TO 11

KONTROLLAMT DER STADT WIEN
Rathausstraße 9
A-1082 Wien

Tel.: 01 4000 82829 Fax: 01 4000 99 82810
e-mail: post@kontrollamt.wien.gv.at
www.kontrollamt.wien.at
DVR: 0000191

KA V - GU 230-2/09

WIENER LINIEN GmbH & Co KG,

Prüfung der Vergabe von Bauleistungen

Tätigkeitsbericht 2009

KURZFASSUNG

Von der WIENER LINIEN GmbH & Co KG (WL) wurden im Rahmen von Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung 20 Hochbauleistungen vergeben, die teilweise im Widerspruch zu einschlägigen Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes 2006 (BVergG 2006) sowie internen Festlegungen der WL standen.

INHALTSVERZEICHNIS

1. Allgemeines 4
2. Abwicklung der Vergabeverfahren 4
2.1 Feststellungen des Kontrollamtes bzgl. der Erstellung der Leistungsverzeichnisse .. 5
2.2 Feststellungen des Kontrollamtes bzgl. der Einhaltung des VH 7
2.3 Feststellungen des Kontrollamtes bzgl. der Einhaltung des OH 9
2.4 Feststellungen des Kontrollamtes bzgl. der Baustellenabwicklung 10
3. Weitere Empfehlung des Kontrollamtes 11

Anhang

ALLGEMEINE HINWEISE 13
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS 14

PRÜFUNGSERGEBNIS

1. Allgemeines

Bei Auftragsvergaben unterliegt die WL im funktionalen und tätigkeitsbezogenen Zusammenhang als Anbieterin von Verkehrsleistungen den Bestimmungen des BVergG 2006, wodurch sie als Sektorenauftraggeberin gilt.

Die u.a. für die Vergabe und Abwicklung von Hochbauleistungen zuständige Abteilung der WL führte im Jahr 2007 zur Beschaffung dieser Bauleistungen insgesamt 27 Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung mit einer Gesamtvergabesumme von rd. 2,50 Mio.EUR (dieser Betrag und alle folgenden Beträge ohne USt) durch. Bei den genannten Bauleistungen handelt es sich um Vergaben im Unterschwellenbereich gemäß den Bestimmungen des BVergG 2006.

Für die Vergabe der Leistungen durch die WL waren außer den Bestimmungen des BVergG 2006 auch jene des Vergabehandbuches (VH) für die Beschaffung von Leistungen der von der WIENER STADTWERKE Holding AG unmittelbar beherrschten Gesellschaften und des Organisationshandbuches (OH) der WL einzuhalten.

Das Kontrollamt prüfte die Vorgangsweise der WL hinsichtlich der Ausschreibung, Vergabe und Abwicklung der Hochbauleistungen.

Stellungnahme der WIENER LINIEN GmbH & Co KG:

Die im Bericht dargestellten Verfahren betrafen Vergaben mit einer Auftragssumme bis maximal 250.000,-- EUR.

2. Abwicklung der Vergabeverfahren

Bei 20 der insgesamt 27 durchgeführten Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung wurden von der WL Kostenvoranschläge für die Beschaffung von Bauleistungen eingeholt, wobei von der WL den Bieterinnen und Bietern für wesentliche Leistungen Art und Umfang der Bauleistungen vorgegeben wurden.

Um die übrigen sieben Bauleistungen zu beschaffen, wurden zwei Leistungsverzeichnisse von einem Sachbearbeiter der WL erstellt und fünf Leistungsverzeichnisse von der WL bei einem externen Sachverständigen in Auftrag gegeben.

Drei der 27 Vergabeverfahren wurden ohne Vorgenehmigungen des zuständigen Hauptabteilungsleiters von Sachbearbeitern der WL durchgeführt.

Für sämtliche 27 Verhandlungsverfahren wurden die zur Legung eines Kostenvoranschlages eingeladenen Unternehmen von der WL ausgewählt und in der Folge zur Angebotslegung eingeladen. Die Verhandlungsgespräche wurden mit den Bieterinnen und Bietern telefonisch geführt, und es wurden diesbezüglich keine Verhandlungsprotokolle angelegt.

