



S t R H
Wien

STADTRECHNUNGSHOF WIEN

Landesgerichtsstraße 10
A-1082 Wien

Tel.: 01 4000 82829 FAX: 01 4000 99 82810

E-Mail: post@stadtrechnungshof.wien.at

www.stadtrechnungshof.wien.at

StRH VIII - 8/17

MA 28, Prüfung von

Rahmenverträgen

KURZFASSUNG

Die Magistratsabteilung 28 schließt, wie auch andere Dienststellen im Magistrat der Stadt Wien, seit Jahren mit Unternehmen Rahmenverträge für wiederkehrende Leistungen ab. Das Wesen der Rahmenverträge ist, dass weder der Erfüllungszeitpunkt noch der genaue Leistungsumfang im vornherein festlegbar ist. Mit diesen Rahmenverträgen werden innerhalb einer festgelegten Vertragslaufzeit nach Abruf der Auftraggeberin bzw. des Auftraggebers von den Auftragnehmenden bestimmte unregelmäßig wiederkehrende Arbeiten von geringerem Umfang erbracht.

Nachdem mit Ende Dezember 2016 bei der Magistratsabteilung 28 die bestehenden Rahmenverträge für die Gewerke "Gussasphaltarbeiten", "Pflasterungsarbeiten", "Asphaltbeton- und Oberflächenarbeiten" sowie "Betonarbeiten" in allen 23 Wiener Gemeindebezirken ausliefen, sah die Dienststelle eine Zwischenlösung in Form von Rahmenverträgen im Preisangebotsverfahren mit dem Mengenvordersatz "1,00" und zugehöriger Staffelung der Leistungspositionen nach Menge sowie eigens ausgewiesenen Baustellengemeinkosten als erforderlich an.

Der berichtsgegenständliche Rahmenvertrag "Asphaltbetonarbeiten in Wien 2017" wurde von Seiten der Bieterinnen in Bezug auf den ausgeschriebenen Mengenvordersatz "1,00" sowie auf das Preisangebotsverfahren beim Verwaltungsgericht Wien nicht beansprucht und wurde somit bestandsfest.

Der Stadtrechnungshof Wien sah in den Ausschreibungen für den berichtsgegenständlichen Rahmenvertrag ("Asphaltbetonarbeiten für Wien 2017") und für die drei weiteren Gewerke ("Gussasphaltarbeiten", "Pflasterungsarbeiten" und "Betonarbeiten") die Wahl der Modalitäten der Rahmenverträge als Pilotprojekt an.

Im Zuge der Angebotsprüfung zeigten sich Auffälligkeiten, die zu einer tiefergehenden Angebotsprüfung führen hätten sollen, weshalb die Magistratsabteilung 28 mit den betroffenen Bieterinnen diesbezügliche Aufklärungsgespräche führen hätte sollen. Hätten

diese Aufklärungsgespräche weiterhin Unregelmäßigkeiten vermuten lassen, hätte nach Ansicht des Stadtrechnungshofes Wien die Möglichkeit bestanden, die Ausschreibung zu widerrufen.

Der Stadtrechnungshof Wien unterzog die Vergabe der Rahmenverträge bei der Magistratsabteilung 28 einer Prüfung und teilte das Ergebnis seiner Wahrnehmungen nach Abhaltung einer diesbezüglichen Schlussbesprechung der geprüften Stelle mit. Die von der geprüften Stelle abgegebene Stellungnahme wurde berücksichtigt. Allfällige Rundungsdifferenzen bei der Darstellung von Berechnungen wurden nicht ausgeglichen.

INHALTSVERZEICHNIS

1. Prüfungsgrundlagen des Stadtrechnungshofes Wien.....	10
1.1 Prüfungsgegenstand.....	10
1.2 Prüfungszeitraum	10
1.3 Prüfungshandlungen.....	10
1.4 Prüfungsbefugnis.....	11
1.5 Vorberichte	11
2. Allgemeines	11
3. Grundlagen für Rahmenverträge	11
3.1 Rechtliche Grundlagen	11
3.2 Wesentliche magistratsinterne Grundlagen	14
3.3 Interne Vorgaben der Magistratsabteilung 28.....	15
4. Vorerhebungen und Überlegungen für Änderungen bei den Neuausschreibungen von Rahmenverträgen	15
4.1 Überlegungen seitens der Magistratsabteilung 28.....	15
4.2 Externer Gutachter	17
4.3 Magistratsdirektion - Bauten und Technik.....	19
4.4 Betrachtung der Rahmenbedingungen	21
5. Gültige Rahmenverträge.....	21
6. Rahmenvertrag "Asphaltbetonarbeiten"	22
6.1 Ausschreibungsunterlagen	22
6.2 Angebotsöffnung	27
6.3 Angebotsprüfung	27

6.4 Beauftragung	35
7. Feststellungen zum gegenständlichen Pilotprojekt	35
7.1 Empfehlungen zur Evaluierung	35
7.2 Erste Erkenntnisse aus dem Pilotprojekt	35
7.3 Ausblick	36
8. Zusammenfassung der Empfehlungen	37

TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1: Beispiel einer "Anlage G" für die Obergruppe 1	23
Tabelle 2: Aufbau einer Leistungsgruppe am Beispiel ausgewählter Positionen der "LG 08 Asphaltbetondecken"	24
Tabelle 3: Übersicht des Ausschreibungsergebnisses	32

