

Bericht

COVID-19-Beschaffungen des Landes Salzburg im Jahr 2020

Oktober 2022



LAND
SALZBURG

LRH

LANDESRECHNUNGSHOF

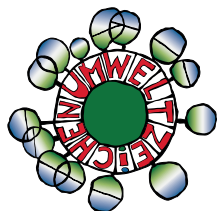
Impressum

Auskunft: Salzburger Landesrechnungshof
Nonnbergstiege 2, 5020 Salzburg
Postfach 527, 5010 Salzburg
Telefon: +43 662 8042 3500
Fax: +43 662 8042 3880
E-Mail: landesrechnungshof@salzburg.gv.at
Internet: www.lrh-salzburg.at

Medieninhaber: Land Salzburg
Herausgeber: Salzburger Landesrechnungshof
Vertreten durch Direktor Mag. Ludwig F. Hillinger

Redaktion: Salzburger Landesrechnungshof
Deckblatt: Landes-Medienzentrum
Herausgegeben: Salzburg, Oktober 2022
Zahl: 003-3/225/132-2022

Druck: Hausdruckerei Land Salzburg
Gedruckt auf 100 % Recyclingpapier



Gedruckt nach der Richtlinie „Druckerzeugnisse“
des Österreichischen Umweltzeichens, Druckerei
Land Salzburg UW-Nr. 1271

Salzburger Landesrechnungshof

Bericht

**COVID-19 Beschaffungen des
Landes Salzburg im Jahr 2020**

Oktober 2022

003-3/225/132-2022

Kurzfassung

Die Prüfung der Beschaffungsvorgänge und Auftragsvergaben des Landes Salzburg im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie im Kalenderjahr 2020 ergab folgende Feststellungen und Empfehlungen:

Die Regelungen des Vergaberechts haben primär den Zweck einen fairen und transparenten Wettbewerb zu garantieren.

Abteilungen des Landes, die nicht für den Zukauf von Fremdleistungen zuständig waren, nahmen erstmalig Beschaffungen vor. Der LRH kritisiert, dass die Landesverwaltung das Bundesvergabegesetz 2018 in der Anfangsphase der Pandemie zum Teil nicht anwendete und Vergaben nicht ordnungsgemäß dokumentierte.

Der LRH kritisiert, dass es in den geprüften Abteilungen (Abteilung 3 und 9) keine klar geregelten Beschaffungsprozesse und es kein dazugehöriges IKS gab, die eine BVergG 2018 konforme Beschaffung durch dafür zuständige und ausgebildete Mitarbeiter vorsah. Wichtig für die Bewältigung einer Krise und um eine ordnungsgemäße Beschaffung in der Krise zu garantieren ist eine Kommunikationsstrategie, die eine interne Vernetzung und Informationsverteilung vorsieht.

Der LRH empfiehlt, dass in der Landesverwaltung ein Risikomanagement implementiert wird. Ziel sollte es sein, durch laufende Evaluierungen organisatorische Verbesserungen zu erreichen. Dadurch soll die Landesverwaltung in Zukunft auch in Notsituationen in der Lage sein, Beschaffungen rechtskonform durchzuführen.

Der LRH hält fest, dass die Landesverwaltung an der Einrichtung eines zentralen Service-Centers für Vergaberecht arbeitete. Der LRH empfiehlt, analog zu den vorhandenen Abläufen, Auftragsvergaben des Landes zwingend an die Einhaltung interner Richtlinien zu knüpfen.

Der LRH empfiehlt der Landesregierung die aufgrund der COVID-Krise erkennbaren organisatorischen Mängel im Beschaffungswesen zu beheben.

Inhaltsverzeichnis

1.	Prüfungsgrundlagen	11
1.1	Anlass der Prüfung.....	11
1.2	Gegenstand und Umfang der Prüfung.....	11
1.3	Angewendete Prüfnorm und angestrebte Prüfungssicherheit	12
1.4	Prüfungsziel und Prüfungsmaßstab.....	12
1.5	Zeitlicher Ablauf der Prüfung.....	13
1.6	Aufbau des Berichtes.....	13
2.	Rahmenbedingungen für Beschaffungen	15
2.1	Rechtliche Grundlagen.....	15
2.2	Ausnahmen und Sonderverfahren	18
2.3	Rechtliche und ökonomische Risiken	22
3.	Geprüfte Einheiten	24
4.	Datenerhebung und Analyse.....	26
4.1	Allgemeine Situation	26
4.2	Warenlieferungen und Dienstleistungen - "COVID-Beschaffungen"	26
4.3	Allgemeines zu den Erhebungen und Prüfschritten des LRH	27
4.3.1	Grundgesamtheit	27
4.3.2	Stichproben	28
4.4	Gesamtsumme der COVID-Beschaffungen und der im Prüfauftrag definierten Kategorien im Jahr 2020.....	29
4.4.1	Schutzmasken, Schutzanzüge, Handschuhe, Desinfektionsmittel und allgemeine Schutzausrüstung.....	29
4.4.2	COVID-Tests sowie deren Auswertung.....	33
4.4.3	Mobile Einrichtungen und Teststraßen	35
4.4.4	Medizingeräte für COVID-Krankenbehandlungen.....	37

4.4.5	Werbung sowie Beratungsleistungen in Zusammenhang mit Kommunikation.....	37
4.4.6	Spezielle Beschaffungen.....	38
4.4.7	Krisenmanagement, Vergabeprozesse, Informationen zu Not-Beschaffungen.....	41
4.5	Service-Center Vergaberecht, externe Beauftragungen	44
5.	Resümee	46
6.	Anhang	48
6.1	Gegenäußerung des Amtes der Salzburger Landesregierung	48
6.2	Gegenäußerung der SALK.....	48
6.3	Gegenäußerung der Salzburg AG	48

Abkürzungsverzeichnis/Glossar

A

Abs	Absatz
Abteilung 3	Abteilung 3 - Soziales
Abteilung 8	Abteilung 8 - Finanz- und Vermögensverwaltung
Abteilung 9	Abteilung 9 - Gesundheit
AEU-Vertrag	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Antikörpertest	Überprüfung des Vorhandenseins von Antikörpern gegen ein Virus im Blut
Antigentest	Antigentests ermöglichen einen direkten Erregernachweis von SARS-CoV-2
Auftraggeber	Rechtsträger, der einem Auftragnehmer einen Auftrag zur Erbringung von Leistungen gegen Entgelt erteilt oder zu erteilen beabsichtigt
Auftragnehmer	Unternehmer, der sich gegenüber dem Auftraggeber verpflichtet eine Leistung gegen Entgelt zu erbringen
Auftragswert	sachkundig geschätzter Gesamtwert eines Auftrages exklusive USt
Art	Artikel

B

BGBI	Bundesgesetzblatt
Bewerber	Unternehmer, der sich an einem Vergabeverfahren beteiligen will und einen Teilnahmeantrag gestellt oder eine Aufforderung zur Angebotsabgabe erhalten hat
Bekanntmachung	Veröffentlichung von Informationen über einen geplanten Auftrag
Bekanntgabe	Veröffentlichung von Informationen über einen vergebenen Auftrag
Bieter	Unternehmer, der in einem Vergabeverfahren ein Angebot übermittelt hat
BMJ	Bundesminister für Justiz
BMSGPK	Bundesminister für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz StF: BGBl Nr. 1/1930 (Wiederverlautbarung)
BVergG 2018	Bundesvergabegesetz 2018 - Bundesgesetz über die Vergabe von Aufträgen StF: BGBl I Nr. 65/2018

bzw	beziehungsweise
-----	-----------------

C

CARPORT	Carport Parkmanagement GmbH
Compliance Audit	Ordnungsmäßigkeitsprüfung: Es wird untersucht, ob bei einem Prüfungsgegenstand die als Prüfungsmaßstäbe festgelegten geltenden Vorschriften eingehalten wurden
COVID / COVID-19	Abkürzung für Englisch: Corona virus disease 2019, Deutsch: Coronavirus-Krankheit-2019
CPV-Code	Common Procurement Vocabulary; Gemeinsames Vokabular für Aufträge im öffentliche Beschaffungswesen

D

d.h.	das heißt
Direktvergabe	Erteilung eines Liefer- oder Dienstleistungsauftrags ohne Abhaltung eines förmlichen Vergabeverfahrens

E

ECA	European Court of Auditors - Europäischer Rechnungshof
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention, StF: BGBl Nr. 210/1958
EpiG	Epidemiegesetz 1950 (EpiG) StF: BGBl Nr. 186/1950 (Wiederverlautbarung)
etc	et cetera
EU	Europäischen Union
EUGC	Grundrechtecharta der Europäischen Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUV	Vertrag über die Europäische Union

F

Fachgruppe 0/2	Fachgruppe 0/2 - Informatik und Interne Dienste
----------------	---

G

GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
------	---------------------------------------

H

Hoheitliche Aufgabe - Hoheitsverwaltung	Vollzug der Rechtsordnung durch dafür zuständige staatliche Organe (etwa mittels Verordnung, Bescheid, unmittelbare Befehls- und Zwangsgewalt)
--	--

I

idgF	in der geltenden Fassung
IKS	Internes Kontrollsystem
Intensive Care Units (ICU)	Einheit für die Behandlung von Intensiv-Patienten bestehend aus Überwachungsgeräten für Herz- und Atemfrequenz, Blutdruck, Körpertemperatur und anderen Vitalparametern sowie elektronisch gesteuerten Medikamentenpumpen, Beatmungs- und Dialysegeräte
IT	Informationstechnologie
iVm	in Verbindung mit

L

LAMP-Test	loop-mediated isothermal amplification; Test zum direkten Nachweise eines Erregers ähnlich dem PCR Test
LGBL	Landesgesetzblatt
LRH	Salzburger Landesrechnungshof
LRHD	Landesrechnungshofdirektor oder Landesrechnungshofdirektorin
LRHG	Salzburger Landesrechnungshofgesetz idgF

M

Mio	Million
-----	---------

O

Öffentlicher Auftraggeber	Öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Organisationseinheit, die dem Sektor Staat zugerechnet wird (zB Gebietskörperschaften, öffentliche Einrichtungen, Beteiligungen)
OGD	Open Government Data

P

PCR Test	polymerase chain reaction test; der PCR-Test (Polymerase-Kettenreaktion) dient dem Nachweis einer aktuellen COVID-19-Infektion. Für den PCR-Test werden Proben aus dem Rachen oder Nasenraum entnommen und in einem Labor ausgewertet.
----------	--

Privatwirtschafts- verwaltung - nicht hoheitliche Verwaltung	Handeln staatlicher Organe außerhalb der Hoheitsverwaltung (Abschluss von privatrechtlichen Verträgen zB Kauf von Büromaterial für den Amtsbetrieb, Zukauf von externen Beratungsleistungen)
--	--

R

RH	Rechnungshof (Oberste Rechnungskontrollbehörde des Bundes)
----	--

S

S	Seite
SALK	Gemeinnützige Salzburger Landeskliniken Betriebsgesellschaft mbH
Salzburg AG	Salzburg AG für Energie, Verkehr u. Telekommunikation
SARS-CoV-2	severe acute respiratory syndrome coronavirus type 2 (schweres akutes Atemwegssyndrom Coronavirus Typ 2)
SAS	Salzburg Airport Services GmbH
Schwellenwerte	Wert ab welchem ein öffentlicher Auftraggeber für eine Vergabe bestimmte Verfahrensvorschriften des BVergG 2018 einzuhalten hat
Schwellenwerte- verordnung 2018	Schwellenwerteverordnung 2018, StF BGBl II Nr. 211/2018, Verordnung zur Festlegung von Schwellenwerten
SECPORT	Salzburg Security Services GmbH
Sektorenauftraggeber	Öffentliche oder private Unternehmen, die eine Sektorentätigkeit auf Basis besonderer oder ausschließlich eingeräumter Rechte ausüben (zB Wasserversorgung, Öffentlicher Personennahverkehr). In diesem Bereich gelten zB höhere Schwellenwerte.
Sonstige Auftraggeber	Auftraggeber, der zwar kein öffentlicher Auftraggeber ist, dennoch auszuschreiben hat. Darunter fallen beispielsweise Dienstleistungs- oder Baukonzessionäre.
StF	Stammfassung
S.VKG 2018	Salzburger Vergabekontrollgesetz 2018, StF: LGBl Nr 63/2018

T

TED	Tenders Electronic Daily - Anzeiger für das öffentliche Auftragswesen in Europa
Testkit	Für den Nachweis bestimmter Substanzen oder Erreger benötigtes Hilfsmittel zur Durchführung eines Tests

U

USt	Umsatzsteuer
-----	--------------

V

Vergabekontrollbehörde	zur Kontrolle der Rechtmäßigkeit einer Vergabe berufene Behörde bzw Verwaltungsgericht
Vergabeverfahren	Verfahren in welchem ein öffentlicher Auftraggeber einen Auftragnehmer auswählt um einen zivilrechtlichen Vertrag zu schließen
Vertragsverletzungsverfahren	Instrument, um gegen einen EU-Mitgliedstaat vorzugehen, der gemeinschaftsrechtliche Normen nicht einhält
VwGH	Verwaltungsgerichtshof

W

WHO	World Health Organisation - Weltgesundheitsorganisation
-----	---

Z

zB	zum Beispiel
ZfG	Zeitschrift für Gesundheitsrecht

1. Prüfungsgrundlagen

1.1 Anlass der Prüfung

- (1) Der FPÖ-Landtagsklub erteilte dem LRH am 18. Dezember 2020 den Auftrag für eine Sonderprüfung gemäß § 8 Abs 2 Landesrechnungshofgesetz 1993 idgF. Einen solchen Auftrag kann unter anderem jede Landtagspartei, die ein Viertel der Mitglieder des Landtags nicht erreicht, einmal im Kalenderjahr erteilen.

1.2 Gegenstand und Umfang der Prüfung

- (1) Der dem LRH im Dezember 2020 übermittelte Prüfungsauftrag lautete folgend:

„Die Gebarung des Landes Salzburg sowie der im Eigentum des Landes Salzburg stehenden Rechtsträger (zB SALK, etc) hinsichtlich der Beschaffungsvorgänge und Auftragsvergaben im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie im Kalenderjahr 2020.

Weiters wird ersucht, folgendes zu prüfen:

- Die Beschaffungen und Auftragsvergaben von Schutzmasken, Schutzanzügen und allgemeiner Schutzausrüstung.*
- Die Beschaffungen und Auftragsvergaben für alle Arten von SARS-CoV-2 bzw COVID-19-Tests (PCR-Tests, Antigen-Tests, LAMP-Tests, Antikörper-Tests).*
- Die Beschaffungen und Auftragsvergaben für mobile Einrichtungen und deren Medizingeräte für Teststraßen und Krankenbehandlung (ICU = Intensive Care Unit).*
- Die Auftragsvergaben für Beratungsleistungen und Werbung, insbesondere Plakate, Werbebeilagen und Inserate (in Printmedien, elektronischen Medien und Social Media) im Rahmen der COVID-19-Pandemie.“*

Der LRH definierte den Prüfauftrag der FPÖ dahingehend, dass er mit der Erhebung und Prüfung der Bestellvorgänge der im Eigentum des Landes Salzburg stehenden Rechtsträger (folgend geprüfte Einheiten) im Jahr 2020 beauftragt wurde.