Durch die systematische Aufnahme von Bauvorhaben in Quartalsvorschauen und durch sogenannte Einzelvergabevorgenehmigungen ist mittlerweile (seit dem Jahr 2008) gewährleistet, dass die unternehmensinternen Vorgaben für Genehmigungen bei sämtlichen Vergabeverfahren lückenlos eingehalten werden.

Einer der Vorteile von Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung ist die Möglichkeit einer zügigen Abwicklung des Vergabeverfahrens.

Im Einklang mit den geltenden gesetzlichen und unternehmensinternen Vorschriften achten die WL bereits auf eine transparente und vollständige Dokumentation des Ablaufes solcher Verfahren.

2.1 Feststellungen des Kontrollamtes bzgl. der Erstellung der Leistungsverzeichnisse

Wie bereits erwähnt, wurden 20 Vergabeverfahren auf Basis von frei formulierten Kostenvoranschlägen abgewickelt. Da die von den Unternehmen angebotenen Leistungen

nicht in allen Positionen ident waren, war ein Vergleich der Angebote nicht oder nur schwer möglich.

Nur die exakt gleich lautende Festlegung der zu erbringenden Leistungen in Leistungsverzeichnissen nach Art und Umfang gewährleistet, dass Unternehmen in die Lage versetzt werden, unter gleichen Rahmenbedingungen die jeweiligen Bauleistungen zu kalkulieren und anzubieten.

Hätte die WL bei diesen Vergabeverfahren die Ausschreibungsunterlagen selbst erstellt, wäre die Gleichbehandlung der Bieterinnen und Bieter sichergestellt und ein direkter Preisvergleich der angebotenen Leistungen möglich gewesen. Das preisgünstigste Angebot hätte nach dem Grundsatz des freien und lauteren Wettbewerbes eindeutig ermittelt werden können. Überdies hätte sich dadurch die Möglichkeit zur Erstellung eines Preisspiegels ergeben, der die Basis für allfällige vertiefte Angebotsprüfungen gebildet hätte.

Gemäß § 187 Abs. 1 BVergG 2006 ist festgelegt, dass Vergabeverfahren unter Beachtung der gemeinschaftsrechtlichen Grundfreiheiten sowie des Diskriminierungsverbotes entsprechend den Grundsätzen des freien und lauteren Wettbewerbes und der Gleichstellung aller BieterInnen durchzuführen sind. Die Vergabe hat an befugte, leistungsfähige und zuverlässige Unternehmen zu angemessenen Preisen zu erfolgen. Ferner sind gem. § 248 Abs. 4 BVergG 2006 die Ausschreibungsunterlagen so auszuarbeiten, dass die Vergleichbarkeit der Angebote sichergestellt ist und die Preise ohne Übernahme nicht kalkulierbarer Risiken und ohne umfangreiche Vorarbeiten von den Bieterinnen und Bietern ermittelt werden können.

Für das Kontrollamt erwies sich daraus die Notwendigkeit, dass die WL in Zukunft für sämtliche durchzuführenden Vergabeverfahren - ausgenommen Direktvergaben - Leistungsverzeichnisse entsprechend den Bestimmungen des BVergG 2006 erstellt und diese zur Auspreisung den jeweiligen Bieterinnen und Bietern überlässt. Nach Ansicht des Kontrollamtes sind frei formulierte Kostenvoranschläge keinesfalls für ein Aus-

schreibungsverfahren heranzuziehen, da im Regelfall die Vergleichbarkeit solcher Kostenvoranschläge leidet.

Im Sinn des vorliegenden Berichtes vergibt die Fachabteilung derartige Bauleistungen mittlerweile entweder im Zuge von Verhandlungsverfahren oder nun auch vermehrt im Rahmen von nicht offenen Verfahren, jedenfalls aber nur mehr mit von der WL vorgegebenen Leistungsverzeichnissen.