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

Abs.	Absatz
BVergG 2006	Bundesvergabegesetz 2006
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
E-Mail	Elektronische Post
etc.	et cetera
EUR	Euro
inkl.	inklusive
ISO	Internationale Organisation für Normung
K	Kalkulationsformblatt
KA	Kontrollamt

LB VI.....	Leistungsbeschreibung Verkehr und Infrastruktur
m ²	Quadratmeter
m ³	Kubikmeter
MA	Magistratsabteilung
MD BD	Magistratsdirektion - Geschäftsbereich Bauten und Technik
Nr.....	Nummer
o.a.	oben angeführt
ÖNORM.....	Österreichische Norm
ÖNORMEN.....	Österreichische Normen
rd.	rund
s.....	siehe
StRH.....	Stadtrechnungshof
u.a.	unter anderem
WD	Wertdrucksorte
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

GLOSSAR

Baustellengemeinkosten

Gemäß ÖNORM B 2061 bestehen die Baustellengemeinkosten aus fixen und variablen Kosten. Sie sind grundsätzlich in eigenen Positionen zu erfassen, wobei sie gegebenenfalls nach einzelnen zeitlichen und/oder technischen Abschnitten des Bauablaufes, deren Kriterien eindeutig festzulegen sind, und nach allfälligen Stillliegezeiten zu gliedern sind. Die Baustellengemeinkosten gliedern sich in:

- einmalige Kosten der Baustelle (Baustelleneinrichtung und Baustellenräumung),
- zeitgebundene Kosten der Baustelle (z.B. Lohn- und Gehaltskosten, Lohnnebenkosten, Mieten, Beheizung, Beleuchtung, Telefon),

- Gerätekosten der Baustelle (Kosten für Abschreibung und Verzinsung sowie Instandhaltung bzw. Reparatur der Geräte) und in
- sonstige Kosten der Baustelle (auftragsbezogene Planung, Kosten für Einschulungen, Kosten der Dokumentation etc.).

Jahresbauvertrag

Er enthält Straßenbauvorhaben größeren Umfangs bei der Stadt Wien, die innerhalb eines Jahres umgesetzt werden sollten.

Kalkulationsformblätter

Für die Durchführung einer Preisermittlung sind zweckmäßigerweise Kalkulationsformblätter gemäß den Mustern im Anhang A der ÖNORM B 2061 - *"Preisermittlung für Bauleistungen"* zu verwenden. Hiefür sind u.a. folgende Formblätter vorgesehen:

Formblatt K 3 (Mittellohnpreis, Regielohnpreis, Gehaltspreis), Formblatt K 4 (Materialpreise), Formblatt K 6 (Gerätepreise), Formblatt K 7 (Preisermittlung).

Leistungsgruppe

Ist eine Untergruppe bei einer Leistungsbeschreibung, in der die Beschreibung der Leistung thematisch erfolgt.

Mengenstaffelung

Preisgestaltung einer Leistung abhängig von der ausgeschriebenen Menge.

Mengenvordersatz

Darunter wird jenes Ausmaß einer Position im Leistungsverzeichnis verstanden, das vom Ausschreibenden als wahrscheinlich zu erbringen eingestuft wird.

Obergruppen

Sie bilden in den berichtsgegenständlichen Rahmenverträgen die nach Gebietsteilen gegliederten Lose.

Preisangebotsverfahren

Das Preisangebotsverfahren ist gemäß § 2 Z 27 BVergG 2006 jenes Verfahren, bei dem die Bieterinnen bzw. Bieter aufgrund der Ausschreibungsunterlagen die Preise für von der Auftraggeberin bzw. vom Auftraggeber beschriebenen Leistungen in ihren Angeboten bekannt geben.

Preisauflags- und Preisnachlassverfahren

Das Preisauflags- und Preisnachlassverfahren ist gemäß § 2 Z 28 BVergG 2006 jenes Verfahren, bei dem von der Auftraggeberin bzw. vom Auftraggeber in den Ausschreibungsunterlagen zusätzlich zu den beschriebenen Leistungen auch Bezugspreise bekannt gegeben werden, zu denen die Bieterinnen bzw. Bieter in ihren Angeboten - gewöhnlich in Prozent ausgedrückt - Aufschläge oder Nachlässe angeben.

Preisspiegel

Dient zur Prüfung der Preisangemessenheit bei Angeboten und stellt dar, wie die Preisanteile der Einheitspreise sowie die Positionspreise der abgegebenen Angebote in Relation stehen.

Rahmenvereinbarung

Eine Rahmenvereinbarung ist gemäß § 25 Abs. 7 BVergG 2006 eine Vereinbarung ohne Abnahmeverpflichtung zwischen einer oder mehreren Auftraggeberinnen bzw. einem oder mehreren Auftraggebern und einem oder mehreren Unternehmen, die zum Ziel hat, die Bedingungen für die Aufträge, die während eines bestimmten Zeitraums vergeben werden sollen, festzulegen, insbesondere in Bezug auf den in Aussicht genommenen Preis und gegebenenfalls auf die in Aussicht genommene Menge. Aufgrund einer Rahmenvereinbarung wird nach Abgabe von Angeboten eine Leistung von einer Partei der Rahmenvereinbarung mit oder ohne erneuten Aufruf zum Wettbewerb bezogen.