1.3 Angewendete Prüfnorm und angestrebte Prüfungssicherheit

- (1) Die Prüfung erfolgte in Anlehnung an die Grundsätze, die in den International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAI) durch die Internationale Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden festgelegt wurden.

Die Prüfung zielte auf eine begrenzte Prüfungssicherheit ab. Das bedeutet, dass die Aussagen des LRH nur die geprüften und beschriebenen Sachverhalte betreffen. Ein Rückschluss auf andere Sachverhalte ist daher nicht zulässig.

1.4 Prüfungsziel und Prüfungsmaßstab

- (1) Das Prüfungsziel leitete der LRH aus der Formulierung des Prüfungsauftrages des FPÖ-Landtagsklubs ab. Der LRH prüfte die Gebarung des Landes und der in dessen Eigentum stehenden Rechtsträger hinsichtlich der Auftragsvergaben im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie im Kalenderjahr 2020 dahingehend, ob sie den Vorschriften entsprach (Compliance-Audit). Als Maßstab diente vor allem das BVergG 2018.

Förderungen oder Subventionen, die Dritte im Zusammenhang mit der COVID-Pandemie im Jahr 2020 vom Land Salzburg aufgrund gesetzlicher oder vertraglicher Bestimmungen erhielten, waren nicht Gegenstand der Prüfung. Weiters waren die Bedarfsermittlung als Vorphase der Beschaffung und die Beurteilung der Leistungserbringung und der Verrechnung bzw Refundierung des Bundes ebenso nicht Gegenstand dieser Prüfung. Der Prüfzeitraum umfasste ausschließlich das Jahr 2020.

Die Prüfung wurde aufgrund des Umfanges des Datenmaterials und der Anzahl der geprüften Einheiten in Form von standardisierten Erhebungsbögen, Stichproben und Analysen durchgeführt.

Die Aussagen des LRH beziehen sich ausschließlich auf die geprüften Sachverhalte. Die endgültige Beurteilung der Rechtmäßigkeit der vom LRH geprüften Vergaben obliegt gegebenenfalls der Gerichtsbarkeit.

Die Verrechnung bzw die Erfassung der Ausgaben auf den jeweiligen Haushaltsansätzen bzw Rechenwerken der Beteiligungen war ebenfalls nicht Inhalt der Prüfung. Der Abruf von Waren und Dienstleistungen aus Kontingenten des Bundes bzw der BundesbeschaffungsGmbH trugen aus vergaberechtlicher Sicht für das Land Salzburg kein Risiko

in sich. Diese Sachverhalte wurden im Rahmen des Erhebungsbogens zwar gemeldet, sind jedoch nicht Thema dieses Berichtes und der Analysen des LRH.

Es wird darauf hingewiesen, dass die auf die Landtagsanfrage Nr. 228-ANF rückgemeldeten Werte sowie die Werte im RA 2020 nicht mit den Zahlen in diesem Bericht übereinstimmen. In diesem Bericht waren die Auftragswerte der Beschaffungen (nicht Ausgaben und Einnahmen) für spezifische Bereiche (nicht etwa Förderungen) Grundlage für Stichproben und Analysen des LRH. Weiters wurden in diesem Bericht auch die COVID-Beschaffungen von Unternehmen im Eigentum des Landes ab einer Beteiligungshöhe von 25 % berücksichtigt.

1.5 Zeitlicher Ablauf der Prüfung

- (1) Die Prüfung begann im September 2021 und die Versendung des ersten Erhebungsbogens erfolgte am 15. Oktober 2021. Die Prüfungshandlungen erfolgten mit Unterbrechung bis Juli 2022. Aufgrund der Anzahl der geprüften Einheiten fand keine Schlussbesprechung statt. Die geprüften Stellen, die Teil der Stichprobe waren sowie das Amt der Salzburger Landesregierung erhielten den Bericht am 25. August 2022 zur Gegenäußerung.

Das Ende der Frist für die Gegenäußerung wurde mit 06. Oktober 2022 festgelegt.

1.6 Aufbau des Berichtes

- (1) Vom Landesrechnungshof festgestellte Sachverhalte sind mit „(1)“ gekennzeichnet.

Die Bewertungen von Sachverhalten samt allfälligen Anregungen und Empfehlungen sowie Bemängelungen und Beanstandungen sind mit „(2)“ gekennzeichnet. Diese werden durch Schattierung hervorgehoben.

Die zusammenfassenden Gegenäußerungen der Landesverwaltung - abgegeben vom Amt der Salzburger Landesregierung - sowie der geprüften Einrichtungen werden kursiv dargestellt und sind mit „(3)“ kodiert. Die vollständigen Gegenäußerungen sind dem Bericht als Anlage angeschlossen.

Eine abschließende Äußerung des Landesrechnungshofes ist mit „(4)“ gekennzeichnet und durch Schattierung hervorgehoben.

Um den Bericht übersichtlich zu gestalten, wurde das enthaltene Zahlenwerk fallweise gerundet. Bei der Summierung von gerundeten Beträgen und Prozentangaben können durch Verwendung automatischer Rechenhilfen rundungsbedingte Rechendifferenzen auftreten. Daten, die ohne Nennung der Jahreszahl genannt werden, betreffen das Prüfungsjahr 2020.

Aus Gründen der Lesbarkeit wird in diesem Bericht darauf verzichtet, geschlechtsspezifische Formulierungen zu verwenden. Soweit personenbezogene Bezeichnungen nur in männlicher Form angeführt sind, umfassen diese alle Personen gleichermaßen, unabhängig vom Geschlecht.

Quelle für Abbildungen, Tabellen oder andere Darstellungen ist - soweit nicht anders angegeben - der LRH.

2. Rahmenbedingungen für Beschaffungen

2.1 Rechtliche Grundlagen

- (1) Staatliche Stellen haben für den Amtsbetrieb regelmäßig einen Bedarf an Sachgütern und Dienstleistungen, der nicht durch Eigenleistung gedeckt werden kann. Bei der Bedarfsdeckung ist die Erfüllung des verfassungsrechtlichen Gebotes der sparsamen, wirtschaftlichen und zweckmäßigen staatlichen Verwaltung zu beachten, insbesondere um die Mittel der Steuerzahler effizient und sparsam einzusetzen. Die öffentliche Hand hat außerdem aufgrund der Grundprinzipien des Bundesverfassungsgesetzes (B-VG) auch als Vertragspartner von Unternehmen finanzielle Mittel nicht willkürlich, sondern in gesetzlich vorgegebener, transparenter und überprüfbarer Weise einzusetzen.

Neben den allgemeinen Grundsätzen der Verfassung determiniert die Rechtsordnung etwa mittels Regelungen des straf- und des besonderen Verwaltungsrechts wie die öffentliche Hand im nicht hoheitlichen Bereich zu agieren hat. Die "Beschaffung" als Erscheinungsform des staatlichen Handelns ist im Gegensatz zur unternehmerischen Gestaltungs- und Kontrahierungsfreiheit auf verschiedenen rechtlichen Ebenen reguliert.

Öffentliche Auftraggeber im Sinne des Vergaberechts sind nicht nur Gebietskörperschaften. In bestimmten Bereichen sind dies etwa auch privatrechtlich organisierte Unternehmen, sogenannte Sektorenauftraggeber, sowie zur teilweisen Anwendung einiger besonderer Regeln verpflichtete sonstige Auftraggeber. Weiters gelten als öffentliche Auftraggeber auch Anstalten, Stiftungen und Fonds, die von staatlichen Organen oder von staatlich bestellten Personen verwaltet werden.

Schon vor geraumer Zeit wurde festgestellt, dass staatliche Organe Aufträge oftmals nicht im Sinne eines freien Wettbewerbs vergeben. Um zu verhindern, dass statt des Effizienzgebotes ein politischer Mehrwert oder eine sonstige Intervention für eine Auftragsvergabe ausschlaggebend ist, wurden EU-weite Regeln für Beschaffungen entwickelt.

Ziel des europäischen Wettbewerbsrechts in der Subkategorie des Vergaberechtes ist, primär jedem Interessenten die gleichen Chancen zur Erlangung öffentlicher Aufträge zu geben. Auf Artikel 114 AEUV gestützte Richtlinien sollen bei Beschaffungen der öffentlichen Hand insbesondere den grenzüberschreitenden, freien, fairen und lautereren

Wettbewerb sicherstellen. Die Richtlinie 2014/24/EU über die öffentliche Auftragsvergabe (in der Folge Richtlinie) wurde mit dem Bundesvergabegesetz 2018 (in der Folge BVergG 2018) umgesetzt. Die Kontrolle der Vergaben auf Ebene des Landes ist in Umsetzung der Rechtsmittel-Richtlinie (89/665/EWG, in der Fassung der Richtlinie 2014/23/EU) im Salzburger Vergabekontrollgesetz 2018 (S.VKG 2018) geregelt.

Transparenz ist als Teilaspekt des Legalitätsprinzips ein allgemeiner Grundsatz der Rechtsordnung. Ähnlich wie in jedem rechtsstaatlich korrekten hoheitlichen Verwaltungsverfahren sind auch privatwirtschaftliche Entscheidungen der öffentlichen Hand im Beschaffungswesen zu dokumentieren und zu begründen. Die strenge Formalisierung hat nach herrschender Lehre den Zweck, dass öffentliche Auftraggeber im Vorfeld der Auftragsvergabe unter anderem angeben sollen, welches Beschaffungsverfahren sie anwenden, welche Anforderungen sie an Anbieter stellen und nach welchem Kriterium sie über die Auftragsvergabe entscheiden.

Ein öffentlicher Auftraggeber hat - im Unterschied zu einem in der Regel nicht zur Beachtung des Vergaberechts verpflichteten Unternehmer - Verfahrens- und Zuschlagsentscheidungen nach rein sachlichen Kriterien zu treffen. Diese rechtsstaatlichen Grundsätze werden in § 20 BVergG 2018 wiederholt. So ist gemäß § 49 BVergG 2018 die Einhaltung dieser Kriterien durch die Dokumentation der wesentlichen Entscheidungen und Vorgänge sowie die Mitwirkung Dritter von einer vergebenden Stelle festzuhalten. Dies dient einerseits der Transparenz im Sinne der öffentlichen Rechenschaftspflicht und andererseits der Beweisdokumentation in einem Verfahren vor der zuständigen Kontrollbehörde.

Öffentliche Auftraggeber haben je nach Auftragswert und nachgefragter Leistung unterschiedliche Verfahren mit formalen Abläufen einzuhalten. Nach der organisationsinternen Konkretisierung eines Bedarfs hat der öffentliche Auftraggeber spezifische Merkmale der geplanten Beschaffung wie etwa den Auftragswert zu schätzen, den Markt zu erkunden sowie die sogenannte Binnenmarktrelevanz zu beurteilen. In der Folge ist das korrekte Vergabeverfahren zu wählen; § 31 Abs 1 BVergG 2018 sieht folgende Verfahrensarten vor:

- offenes Verfahren (Abs 2)
- nicht offenes Verfahren mit/ohne vorheriger Bekanntmachung (Abs 3/4)
- Verhandlungsverfahren mit/ohne vorheriger Bekanntmachung (Abs 5/6)

- Rahmenvereinbarung (Abs 7)
- dynamisches Beschaffungssystem (Abs 8)
- wettbewerblicher Dialog (Abs 9)
- Innovationspartnerschaft (Abs 10)
- Direktvergabe (Abs 11)
- Direktvergabe mit vorheriger Bekanntmachung (Abs 12)

Neben einer österreich- oder EU-weiten Bekanntmachung der Durchführung eines Ver-
gabeverfahrens sind Mitteilungen an die Bieter zu übermitteln sowie die Bekanntgabe
des Verfahrensergebnisses zu veranlassen. Ausnahmen von diesen Transparenzvorgaben
bestehen nur in wenigen Fällen (siehe Punkt 2.2).

Das BVergG 2018 definiert iVm der Schwellenwertverordnung 2018 wie ein geeigneter
Unternehmer unmittelbar und ohne formelles Verfahren beauftragt werden kann. Das
BVergG 2018 verpflichtet eine beschaffende Stelle auch in einem "vereinfachten" Ver-
gabeverfahren zur Dokumentation, siehe § 46 Abs 4 und § 47 Abs 8.

Direktvergaben von Liefer- oder Dienstleistungen sind gemäß § 46 Abs 1 nur bei einem
Auftragswert unter 50.000 Euro zulässig, diese Grenze wurde per Schwellenwert-
verordnung 2018 bis 31.12.2022 auf 100.000 Euro erhöht. Direktvergaben mit vorheriger
Bekanntmachung sind gemäß § 47 Abs 2 Ziffer 1 nur bei einem Auftragswert unter
130.000 Euro (bei besonderen Dienstleistungen bis 150.000 Euro, bei Sektorenauf-
traggebern unter 200.000 Euro) zulässig.

Bei Auftragswerten ab 100.000 Euro bzw 130.000 Euro soll prinzipiell ein formalisierter
Wettbewerb stattfinden, damit die Einhaltung der oben erwähnten Prinzipien gewähr-
leistet ist. Eine Bekanntgabe der Vergabeentscheidung hat in der Regel spätestens
30 Tage nach Zuschlagserteilung zu erfolgen.

Gemäß § 66 BVergG 2018 hat ein öffentlicher Auftraggeber im Bereich der Bundes-
vollziehung darüber hinaus auch eine Direktvergabe ab einem Auftragswert von derzeit
50.000 Euro bekannt zu geben. Im Landesvollzug besteht diese Pflicht derzeit nur im
Oberschwellenbereich.

Weiters kann eine beabsichtigte Auftragsvergabe im Oberschwellenbereich nach Durchführung eines Vergabeverfahrens ohne vorherige Bekanntmachung gemäß § 58 BVergG 2018 veröffentlicht werden. Durch eine solche freiwillige, sogenannte ex-ante-Transparenzbekanntmachung ist nach Ablauf einer Einspruchsfrist von 10 Tagen auch in so einem Fall Rechtssicherheit gegeben.

- (2) Der LRH stellt fest, dass das BVergG 2018 die Bekanntgabe-Pflicht der Bundesländer großzügiger regelt als jene des Bundes, die gemäß § 66 BVergG 2018 bereits ab einem Auftragswert von 50.000 Euro greift.

Der LRH empfiehlt zur Verringerung des Risikos und Erhöhung der Transparenz der Landesverwaltung einen verbindlichen Angleich der Veröffentlichungsgrenzen an die strengeren Regelungen des Bundes.

- (3) *Das Amt der Salzburger Landesregierung teilte in der Gegenäußerung mit, dass die Sichtweise des LRH nicht geteilt werde.*

- (4) Soweit dem LRH bekannt ist, gibt es Abteilungen mit internen Vorgaben, die der Bundesregelung vergleichbar sind. Der LRH stellt fest, dass die Landesverwaltung nicht an einer Verbesserung der Transparenz interessiert ist.