2.2 Feststellungen des Kontrollamtes bzgl. der Einhaltung des VH

Das Kontrollamt stellte bei 20 Vergabeverfahren fest, dass die WL entgegen den Festlegungen im VH für Bauleistungen über 60.000,-- EUR die Formblätter Anschreiben und Angebot (WSTW 9281), Allgemeine Eignungsanforderungen der WIENER STADTWERKE (WSTW 9310 Teil 1), Allgemeine Angebotsbestimmungen der WIENER STADTWERKE (WSTW 9310 Teil 2) und Allgemeine Vertragsbestimmungen der WIENER STADTWERKE für Bauleistungen (WSTW 9314) bei der Durchführung der Vergabeverfahren nicht bedungen hatte.

2.2.1 Die Formblätter WSTW 9281 unterteilen sich in Anschreiben und Angebot. Im Formblatt Anschreiben teilt die Auftraggeberin (AG) den Bieterinnen und Bietern die baustellenspezifischen Angebotsbestimmungen hinsichtlich der Leistungserbringung mit. Unter anderem wird in diesem Formblatt Folgendes vorgegeben:

- Die Ausschreibungsbezeichnung (Vorhaben und Erfüllungsort),
- die Art der Leistungen (z.B. Baumeisterarbeiten),
- wer die AG und wer die zuständige Sachbearbeiterin bzw. der zuständige Sachbearbeiter ist,
- die Art des Vergabeverfahrens (z.B. Verhandlungsverfahren),
- Vergabe erfolgt im Ober- oder Unterschwellenbereich des BVergG 2006,
- die Preisart (z.B. Festpreis),
- der Ablauf der Angebotsfrist (Datum und Uhrzeit),
- die Dauer der Zuschlagsfrist (z.B. zwei Monate),

- die Art der Zuschlagserteilung (z.B. Angebot mit dem niedrigsten Preis),
- die rechtsverbindlichen Angebotsbestandteile (z.B. WSTW 9314),
- der voraussichtliche Leistungsbeginn (z.B. 17. Kalenderwoche),
- die Leistungsdauer (z.B. 30 Arbeitstage),
- die Höhe der Vertragsstrafe bei der Überschreitung der Leistungsdauer und
- ob eine förmliche Übernahme der erbrachten Leistungen erfolgen wird.

Diese o.a. baustellenspezifischen Angebotsbestimmungen wurden den Bieterinnen und Bietern nicht bekannt gegeben. Auch wenn die Vergabeentscheidungen der WL nicht beim Vergabekontrollsenat Wien (VKS Wien) beeinsprucht wurden, so hätten solche Einsprüche verzögerte Leistungserbringungen und Mehrkosten für die WL zur Folge gehabt.

Im Formblatt Angebot hat die jeweilige Bieterin bzw. der jeweilige Bieter die für die Leistungserbringung erforderlichen Befugnisse nachzuweisen. Gegebenenfalls sind die von ihr oder ihm zur Leistungserbringung heranzuziehenden SubunternehmerInnen bekannt zu geben. Weiters ist die Erklärung der Subunternehmerin bzw. des Subunternehmers bzw. sind die Erklärungen der SubunternehmerInnen darüber beizubringen, dass diese oder dieser bzw. diese dem Unternehmen für die Leistungserbringung zur Verfügung stehen. Ferner hat die Bieterin bzw. der Bieter den Angebotspreis im Teil Angebot anzugeben und mit rechtsgültiger Unterschrift rechtsverbindlich zu bestätigen.

Im Zuge seiner Einschau hatte das Kontrollamt auf die im VH vorgeschriebene Verpflichtung zur Verwendung der Formblätter WSTW 9281 hingewiesen.

2.2.2 Für die Vergabe von Bauleistungen von mehr als 60.000,-- EUR sind gemäß dem VH weiters die WSTW 9310 Teil 1, die WSTW 9310 Teil 2 und die WSTW 9314 dem Vergabeverfahren zugrunde zu legen.

In den WSTW 9310 Teil 1 werden die Eignungsanforderungen für die BieterInnen dargelegt. In den WSTW 9310 Teil 2 werden u.a. die Angebotsbestimmungen hinsichtlich Form und Inhalt der Angebote und deren Einreichung geregelt. Die WSTW 9314 bein-

haltet das Zusammenwirken von der Auftragnehmerin bzw. dem Auftragnehmer und der AG bei der Baustellenabwicklung und definiert die Rechte und Pflichten der VertragspartnerInnen.