Rahmenvertrag

Der Begriff Rahmenvertrag ist nicht im BVergG 2006 enthalten. Es handelt sich um einen Werkvertrag, der mittels eines Vergabeverfahrens gemäß BVergG 2006 abgeschlossen wird und eindeutig beschreibbare Leistungen betrifft. Der konkrete Umfang

und der Erfüllungsort bzw. die Erfüllungsorte der Leistungserbringung können zum Zeitpunkt der Ausschreibung nicht exakt bekannt gegeben werden.

PRÜFUNGSERGEBNIS

1. Prüfungsgrundlagen des Stadtrechnungshofes Wien

1.1 Prüfungsgegenstand

Den Gegenstand dieser Prüfung bildete die Einschau des Stadtrechnungshofes Wien, Abteilung Beschaffung und Bauwirtschaft, in die Ausschreibungs- und Vergabeunterlagen von Rahmenverträgen der Magistratsabteilung 28.

Das Ziel dieser Prüfung lag in der Einschau in die Abwicklung der Vergabeverfahren. Den Schwerpunkt bildeten dabei die Einhaltung der Vorschriften des BVergG 2006 sowie die Dokumentation der Vergabeakten. Ebenso der Vergleich der Rahmenverträge nach dem Preisauflags- und Preisnachlassverfahren und dem Preisangebotsverfahren.

Nichtziel war die Prüfung der Ausführung der Leistungen.

1.2 Prüfungszeitraum

Die gegenständliche Prüfung erfolgte im ersten Halbjahr 2018. Der Betrachtungszeitraum umfasste die Jahre 2010 bis 2018.

Das Eröffnungsgespräch fand am 20. November 2017 in der Magistratsabteilung 28 statt. Zwei vorbereitende Schlussbesprechungen wurden am 17. Mai 2018 und am 21. Juni 2018 sowie die Schlussbesprechung am 3. Oktober 2018 abgehalten.

1.3 Prüfungshandlungen

Zu den Prüfungshandlungen zählten beispielsweise Akteneinsichten, die Abhaltung von Befragungen bzw. von Interviews sowie die Erstellung von Analysen.

Im Prüfungszeitraum traten keine Prüfungshindernisse auf.

1.4 Prüfungsbefugnis

Die Prüfungsbefugnis für diese Prüfung ist in § 73b Abs. 1 der Wiener Stadtverfassung festgeschrieben.

1.5 Vorberichte

Es konnten zwei relevante Prüfungsberichte des Stadtrechnungshofes Wien zum Bezug habenden Thema bzw. zum Prüfungsgegenstand erhoben werden.

- KA V - 28-3/11, MA 28, Ausschreibung von Kontrahentenverträgen (Rahmenverträgen) und
- StRH SWB - 12/16, MA 28 Prüfung von Vergaben.

2. Allgemeines

Der Magistrat der Stadt Wien schließt seit vielen Jahren mit Unternehmen Rahmenverträge für wiederkehrende Leistungen ab. Wesen der Rahmenverträge ist, dass weder der Erfüllungszeitpunkt noch der genaue Leistungsumfang im vornherein festlegbar ist. Mit diesen Rahmenverträgen werden innerhalb einer festgelegten Vertragslaufzeit über Abruf der Auftraggeberin bzw. des Auftraggebers von den Auftragnehmenden bestimmte unregelmäßig wiederkehrende Arbeiten von geringerem Umfang erbracht. Diese Vorgangsweise bietet sowohl für die Stadt Wien, als auch für die Firmen Vorteile. Für die Stadt Wien insbesondere die vertragliche Zusicherung einer prompten Leistungserbringung im Bedarfsfall.

3. Grundlagen für Rahmenverträge

3.1 Rechtliche Grundlagen

Das BVergG 2006 regelt u.a. die Vergabe von öffentlichen Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträgen durch öffentliche Auftraggebende.

Im Geltungsbereich dieses Bundesgesetzes sind Begriffsbestimmungen maßgebend. So ist ein Angebot die Erklärung einer Bieterin bzw. eines Bieters, eine bestimmte Leistung gegen Entgelt unter Einhaltung festgelegter Bedingungen erbringen zu wollen. Nimmt die Auftraggeberin bzw. der Auftraggeber dieses an, liegt ein Auftrag vor. Je

nach Vertragsgegenstand handelt es sich entweder um einen Bau-, Liefer- oder Dienstleistungsauftrag.

Der Begriff "Rahmenvertrag" und dessen Definition findet sich explizit nicht im BVergG 2006, wobei dieser als Auftrag dem Sinn nach zu qualifizieren und nach den allgemeinen vergaberechtlichen Regeln für Aufträge zu vergeben ist. Im gegebenen Fall handelt es sich um Bauaufträge im Oberschwellenbereich.

3.1.1 Für die Bekanntgabe von Preisen in einer Ausschreibung kann die öffentliche Auftraggeberin bzw. der Auftraggeber gemäß BVergG 2006 zwischen zwei Preiserstellungsverfahren wählen. So ist der Preis von den Bietenden nach dem Preisangebotsverfahren oder nach dem Preisaufschlags- und Preisnachlassverfahren zu erstellen.

