Höhe des Auftragswertes. Wenn der Auftragswert niedriger ist, gelten die Regeln des sogenannten „Unterschwelbereiches“, ist der Auftragswert höher, gelten die des sogenannten „Oberschwelbereiches“. Für beide Bereiche bietet das Bundesvergabegesetz verschiedene Verfahrensarten, wie zum Beispiel das „offene Verfahren“ oder das „Verhandlungsverfahren“.

Je nach Art des Auftrages und Höhe des geschätzten Auftragswertes kann der Auftraggeber zwischen den einzelnen Verfahrensarten ein zu seinem Auftrag passendes Verfahren wählen. Für jedes Verfahren gelten jeweils unterschiedliche Voraussetzungen, Fristen und Bestimmungen. Zudem muss beachtet werden, ob das betreffende Verfahren bekanntzumachen und/oder ein vergebener Auftrag am Abschluss eines Verfahrens bekannt zu geben ist.

Zusätzlich zu den Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes müssen die Mitarbeiter der Stadt Innsbruck in jedem Vergabeverfahren auch die Bestimmungen des Stadtrechtes der Landeshauptstadt Innsbruck verpflichtend einhalten.

Das Stadtrecht der Landeshauptstadt Innsbruck bestimmt, dass für die Ausschreibung von öffentlichen Aufträgen der Stadtmagistrat der Stadt Innsbruck zuständig ist. Bis zu einem Auftragswert von 25.000,-- Euro (ohne Umsatzsteuer) ist der Stadtmagistrat auch ermächtigt, nach Durchführung des formalen Vergabeverfahrens das Unternehmen auszuwählen, das den Auftrag erhält. Vergaberechtlich nennt man diese Entscheidung „Zuschlagsentscheidung“. Ab einem Auftragswert von 25.000,-- Euro (ohne Umsatzsteuer) ist für diese Zuschlagsentscheidung nicht mehr der Stadtmagistrat, sondern der Stadtsenat zuständig. Die ausschreibende Dienststelle muss eine Stadtsenatsvorlage vorbereiten, aus welcher nachvollziehbar hervorgeht, welchem Unternehmen aufgrund der gewählten Kriterien der Auftrag zu erteilen ist. Die Zuschlagsentscheidung trifft der Stadtsenat.

Im Oberschwellenbereich müssen die Dienststellen Vergabeverfahren elektronisch abwickeln. Für die ausschreibenden Dienststellen steht hierfür das Vergabeportal „Vemap“ zur Verfügung. Nähere Auskünfte darüber und Hilfestellung bei der Einrichtung und Anwendung des Programmes gibt die MA III, Tiefbau.

Was heißt das für mich?

Als Mitarbeiter einer ausschreibenden Dienststelle muss ich die Verfahrensbestimmungen des Bundesvergabegesetzes einhalten. Zusätzlich muss ich die Regeln des Innsbrucker Stadtrechtes befolgen. Ich muss mögliche persönliche Interessenskonflikte hinterfragen und meinem Vorgesetzten melden. Im Oberschwellenbereich muss ich ein Vergabeverfahren elektronisch über das Programm „Vemap“ durchführen. Daraus ergeben sich folgende grundsätzliche Regeln, die in allen Vergabeverfahren zu beachten sind:

Geheimhaltung

Die ausschreibende Dienststelle darf keine Auskünfte über die Angebote, die in einem Verfahren einlangen, erteilen. Insbesondere darüber, welche oder wie viele Bieter ein Angebot gelegt haben, ist strengstes Stillschweigen zu wahren. Die in verschlossenen Kuverts abgegeben Angebote sind bis zur Angebotsöffnung so zu verwahren, dass sie für Unbefugte unzugänglich sind. Auch die ausschreibende Dienststelle selbst darf vom Inhalt der Angebote erst nach Ablauf der Angebotsfrist Kenntnis erlangen, wenn eine eigens dafür eingesetzte Kommission die Angebote bei der sogenannten Angebotsöffnung an einem vorher festgesetzten Ort und zur festgesetzten Zeit öffnet.