2.2 Ausnahmen und Sonderverfahren

- (1) Die Hoheitsverwaltung ist zur Gänze vom Geltungsbereich des BVergG 2018 ausgenommen, da diese nicht die Beschaffung von Leistungen zum Inhalt hat, sondern hoheitliche Rechtsgestaltung etwa im Wege von Verordnungen oder Bescheiden. Der VwGH hat zur Anwendbarkeit des Vergaberechts bzw zur Abgrenzung der Hoheits- von der Privatwirtschaftsverwaltung im Erkenntnis Ro 2015/04/0023-4 vom 8. August 2018 Stellung genommen. Er hielt fest, dass ein Auftrag zur Herstellung von Kennzeichentafeln dem BVergG 2006 unterlag, obwohl ein KFZ-Zulassungsverfahren per se hoheitlich ist. Eine Leistungsvereinbarung mit einem Unternehmer ist daher auch dann privatwirtschaftlich, wenn das beschaffte Produkt die rechtliche Eigenschaft eines öffentlichen Dokumentes hat.

Die Ausnahmen vom Anwendungsbereich des BVergG 2018 sind in den §§ 9 bis 11 taxativ aufgezählt. Das Gesetz sieht Ausnahmen etwa für Aufträge im Verteidigungs- und

Sicherheitsbereich, im Katastrophen- und Zivilschutz, der Gefahrenabwehr, sowie für Immobilien-Kauf-, Miet- und Pachtverträge und Arbeitsverträge vor.

Die allgemeinen Grundsätze der österreichischen Rechtsordnung bestimmen die Privatwirtschaftsverwaltung zum Teil auch inhaltlich. So ergibt sich etwa aus der allgemein anerkannten Fürsorgepflicht des Staates die Verpflichtung für den allgemeinen Gesundheitszustand der Bevölkerung zu sorgen. Die im Epidemiegesetz (in der Folge EpiG) festgeschriebenen Maßnahmen verpflichten daher den Staat, auch im Kontext der Grundrechte (siehe Art 8 EMRK bzw Artikel 35 EUGC), Beschaffungen zur Bekämpfung einer Pandemie zu tätigen.

Für Vergaben kann dies zur Folge haben, dass eine Abwägung zulasten des Wettbewerbs zu treffen ist bzw aufgrund eines fehlenden Wettbewerbs und einer außergewöhnlichen Situation nicht alle Vorgaben des BVergG 2018 gelten. Die diesbezüglichen Voraussetzungen werden im Folgenden dargestellt.

Ein Abweichen vom Optimum eines für alle Mitbewerber offenen Wettbewerbs wird im gesamten Vergaberecht kritisch gesehen. Sowohl die ständige Judikatur der österreichischen Gerichte, als auch der EuGH legen diese Ausnahmetatbestände daher eng aus. Der EuGH fordert von öffentlichen Auftraggebern nur insoweit vom strengen Vergaberegime abzuweichen, als dies die jeweilige Situation rechtfertigt. Lehre und Judikatur unterstreichen, dass im Fall von eingeschränkter bzw der Nicht-Anwendung des strengen Vergaberegimes trotzdem die allgemeinen Prinzipien, insbesondere das Verhältnismäßigkeitsprinzip, das Gleichbehandlungs- und das Zweckmäßigkeitsgebot, zu beachten sind.

Mit Rundschreiben vom 30. März 2020 informierte die Stabsstelle Vergaberecht im Bundesministerium für Justiz sämtliche staatliche Stellen, wie etwa die Ämter der Landesregierungen, über die Anwendung der vergaberechtlichen Regelungen im Zusammenhang mit der COVID-Krise. In diesem Schreiben wurde festgehalten, dass die **COVID-Pandemie kein Fall des Katastrophen- oder des Zivilschutzes bzw der Gefahrenabwehr ist** und diesbezügliche Beschaffungen daher nicht vom Geltungsbereich des BVergG 2018 ausgenommen sind.

Im Schreiben wurde auf die Möglichkeit von beschleunigten Verfahren gemäß §§ 74 und 77 BVergG 2018 hingewiesen. Dabei können Fristen einer Ausschreibung verkürzt werden oder gänzlich entfallen um eine rasche Beschaffung zu ermöglichen. Auch in

bereits laufenden Vergabeverfahren kann es bei Vorliegen der Voraussetzungen zu Anpassungen des Verfahrens oder zu Änderungen eines bestehenden Auftrags kommen.

Durch die enge Auslegung der Ausnahmen wird sichergestellt, dass auch bei dringlichen Beschaffungen ein **Mindestmaß an Wettbewerb** existiert. Das bedeutet, dass ein Auftraggeber die Verfahrensart unter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsprinzips zu wählen hat. Ein öffentlicher Auftraggeber hat im Vergabeakt außerdem die Gründe für das Abgehen vom strengen Wettbewerbsprinzip zu nennen sowie klar und nachvollziehbar zu dokumentieren. Die bloße Behauptung der Notwendigkeit einer Ausnahme genügt nicht für den Nachweis von außergewöhnlichen Umständen (siehe Götzinger, Leistungsbeschaffung in Krisenzeiten, ZfG 2021, S 60).

Das Landesverwaltungsgericht Burgenland stellte klar, dass, sofern möglich, statt einen Auftrag gänzlich ohne "formelles" Verfahren zu vergeben, ein beschleunigtes, nicht offenes Verfahren durchzuführen ist (siehe Landesverwaltungsgericht Burgenland, S VFS/13/2022.001/011 mwN).

Genügt dies zur Schadensabwehr bzw zum Rechtsgüterschutz nicht, hat ein öffentlicher Auftraggeber bei äußerster Dringlichkeit ein **Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung** gemäß § 35, 36 oder 37 BVergG 2018 durchzuführen. Für die im Rahmen des Prüfauftrags zu analysierenden Beschaffungen sind die Bestimmungen der §§ 36 und 37 BVergG 2018 jeweils Abs 1 Z 4 relevant. Diese legen fest, unter welchen Voraussetzungen der Auftraggeber ein Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung wählen darf. Folgende Merkmale müssen in Notsituationen kumulativ gegeben sein:

- **Äußerst dringliche, zwingende Gründe**, die nicht dem Verhalten des öffentlichen Auftraggebers zuzuschreiben sind,
- der öffentliche Auftraggeber diese **Gründe nicht voraussehen konnte** und daher **Fristen nicht eingehalten werden können**, die in einem offenen Verfahren, nicht offenen Verfahren mit vorheriger Bekanntmachung oder Verhandlungsverfahren einzuhalten wären und
- ein **Kausalzusammenhang zwischen dem unvorhersehbaren Ereignis und der Dringlichkeit der Beschaffung** besteht.

Der Auftraggeber hat grundsätzlich gemäß § 122 Abs 3 BVergG 2018 bei einem Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung im Oberschwellenbereich mindestens drei Unternehmer zur Angebotslegung aufzufordern. Wenn die Leistung nur von einem bestimmten Unternehmer erbracht werden kann oder äußerst dringliche, zwingende Gründe vorliegen, kann diese Zahl unterschritten werden. Ein öffentlicher Auftraggeber hat einen Auftrag in einer Notsituation bzw bei "Gefahr in Verzug" folglich auch im Oberschwellenbereich direkt zu vergeben. In der Folge ist der Wettbewerb in einem Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung mit nur einem Bieter **gänzlich ausgesetzt**.

Eine sogenannte "De-Facto-Direktvergabe" ist folglich nur in den aufgezählten Ausnahmesituationen zulässig bzw geboten (siehe Landesverwaltungsgericht Vorarlberg, LVwG-314-1/2021-S1).

Solche "formlosen" Beschaffungen sollen nach Ansicht der EU-Kommission, wie in deren Verlautbarung vom 01. April 2020 "*Leitlinien der Europäischen Kommission 2020/C 108 I/01 zur Nutzung des Rahmens für die Vergabe öffentlicher Aufträge in der durch die COVID-19-Krise verursachten Notsituation*" ersichtlich, lediglich eine Möglichkeit darstellen, einen **unmittelbaren Bedarf** angemessen zu decken. Sie würden somit zur Überbrückung dienen, bis langfristige Lösungen gefunden seien, die über reguläre Verfahren zu vergeben sind. So empfiehlt das Bundesministerium für Justiz im Rundschreiben vom 30. März 2020 auch ausdrücklich, parallel zu den Notbeschaffungen umgehend reguläre Vergabeverfahren vorzubereiten und durchzuführen.

Weiters sieht der Rechnungshof (RH) in seinem Bericht ein zeitnahes Auslaufen der Notsituation. Der RH (RH, Ausgewählte Leistungen im Zusammenhang mit COVID-19 im Tourismus- und Gesundheitsbereich, Reihe Bund 2022/23, S 22) hält hierzu fest: "*[...] war es - nach der ersten Phase der Unvorhersehbarkeit und unmittelbaren Dringlichkeit - ab Sommer 2020 unerlässlich, dass öffentliche Auftraggeber Beschaffungen grundsätzlich wieder unter Anwendung des regulären Vergaberegimes durchführten.*"

- (2) Der LRH hält fest, dass jede Bestellung bzw Erwerb von Waren oder externen Dienstleistungen durch die öffentliche Hand und der ihr zugeordneten Rechtsträger rechtskonform zu erfolgen hat. Bei der Deckung des Waren- oder externen Dienstleistungsbedarfes ist auch bei Notbeschaffungen ein besonderes Augenmerk auf die Einhaltung der Rechtsordnung zu legen. Dies gilt in der Hoheits- und Privatwirtschaftsverwaltung

und für die Beteiligungen des Landes gleichermaßen, insbesondere, weil diese keine "gewöhnlichen" Marktteilnehmer sind. Der LRH empfiehlt der Landesregierung analog zum Schreiben des BMJ vom 30. März 2020 generell festzulegen, dass parallel zu allfälligen Notbeschaffungen reguläre Vergabeverfahren zeitnah vorzubereiten und durchzuführen sind. Der LRH hält fest, dass ein Zuwarten unzulässig ist.

2.3 Rechtliche und ökonomische Risiken

- (1) Der Vorteil einer raschen Bedarfsdeckung durch ein verkürztes Verfahren bzw einer Direktvergabe geht per se mit den Nachteilen eines eingeschränkten oder gänzlich ausgesetzten Wettbewerbs einher.

Wie unter Punkt 2.2 dargestellt, ist im Zweifelsfall davon auszugehen, dass eine Beschaffung dem BVergG 2018 unterliegt. Die Beweislast für das Vorliegen der strengen Voraussetzungen für eine Notbeschaffung und das damit verbundene Risiko liegt beim öffentlichen Auftraggeber. Ein öffentlicher Auftraggeber bzw der Steuerzahler hat folgende rechtmäßigkeits- bzw ökonomische Risiken zu tragen:

- Großer Zeitdruck erhöht das Risiko mangelhafter Dokumentation und Transparenz der Willensbildung einer beschaffenden Stelle. Da ein Auftraggeber die Beweislast für die Sachlichkeit seiner Entscheidungen trägt, ergibt sich durch mangelhafte Dokumentation ein entsprechendes Risiko. Unterlässt ein Auftraggeber vorgeschriebene Veröffentlichungen und Dokumentationen, erhöht diese Intransparenz auch das Risiko für Korruption und Manipulation.
- Ein weiteres Risiko einer Beschaffung im Wege einer Direkt- oder Notvergabe ist die Ausschaltung des Wettbewerbs durch regelmäßige Beauftragung eines „bewährten“ Auftragnehmers ("Hoflieferantentum") mit Leistungen in einem inhaltlichen Zusammenhang. Dies kann zu einem Risiko der fehlenden Marktübersicht hinsichtlich alternativer, eventuell neuer Anbieter bzw fehlender Preisangemessenheit führen.
- Als weiteres Risiko ist zu vermerken, dass die Rechtmäßigkeit von Entscheidungen in Angelegenheiten der Auftragsvergabe verwaltungsrechtlich überprüfbar ist. Diese Besonderheit bedeutet, dass die Kontrollbehörde Entscheidungen oder bereits abgeschlossene Vereinbarungen in diesem Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung ohne zivilgerichtliches Verfahren aufheben kann. Für Vergaben des Landes Salzburg ist

dafür gemäß § 2 iVm § 6 S.VKG 2018 das Landesverwaltungsgericht Salzburg zuständig.

- Sollte ein hinreichend qualifizierter Verstoß gegen die Vorschriften des BVergG 2018 festgestellt werden, hat ein zu Unrecht übergangener Bewerber bzw Bieter gemäß Judikatur des EuGH (30.09.2010, C-314/09 - STRABAG) Anspruch auf Kostenersatz bzw Ersatz des Erfüllungsinteresses.
- Ein zunächst durch eine Notsituation eventuell gerechtfertigter Vorgang wird durch Fortführung "schleichend" rechtswidrig und möglicherweise unwirtschaftlich.
- Letztlich besteht bei Verletzung von vergaberechtlichen Bestimmungen das Risiko von Strafzahlungen auf europäischer Ebene. Dieses Risiko besteht unabhängig von der Bekämpfung einer Vergabe durch einen übergangenen Mitbewerber, da die EU-Kommission von sich aus ein Vertragsverletzungsverfahren einleiten kann.

(2) Der LRH hält fest, dass den Vorteilen einer raschen Bedarfsdeckung im Wege von "De-Facto-Direktvergaben" erhöhte rechtliche und ökonomische Risiken gegenüberstehen. Der LRH unterstreicht, dass daher in diesen Konstellationen besonderes Augenmerk auf die Dokumentation zu legen ist. Die Dokumentationspflicht in Zusammenhang mit Notvergaben wurde auch in einem Schreiben des BMJ vom 30. März 2020, das unter anderem an die Landesregierungen erging, besonders hervorgehoben.

Der RH hält zu diesem Thema fest (RH, Internes Kontrollsystem bei Direktvergaben in ausgewählten Ressorts BMVIT und BMWFW, 2015/6, S 16): *"Direktvergaben gewährleisten Wettbewerb und Transparenz in deutlich geringerem Maß als öffentliche Ausschreibungen und bergen damit ein erhöhtes Risiko für überbeuerte Beschaffungen, für Korruption und Manipulation."*

Der LRH empfiehlt den vergebenden Stellen Notvergaben im Nachgang zu analysieren.

3. Geprüfte Einheiten

- (1) Der LRH prüfte stichprobenartig Beschaffungsvorgänge und Auftragsvergaben der geprüften Einheiten in Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie. Der LRH analysierte die diesbezügliche Vergabepraxis sowohl innerhalb des Verwaltungsapparates des Landes Salzburg als auch bei Unternehmen im Eigentum des Landes ab einer Beteiligungshöhe von 25 %.