Das Preisangebotsverfahren ist jenes Verfahren, bei dem die Bietenden aufgrund der Ausschreibungsunterlagen die Preise für die von den Auftraggebenden beschriebenen Leistungen in ihren Angeboten bekannt geben.

Das BVergG 2006 beschreibt das Preisaufschlags- und Preisnachlassverfahren als jenes Verfahren, bei dem vom Auftraggebenden in den Ausschreibungsunterlagen zusätzlich zu den beschriebenen Leistungen auch Bezugspreise bekannt gegeben werden, zu denen die Bietenden in ihren Angeboten - gewöhnlich in Prozent ausgedrückt - Aufschläge oder Nachlässe angeben.

3.1.2 Das BVergG 2006 regelt die Grundsätze der Ausschreibung sowie den Inhalt der Ausschreibungsunterlagen. So sind die Ausschreibungsunterlagen so auszuarbeiten, dass die Vergleichbarkeit der Angebote sichergestellt ist und die Preise ohne Übernahme nicht kalkulierbarer Risiken und - sofern nicht eine funktionale Leistungsbeschreibung erfolgt - ohne umfangreiche Vorarbeiten von den Bietenden ermittelt werden können.

3.1.3 Weiters werden im BVergG 2006 die Arten und Grundsätze der Leistungsbeschreibung beschrieben. Bei einer konstruktiven Leistungsbeschreibung sind die Leis-

tungen nach zu erbringenden Teilleistungen in einem Leistungsverzeichnis aufzugliedern. Diese sind so eindeutig, vollständig und neutral zu beschreiben, dass die Vergleichbarkeit der Angebote gewährleistet ist. Die Leistungsbeschreibung hat technische Spezifikationen zu enthalten und ist erforderlichenfalls durch Pläne, Zeichnungen, Modelle, Proben, Muster und dergleichen zu ergänzen. In der Beschreibung der Leistung und der Aufgabenstellung sind alle Umstände anzuführen, die für die Ausführung der Leistung und damit für die Erstellung des Angebotes von Bedeutung sind. Dies gilt ebenso für besondere Erschwernisse oder Erleichterungen bei der Leistungserbringung.

3.1.4 Im Hinblick auf die Erstellung eines Leistungsverzeichnisses sind bei einer konstruktiven Leistungsbeschreibung umfangreiche Leistungen in einem Leistungsverzeichnis aufzugliedern. Der Aufgliederung hat eine zusammenfassende Beschreibung der Gesamtleistung voranzugehen. Sind für die Beschreibung oder Aufgliederung bestimmter Leistungen geeignete Leitlinien, wie ÖNORMEN oder standardisierte Leistungsbeschreibungen vorhanden, so sind diese heranzuziehen. Der Auftraggebende kann in den Ausschreibungsunterlagen in einzelnen Punkten davon abweichende Festlegungen treffen. Die Gründe für die abweichenden Festlegungen sind von der Auftraggebenden festzuhalten und den Interessentinnen bzw. Interessenten auf Anfrage unverzüglich bekannt zu geben. Bei der Erstellung des Leistungsverzeichnisses sind einige Festlegungen zu beachten, wie beispielsweise, dass die Gesamtleistung so aufzugliedern ist, dass unter den einzelnen Ordnungszahlen (Positionen) nur Leistungen gleicher Art und Preisbildung aufscheinen, die aufgrund von Projektunterlagen oder anderen Angaben so genau wie möglich mengenmäßig zu bestimmen sind.

Leistungen, die einmalige Kosten verursachen, sind, soweit dies branchenüblicher Preisermittlung entspricht, von solchen, die zeit- oder mengenabhängige Kosten bewirken, in getrennten Positionen zu erfassen. Die Zusammenfassung von zusammengehörenden Leistungen verschiedener Art und Preisbildung in einer Position, insbesondere von Haupt- und Nebenleistungen, darf nur dann erfolgen, wenn der Wert einer Leistung den Wert der anderen so übersteigt, dass der getrennten Preisangabe geringe Bedeutung zukommen würde. Die Übersicht sowie die genaue Beschreibung der Leistung darf

durch die Zusammenfassung nicht beeinträchtigt werden. In besonderen Fällen sind jedoch Nebenleistungen, z.B. besondere Vorarbeiten oder außergewöhnliche Frachtleistungen, in eigenen Positionen (Nebenleistungen als Hauptleistungen) zu erfassen. Im Leistungsverzeichnis ist festzulegen, inwieweit die Preise zweckentsprechend aufzugliedern sind (z.B. Lohn, Sonstiges, Lieferung, Montage). Sind veränderliche Preise zu vereinbaren, so sind die Preise jedenfalls in lohnbedingte und sonstige Preisanteile aufzugliedern. Einzelne Leistungen können nach Art, Güte, Menge, Herkunft der Roh- und Hilfsstoffe, Erfüllungsort und dergleichen auch wahlweise in gesonderten Positionen ausgeschrieben werden (Wahlpositionen). Auch diese Leistungen sind in der vorgesehenen Menge dem Wettbewerb zu unterziehen und bei der Feststellung der Gesamtpreise für bestimmte ausgeschriebene Ausführungsvarianten zu berücksichtigen.