Transparenz

Der Grundsatz der Transparenz bedeutet, dass alle Schritte im Vergabeverfahren objektiv nachvollziehbar sein müssen. Die ausschreibende Dienststelle muss daher alle wesentlichen Verfahrensschritte umfassend schriftlich dokumentieren, damit jederzeit nachprüfbar ist, ob die Dienststelle gesetzeskonform gehandelt hat. Dazu folgende Beispiele:

Verfahrenseinleitender Aktenvermerk

Die ausschreibende Dienststelle hat am Beginn jedes Verfahrens die einzukaufende Leistung zu beschreiben und anhand ihrer Erfahrungswerte den geschätzten Wert des Auftrages zu ermitteln. Je nach der Art des Auftrages und dem dafür geschätzten Auftragswert ist in der Folge ein passendes Verfahren zur Vergabe dieses Auftrages auszuwählen. Diese Schritte sind in einem verfahrenseinleitenden Aktenvermerk zu dokumentieren. Dieser Aktenvermerk ist vom jeweiligen Sachbearbeiter und dem nächsthöheren Vorgesetzten zu unterschreiben und sorgfältig, in einer für Dritte nicht zugänglichen Weise, zu verwahren.

Zuschlagskriterien

Als Zuschlagskriterien bezeichnet man jene Kriterien, nach denen die vergebende Stelle ein Angebot bewertet. Sie müssen eine Vergleichbarkeit der Angebote gewährleisten und dürfen der ausschreibenden Dienststelle keine uneingeschränkte Entscheidungsfreiheit einräumen. Die Zuschlagskriterien sind am Beginn eines Vergabeverfahrens festzulegen und dürfen im Laufe des Verfahrens nicht aufgehoben oder abgeändert werden. Sie müssen so gestaltet sein, dass sie für alle Bieter in gleicher Weise gelten. Es ist zu beachten, dass das sogenannte „Billigstbieterprinzip“, bei welchem der Angebotspreis das einzige Kriterium ist, nicht immer zulässig ist!

Öffentliche Bekanntmachung einer Ausschreibung

Je nach Art des gewählten Verfahrens muss die ausschreibende Dienststelle die Einleitung des Vergabeverfahrens öffentlich bekannt machen, damit möglichst viele Unternehmen davon erfahren und sich am Verfahren beteiligen können. Im Unterschwellenbereich hat diese Bekanntmachung seit 01.03.2019 ausschließlich über www.data.gv.at, im Oberschwellenbereich zusätzlich auch im „Amtsblatt der Europäischen Union“ unter Verwendung des elektronischen Standardformulars zu erfolgen.

Angebotsöffnung

Die Öffnung der eingeholten Angebote ist in einer Niederschrift zu dokumentieren.

Angebotsprüfung

Nach der Angebotsöffnung sind die Angebote von Mitarbeitern mit den dazu erforderlichen Fachkenntnissen in technischer und wirtschaftlicher Hinsicht zu prüfen und zu beurteilen. Wenn notwendig, sind unbefangene unabhängige Sachverständige beizuziehen. Die Prüfung der Angebote hat nach den in der Ausschreibung festgelegten Kriterien zu erfolgen, das Ergebnis ist ebenfalls in einer Niederschrift festzuhalten.

Zuschlagsentscheidung

Die Entscheidung, welcher Bieter den ausgeschriebenen Auftrag erhalten soll, ist in jedem Vergabeverfahren ausführlich zu begründen und schriftlich zu dokumentieren.

Entsprechend den festgelegten Zuschlagskriterien ist entweder das technisch und wirtschaftlich günstigste Angebot (Bestbieterprinzip) oder das Angebot mit dem niedrigsten Preis (Billigstbieterprinzip) auszuwählen.