Zu den geprüften Einheiten gehörten die Landesamtsdirektion sowie die Abteilungen 1 bis 10 inklusive der diesen zugeordneten Sonderverwaltungsbehörden, betriebsähnlichen Einrichtungen, wirtschaftlichen Unternehmungen und sonstigen Einrichtungen, die in den jeweiligen Zuständigkeitsbereich fielen. Weiters waren die Bezirkshauptmannschaften, das Mozarteum-Orchester, das Landestheater, das Landesabgabnamt und das Landesverwaltungsgericht unter den geprüften Einheiten.

Zu den geprüften Einheiten gehörten weiters folgende von den zuständigen Abteilungen verwaltete Stiftungen und Fonds:

- Fonds zur Erhaltung des ländlichen Straßennetzes - FELS
- Pro Salzburg Landeskulturstiftung
- Salzburger Brandverhütungsfonds
- Salzburger Gesundheitsfonds - SAGES
- Salzburger Nationalparkfonds
- Salzburger Patientenentschädigungsfonds
- Salzburger Tourismusförderungsfonds
- Salzburger Wachstumsfonds

Zu den geprüften Einheiten gehörten auch Unternehmen im Eigentum des Landes ab einer Beteiligung von 25 %. Folgend konkret die darunterfallenden Beteiligungen:

- Land Salzburg Beteiligungen GmbH
- Salzburger Flughafen GmbH inkl SECPART, SAS und CARPORT
- Salzburg Messe BeteiligungsGmbH inkl Messezentrum Salzburg GmbH
- SALZBURGER LAND TOURISMUS Ges.m.b.H.

- Ferienregion Nationalpark Hohe Tauern GmbH inkl Nationalparkzentrum Hohe Tauern GmbH
- Salzburger Parkgaragen Ges.m.b.H.
- Museum der Moderne - Rupertinum BetriebsgmbH
- DomQuartier Salzburg GmbH
- Salzburger Tierkörperverwertungs-Gesellschaft m.b.H.
- Salzburg Museum GmbH
- Gemeinnützige Salzburger Wohnbaugesellschaft m.b.H.
- Salzburger Regionalstadtbahn Projektgesellschaft mbH
- Salzburger Verkehrsverbund Gesellschaft m.b.H.
- Innovations- und Technologietransfer Salzburg GmbH
- Salzburg Research Forschungsgesellschaft m.b.H.
- Land-Invest Salzburger Baulandsicherungsgesellschaft mbH
- SWS-Stadion Wals-Salzburg GmbH
- SISTEG Salzburger Infrastruktur Errichtungs GmbH
- Zoo Salzburg Gemeinnützige GmbH
- Gasteiner Alpenstraße Ges.m.b.H.
- Salzburg AG für Energie, Verkehr u. Telekommunikation inkl verbundene Unternehmen sowie sonstiger Beteiligungen größer 25 % und Enkel
- Land Salzburg Projekt GmbH
- Gemeinnützige Salzburger Landeskliniken Betriebsgesellschaft mbH inkl verbundene Unternehmen sowie sonstiger Beteiligungen größer 25 % und Enkel

Der LRH versendete an die oben genannten geprüften Einheiten gleichlautende Erhebungsbögen um Daten der COVID-Beschaffungen im Jahr 2020 zu erheben. Eine Zusammenfassung der Analyse der Rückmeldungen wird im folgenden Punkt dargestellt.

4. Datenerhebung und Analyse

4.1 Allgemeine Situation

- (1) Im Dezember 2019 wurde zum ersten Mal über ein vermehrtes Auftreten von Lungenkrankheiten unklarer Herkunft in Wuhan (China) berichtet. Anfang 2020 wurde der verantwortliche Virus (SARS-CoV-2) isoliert und mit dem Namen corona virus disease 2019 (COVID-19) versehen. Ende Jänner gab es bereits rund 8.000 COVID-19-Erkrankungen in China und das Virus hatte sich bereits auf 18 weitere Staaten ausgebreitet. Im März gab es bereits Fälle in 114 Staaten. Diesem Umstand geschuldet erklärte die Weltgesundheitsorganisation (WHO) COVID-19 Ende Jänner 2020 zu einer gesundheitlichen Notlage internationaler Tragweite und am 11. März 2020 zur Pandemie. Den ersten bestätigten COVID-19 Fall in Österreich gab es am 25. Februar 2020.

Speziell in der Anfangsphase der Pandemie kam es laut Aussage der geprüften Stellen zu massiven Marktverwerfungen und einem teilweisen Zusammenbruch der Lieferketten. Die deutlich gestiegene Nachfrage nach Schutzausrüstung (speziell Schutzmasken und Desinfektionsmittel) konnte vom Markt nicht auf die gewohnte Art gedeckt werden. Etablierte und langjährige Beschaffungskanäle waren in dieser Phase von großer Bedeutung. Unübliche Beschaffungskanäle mussten jedoch ebenso für die Deckung der Nachfrage herangezogen werden. Aufgrund der sich schnell ändernden Rahmenbedingungen mussten Nachfragen teilweise kurzfristig gedeckt werden. Planungen und Prognosen waren in dieser Anfangsphase aufgrund von fehlenden Informationen und Erfahrungen nur schwer darstellbar und meist sehr kurzlebig.

4.2 Warenlieferungen und Dienstleistungen - "COVID-Beschaffungen"

- (1) Beschaffung ist nach herrschender Lehre die Zusammenfassung aller Tätigkeiten, die der Versorgung einer Organisation mit Material, Dienstleistungen, Betriebs- und Arbeitsmitteln sowie Rechten und Informationen aus externen Quellen (Güter- und Dienstleistungsmärkte) dienen. Übertragen auf die Beschaffung des Landes Salzburg und dessen Beteiligungen erhob der LRH für den vorliegenden Prüfauftrag daher sämtliche Bestellungen von Waren und Dienstleistungen die in Zusammenhang mit der COVID-Pandemie im Jahr 2020 vorgenommen wurden. Dies betraf auch die Beauftragung mit bzw den Zukauf von externen Beratungs- und Personalleistungen, die Anmietung von

Flächen (etwa für das Notspital oder den Betrieb von Teststraßen) und die Beauftragung von Laborleistungen durch die geprüften Einheiten.

Aus Gründen der besseren Übersicht und Lesbarkeit wurden die oben umschriebenen Warenlieferungen oder Dienstleistungen vom LRH für den vorliegenden Bericht unter dem Begriff "COVID-Beschaffungen" zusammengefasst und im Folgendem dargestellt sowie analysiert.

4.3 Allgemeines zu den Erhebungen und Prüfschritten des LRH

- (1) Die grundlegenden Daten hinsichtlich der Bestell- bzw Beschaffungsvorgänge wurden in einem ersten Schritt bei den geprüften Einheiten mittels Erhebungsbogen abgefragt. Dieser Erhebungsbogen wurde vom LRH für diese Prüfung entworfen, intern getestet und an die geprüften Einheiten versandt. Die einzelnen Fragenblöcke wurden anhand des Inhalts des Prüfungsauftrages erstellt. Der LRH identifiziert insgesamt 49 zu prüfende Einheiten laut Definition des Prüfungsauftrages. Der LRH erhielt im Rahmen der Prüfung 62 Erhebungsbögen beantwortet zurück, da die geprüften Einheiten wiederum die Informationen aus Subeinheiten abfragten und getrennt übermittelten. Die darin enthaltenen umfangreichen Daten bedurften Ergänzungen, telefonischer Nachfragen, Urgezen und persönlicher Besprechungen. In einem weiteren Schritt erfolgte eine Zusammenführung der Daten, um eine Grundgesamtheit für die Analyse und die Stichprobenziehung zu schaffen.

Ziel des LRH war es, Beschaffungsvorgänge im Sinne des Prüfungsauftrages festzustellen und von Bestellungen, die lediglich die interne Verteilung von anderweitig beschafften Waren bzw Dienstleistungen zum Inhalt hatten, zu trennen.

4.3.1 Grundgesamtheit

- (1) Als Grundgesamtheit der Stichproben dienten dem LRH die retournierten Erhebungsbögen bzw deren Auswertung.

Der LRH prüfte die rückgemeldeten Daten auf Plausibilität. Der LRH konnte keine Aussagen zur Vollständigkeit und Qualität dieser Daten treffen. Der LRH wählte Stichproben aus der Grundgesamtheit der rückgemeldeten COVID-Beschaffungen, bei welchen die Gesetzmäßigkeit der jeweiligen Beschaffungsvorgänge geprüft wurde.

In der Grundgesamtheit waren die Beschaffungen der Massentests (Anfang und Mitte Dezember) sowie der Teststraßen ab Ende Dezember 2020 nicht enthalten. Laut Auskunft wurden die Leistungen für die Massentests auf "oberbehördliche Anordnung" beim Bundesheer sowie dem Österreichischen Roten Kreuz abgerufen. Das Land Salzburg war in diesen Fällen nicht selbst Auftraggeber. Somit waren nur vereinzelte Zusatzbestellungen im Jahr 2020 in den Rückmeldungen der geprüften Einheiten enthalten.

Ebenfalls nicht in den gelieferten Daten enthalten waren die Beauftragungen für die Errichtung und den Betrieb der Schnellteststraßen ab 21. Dezember 2020. In diesem Zusammenhang wurden dem LRH unterschiedliche Auskünfte erteilt. Das Amt der Salzburger Landesregierung konnte dem LRH diesbezüglich die Zuständigkeit für die Bestellungen sowie das Ausmaß der Bestellungen nicht mitteilen.

4.3.2 Stichproben

(1) Die Stichproben wurden mit Bedachtnahme auf folgende Kriterien ausgewählt:

- die Auftragssummen der Beschaffung (für eine Vergabe nach BVergG 2018 ist der Auftragswert von 100.000 Euro von besonderer Bedeutung),
- die Auswahl möglichst jedes relevanten Fragenblockes des Erhebungsbogens (folgend auch Kategorien genannt) und
- der Auswahl der betragsmäßig relevantesten geprüften Einheiten.

Die Anzahl der Stichproben pro Fragenblock leitete sich aus dessen betraglicher Relevanz zur Gesamtsumme ab. Die Anzahl der Stichproben pro geprüfter Einheit innerhalb des Fragenblockes wiederum anhand der betraglichen Relevanz zur Summe des Fragenblockes.

Somit wurden Beschaffungen der SALK, der Salzburg AG, des COVID-Boards, der Fachgruppe 0/2 - Informatik und Interne Dienste, der Abteilung 3 - Soziales und der Abteilung 9 - Gesundheit ausgewählt.

4.4 Gesamtsumme der COVID-Beschaffungen und der im Prüfauftrag definierten Kategorien im Jahr 2020

- (1) Dem LRH wurden Beschaffungsvorgänge und Auftragsvergaben im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie im Ausmaß von rund 42,1 Mio Euro gemeldet.

Bei den gemeldeten Daten handelt es sich um Netto- oder Bruttobestellwerte. Bruttobestellwerte sofern für die geprüfte Stelle kein Vorsteuerabzug möglich war. Weiters waren für die vergaberechtliche Analyse die Bestellwerte ausschlaggebend, welche die geprüften Einheiten im Erhebungsbogen übermittelten.

Der LRH gliederte seine Erhebung im Sinne der Fragestellung des Prüfauftrages und der Kategorien des Erhebungsbogens. In den Unterpunkten 4.4.1 bis 4.4.7 folgt eine Zusammenfassung der Ergebnisse dieser Erhebung sowie der Analyse der jeweiligen relevanten Stichproben:

4.4.1 Schutzmasken, Schutzanzüge, Handschuhe, Desinfektionsmittel und allgemeine Schutzausrüstung

- (1) Der LRH erhob, dass die Beschaffungen von Waren dieser Kategorie im Jahr 2020 insgesamt rund 5,1 Mio Euro betragen. Hiervon war ein wesentlicher Teil Atemschutz-Masken und Gesichtsschutz (etwa Mund-Nasen-Schutz, OP-Masken, FFP-2- und FFP-3-Masken jeweils mit oder ohne Ventil, Gesichtsschilder) in Höhe von rund 2,9 Mio Euro. Weiters wurden dem LRH in dieser Kategorie Beschaffungen von rund 2,2 Mio Euro für sonstige Schutzausrüstung (etwa Handschuhe, Kittel, Desinfektionsgel) gemeldet.

Der LRH analysierte Stichproben aus den rückgemeldeten Daten dieser Kategorie.

Der LRH erhob, dass die Beschaffungen von Verbrauchsmaterial dieser Kategorie von verschiedenen geprüften Einheiten durchgeführt wurden. Für den eigenen Gebrauch waren hier Beteiligungen des Landes wie die SALK und die Salzburg AG betragsmäßig relevant. Im Bereich der Landesverwaltung wurden die größten Beschaffungen von Schutzausrüstung durch die für soziale Einrichtungen zuständige Abteilung 3, die Abteilung 8 - Finanz- und Vermögensverwaltung sowie das COVID-Board und den Katastrophenschutz durchgeführt.

Der LRH erhob, dass die SALK großteils auf bestehende Beschaffungsprozesse und Rahmenverträge zurückgreifen konnte. Im Jahr 2020 bestand laut Auskunft der Verantwortlichen in der SALK sowie der zuständigen Koordinierungsstellen des Kriseneinsatzstabes und des COVID-Boards zu keinem Zeitpunkt ein Mangel dieser Güter.

Eine Beschaffung der SALK vom 23. März 2020 erfolgte im Wege eines Verhandlungsverfahrens ohne vorherige Bekanntmachung. Die geprüfte Beschaffung ist Teil eines Bestellvorgangs bei welchem bei insgesamt sieben Lieferanten bestellt wurde. Der LRH erhob, dass die geprüfte Beschaffung in einem Vergabevermerk gemäß § 147 BVergG 2018 dokumentiert wurde. Am 28. Dezember 2020 wurde diese Vergabe im Amtsblatt der EU bekanntgegeben.

Der LRH erhob, dass dieser Bestellvorgang elektronisch nach den internen Prozessen der Beschaffungsabteilung der SALK abgewickelt wurde. Im Vergabevermerk wurde als Begründung für die Anwendung der Ausnahme auf die Coronavirus-Pandemie und kurze Lieferzeiten verwiesen. In der Bekanntmachung eines vergebenen Auftrags im EU-Amtsblatt wird "Schnellstmögliche Beschaffung auf Grund von Covid19" als Grund für die Wahl des Vergabeverfahrens gemäß § 36 Abs 1 Z 4 BVergG 2018 genannt.

Eine weitere Stichprobe der SALK beinhaltete die Beschaffung von Atemschutzmasken im November. Hierbei kam es laut Aussage der SALK zu einer Direktvergabe, da sowohl Verbrauch als auch Bedarf an Masken nicht planbar waren und ein beschleunigtes offenes Verfahren noch nicht finalisiert war. Die Wahl der Vergabeart in Verbindung mit der Auftragssumme entsprach nicht den Regelungen des BVergG 2018. Die SALK legte dem LRH eine umfangreiche Dokumentation mit Markt- und Preisvergleichen vor.