3.2 Wesentliche magistratsinterne Grundlagen

Neben den Bestimmungen im BVergG 2006 sind bei der Erstellung von Ausschreibungsunterlagen für Rahmenverträge auch Erlässe der Magistratsdirektion - Geschäftsbereich Bauten und Technik zu berücksichtigen, insbesondere die Erlässe über den "Abschluss von Kontrahentenverträgen (Rahmenverträgen)" vom 13. August 2004, MD BD - 3741-1/03, vom 15. Februar 2006, MD BD - 3741-3/03 und vom 15. Mai 2007, MD BD - 3741-4/03.

Den Erlässen wurde ein "Arbeitsbehelf zur Vorgangsweise bei der Vergabe von Kontrahentenverträgen (Rahmenverträgen)" als Beilage angeschlossen. In diesem Arbeitsbehelf werden u.a. diverse Feststellungen über die Laufzeit eines Rahmenvertrages, über geschätzte Auftragswerte und über maximale Einzelauftragssummen getroffen. Auch ist in weiteren grundsätzlichen Festlegungen angeführt, dass in der Regel das Preisauflags- und Preisnachlassverfahren anzuwenden ist. So ist von der Auftraggeberin bzw. dem Auftraggeber für jede Position den Bietenden ein neutral kalkulierter, kostendeckender Bezugspreis vorzugeben und die Abgabe von Aufschlägen und Nachlässen auf Leistungsgruppenebene getrennt nach Preisanteilen zu ermöglichen.

Da jede Position einer Leistung für sich zur Anwendung kommen kann, muss auch die Preisvorgabe für die Bietenden kalkulatorisch nachvollziehbar sein. Zur vergaberecht-

lich gebotenen Sicherstellung der Kalkulierbarkeit der Angebote ist den Bietenden neben der Beschreibung des Leistungsinhaltes eine geeignete Darstellung des Leistungsumfanges und der Umstände der Leistungserbringung zur Verfügung zu stellen. Aufgrund der Eigenart von Rahmenverträgen können die Positionsmengen in der Regel nicht exakt festgelegt werden. Die dem voraussichtlichen Bedarf entsprechende Leistungsumfangsdarstellung sowie das Verhältnis zwischen den Leistungsgruppensummen sollte eine aussagekräftige Basis für die Kalkulation darstellen.

3.3 Interne Vorgaben der Magistratsabteilung 28

Die Magistratsabteilung 28 war im Prüfungszeitraum nach der ISO 9001:2000 zertifiziert. Die Freigabe sämtlicher dokumentierter Arbeitsabläufe bzw. Prozesse erfolgte durch den Abteilungsleiter.

Im Rahmen der Prüfung wurde von der Magistratsabteilung 28 der Prozess "3.4 Beschaffung und Vergabe durchführen" aus dem Jahr 2011 als dokumentierter Arbeitsablauf vorgelegt. Dieser beschreibt die Abläufe für die Beschaffung von Bauleistungen, Dienstleistungen und Lieferleistungen.

Als Prozessschritte waren darin "Budget und Kostencheck durchführen", "Anforderungsunterlagen zusammenstellen", "Vergabe durchführen", "Vergabegenehmigung", "Leistung prüfen" sowie "Rechnung prüfen" erläutert.

Mit dieser Freigabe durch den Abteilungsleiter war die Verbindlichkeit zur Einhaltung für alle Mitarbeitenden gegeben. Die Überprüfung der Einhaltung erfolgte durch jährliche interne bzw. externe Audits.

4. Vorerhebungen und Überlegungen für Änderungen bei den Neuausschreibungen von Rahmenverträgen

4.1 Überlegungen seitens der Magistratsabteilung 28

Im August 2015 erteilte der Abteilungsleiter der Magistratsabteilung 28 die angeführte Vorgangsweise zur Genehmigung der Vergabe von Rahmenverträgen. Angeführt wurde, dass mit Ende Dezember 2016 die bestehenden Rahmenverträge für die Gewerke

"Gussasphaltarbeiten", "Pflasterungsarbeiten", "Asphaltbeton- und Oberflächenarbeiten" sowie "Betonarbeiten" in allen 23 Wiener Gemeindebezirken auslaufen werden. Die Magistratsabteilung 28 ging davon aus, dass es, aufgrund der komplexen Verfahren zu Einsprüchen innerhalb der Vergabeverfahren beim Verwaltungsgericht Wien kommen könnte, was aufgrund der ausgelaufenen Verträge und noch nicht abgeschlossenen Vergabeverfahren zu einem "vertragslosen Zustand" ab Jänner 2017 führen könnte. Gemeint war seitens der Magistratsabteilung 28 offensichtlich, dass nach dem Auslaufen der Rahmenverträge in Form von Direktvergaben weitergearbeitet hätte werden müssen. Aus diesem Grund sah sie eine Zwischenlösung, wie weiter unten beschrieben, als erforderlich an. Diese sollte auf Basis der bestehenden Leistungsbeschreibungen mit einem Vertragsbeginn 1. Jänner 2017 ausgeschrieben werden.