Nachdem die Zuschlagsentscheidung feststeht, aber noch bevor der Zuschlag tatsächlich erteilt wird, hat die ausschreibende Dienststelle allen Bietern nachweislich mitzuteilen, welches Unternehmen den Zuschlag erhalten soll. Ausdrücklich mitzuteilen ist dabei das Enddatum der sogenannten „Stillhaltefrist“. Die „Stillhaltefrist“ ist jene Frist, innerhalb der die Bieter, nachdem sie von der getroffenen Zuschlagsentscheidung erfahren haben, dagegen ein an das Landesverwaltungsgericht Tirol gerichtetes Rechtsmittel ergreifen können. Erst nach Ablauf dieser Frist darf die ausschreibende Dienststelle den Zuschlag mittels Auftragsschreiben, Bestellschein oder Schlussbrief an das ausgewählte Unternehmen erteilen.

Vergabevermerk

Am Ende jedes Vergabeverfahrens hat die ausschreibende Dienststelle über den vergebenen Auftrag einen Vergabevermerk anzufertigen, der zumindest

- den Namen und die Anschrift der Stadt Innsbruck als Auftraggeberin,
- den Gegenstand und den Wert des Auftrages,
- die Namen der berücksichtigten Unternehmen und die Gründe für ihre Auswahl,
- die Namen der Unternehmen, deren Angebote ausgeschieden wurden, und die Ausscheidensgründe und
- den Namen des erfolgreichen Unternehmens und die Gründe für die Auswahl seines Angebotes

umfasst.

Bekanntgabe

Im Oberschwellenbereich haben die Dienststellen grundsätzlich jeden vergebenen Auftrag, jede abgeschlossene Rahmenvereinbarung und das Ergebnis jedes Ideenwettbewerbes bekannt zu geben. Europaweit mittels elektronischem Standardformular und in Österreich seit 01.03.2019 auf www.data.gv.at.

Baustellendatenbank

Bei einem Bauauftrag mit einer Auftragssumme über 100.000,-- Euro hat die ausschreibende Dienststelle nach Erteilung des Zuschlages die erforderlichen Daten in die Baustellendatenbank der Bauarbeiter-Urlaubs- und Abfertigungskasse einzutragen (<https://proxy.buak.at/Baustellen2012/login.faces>).

Interessenskonflikte

Ein Interessenskonflikt liegt vor, wenn Mitarbeiter, die an der Durchführung eines Vergabeverfahrens beteiligt sind bzw. einen Einfluss auf dessen Ausgang nehmen können, persönliche Interessen haben, die ihre Unparteilichkeit und Unabhängigkeit beeinträchtigen könnten. Insbesondere sind dies familiäre, wirtschaftliche oder freundschaftliche Nahebeziehungen zu Bietern.

Die Stadt Innsbruck trifft Maßnahmen zur wirksamen Verhinderung, Aufdeckung und Behebung von Interessenskonflikten bei der Durchführung von Vergabeverfahren. Daher ist jeder Mitarbeiter verpflichtet, einen Interessenskonflikt, den er erkennt, unverzüglich seinem Vorgesetzten zu melden. Dieser entscheidet sodann über eine mögliche Abberufung des betroffenen Mitarbeiters vom Verfahren oder ähnliche Maßnahmen.

Diskriminierungsverbot

Diskriminierungsverbot bedeutet, dass die ausschreibende Dienststelle grundsätzlich alle Unternehmen gleich behandeln und jedem interessierten Unternehmen die gleichen Chancen geben muss, den ausgeschriebenen Auftrag zu erhalten. Insbesondere sind gebietsmäßige Beschränkungen wie zum Beispiel eine Beschränkung auf in Tirol ansässige Unternehmen, unzulässig. Das Diskriminierungsverbot ist in jedem Vergabeverfahren zu beachten und schlägt sich in allen Phasen des Verfahrens nieder. Dazu folgende Beispiele:

Vorarbeiten

Unternehmen, die an Vorarbeiten für ein Vergabeverfahren oder an der Erstellung der Ausschreibungsunterlagen beteiligt sind, sind von einer Teilnahme am Vergabeverfahren ausgeschlossen. Wenn die ausschreibende Dienststelle zum Beispiel für die Ermittlung des geschätzten Auftragswertes einen Sachverständigen beizieht, darf dieser Sachverständige keinesfalls selbst am Vergabeverfahren als Bieter teilnehmen, weil er gegenüber den anderen Bietern einen Wissensvorsprung hätte.