Der LRH analysierte in einer weiteren Stichprobe eine Beschaffung der Abteilung 3 von Schutzmasken für Seniorenheime. Die Landesregierung legte Anfang April 2020 per Beschluss fest, dass die von den sozialen Einrichtungen benötigten Schutzausrüstungen von der Abteilung 3 zu beschaffen und (vorerst) zu bezahlen seien. Dies laut Mitteilung der Abteilung insbesondere deshalb, weil die Notwendigkeit von Schutzausrüstungen für Mitarbeiter und Bewohner grundsätzlich nicht in der Grundfinanzierung der für das Land betriebenen Einrichtungen berücksichtigt worden war.

Der LRH erhob, dass die Abteilung 3 Beschaffungen je nach Verfügbarkeit von Schutzausrüstungen über die SALK, den Kriseneinsatzstab, das Österreichische Rote Kreuz sowie bei anderen Lieferanten vornahm. Dies wurde vom Abteilungsleiter damit

begründet, dass sich die SALK außer Stande sah, die für die sozialen Einrichtungen benötigten Kontingente zu beschaffen. Das entsprechende Protokoll der Abteilung 3 vom 30. März 2020 lag dem LRH vor.

Die vom LRH als Stichprobe ausgewählte Bestellung der Abteilung 3 vom 30. März 2020 erfolgte nicht via Kriseneinsatzstab oder SALK, sondern direkt bei einem Lieferanten. Der Bestellwert lag über 100.000 Euro.

Die Abteilungsleitung betonte, dass in der Abteilung 3 kein Prozess für Beschaffungen vorgesehen sei, weil die Abteilung 3 in ihrem Verantwortungsbereich keine eigenen Einrichtungen führte und daher als Beschaffer von Hilfsmitteln des Einrichtungsbetriebes grundsätzlich nicht in Erscheinung treten würde. Der LRH erhob, dass in der Abteilung 3 kein Beschaffungsprozess festgelegt war.

Der LRH erhob weiters, dass die Bestellungen telefonisch oder per E-Mail abgewickelt wurden. Eine gesonderte Dokumentation der Auswahlgründe war nicht vorhanden. Der Abteilungsleiter bestätigte, dass kein Verfahren nach BVergG 2018 bzw keine Dokumentation in einem gesonderten Vergabeakt erfolgte, dies sei der Ausnahmesituation in der ersten Phase der Pandemie geschuldet gewesen. In der Folge wurden weder Gründe für die Inanspruchnahme von Sonderverfahren dokumentiert, noch ein Vergabevermerk erstellt. Der LRH erhob, dass außerdem keine Bekanntgabe der Vergabe erfolgte. Der LRH erhob weiters, dass der Kriseneinsatzstab nicht über die erfolgten Beschaffungen der Abteilung 3 informiert wurde.

Der LRH erhob außerdem im Rahmen einer Besprechung mit der Abteilung 3, dass es kein Risikomanagement bzw Risikostrategien für Krisen und unvorhergesehene Vorfälle in der Abteilung gab. Ein diesbezügliches Pilotprojekt sei zwar vor einigen Jahren geplant gewesen, jedoch nicht umgesetzt worden.

- (2) Der LRH hält fest, dass die Beschaffung von Schutzmasken durch die SALK einem vorgegebenen, elektronischen Ablauf folgte. In einer Stichprobe entsprach die Vergabeart in Verbindung mit der Auftragssumme jedoch nicht den Regelungen des BVergG 2018. Der LRH schätzt das mit dieser Vergabe verbundene Risiko als gering ein.

Der LRH hält fest, dass die Abteilung 3 die Initiative ergriff und wegen Gefahr im Verzug eine zentrale Beschaffung von Schutzausrüstung für soziale Einrichtungen im Bundesland Salzburg durchführte. Der LRH kritisiert, dass diese Beschaffung nicht den Vorschriften des BVergG 2018 entsprach.

Der LRH fordert, dass Beschaffungen - insbesondere, wenn Ausnahmegestimmungen zur Anwendung kommen sollen - nachvollziehbar in einem Vergabeakt dokumentiert werden. Der LRH fordert weiters, dass bei Notvergaben die Einhaltung der Grundsätze der Gleichbehandlung, der Nichtdiskriminierung, der Verhältnismäßigkeit, der Transparenz sowie des freien und lautereren Wettbewerbs gewährleistet sein muss. Eine Einschränkung des Wettbewerbs ist jedenfalls im Vorfeld einer Beschaffung zu begründen.

Der LRH kritisiert, dass von der Abteilung 3 auch im Nachhinein keine Korrektur bzw. Risikoeindämmung vorgenommen wurde, wie etwa eine nachträgliche Vergabedokumentation. Der LRH hält kritisch fest, dass in der Abteilung 3 kein adäquater Beschaffungsprozess festgelegt wurde.

Der LRH verweist bezüglich der Thematik Beschaffungsprozesse, Risikomanagement bzw. Risikostrategie auf Punkt 4.4.7 dieses Berichtes.

- (3) *Die gemeinnützige Salzburger Landeskliniken Betriebsgesellschaft mbH führte in ihrer Gegenäußerung weitere Details zu den beiden Stichproben an.*

Das Amt der Salzburger Landesregierung teilte in der Gegenäußerung mit, dass die Empfehlungen hinsichtlich der notwendigen Dokumentation und Publikation von Vergabeentscheidungen in einer Krisensituation aufgegriffen werden würden.

Weiters werde die Abteilung 3 einen geeigneten, den relevanten Normen entsprechenden Prozess, inklusive Ausführungen zur ordnungsgemäßen Dokumentation, definieren, dokumentieren und zuständige Personen unterweisen, sodass für etwaige zukünftige Krisenereignisse, in denen die Abteilung 3 im Notfall wieder eigenständig Beschaffungsvorgänge initiieren muss, vorgesorgt sei.

Das Amt der Salzburger Landesregierung führte in seiner Gegenäußerung weitere Details zur Stichprobe und der damaligen Situation an.

4.4.2 COVID-Tests sowie deren Auswertung

- (1) Der LRH erhob, dass die Beschaffungen von Waren und Dienstleistungen dieser Kategorien im Jahr 2020 insgesamt rund 13,0 Mio Euro betragen.

Die geprüften Einheiten beschafften sowohl "leere" Testkits als auch Testkits inklusive deren Laborauswertung. Der LRH erhob, dass am Beginn der Pandemie sowohl PCR- als auch Antigen-Tests nur von Laboren ausgewertet werden konnten.

Der betragsmäßig größte Posten dieser Kategorie betraf die von der Abteilung 9 beauftragte Laborleistung eines humanmedizinischen Labors mit einem Auftragswert von rund 9,1 Mio Euro im Jahr 2020. Betragsmäßig relevant waren auch die Beschaffungen von Waren und Dienstleistungen der SALK mit einem Volumen von rund 3,5 Mio Euro.

Der LRH analysierte Stichproben aus den rückgemeldeten Daten dieser Kategorie. Der LRH erhob Folgendes:

Der LRH analysierte die Beauftragung des oben erwähnten Labors durch die für das medizinische Krisenmanagement zuständige Landessanitätsdirektion/Abteilung 9.

Gemäß § 151 Abs 4 BVergG 2018 in Verbindung mit Anhang XVI ist eine Vergabe von **Gesundheitsdienstleistungen** im Oberschwellenbereich in einem Verfahren mit vorheriger Bekanntmachung mit mehreren Unternehmen durchzuführen. Sollten die Voraussetzungen des § 37 Abs 1 gegeben sein, ist der Auftrag in einem **Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung** zu vergeben.

Laut Darstellung der Abteilung 9 wurden 2020 keine Beschaffungen bekanntgemacht oder in anderer Weise veröffentlicht, weil für die erforderlichen Laborleistungen (PCR-Tests) eine Notvergabe durchgeführt worden sei. Die Begründung für die Beauftragung dieses Labors war, dass das Labor der SALK nicht mehr in der Lage war, die Anzahl der behördlichen PCR-Tests zu bewältigen.

Laut Abteilung 9 gab es im März 2020 folgende Anforderungen:

- Fachliche Eignung, d.h. humanmedizinisches Labor unter der Leitung eines Facharztes für Labormedizin,
- ausreichende Laborkapazitäten für PCR-Tests,

- ausreichende Verfügbarkeit bzw vorhandene Beschaffungswege/Lieferanten für die Labormaterialien und Reagenzien,
- Standort im Land Salzburg, Einlieferungsmöglichkeit/Kühlung für an den Wochenenden eingelieferte Proben und
- direkter Eintrag der Testergebnisse durch das Labor in das Epidemiologische Meldesystem (EMS).

Diese Anforderungen hätte laut Abteilung 9 zum Zeitpunkt der Beauftragung nur das beauftragte Labor erfüllt.

Der LRH erhob, dass Laborauswertungen zunächst auf Basis eines E-Mails der Abteilung 9 beauftragt wurden. Am 5. Mai wurde mit dem bisher beauftragten Labor eine Rahmenvereinbarung abgeschlossen. Die diesbezügliche Korrespondenz liegt dem LRH vor. Eine darüber hinaus gehende Dokumentation der Willensbildung bei dieser Vergabe bzw ein Vergabeakt wurde dem LRH trotz mehrmaliger Aufforderung nicht vorgelegt.

Die Abteilung 9 legte dem LRH stattdessen eine Stellungnahme eines Rechtsanwaltes vor, in welcher das vergaberechtliche Vorgehen der Abteilung 9 im Nachhinein als nicht rechtswidrig beurteilt wurde. Darin hieß es etwa: *"Gerade die besondere Dringlichkeit [...] und der Umstand, dass regelmäßig gar keine Auswahl zwischen verschiedenen Anbietern bestand, war Grund für die Auftragsvergabe an jenes medizinische Labor, das jeweils bei konkretem Bedarf in der Lage war, den Auftrag überhaupt zu erfüllen."*

Diese Stellungnahme wies auf die Möglichkeit hin, nicht bekannt gemachte Sachverhalte nachträglich zu veröffentlichen. Sofern daraufhin keine Anfechtung der Vergabe erfolgt wäre, hätte Rechtssicherheit bezüglich dieser Notbeschaffungen bestanden.

Der LRH erhob, dass in weiterer Folge am 12. Februar 2021 eine Bekanntmachung von zu vergebenden Aufträgen betreffend Laborleistungen durchgeführt wurde. Gegen die dann erfolgte Vergabeentscheidung wurde ein Nachprüfungsantrag eingebracht, der vom Landesverwaltungsgericht Salzburg abgewiesen wurde.

Der LRH zog weitere Stichproben der Beschaffungen der SALK und des COVID-Boards in dieser Kategorie, die nicht zu beanstanden waren.

(2) Der LRH hält fest, dass die Abteilung 9 keinen Vergabeakt im Sinne einer vollständigen und geordneten Sammlung aller Überlegungen, Entscheidungen und Dokumente betreffend die Vergabe der Laborleistung in Jahr 2020 vorlegte. Dem LRH wurde neben einem Werkvertrag vom 5. Mai 2020 lediglich die E-Mail Korrespondenz mit dem späteren Vertragspartner übermittelt. Weiters lag dem LRH die Stellungnahme eines Rechtsanwaltes vor, in welcher das vergaberechtliche Vorgehen als nicht rechtswidrig beurteilt wurde.

Der LRH kritisiert, dass die Abteilung 9 statt einer Vergabedokumentation eine nachträglich erstellte Stellungnahme eines Rechtsanwalts vorlegte. Der LRH hält dessen inhaltliche Einschätzung für vertretbar. Der LRH hält dennoch fest, dass eine nachträgliche Stellungnahme die vom Gesetz geforderte Dokumentation des Vergabeprozesses nicht ersetzen kann.

Der LRH fordert weiters, dass bei Notvergaben die Einhaltung der Grundsätze der Gleichbehandlung, der Nichtdiskriminierung, der Verhältnismäßigkeit, der Transparenz sowie des freien und lautereren Wettbewerbs gewährleistet sein muss. Eine Einschränkung des Wettbewerbs ist jedenfalls im Vorfeld einer Beschaffung zu begründen.

Der LRH verweist bezüglich der Thematik Beschaffungsprozesse, Risikomanagement bzw Risikostrategie auf Punkt 4.4.7 dieses Berichtes.

(3) *Das Amt der Salzburger Landesregierung führte in seiner Gegenäußerung weitere Details zum Sachverhalt an.*

4.4.3 Mobile Einrichtungen und Teststraßen

(1) Der LRH erhob, dass Beschaffungen von Waren und Dienstleistungen dieser Kategorie in der Höhe von insgesamt 4,3 Mio Euro durchgeführt wurden. Im Wesentlichen handelte es sich dabei um Beschaffungen der Abteilung 9.

Im Jahr 2020 wurden insgesamt um rund 2,2 Mio Euro mobile Test-Teams und Visitenärzte beauftragt. Weiters wurden Teststraßen inklusive Drive-In-Teststraßen um rund 2,1 Mio Euro beauftragt. Die Bestellungen beim Österreichischen Roten Kreuz wurden telefonisch oder per E-Mail abgewickelt.

Wie bereits dargestellt, können Notvergaben unter Umständen zulässig bzw geboten sein. Die gemäß § 5 EpiG notwendige Abnahme von Abstrichen bei Verdachts- und Erkrankungsfällen erfolgte, wie die infektiologische Diagnostik, mangels eigener Möglichkeiten durch einen externen Dienstleister. Das Land beauftragte das Österreichische Rote Kreuz mit der Abnahme der notwendigen Abstriche bei Personen (behördlich veranlasste Probenentnahme für SARS-CoV-2-Diagnostik), die sich bei der Hotline 1450 im Bundesland Salzburg meldeten. Der LRH erhob anhand der gezogenen Stichproben die Vorgehensweise der Abteilung 9 hinsichtlich der Beauftragung mit der Abnahme von Abstrichen durch mobile Teams und in Drive-In-Stationen.

Der LRH erhob, dass die Auftragsvergabe sowohl bei den mobilen Teams als auch bei den Drive-In-Stationen in Verbindung mit deren Auftragssumme nicht den Regelungen des BVergG 2018 entsprach.

Auch bezüglich dieser Aufträge wurde dem LRH von der Abteilung 9 kein Vergabeakt vorgelegt. Der LRH verweist diesbezüglich sinngemäß auf den zur Vergabe von Laborleistungen dargestellten Sachverhalt (siehe Punkt 4.4.2 dieses Berichtes).

Der LRH merkt an, dass es sich bei den analysierten Stichproben nicht um die ab Dezember 2020 angebotenen Massentests handelte, die unabhängig von einem Erkrankungsverdacht freiwillig waren.

- (2) Der LRH fordert, dass bei Notvergaben die Einhaltung der Grundsätze der Gleichbehandlung, der Nichtdiskriminierung, der Verhältnismäßigkeit, der Transparenz sowie des freien und lautereren Wettbewerbs gewährleistet sein muss. Eine Einschränkung des Wettbewerbs ist jedenfalls im Vorfeld einer Beschaffung zu begründen.

Der LRH hält fest, dass die Abteilung 9 dem LRH trotz mehrmaliger Aufforderung keinen Vergabeakt bzw keinen Vergabebericht gemäß § 147 BVergG 2018 vorlegte.