Üblicherweise werden bei der Stadt Wien bei der Ausschreibung von Rahmenverträgen sogenannte "Amtskalkulationen" erstellt. Dies bedeutet, dass externe Sachverständige eine Vorgabekalkulation der Leistungspositionen vornehmen. Bieterinnen bzw. Bieter können Auf- bzw. Abschläge auf Obergruppenebene gemäß deren Kalkulation geben. Auch werden Mengenvordersätze seitens der Auftraggeberin ermittelt, basierend auf Daten und Umsätzen der letzten Jahre. Durch die Wahl des Preisaufschlags- und Preisnachlassverfahrens sollte spekulativen Angeboten auf Einheitspreisebene vorgebeugt werden.

Die Vergabeverfahren der Magistratsabteilung 28 sollten hingegen aufgrund der bereits vor mehr als fünf Jahren ermittelten Preise nicht in einem darauf basierenden Preisaufschlags- und Preisnachlassverfahren durchgeführt werden, sondern in einem Preisangebotsverfahren mit einer Laufzeit von "1 + 1 Jahren" abgewickelt werden (Zwischenlösung). Das bedeutet, dass der Vertrag eine Mindestlaufzeit von einem Jahr hat und eine einseitige Verlängerungsoption auf ein weiteres Jahr seitens der Magistratsabteilung 28 gezogen werden kann. Als "Mengenvordersatz" sollte bei jeder Position die Menge "1,00" ausgeschrieben werden.

Um diesen Gedanken zu manifestieren, zog die Magistratsabteilung 28 einen externen Gutachter bei. Dieser sollte eruieren, inwieweit Rahmenverträge bei den Ausschreibun-

gen mit dem "Mengenvordersatz 1,00" und zugehöriger Mengenstaffelung sowie eigens ausgewiesenen Baustellengemeinkosten kalkulierbar seien. Dieses Gutachten sollte die Basis für die Anwendung der Ausschreibungsmenge "1,00" für künftige Leistungsbeschreibungen der Rahmenverträge der Magistratsabteilung 28 darstellen. Diese Vorgehensweise stand im Gegensatz zur bei der Stadt Wien gepflogenen Vorgangsweise, den Positionen geschätzte Mengen voranzustellen.

4.2 Externer Gutachter

Die Magistratsabteilung 28 beauftragte im Weg einer Direktvergabe im April 2016 einen externen Gutachter auf Basis dessen Angebotes vom 25. März 2016 mit der Erstellung eines Gutachtens betreffend die Kalkulierbarkeit von Einheitspreisen in Rahmenverträgen mit dem "Mengenvordersatz 1".

Grundlage für die Neuausschreibungen der im Bericht behandelten Rahmenverträge sollte die von der Magistratsabteilung 28 erstellte Leistungsbeschreibung "Straßenbau Version 3" bilden. Die ausgeschriebenen Leistungen sollten die Durchführung von Straßenbauarbeiten geringen Umfangs, einschließlich der hierfür erforderlichen Vorarbeiten auf Verkehrsflächen in Wien umfassen, wobei die Leistungsbeschreibung 18 Leistungsgruppen beinhaltet. Eine Besonderheit dieser Leistungsbeschreibung sollte die getrennte Ausweisung von Baustellengemeinkosten je nach Höhe der zu erbringenden Leistungen sowie eine Staffelung der Leistungspositionen nach Art und Umfang darstellen.

Der *"gutachterlichen Stellungnahme zur Frage der Kalkulierbarkeit von Einheitspreisen, die im Leistungsverzeichnis mit dem Vordersatz 1,00 ausgeschrieben sind"* vom Juni 2016 war u.a. zu entnehmen, dass der Fragestellung nachgegangen werden sollte, ob das vergaberechtliche Gebot gemäß BVergG 2006, die Leistungen so auszuschreiben, dass die Preise ohne Übernahme nicht kalkulierbarer Risiken ermittelt werden können, mit dem Vorhaben im Leistungsverzeichnis die Ausschreibungsmengen mit dem Vordersatz "1,00" zu belegen, im Einklang zu bringen ist.

Der Gutachter kam u.a. zum Schluss, *"dass es der Kalkulationsgenauigkeit für die Preisermittlung nicht abträglich ist, wenn bei einem Rahmenvertrag im Leistungsverzeichnis keine Gesamtmengen zu den einzelnen Positionen angegeben sind. Eine Mengenangabe hat bei einem Rahmenvertrag ohnehin nur bedingte Aussagekraft für die Kalkulation, weil der Umfang einzelner Abrufe unterschiedlich ausfallen kann und der Auftraggeber auch keine Abnahmegarantie, das ist Wesen eines Rahmenvertrages, gibt."*

Weiters hielt der Gutachter fest, dass die Kalkulationssicherheit für die Bieterin bzw. den Bieter dadurch erhöht werde, wenn Positionen für Baustellengemeinkosten gestaffelt nach Umsatzklassen einzelner Abrufe ausgeschrieben sind.

"Mit den Einheitspreisen der Leistungen gestaffelt nach Abrufmenge können höhere Einheitskosten bei geringeren Mengen berücksichtigt werden. Mit den Einheitspreisen für Gemeinkosten gestaffelt nach der Losgröße auf die relative Kostendegression bei größerem Losumsatz eingegangen werden. Dem Bieter ist es daher möglich, den Größeneffekt der Kosten in der Kalkulation besonders, nämlich sogar in zwei Ansätzen (Leistungsebene und Gemeinkostenebene) zu berücksichtigen."