Neutrale Leistungsbeschreibung

Die ausschreibende Dienststelle muss die einzukaufende Leistung grundsätzlich neutral beschreiben, ohne dass sie dabei bestimmte Marken oder Fabrikate anführt. Die Leistungsbeschreibung darf keinen Bezug auf Erzeugnisse eines bestimmten Unternehmens nehmen.

Eignung der anbietenden Unternehmen

Unternehmen, die sich an einem Vergabeverfahren beteiligen, müssen über die berufliche Befugnis zur Erbringung der gewünschten Leistung verfügen, sie müssen weiters finanziell und wirtschaftlich in der Lage sein die gewünschte Leistung zu erbringen und sie müssen entsprechend zuverlässig sein. Die ausschreibende Dienststelle muss das Vorliegen dieser Voraussetzungen in jedem Verfahren entsprechend prüfen.

Strafrechtliche Aspekte

Bei rechtlich nicht einwandfreiem Verhalten setzen sich die Mitarbeiter einer ausschreibenden Dienststelle unter Umständen auch der Gefahr einer strafrechtlichen Verfolgung aus. Aufgrund der strafrechtlichen Verjährungsfristen ist eine Verfolgung über einen langen Zeitraum möglich.

Korruption

Mitarbeiter der ausschreibenden Dienststelle, welche für ein pflichtwidriges oder auch für ein pflichtgemäßes Verhalten vor, während oder nach einem Vergabeverfahren einen „Vorteil“ annehmen, machen sich strafbar (siehe Verhaltensmodul „Korruption“).

Wettbewerbsbeschränkende Absprachen bei Vergabeverfahren

Eine Person macht sich strafbar, wenn sie in einem Vergabeverfahren einen Teilnahmeantrag stellt, ein Angebot legt oder Verhandlungen führt, die auf einer rechtswidrigen Absprache beruhen, deren Ziel es ist, die Annahme eines bestimmten Angebotes durch die Stadt Innsbruck zu veranlassen.

Als unmittelbare Täter und Beitragstäter kommen dabei vor allem Mitarbeiter der anbietenden Unternehmen in Frage. Mitarbeiter der Stadt Innsbruck als Auftraggeberin sind aber vom Wortlaut der diesbezüglichen Gesetzesbestimmung nicht ausgenommen! Mitarbeiter der ausschreibenden Dienststelle können sich insbesondere dadurch strafbar machen, dass sie von Bieterabsprachen Kenntnis haben.

Die Strafbarkeit tritt dabei unabhängig davon ein, ob der Stadt Innsbruck tatsächlich ein Schaden entsteht.

Untreue

Wegen Untreue strafbar macht sich eine Person, die

- ihre Befugnis, über Vermögen der Stadt Innsbruck zu verfügen oder einen Anderen zu verpflichten, wissentlich missbraucht und
- dadurch der Stadt Innsbruck einen Vermögensnachteil zufügt.

Auch hier besteht die Gefahr einer strafrechtlichen Verfolgung für die Mitarbeiter. Beispielsweise wenn Mitarbeiter unzulässige Vertragsanpassungen vornehmen oder nicht berechnete Mehrkostenforderungen ohne entsprechende Prüfung erfüllen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Mitarbeiter der Stadt Innsbruck Vergabeverfahren nach den Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes unter Beachtung der Grundsätze der Gleichbehandlung, Transparenz und Vertraulichkeit durchführen und außerdem die Bestimmungen des Stadtrechtes einhalten. Die Stadt Innsbruck trifft zudem wirksame Maßnahmen zur Verhinderung, Aufdeckung und Behebung von Interessenskonflikten.

Sprachliche Gleichbehandlung

Soweit in diesem Modul auf natürliche Personen bezogene Bezeichnungen nur in einer geschlechtsspezifischen Form angeführt sind, beziehen sie sich auf Frauen und Männer in gleicher Weise. Bei der Anwendung der Bezeichnungen auf bestimmte natürliche Personen ist die jeweils geschlechtsspezifische Form zu verwenden.