Der LRH verweist bezüglich der Thematik Beschaffungsprozesse, Risikomanagement bzw Risikostrategie auf Punkt 4.4.7 dieses Berichts.

- (3) *Das Amt der Salzburger Landesregierung führte in seiner Gegenäußerung weitere Details zum Sachverhalt an.*

4.4.4 Medizingeräte für COVID-Krankenbehandlungen

- (1) Der LRH erhob, dass Beschaffungen von Waren dieser Kategorie im Jahr 2020 insgesamt rund 5,4 Mio Euro betragen. Medizingeräte für COVID-Krankenbehandlungen wie etwa Intensive Care Units (ICU) oder Beatmungsgeräte wurden "naturgemäß" für die Intensivstationen der SALK beschafft.

Der LRH konnte sich daher bei der Auswertung dieser Stichproben auf eine Analyse der Dokumentation der konkreten Beschaffungen beschränken. Die angewandten Beschaffungsprozesse, die Vergabevermerke mit Überlegungen und Begründungen sowie die restlichen angeforderten Dokumente (etwa Rechnungen, Lieferscheine) wurden dem LRH vorgelegt.

Die geprüften Beschaffungsvorgänge betrafen in der SALK übliche Geräte, deren Anschaffung lediglich vorgezogen wurde. Der LRH erhob, dass die gesetzlich sowie organisationsintern vorgesehenen Abläufe eingehalten wurden.

Die SALK nahm dazu wie folgt Stellung: *"Generell ist anzumerken, dass darauf geachtet wurde nur Geräte zu beschaffen, die in den nächsten Jahren (2021/2022/2023) aufgrund des Alters ausgetauscht werden mussten. D.h. wir gingen von einer temporären Erhöhung der Geräteanzahl aus und von der Logik der vorgezogenen Ersatzbeschaffung. Eine generelle dauerhafte Gerätemehrung war ein Nichtziel."*

- (2) Die vom LRH analysierten Stichproben dieser Kategorie ergaben keine wesentlichen Beanstandungen. Der LRH erhob, dass Wirtschaftlichkeitsüberlegungen bei diesen Beschaffungen angestellt wurden.

4.4.5 Werbung sowie Beratungsleistungen in Zusammenhang mit Kommunikation

- (1) Der LRH erhob, dass Werbung bzw Kommunikationsberatung im Jahr 2020 um rund 0,3 Mio Euro beauftragt wurden. Der überwiegende Teil betraf Schaltungen von Werbung und Informationen durch Inserate in Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie in Print- und digitalen Medien. Der größte Auftraggeber war hier das Landesmedienzentrum (LMZ). Der LRH erhob, dass keine der im Zuge der Erhebungen rückgemeldeten Werbe-Kampagnen bzw Beratungsleistungen die einschlägigen Schwellenwerte des BVergG 2018 überschritt und zog somit keine Stichprobe in dieser Kategorie.

4.4.6 Spezielle Beschaffungen

- (1) Der LRH erhob von den geprüften Einheiten unter dem Titel "spezielle Beschaffungen" die Beauftragung mit Waren- oder Dienstleistungen, welche nicht in die vorherigen Kategorien einzuteilen waren.

So wurden dem LRH in dieser Kategorie sonstige Beschaffungen wie etwa Eintrittskontrollen und Bewachungsleistungen, Kauf von IT Soft- und Hardware, externe Reinigungs- und Personalkosten, bauliche Maßnahmen und Mieten rückgemeldet.

Beschaffungen dieser (Sammel-)Kategorie betragen im Jahr 2020 insgesamt 14,1 Mio Euro. Davon entfielen 12,5 Mio auf die SALK und 0,5 Mio Euro auf die Salzburg AG. Im Bereich der Landesverwaltung meldete die Fachgruppe 0/2 - Informatik und Interne Dienste mit rund 0,4 Mio Euro die umfangreichsten Beschaffungen.

Der LRH erhob außerdem, dass das provisorische Notspital im Messezentrum Salzburg im Zeitraum von 23. März bis 30. Juni bestand. Laut Aufstellung der SALK wurde hier ein Aufwand von rund 1,5 Mio Euro dem Notspital zugeordnet. Die größten Positionen waren hierbei die Sonstigen Dienstleistungen (etwa Miete der Einrichtung) in Höhe von rund 0,6 Mio Euro, Pacht und Betriebskosten in Höhe von rund 0,5 Mio Euro und Diverses (etwa Instandhaltung, Medizinische Geräte, Bekleidung, Bewachung) in Höhe von rund 0,4 Mio Euro.

Die Aufstellung und Belege wurden vom LRH stichprobenartig auf Plausibilität eingesehen. Gemäß § 9 Abs 1 Z 10 BVergG 2018 ist der Abschluss von Mietverträgen von bestehenden Gebäuden vom Geltungsbereich des BVergG 2018 ausgeschlossen.

Weiters analysierte der LRH Stichproben aus den rückgemeldeten Daten dieser Kategorie. Der LRH erhob Folgendes:

Eine Stichprobe des LRH betraf einen Teil der Einlasskontrollen durch einen Sicherheitsdienst auf das Gelände der SALK zu Beginn der Pandemie. Laut Dokumentation der SALK und des Vergabevermerkes wurde hier ein Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung mit nur einem Bieter aufgrund der Ausnahmen für Beschaffungen in Notsituationen gewählt. Der LRH erhob, neben einer umfangreichen und detaillierten Dokumentation, das Fehlen der Bekanntgabe.

Eine weitere Stichprobe betraf die Fiebermessungen bei den Eingangskontrollen auf das Gelände der SALK Mitte März 2020. Aufgrund der Dringlichkeit erfolgte die Beauftragung sehr kurzfristig. Eine Bekanntgabe dieses Auftrages mit dem Hinweis auf die Ausnahme für Beschaffungen in Notsituationen sowie Unterlagen zur Ausschreibung eines Folgeauftrages wurden dem LRH vorgelegt. Ein Vergabeakt existierte im Fall der Eingangskontrollen (Fiebermessungen) Mitte März 2020 nicht.

Die geprüfte Stichprobe der Salzburg AG betraf Reinigungsleistungen von März bis Dezember 2020, die in Summe den Schwellenwert laut BVergG 2018 überschritten. Laut Auskunft der Salzburg AG war hierbei eine Planung der Fortführung der Leistung nur auf Monatsbasis einschätzbar. Aufgrund der damaligen Informationen glaubte man unter dem Schwellenwert zu bleiben und vergab den Auftrag direkt. Dem LRH wurden in diesem Zusammenhang detaillierte Prozessabläufe und Ausschreibungsrichtlinien übermittelt. Die Vergabe erfolgte anhand dieser Vorgaben. Eine Vergabe zum Abschluss eines Rahmenvertrages wurde laut Informationen der Salzburg AG erst mit Ende November 2020 gestartet.

Die Fachgruppe 0/2 - Informatik und Interne Dienste bezog am 28. April 2020 über einen im Jahr 2018 gemeinsam mit dem Land Niederösterreich abgeschlossenen Rahmenvertrag Laptops für die Verwendung als Tele-Arbeitsplatz.

Der LRH erhob, dass der Rahmenvertrag Ergebnis einer gemeinsamen Vergabe gemäß § 22 BVergG 2018 war. In der Regel besteht das Risiko, dass die gemeinsame Vergabe zu einer Streitgenossenschaft der Auftraggeber führen kann. Die damalige Vergabe bzw. der gegenständliche Rahmenvertrag wurde nicht beeinträchtigt.

Die Fachgruppe 0/2 - Informatik und Interne Dienste konnte zum Rahmenvertrag keine zusätzlichen Unterlagen der damaligen Ausschreibungsverfahren beibringen. Nach Auskunft der Fachgruppe 0/2 - Informatik und Interne Dienste wurde die Verfahrensdokumentation in Bezug auf die europaweite Ausschreibung vom Land Niederösterreich gewährleistet. Eine Analyse dieses Vergabeverfahrens wurde seitens des LRH nicht durchgeführt, da der Abschluss des Rahmenvertrages nicht im Prüfungszeitraum erfolgte. Die Fachgruppe legte dem LRH die Lieferscheine und Rechnungen bezüglich des geprüften Abrufs aus dem Rahmenvertrag vor.

- (2) Der LRH stellte fest, dass die Vergabe der Salzburg AG über dem Schwellenwert des BVergG 2018 lag und somit eine Direktvergabe nicht erlaubt war.

Der LRH hält fest, dass das Vergabeverfahren hinsichtlich eines Rahmenvertrages laut Auskunft der Fachgruppe 0/2 - Informatik und Interne Dienste nur von einer anderen Gebietskörperschaft dokumentiert wurde. Als einziges Dokument übermittelte die Fachgruppe 0/2 - Informatik dem LRH den Rahmenvertrag. Ein eventuelles Risiko aus einem Rahmenvertrag, auch wenn die Vergabe federführend durch eine andere Gebietskörperschaft durchgeführt wurde, kann durchaus das Land Salzburg treffen.

Der LRH stellte bei der Prüfung der Stichproben der Vergaben der SALK fest, dass es bei zwei Stichproben zu Verstößen gegen das BVergG 2018 (Dokumentation und Bekanntgabe) kam. Der LRH schätzt das mit diesen Vergaben verbundene ökonomische und rechtliche Risiko als sehr gering ein.

Der LRH verweist bezüglich der Thematik Beschaffungsprozesse, Risikomanagement bzw Risikostrategie auf Punkt 4.4.7 dieses Berichtes.

- (3) *Die Salzburg AG für Energie, Verkehr und Telekommunikation teilte in ihrem E-Mail vom 15. September 2022 mit, dass Sie auf eine Gegenäußerung verzichtet.*

Die gemeinnützige Salzburger Landeskliniken Betriebsgesellschaft mbH führte in ihrer Gegenäußerung weitere Details zu den beiden Stichproben an.

Das Amt der Salzburger Landesregierung teilte in der Gegenäußerung mit, dass es kein erhöhtes Risiko für das Land Salzburg aufgrund der Beteiligung an der von der Niederösterreichischen Landesregierung durchgeführten Rahmenausschreibung sehe. Diese Praxis würde bereits seit 20 Jahren auch mit anderen Bundesländern betrieben und es seien nur Vorteile für das Land Salzburg entstanden.

- (4) Der LRH stellt klar, dass ein Risiko aus einem Rahmenvertrag, auch wenn die Vergabe federführend durch eine andere Gebietskörperschaft durchgeführt wurde, trotzdem auch das Land Salzburg treffen **kann**. Ein Vertrauen auf die korrekte Anwendung des BVergG 2018 durch eine andere Gebietskörperschaft kann ein Risiko in sich tragen.

4.4.7 Krisenmanagement, Vergabeprozesse, Informationen zu Not-Beschaffungen

- (1) Im Zuge der Aussendung der Erhebungsbögen wurde der LRH auf die einzelnen Teilorganisationen und Abteilungen des Landes verwiesen.

Dem LRH konnte kein einheitlicher Prozess sowie Dokumente eines einheitlichen internen Kontrollsystems (IKS) in Zusammenhang mit Vergaben oder Beschaffungen vorgelegt werden. Die vorhandenen Prozesse und deren Dokumentationen variierten in der Grundgesamtheit (geprüfte Einheiten) und bereits zwischen den Abteilungen des Landes stark.

Kenntnisse des Vergaberechts und das Wissen um das Risiko einer Nichteinhaltung sowie Prozesse in diesem Zusammenhang variierten zwischen den geprüften Einheiten. Dies hing insbesondere mit der Häufigkeit von Vergaben durch die jeweilige geprüfte Einheit zusammen. Der LRH erhob bei den Stichproben in der Landesverwaltung (insbesondere die geprüften Abteilungen), dass eine Dokumentation, die über E-Mail-Korrespondenz hinausging, teilweise nicht vorhanden war, obwohl der Dokumentation grundlegende Bedeutung in einem Vergabeverfahren zukommt.

Der LRH erhob weiters, dass fundiertes Vergaberechts-Knowhow in einigen Abteilungen des Amtes der Salzburger Landesregierung vorhanden war. Diesbezüglich gab es nur wenig Informationsaustausch und Vernetzung zwischen den Abteilungen.

Allgemein sollen für den Regelbetrieb organisatorische Vorkehrungen getroffen werden. Dazu zählen etwa umfassende Risikoanalysen, ein permanentes Risikomanagement, Strategien, Prozesse, Mindeststandards und ein Kommunikationskonzept sowie eine Ressourcenplanung. Für den Krisenfall können diese herangezogen bzw adaptiert werden. Eine Kommunikation der oben genannten Themen an sämtliche Mitarbeiter sowie eine Verantwortungsfestlegung sind für die Implementierung ebenso von großer Bedeutung.

Der LRH fragte bei den geprüften Einheiten den Themenbereich Informationsverteilung und interne Beratung ab. Die retournierten Daten lieferten eine Bandbreite von "Sehr gut" bis "Nicht genügend". Dabei waren die geprüften Einheiten für eine bessere Analyse in die Abteilungen des Landes Salzburg und die restlichen Einheiten aufzuteilen (BHs, Beteiligungen, Fonds, etc).

Die Abteilungen des Landes Salzburg meldeten dem LRH eine durchschnittliche Bewertung von rund 3,6 (basierend auf einem Schulnotensystem von eins bis fünf), welche der Schulnote "genügend" entspricht.

Die restlichen Einheiten des Landes Salzburg meldeten dem LRH ebenso eine durchschnittliche Bewertung von rund 3,6. Bei der Prüfung des LRH konnten jedoch diverse Mails der Abteilung 8/04 - Beteiligungen eingesehen werden, die sich mit dem Thema COVID und Vergaberecht bzw. generellen COVID bezogenen Themen (etwa Mieten, Kurzarbeit) beschäftigten und der Geschäftsführung der Beteiligungen zugesandt wurden. Dass es trotz der Informationsverteilung durch das Referat nur zu einer befriedigenden bis genügenden Durchschnittsnote kam, kann demnach nicht direkt auf die Informationsverteilung rückgeführt werden.

- (2) Der LRH hält kritisch fest, dass die Landesverwaltung in der Vergangenheit für Beschaffungen keine organisatorischen Vorkehrungen getroffen hat bzw. diese nicht im gesamten Verwaltungsapparat kommunizierte. Der LRH empfiehlt regelmäßige Risikoanalysen durchzuführen und ein Risikomanagement für den Amtsbetrieb zu implementieren.

Der LRH empfiehlt für Beschaffungen **generell** und auch **in Krisenzeiten** entsprechende Strategien, Prozesse, Verantwortlichkeiten und ein IKS zu definieren. Einheitliche Vorgaben (etwa Richtlinien) und eine zentrale Anlaufstelle für Informationen und Hilfestellung in der Landesverwaltung wären hierbei hilfreich (siehe hierzu auch Punkt 4.5 dieses Berichtes). Weiters empfiehlt der LRH eine Ressourcenplanung (für die gesamte Landesverwaltung) zu entwickeln. Der LRH empfiehlt in diesem Zusammenhang sämtlichen Mitarbeitern Krisenprozesse zu kommunizieren, um bestmöglich auf zukünftige Krisensituationen vorbereitet zu sein.