Da die 20 Vergabeverfahren der WL mit frei formulierten Kostenvoranschlägen der Unternehmen und ohne Berücksichtigung der Festlegungen des VH erfolgten, waren bei den Angebotslegungen der Unternehmen die WSTW 9310 Teil 1, die WSTW 9310 Teil 2 und die WSTW 9314 zunächst nicht Vertragsbestandteil. Das Kontrollamt merkte dazu an, dass in den Auftragsschreiben an die jeweiligen AuftragnehmerInnen von der WL die WSTW 9310 Teil 1, die WSTW 9310 Teil 2 und die WSTW 9314 nachträglich zum Vertragsbestandteil erklärt wurden; mangels Beeinspruchung durch die Unternehmen wurden diese zwar Vertragsinhalt, hätten jedoch zu Streitigkeiten Anlass geben können.

Das Kontrollamt wies auf die Notwendigkeit hin, die oben angeführten Bestimmungen gemäß den Festlegungen des VH schon bei der Erstellung der Leistungsverzeichnisse als Vertragsbestandteil aufzunehmen.

2.3 Feststellungen des Kontrollamtes bzgl. der Einhaltung des OH

Das Kontrollamt verwies neben den sonstigen Festlegungen im OH speziell auf jene im Teil D.3 - Konzernvorschriften (OH Teil D.3) und den Teil F.2 - Vergaben und Bestellungen (OH Teil F.2).

Zusätzlich zu den einschlägigen Bestimmungen des VH wurde im OH Teil D.3 ebenfalls festgelegt, dass die WSTW 9310 Teil 1, die WSTW 9310 Teil 2 und die WSTW 9314 bei Vergaben von Bauleistungen anzuwenden sind.

Das OH Teil F.2 regelt bei Vergaben und Bestellungen die internen Vorgangsweisen und Vorschriften. Beispielsweise wird dargelegt, wer (Sachbearbeiterin bzw. Sachbearbeiter, Abteilungsleiterin bzw. Abteilungsleiter, Hauptabteilungsleiterin bzw. Hauptabteilungsleiter usw.) in Abhängigkeit von Wertgrenzen Bauleistungen zu genehmigen hat,

wer das zu wählende Vergabeverfahren festlegt, die Vergabegenehmigungen erteilt und die Bauleistungen zu beauftragen hat.

Da bei den erwähnten 20 Vergabeverfahren die Bestimmungen des OH Teil D.3 und bei drei Vergabeverfahren die Bestimmungen des OH Teil F.2 nicht eingehalten wurden, empfahl das Kontrollamt, verstärkt auf die Einhaltung der Bestimmungen des OH zu achten.

Die gewählte Vorgehensweise hatte bei der Vertrags- und Baustellenabwicklung zu keinen Problemen mit den Vertragspartnerinnen und Vertragspartnern geführt. Die WL ist den Empfehlungen des Kontrollamtes allerdings bereits nachgekommen.

2.4 Feststellungen des Kontrollamtes zur Baustellenabwicklung

2.4.1 Wie die Prüfung der Baustellenabwicklung durch das Kontrollamt zeigte, erfolgte weder durch die AuftragnehmerInnen noch durch die AG eine Dokumentation der Baustellenabwicklung. Das Kontrollamt wies darauf hin, dass insbesondere für die Anerkennung von zusätzlichen Leistungen (Zusatzangeboten) oder bei allfälligen Berechnungen von Vertragsstrafen derartige Baustellendokumentationen unerlässlich sind.

2.4.2 Das Kontrollamt stellte weiters fest, dass die Bauleistungen von der WL nicht formell übernommen wurden. Der Durchführung dieser Maßnahme kommt jedoch schon deshalb Bedeutung zu, da nur so die AG die Gewährleistungsfrist exakt festlegen kann. Hinsichtlich der Dauer der Gewährleistungsfrist wurden von der WL ebenfalls keine Festlegungen getroffen.

2.4.3 Die Einhaltung der Baubeginne und die Einhaltung der Leistungsfristen war das Kontrollamt nicht in der Lage gewesen zu prüfen, da von der WL keine diesbezüglichen Unterlagen beigebracht werden konnten. Eine Einschau in die Abrechnungsunterlagen ergab, dass von der WL keine Vertragsstrafen von den Schlussrechnungen einbehalten wurden.