Nach Ansicht des externen Gutachters wird den Bietenden mit den vorgesehenen Maßnahmen ein ausreichendes Abrechnungsgerüst zur Verfügung gestellt, damit eine verursachungsgerechte Kostenzuteilung vorgenommen werden kann. Ferner hielt er fest, dass damit den Bietenden kein unkalkulierbares Risiko bei der Preisermittlung auferlegt wird. Die Vorgaben des BVergG 2006 seien durch die Art der von der Magistratsabteilung 28 geplanten Gestaltung des Leistungsverzeichnisses eingehalten. Der Gutachter vertrat auch die Ansicht, dass eine Mengenstaffelung den Bietenden bessere Kalkulationssicherheit ermöglicht, als die Kenntnis ungefährer Mengen.

Nach eingehender Prüfung war für den Stadtrechnungshof Wien die im Gutachten dargelegte Sichtweise nachvollziehbar dargestellt.

4.3 Magistratsdirektion - Bauten und Technik

4.3.1 Im Juli 2016 bat die damalige Magistratsdirektion - Geschäftsbereich Bauten und Technik, Gruppe Tiefbau die Magistratsabteilung 28, basierend auf einer im April 2016 abgehaltenen Besprechung per E-Mail um Übermittlung von Unterlagen. Diese umfassten den Zeitplan für den Jahresbauvertrag 2017/18, den Zeitplan für die Rahmenverträge 2019-2024, die erwähnte gutachterliche Stellungnahme sowie eine Information zum Stand der geplanten Umsetzung des Vorhabens.

Die Magistratsabteilung 28 übermittelte daraufhin Anfang August 2016 ein "Positionspapier Rahmenvertrag Zwischenlösung 2017-2019". Darin wurden der "Aufbau der Ausschreibung für die Zwischenlösung" und der "geplante Zeitablauf für die Zwischenlösung" dargelegt. So wurde unter dem Punkt "Aufbau der Ausschreibung für die Zwischenlösung" angeführt, dass die Überarbeitung des bestehenden Leistungsverzeichnisses u.a. aus Zeitgründen nicht möglich sei. Ferner sollte die Ergänzung diverser Positionen vorgenommen werden, die Laufzeit mit "1,5 Jahre + 1 Jahr" und die Ausschreibung nach dem Bestbieterprinzip mit Eignungs- und Zuschlagskriterien erfolgen. Unter "geplanter Zeitablauf für die Zwischenlösung" waren die Gewerke "Asphaltbeton", "Pflaster", "Gussasphalt" und "Beton" aufgelistet. Die Meilensteine waren am Beispiel "Asphaltbetonarbeiten" angeführt, wobei jene für die anderen drei Gewerke um rd. vier bis sechs Wochen zeitversetzt abgewickelt werden sollten.

Weiters wurde angeführt, dass seitens der Magistratsabteilung 28 parallel zu den Ausschreibungsunterlagen für die neuen Rahmenverträge ab dem Jahr 2020 gearbeitet werden würde. In diesen Leistungsbeschreibungen wäre die Anpassung an die Standard-Leistungsbeschreibung "LB VI Version 04" vorgesehen, wobei bei diesen eine Vertragsdauer von "3 + 3 Jahre" geplant sei. Damit würden die Zwischenlösungen spätestens mit Anfang des Jahres 2020 durch diese abgelöst.

Die Magistratsabteilung 28 konnte dem Stadtrechnungshof Wien keine weiteren Unterlagen bzw. weiteren Schriftverkehr mit der damaligen Magistratsdirektion - Geschäftsbereich Bauten und Technik, Gruppe Tiefbau vorlegen.

4.3.2 Die Magistratsdirektion - Geschäftsbereich Bauten und Technik, Stabstelle Vergabeangelegenheiten und Sonderaufgaben richtete im Februar 2017 per E-Mail Fragen zum "Rahmenvertrag Asphaltbeton" an die Magistratsabteilung 28. Die Dienststelle beantwortete diese Fragen im März 2017 und legte dar, weshalb sie von den "(erlassmäßigen) Vorgaben der Magistratsdirektion - Geschäftsbereich Bauten und Technik" abwich. Sie begründete dies u.a. damit, dass in der Vergangenheit das Bieterverhalten im Preisauflags- und Preisnachlassverfahren nur bedingt den Erwartungshaltungen der Magistratsabteilung 28 entsprochen hätte. Beispielsweise hätten sich nur geringe Preisunterschiede zwischen dem 1. und 22. Wiener Gemeindebezirk gezeigt, wobei sich aus Sicht der Dienststelle schon aufgrund der tatsächlichen Aufwendungen, größere Unterschiede ergeben hätten müssen. Des Weiteren hätten die Bieterinnen bzw. die Bieter die Möglichkeit des Anbietens unterschiedlicher Nachlässe auf einzelne Leistungsgruppen nicht genutzt und weitgehend gleiche Einträge in allen Leistungsgruppen vorgenommen.

Die Magistratsabteilung 28 merkte zum Erlass der Magistratsdirektion - Geschäftsbereich Bauten und Technik an, dass das Preisauflags- und Preisnachlassverfahren für Rahmenverträge lediglich "in der Regel" anzuwenden sei und die Dienststelle deshalb in der Anwendung des Preisangebotsverfahrens eine gerechtfertigte Ausnahme der diesbezüglichen Bestimmung sehe.