Der LRH schließt sich der Empfehlung des Berichtes des RH (RH, *Gesundheitsdaten zur Pandemiebewältigung im ersten Jahr der COVID-19-Pandemie, Reihe BUND 2021/43*) an, indem er dem Land Salzburg (sowie den anderen geprüften Einheiten) empfiehlt, die gemachten Erfahrungen der Kriseneinsatzstäbe zu analysieren und die Ergebnisse für zukünftige Einsätze zu nutzen.

Speziell auch den Empfehlungen:

- Das Personal der Kriseneinsatzstäbe laufend aus- und weiterzubilden und

- das Verbesserungspotenziale bei der Planung für den Krisen- bzw Pandemiefall in Zusammenhang mit der Lagerung, der Bedarfserhebung und Verbrauchsentwicklung sowie der Prozesse der Beschaffungsvorgänge für Schutzausrüstung und medizinische Güter ausgeschöpft werden sollten.

Der LRH empfiehlt festzulegen, dass für Beschaffungen im Regelbetrieb zuständige Stellen bzw kompetente Mitarbeiter diese auch im Krisenfall vorzunehmen haben. Der LRH empfiehlt daher sowohl Kommunikationsstrategien als auch konkrete Kommunikationsprozesse - nicht nur für ein Krisenkonzept - zu entwickeln.

Im Rahmen der Stichprobenprüfung und der Prozessaufnahmen stellte der LRH Fehler im Bereich der Dokumentation fest. Der LRH verweist bezüglich Mindestanforderungen an eine standardisierte Dokumentation auf den Bericht des RH "Internes Kontrollsystem bei Direktvergaben in ausgewählten Ressorts BMVIT und BMWFW".

Der LRH verweist in diesem Zusammenhang weiters auf den Bericht des RH (RH, Ausgewählte Leistungen im Zusammenhang mit COVID-19 im Tourismus- und Gesundheitsbereich, Reihe Bund 2022/23, S 107), in dem er sich für eine Sicherstellung der Preisangemessenheit bei Direktvergaben ausspricht: *„Bei der Durchführung von Direktvergaben über einer Bagatellgrenze wären zur Sicherstellung der Preisangemessenheit grundsätzlich - entsprechend den ressortinternen vergaberechtlichen Vorgaben und sofern dies im Einzelfall nicht unzweckmäßig ist - zumindest drei Vergleichsangebote einzuholen“*. Der LRH empfiehlt diese Vorgehensweise auch im Land Salzburg zu implementieren. Ausgenommen davon wären Notvergaben, wie unter anderem in § 122 Abs 3 BVergG 2018 für Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung normiert.

Weiters schließt sich der LRH der Meinung des RH (RH, Internes Kontrollsystem bei Direktvergaben in ausgewählten Ressorts BMVIT und BMWFW, 2015/6, S 72) an: *„Die internen Revisionen sollten in regelmäßigen Abständen im Rahmen der nachprüfenden Kontrolle systematische Überprüfungen von Vergabevorgängen durchführen, um allfällige Schwachstellen und Fehlentwicklungen bei Beschaffungsprozessen zeitnah zu identifizieren.“*

Der LRH hält fest, dass die Landesregierung mit Rundschreiben des Bundesministeriums für Justiz vom 30. März 2020 über die Anwendung der vergaberechtlichen Regelungen

im Zusammenhang mit der COVID-Krise informiert wurde. Der LRH hält weiters fest, dass Informationsaustausch und Kommunikation innerhalb der Landesverwaltung bzw den sonstigen Organisationseinheiten des Landes speziell auch in herausfordernden Zeiten einen hohen Stellenwert haben sollte.

Der LRH anerkennt, dass Beschaffungs-Knowhow innerhalb der Landesverwaltung vorhanden ist. Der LRH kommt zum Schluss, dass Verstöße gegen das Vergaberecht durch bessere Zusammenarbeit zwischen den Abteilungen und Referaten des Landes vermieden werden könnten. Der LRH kritisiert, dass das vorhandene Wissen formell und organisatorisch nicht vernetzt war bzw genutzt wurde und ein Wissenstransfer bis dato nur eingeschränkt stattfand.

4.5 Service-Center Vergaberecht, externe Beauftragungen

- (1) Der LRH erhob bei der Prozessanalyse, dass sich einige Abteilungen des Landes bezüglich Fragen des Vergaberechts mangels eigener Expertise an externe Berater wandten.

Der LRH erhob weiters, dass die Abteilung 8 Anfang 2022 ein Service-Center Vergaberecht implementierte bzw derzeit an dessen Einrichtung arbeitet. Nach Auskunft der Referatsleitung steht dieses Projekt unter dem Motto "Hilfe zur Selbsthilfe". Geplant ist das Bereitstellen von Basisinformationen, Links und Checklisten. Weiters soll es ein internes Nachschlagewerk bzw Handbuch geben, sowie Schulungsmaßnahmen, E-Learnings, Beratungsgespräche und ein Vergaberechts-Jour-Fixe eingeführt werden. Die Beschaffungs-Verantwortung verbliebe nach derzeitiger Konzeption weiter in der jeweiligen Fachabteilung, ebenso die teilweise einzuführende elektronische Vergabedokumentation sowie ein IKS-Grundprozess "Beschaffung bis Bezahlung".

- (2) Der LRH anerkennt die Bemühungen der Landesverwaltung ein Service-Center Vergaberecht einzurichten. Der LRH empfiehlt dieser nicht nur der gesamten Landesverwaltung Knowhow zu vermitteln bzw Schlüsselpersonal zu schulen, sondern auch einheitliche und zwingende Prozesse zu entwickeln und bereits vorhandenes Wissen zu vernetzen. Der LRH empfiehlt, auch unter dem Aspekt der Vertretung und der Knowhow Sicherung, das Service-Center Vergaberecht mit mehr als derzeit einer Teilzeit-Mitarbeiterin auszustatten.

Der LRH sieht in diesem Zusammenhang auch den Zukauf von Knowhow kritisch, da insbesondere die Bedeutung der Privatwirtschaftsverwaltung weiter zunimmt und Vergaberecht somit einen Kernbereich des Verwaltungsrechts darstellt. Der LRH empfiehlt daher dringend in den jeweiligen Fachabteilungen für entsprechendes Schlüsselpersonal vorzusorgen.

Weiters empfiehlt der LRH zu definieren wann eine externe Beauftragung unter Gesichtspunkten der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit durchzuführen ist und nicht (gesamt) landesintern erbracht werden kann.

(3) *Das Amt der Salzburger Landesregierung teilte in seiner Gegenäußerung mit, dass auf den Zukauf von externem Knowhow nicht verzichtet werde könne.*

(4) Der LRH stellt klar, dass er eine standardisierte (für das ganze Land Salzburg gültige) Vorab-Prüfung der Notwendigkeit von externen Beauftragungen empfiehlt. Nicht jedoch das Einstellen aller externen Beauftragungen.

5. Resümee

(1) Die Analyse des LRH ergab umfangreiche Detailspekte der geprüften COVID-Beschaffungen des Landes. Die festgestellten Sachverhalte ließen auf folgende für das Amt der Salzburger Landesregierung gesamthafte Verbesserungsmöglichkeiten schließen:

(2) Der LRH stellte bei den Stichproben in der Abteilung 3 und der Abteilung 9 fest, dass bei COVID-Beschaffungen das BVergG 2018 teilweise nicht eingehalten wurde. Dies äußerte sich etwa dadurch, dass es die geprüften Stellen unterließen die den Vergaben vorangehende Willensbildung, wie etwa Überlegungen zur Wahl eines Vergabeverfahrens oder zur Auswahl der Vertragspartner, zu dokumentierten.

Der LRH führte dies darauf zurück, dass keine Beschaffungs-Strategien und keine einheitlichen Beschaffungs-Prozesse implementiert waren, die für das gesamte Amt der Salzburger Landesregierung anwendbar gewesen wären. Weiters waren diesbezüglich kein einheitliches IKS sowie keine Verantwortlichkeiten festgelegt. Der LRH stellte in diesem Zusammenhang auch fest, dass - zumindest in den geprüften Abteilungen - keine Risikoanalyse durchgeführt wurde und kein effektives Risikomanagement vorhanden war.

Der LRH stellte außerdem fest, dass es kein Kommunikationskonzept innerhalb des Landes gab, da nur vereinzelt Vernetzung der Abteilungen und nur teilweise Knowhow-Transfer in Bezug auf Beschaffungen feststellbar waren.

Der LRH empfiehlt der Landesregierung die von der COVID-Krise offengelegten organisatorischen Mängel im Beschaffungswesen zu beheben.

(3) *Das Amt der Salzburger Landesregierung teilte in der Gegenäußerung zum Punkt 4.4.7 und 5 dieses Berichtes mit, dass es bereits ein Konzeptionsprojekt Beschaffung gebe, welches bereits im November 2019 abgeschlossen worden sei. Pandemiebedingt sei es nur zu einer teilweisen Umsetzung der Projektergebnisse gekommen.*

Im Juli 2022 sei das Umsetzungsprojekt neu gestartet worden. Die Feststellungen des LRH würden in die Projektkonzeption und -umsetzung miteinbezogen werden.

Der Direktor des Landesrechnungshofes:

Mag. Ludwig F. Hillinger e.h.

6. Anhang

6.1 Gegenäußerung des Amtes der Salzburger Landesregierung

In der Gegenäußerung wurden interne Dokumente beigelegt die eigentlich bereits während der Prüfung zu übermitteln gewesen wären. Da teilweise personenbezogene Daten enthalten sind wird auf die Beilage verzichtet.

6.2 Gegenäußerung der SALK

6.3 Gegenäußerung der Salzburg AG

Die Salzburg AG für Energie, Verkehr und Telekommunikation teilte in Ihrem E-Mail vom 15. September 2022 mit, dass Sie auf eine Gegenäußerung verzichtet.



Herrn
Direktor des Landesrechnungshofes
Mag. Ludwig Hillinger
Nonnbergstiege 2
5010 Salzburg

Büro
Landesamtsdirektor

Zahl (Bitte im Antwortschreiben anführen)
20001-LRH/3105/9-2022

Datum
03.10.2022

Chiemseehof
Postfach 527 | 5010 Salzburg
Fax +43 662 8042-2643
buero-lad@salzburg.gv.at
Dr. Petra Margon
Telefon +43 662 8042-2428

Betreff
Feststellungen zur Sonderprüfung "COVID-19-Beschaffungen des Landes Salzburg im Jahr 2020"; Stellungnahme
Bezug: 003-3/225/126-2022 vom 25.8.2022
Beilagen: 2

Sehr geehrter Herr Direktor!

Zu den Feststellungen des Landesrechnungshofes zur Sonderprüfung "COVID-19-Beschaffungen des Landes Salzburg im Jahr 2020" kann auf Grund der Ausführungen des Referates 0/12, der Fachgruppe 0/2 und der Abteilungen 3, 8 und 9 unten stehende Stellungnahme abgegeben werden.

Die gemeinnützige Salzburger Landeskliniken Betriebsgesellschaft mbH sowie die Salzburg AG für Energie, Verkehr und Telekommunikation wurden vom Landesrechnungshof ebenfalls aufgefordert, eine Stellungnahme abzugeben. Sie berichten deshalb direkt an den Landesrechnungshof bzw. hat die Salzburg AG auf eine Gegenäußerung verzichtet.

Zu Kapitel 2.1.2:

Die Sichtweise des LRH, wonach die Grenze für die Bekanntgabe-Pflicht auf 50.000 € gesenkt werden soll, wird seitens der Abteilung 8 nicht geteilt.

Zu Kapitel 4.4.1 Schutzmasken, Schutzanzüge, Handschuhe, Desinfektionsmittel und allgemeine Schutzausrüstung:

Die Empfehlungen des Landesrechnungshofes hinsichtlich der notwendigen Dokumentation und Publikation von Vergabeentscheidungen in einer Krisensituation werden von der Abteilung 3 aufgegriffen.

In Bezug auf die Kritik der fehlenden Festlegung eines adäquaten Beschaffungsprozesses wird die Abteilung 3 einen geeigneten, den relevanten Normen entsprechenden Prozess, inklusive Ausführungen zur ordnungsgemäßen Dokumentation, definieren, dokumentieren und zuständige Personen unterweisen, sodass für etwaige zukünftige Krisenereignisse, in denen die Abteilung 3 im Notfall wieder eigenständig Beschaffungsvorgänge initiieren muss, vorgesorgt ist.

Zur Stichprobenauswahl sollte im Bericht angeführt werden, dass es sich bei der ausgewählten Bestellung um die einzige Bestellung mit einem Bestellwert über € 100.000 handelte. Ebenso ist die Höhe des Bestellwerts mit € 111.000 aus Sicht der Abteilung 3 relevant. Es könnte sonst der Eindruck entstehen, dass seitens der Abteilung 3 mehrere Bestellungen im Oberschwellenbereich mit erheblichen Überschreitungen des Schwellenwertes getätigt wurden.

Zur Kritik in Bezug auf die Nichteinhaltung der Vorschriften des BVerG 2018 kann ausgeführt werden, dass die Einholung von Vergleichsangeboten zum Zeitpunkt der Bestellung am 30.03.2020 keine zufriedenstellenden Ergebnisse gebracht hätte. Seitens der SALK wurde berichtet, dass selbst renommierte Unternehmen nur mit enormen Lieferverzögerungen anbieten konnten. Aufgrund des extrem dringlichen Bedarfs zur Versorgung der vulnerablen Gruppe der Bewohnenden von Seniorenheimen waren Angebote mit langen und/oder ungewissen Lieferfristen inakzeptabel. Darüber hinaus gab es, als eher dubios einzustufende Anbieter, wo die Qualität der Ware fragwürdig erschien. Von den Einkäufern der SALK wurde in Bezug auf den Einkauf von FFP2 Masken zu diesem Zeitpunkt eine Preistränge von € 5 bis € 10 netto pro Stück genannt. Die bestellten FFP2 Masken lagen mit einem Stückpreis von € 3,70 deutlich unter dem genannten Mindestpreis und wurden daher als sehr gutes Angebot eingestuft. Das wirtschaftliche Risiko für das Land Salzburg wurde daher als gering eingestuft.

Abschließend ist festzuhalten, dass die Aussage, dass „der Kriseneinsatzstab nicht über die erfolgten Beschaffungen der Abteilung 3 informiert wurde“, nicht nachvollzogen werden kann. Von der Errechnung des erforderlichen Bedarfs für eine „Erstausrüstung“ für Einrichtungen im Sozialbereich, über die Kooperation mit der SALK und etwaigen Rückfragen zu erforderlichen Eigenschaften/Qualitäten von benötigter Schutzausrüstung gab es eine enge Abstimmung mit Hr. Dr. Oberfeld - Mitglied des Kriseneinsatzstabes. Des Weiteren gab es einen engen Austausch mit dem S4 des Kriseneinsatzstabes. Auch über die Bestellung der 30.000 FFP2 Masken wurde der Kriseneinsatzstab informiert. Zunächst mündlich, am 04. Mai wurde die Bestellung auch schriftlich bei der Bedarfsmeldung für den Bund dokumentiert.