2.4.4 Ein erheblicher Teil der gelegten Rechnungen wurde nicht gemäß der WSTW 9314 erstellt, welche nachträglich von der WL zum Vertragsbestandteil erklärt wurden. So lagen für einige Bauleistungen z.B. die Teilrechnungen in nicht kumulierter Form vor, die Massenermittlungen und die Aufnahmeskizzen fehlten, und die Rechnungskontrolle durch die Bauaufsichtorgane der WL entsprach nicht vollinhaltlich den Vorgaben des OH Teil E.5 - Kollaudierungsvorschrift der WL.

Die Feststellungen des Kontrollamtes werden in eine Arbeitsanweisung an Referentinnen und Referenten und WerkmeisterInnen im Rahmen des Qualitätsmanagementsystems der Abteilung einfließen. Diese darin enthaltenen Bestimmungen sind dann von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu befolgen.

3. Weitere Empfehlung des Kontrollamtes

Im OH Teil B.6 - Geschäftseinteilung ist festgelegt, dass der Tätigkeitsbereich der internen Kollaudierungsabteilung von der Geschäftsführung der WL festgelegt wird und insbesondere folgende Tätigkeiten umfasst:

- Die Teilnahme an Wirtschaftlichkeits- und Projektbesprechungen,
- die Mitarbeit im Rahmen der Vergabe, Ausführung und Abrechnung von Leistungen (Prüfung von Angeboten, Vergabevorgängen und Leistungsfeststellungen sowie Rechnungsprüfungen),
- die Mitarbeit bei der Prüfung von Zusatzangeboten,
- die Mitarbeit bei der Ermittlung von Preisänderungen, Pönalen und Bauzeitüberschreitungen und
- die Teilnahme bei Übernahmen und Schlussfeststellungen.

Da die Vergabe von Leistungen, die Überprüfung der Abrechnungsunterlagen und die Leistungsfeststellungen mit den genannten Mängeln behaftet waren, regte das Kontrollamt an, bei derartigen Bauleistungen die Kollaudierungsabteilung zumindest fallweise mit der Mitarbeit zu beauftragen.

Abschließend wies das Kontrollamt auf die Notwendigkeit der Einhaltung der Bestimmungen des BVergG 2006, des VH und des OH hin.

Die Geschäftsführung bestimmt jährlich die zu kollaudierenden Projekte und wird die Anregung des Kontrollamtes bei der nächsten Entscheidung weiter berücksichtigen. Ein entsprechendes Projekt wurde bereits in das Kollaudierungsprogramm aufgenommen.

Die Stellungnahme der geprüften Einrichtung ist den jeweiligen Berichtsabschnitten zugeordnet worden.

Der Kontrollamtsdirektor:
Dr. Erich Hechtner
Wien, im Oktober 2009

ALLGEMEINE HINWEISE

Allfällige Rundungsdifferenzen bei der Darstellung von Berechnungen wurden nicht ausgeglichen.

Schützenswerte personenbezogene Daten wurden im Sinn der rechtlichen Verpflichtung zum Schutz derartiger Daten anonymisiert, auf die Wahrung von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen wurde bei der Abfassung des Berichtes Bedacht genommen. Es wird um Verständnis gebeten, dass dadurch die Lesbarkeit des Berichtes beeinträchtigt sein könnte.

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AG	Auftraggeberin
BVergG 2006	Bundesvergabegesetz 2006
OH	Organisationshandbuch
OH Teil D.3	OH - Konzernvorschriften
OH Teil F.2	OH - Vergaben und Bestellungen
VH	Vergabehandbuch
WL	WIENER LINIEN GmbH & Co KG
WSTW 9281	Formblatt Anschreiben und Angebot
WSTW 9310 Teil 1	Allgemeine Eignungsanforderungen der WIENER STADTWERKE
WSTW 9310 Teil 2	Allgemeine Angebotsbestimmungen der WIENER STADTWERKE
WSTW 9314	Allgemeine Vertragsbestimmungen der WIENER STADTWERKE für Bauleistungen