Zu Kapitel 4.4.2:

Laut Abteilung 9 standen zu Beginn der Pandemie im März 2020 Antigen-Tests (Schnelltests) noch gar nicht zur Verfügung, diese wurden erst im September 2020 eingeführt. Davon abgesehen hatten Antigentests zu keinem Zeitpunkt die erforderliche Genauigkeit, um für behördliche Testungen eingesetzt werden zu können. Daher kommen für behördliche Testungen bis heute unverändert nur PCR-Tests in Betracht. Dies entsprach zu Beginn der Pandemie und entspricht nach wie vor dem fachlichen Standard und den Vorgaben des BMSGPK. Auf die anliegenden Empfehlungen zur Priorisierung der SARS-CoV-2 Testung Diagnostik mittels PCR des BMSGPK vom 9.4.2020 darf verwiesen werden.

Die Feststellung des Landesrechnungshofs über die Begründung der Beauftragung des Labors, nämlich, dass die SALK nicht mehr in der Lage war, die Anzahl der behördlichen PCR-Tests zu bewältigen, ist zutreffend, aber hinsichtlich der wesentlichen Rahmenbedingung dieser Entscheidung unvollständig: Das Land Salzburg war Mitte März 2020 mit einem starken und stetigen Anstieg der Fallzahlen (so am 19.3.2020 bereits 22 Neuerkrankungen und 137 Erkrankungen insgesamt) konfrontiert, der es erforderlich gemacht hat, die Testkapazitäten sehr rasch und er-

heblich aufzustocken, um Verdachtsfälle rasch zu testen und durch die behördliche Absonderung der bestätigten positiven Fälle und ihrer Kontaktpersonen die Infektionsketten zu unterbrechen. Aufgrund der Fallzahlenentwicklung war eine Probenmenge von 500 Tests täglich zu bewältigen, dies unter Einhaltung der zeitlichen Vorgabe des BMSGPK von maximal 48 Stunden zwischen Probennahme und Mitteilung des Ergebnisses an die Gesundheitsbehörde.

Die Feststellung des Landesrechnungshofs, dass diese Anforderungen laut Abteilung 9 nur das beauftragte Labor erfüllt hätte, ist dahingehend zu ergänzen, dass dieses Labor auch im anschließenden Vergabeverfahren als Bestbieter hervorgegangen ist, die Notvergabe somit auch im Vergabeverfahren einschließlich des diesbezüglichen Nachprüfungsverfahrens vor dem Landesverwaltungsgericht inhaltlich bestätigt wurde.

Durch diese Notvergabe waren im Land Salzburg stets ausreichende Laborkapazitäten für die behördlichen Tests vorhanden, sodass von den Empfehlungen des BMGSPK zur Priorisierung bei ungenügenden Kapazitäten nicht Gebrauch gemacht werden musste. Auf den Bericht der Abteilung 9 zur Teststrategie an das Ressort vom 24.6.2020 darf dazu verwiesen werden.

Zur Beauftragung und zum Abschluss einer Rahmenvereinbarung ist laut Abteilung 9 zu ergänzen, dass - ungeachtet der Tatsache, dass das beauftragte Labor mit einem Einzelpreis von € 84,- pro Test wesentlich günstiger war als das Labor der SALK mit einem Einzelpreis von € 128,23 - bei der Preisvereinbarung auf die Festlegungen des Bundes zur Kostentragung des Bundes gemäß § 36 EpidemieG Bedacht genommen wurde, um einen vollständigen Kostenersatz des Bundes zu gewährleisten. Das Kostenlimit des Bundes für behördliche PCR-Tests in Höhe von € 85,- pro Test wurde eingehalten und damit der vollständige Kostenersatz des Bundes gemäß § 36 Epidemiegesetz gewährleistet.

Zu Kapitel 4.4.3:

Die zu Kapitel 4.4.2. dargestellten maßgeblichen Entscheidungsgrundlagen treffen auch für die Entscheidung zu, das Rote Kreuz, Landesverband Salzburg mit der Probennahme für die behördlichen Tests zu beauftragen, da im März 2022 nur das Rote Kreuz Salzburg als Einsatzorganisation überhaupt in der Lage war, das Personal mit der geforderten Qualifikation (siehe dazu ebenfalls der Bericht der Abteilung 9 an das Ressort vom 24.6.2020) und die Infrastruktur für die Abnahme der behördlichen Tests in Teststraßen („Drive ins“) und durch mobile Teams in extrem kurzer Zeit zu organisieren. Darüber hinaus hat das BMSGPK bereits im Februar 2020 festgelegt und öffentlich kommuniziert, dass die Gesundheitsberatung 1450, die im Land Salzburg vom Roten Kreuz betrieben wird, österreichweit als Hotline für Covid-19 eingesetzt wird und dafür die erforderlichen Vorgaben (Falldefinition, Abfrageschema) erstellt. Ohne die organisatorische Verknüpfung zwischen der Hotline 1450 und der Probennahme (insbesondere Anmeldung Drive in, Veranlassung Hausbesuch durch mobiles Team, Beauskunftung) wäre die Einrichtung des Systems der behördlichen Tests im März 2020 keinesfalls möglich gewesen.

Weiters ist zu ergänzen, dass 2021 ein Vergabeverfahren über Teststraßen (zweistufiges Verhandlungsverfahren mit vorheriger EU-weiter Bekanntmachung) durchgeführt wurde. Dieses Vergabeverfahren war auf den Abschluss einer Rahmenvereinbarung für die Organisation und Durchführung der Teststraßen im Land Salzburg für einen Zeitraum vom 4 Jahren gerichtet. In der ersten Stufe des Verhandlungsverfahrens haben sich zwei Bieter durch Teilnahmeanträge beteiligt, in der zweiten Stufe des Verhandlungsverfahrens wurde innerhalb der Angebotsfrist kein Angebot abgegeben, das Vergabeverfahren musste daher widerrufen werden. Dieses Ergebnis zeigt sehr deutlich, dass für Teststraßen auch noch im Jahr 2021 kein Markt bestanden hat, der in der Lage gewesen wäre, ausreichende Angebote beizubringen, um den Testbedarf in

der Pandemie zu befriedigen. Daher war die Beauftragung des Roten Kreuz, Landesverband Salzburg als bewährter Partnerorganisation des Landes notwendig und auch vergaberechtlich zulässig.

Das gescheiterte Vergabeverfahren für Teststraßen macht deutlich, dass die Notvergabe dieses völlig neuartigen Bedarfs aufgrund der Pandemie nicht einen grundsätzlich vorhandenen Markt und Wettbewerb eingeschränkt hat, sondern es notwendig war, eine dringend erforderliche, aufgrund ihrer Neuartigkeit auf einem Markt überhaupt nicht verfügbare Leistung zu beschaffen. Ein Aufbau eines derartigen Markts für völlig neuartige Leistungen ist erst nach einiger Zeit zu erwarten. Auf diesen Umstand wird auch bei einer Beschaffungsstrategie für zukünftige, in ihrer Art bisher nicht bekannte Krisensituationen Bedacht zu nehmen sein.

Zu Kapitel 4.4.6:

Seitens der Landesinformatik kann kein erhöhtes Risiko für das Land Salzburg aufgrund der Beteiligung an der von der Niederösterreichischen Landesregierung durchgeführten Rahmenausschreibung erkannt werden.

Die Landesinformatik bezieht die Produkte auf der Basis einer rechtsgültig zugeschlagenen, europaweiten Ausschreibung. Auch andere Beschaffungen werden über die Verträge der Bundesbeschaffungsgesellschaft (BBG) von der FG 0/2 abgewickelt.

Die Fachgruppe 0/2 beteiligt sich aus wirtschaftlichen Gründen schon seit 20 Jahren an diversen Rahmenverträgen anderer Bundesländer. Diese Kooperationen waren immer ein Vorteil für das Land Salzburg, ein Schaden ist dem Land Salzburg daraus nie entstanden.

Zu den Kapiteln 4.4.7 und 5.:

In diesem Zusammenhang wird angemerkt, dass das im Auftrag des Herrn Landesamtsdirektors durchgeführte Konzeptionsprojekt Beschaffung mit dem Endbericht im November 2019 abgeschlossen wurde. In diesem Bericht wurden ua. die Aufgaben und Rollen im Beschaffungsprozess definiert und wesentliche Beschaffungsprozesse erarbeitet. Die Grundsätze einer Beschaffungsstrategie sowie die Forcierung der Digitalisierung als Basis für den Beschaffungsprozess und für ein flächendeckendes Beschaffungscontrolling wurden ebenso wie eine SOLL-Struktur erarbeitet. Pandemiebedingt kam es jedoch nur zu einer teilweisen Umsetzung dieser Projektergebnisse.

Im Juli 2022 wurde deshalb das Umsetzungsprojekt im Auftrag des LAD auch unter Einbeziehung der Erfahrungen aus der Pandemie neu gestartet. Ziele des Projektes sind, ein Bild über die IST-Situation mit daraus resultierenden Handlungsfeldern zu gewinnen, die Beschaffungsstrategie anzupassen, den Beschaffungsprozess mit IKS neu zu definieren und zu visualisieren sowie die Umsetzung voranzutreiben. Die Feststellungen des LRH werden in die Projektkonzeption und -umsetzung miteinbezogen werden.

Zu Kapitel 4.5.2:

Von der Abteilung 8 wird klarstellend festgehalten, dass es sich nicht um eine Teilzeit-Mitarbeiterin handelt.

Eine Vernetzung der mit Vergaberecht befassten Mitarbeiter durch Maßnahmen des Service-Centers Vergaberecht ist bereits vorgesehen (Vergaberechts-Jour-Fixe, Koordination von internem Vergaberechtswissen innerhalb des Landes durch das Servicecenter Vergaberecht etc.) und wird daher positiv gesehen.

Auf den Zukauf von externem Knowhow (Beantwortung von Einzelfragen sowie Betreuung komplexer Vergaben) kann im Interesse des Landes nicht verzichtet werden.

Mit freundlichen Grüßen

Für die Landesregierung:

DDr. Sebastian Huber, MBA

Landesamtsdirektor

Amtssigniert. Informationen zur Prüfung der elektronischen Signatur oder des elektronischen Siegels finden Sie unter www.salzburg.gv.at/amtssignatur

Ergeht zur Kenntnis an:

Herrn Landeshauptmann Dr. Wilfried Haslauer

Salzburger Landesrechnungshof
z.H. Mag. Ludwig F. Hillinger
Nonnbergstiege 2
5010 Salzburg

Telefon: +43 (0)5 7255-21300
Fax: +43 (0)5 7255-21487
E-Mail: n.vierthaler@salk.at

21.09.2022

Gegenäußerung zur Geschäftszahl: 003-3/225/127-2022 Feststellungen zur Sonderprüfung „COVID-19 Beschaffungen“

Sehr geehrter Herr Mag. Hillinger!

Im Folgenden erhalten Sie die Gegenäußerungen zu den Feststellungen der Sonderprüfung „COVID-19-Beschaffungen des Landes Salzburg im Jahr 2020“:

4.4.1 Schutzmasken, Schutzanzüge, Handschuhe, Desinfektionsmittel und allgemeine Schutzausrüstung

Bezugnehmend auf die geprüfte Beschaffung vom März 2020 ist hinzuzufügen, dass im Vergabevermerk nicht nur auf die Pandemie und die Lieferzeiten verwiesen wurde, sondern die verfügbare Menge und der Preis ebenso Gründe für die Auswahl des Bieters darstellten.

Hinsichtlich der gezogenen Stichprobe vom November 2020 erscheint uns eine Betrachtung der gesamten Beschaffungshistorie als erwähnenswert. Bereits am 14.04.2020 wurde ein offenes Verfahren zur Beschaffung von Atemschutzmasken bekanntgemacht (EU Amtsblattnummer 2020/S 073-174026) und am 17.06.2020 abgeschlossen (EU Amtsblattnummer 2020/S 134-329147). Zum damaligen Zeitpunkt ging man noch davon aus, dass überwiegend FFP3-Masken benötigt werden. Deshalb waren die veranschlagten Mengen für die FFP2-Masken im September 2020 aufgebraucht. Aufgrund dessen wurde ein weiteres offenes Verfahren zur Lieferung von FFP2-Masken ohne Ventil EU-weit veröffentlicht (EU Amtsblattnummer 2020/S 214-523534). Da das Verfahren am 10.12.2020 abgeschlossen wurde (EU Amtsblattnummer 2020/S 251-629136), erfolgte zur Abdeckung des nötigen Bedarfs am 03.11.2020 die gegenständliche Bestellung, welche am 28.12.2020 EU-weit bekanntgemacht wurde (EU Amtsblattnummer 2020/S 252-635658). Gemäß dem zur damaligen Zeit eingeholten Preis- und Verfügbarkeitsvergleich war das Unternehmen der gegenständlichen Beschaffung der günstigste Anbieter, der die benötigten Mengen liefern konnte.

4.4.6 Spezielle Beschaffungen

Bei beiden geprüften Stichproben ist festzuhalten, dass es sich um absolute Notsituationen handelte, wonach aufgrund der Dringlichkeit die Beauftragungen zum ehestmöglichen Zeitpunkt erfolgen mussten.

Die Aufstockung der seinerzeit bereits bestehenden (ausgeschriebenen) Sicherheitsdienstleistungen wurde vergaberechtlich abgeklärt, woraufhin die Beauftragung nach Durchführung eines Verhandlungsverfahrens ohne vorheriger Bekanntmachung erfolgte. Mit dem Abklingen der ersten Welle der Pandemie wurde die für die Einlasskontrolle benötigte zweistufige Dienstleistung des Präscreenings (Sicherheitsdienstleistung und Fiebertests) nochmals definiert. Die Sicherheitsdienstleistungen wurden daraufhin wieder im Rahmen der bestehenden vertraglichen Vereinbarung erbracht.

Die Beauftragung der Dienstleistung des „Fiebertests“ wurde am 22.06.2020 EU-weit (EU Amtsblattnummer 2020/S 119-290039) gemeldet. Zeitgleich bereitete man das reguläre Vergabeverfahren vor, welches noch am 06.07.2020 (Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung; EU Amtsblattnummer 2020/S 128-313612) bekanntgemacht wurde. Die Abwicklung erfolgte über die Vergabepattform VEMAP. Es gab fünf Teilnahmeanträge und alle Bewerber wurden zur Angebotslegung eingeladen. Das Verfahren wurde in weiterer Folge abgeschlossen und die Bekanntgabe des vergebenen Auftrags am 18.12.20 EU-weit gemeldet (EU Amtsblattnummer 2020/S 247-613637).

Mit freundlichen Grüßen

Priv. Doz. Dr. Paul Sungler
Geschäftsführer

Gemeinnützige Salzburger Landeskliniken
Betriebsgesellschaft mbH



LAND
SALZBURG



LRH

LANDESRECHNUNGSHOF