Weiters merkte sie an, dass bei der neuerlichen Ausschreibung von Rahmenverträgen mit der Magistratsdirektion - Geschäftsbereich Bauten und Technik eine engere Zusammenarbeit und Informationsübermittlung sowie eine vollinhaltliche Abstimmung stattfinden werde.

Darüber hinaus konnte die Magistratsabteilung 28 dem Stadtrechnungshof Wien keine weiteren Unterlagen bzw. weiteren Schriftverkehr mit der Magistratsdirektion - Geschäftsbereich Bauten und Technik, Stabstelle Vergabeangelegenheiten und Sonderaufgaben vorlegen.

4.4 Betrachtung der Rahmenbedingungen

Das BVergG 2006 legt in den allgemeinen Bestimmungen zum Preis fest, dass dieser nach dem Preisangebotsverfahren oder nach dem Preisaufschlags- und Preisnachlassverfahren zu erstellen ist, wobei jedoch grundsätzlich nach dem Preisangebotsverfahren auszuschreiben ist. Das Preisaufschlags- und Preisnachlassverfahren ist nur in begründeten Ausnahmefällen zulässig. Eine nähere Regelung besteht nicht. Es bleibt daher nach dieser Bestimmung offen, welche Umstände maßgeblich sind, damit von einem solchen begründeten Ausnahmefall ausgegangen werden kann.

Bezugnehmend auf das BVergG 2006 ist im Erlass der Magistratsdirektion - Geschäftsbereich Bauten und Technik über den "Abschluss von Kontrahentenverträgen (Rahmenverträgen)" festgehalten, dass bei Kontrahentenverträgen in der Regel das Preisaufschlags- und Preisnachlassverfahren anzuwenden ist. Ebenso wie bei der oben angeführten Bestimmung des BVergG 2006 erschließt sich auch aus diesem Text jedoch nicht, wann ein solcher Ausnahmefall (im Sinn des Erlasses) vorliegen könnte und daher das Preisangebotsverfahren zur Anwendung gelangen könnte.

Darüber hinaus bleibt für die diesem Erlass unterliegende ausschreibende Dienststelle ungerügt, wie vorzugehen ist, wenn sie vom Preisaufschlags- und Preisnachlassverfahren abweicht und ausnahmsweise ein Preisangebotsverfahren anwenden will. Nicht geklärt ist somit, ob etwa mit einer Begründung im Vergabeakt das Auslangen gefunden werden könnte oder aber eine verpflichtende vorherige Rücksprache bzw. eine formelle Genehmigung der Magistratsdirektion - Geschäftsbereich Bauten und Technik zu erfolgen hat.

Der Stadtrechnungshof Wien sah - wie auch die Magistratsabteilung 28 - die beschriebene Vorgangsweise als Pilotprojekt an. Die beschriebenen Maßnahmen waren jedenfalls nicht als unzulässig einzustufen.

5. Gültige Rahmenverträge

Die Magistratsabteilung 28 war im Betrachtungszeitraum für elf unterschiedliche Rahmenverträge federführend. Es handelte sich hierbei um die Gewerke "Bodenmarkie-

rungsarbeiten", "Mischgut", "Schlosserarbeiten und Verkehrszeichenaufstellung", "Güterbeförderung für den Straßenbau", "Aufbruchmaterial", "Asphaltbetonarbeiten", "Instandsetzungs- und Reparaturarbeiten", "Pflasterungsarbeiten", "Steinmetzarbeiten", "Gussasphaltarbeiten" und "Betonarbeiten".

Die Magistratsabteilung 28 schrieb für jedes der oben erwähnten Gewerke Rahmenverträge entweder pro Wiener Gemeindebezirk oder für mehrere Wiener Gemeindebezirke aus, wobei jeweils das gesamte Gemeindegebiet abgedeckt wurde. Die Laufzeiten der Rahmenverträge inkl. der möglichen Verlängerungen endeten zu unterschiedlichen Zeitpunkten.

Im Prüfungszeitraum hatte die Magistratsabteilung 28 die "Asphaltbetonarbeiten" und die "Pflasterungsarbeiten" bereits im Jahr 2017 ausgeschrieben und bereitete die Ausschreibungen für die "Gussasphaltarbeiten" sowie die "Betonarbeiten" im Jahr 2018 vor. Der Stadtrechnungshof Wien sah es als zweckmäßig an, die Vorgangsweise der Magistratsabteilung 28 hinsichtlich der abgeänderten Wahl der Ausschreibungsverfahren exemplarisch am bereits ausgeschriebenem Rahmenvertrag "Asphaltbetonarbeiten" zu prüfen.

6. Rahmenvertrag "Asphaltbetonarbeiten"

Der Inhalt der Leistungsverträge betrifft die Instandhaltung und Instandsetzung von Verkehrsflächen sowie die Herstellung von Objekten kleineren Umfanges, wie beispielsweise die Herstellung von Gehsteigvorziehungen, die Sanierung von Fahrbahnbelägen sowie die Herstellung von Fahrbahnbelägen und Gehsteigen.

Der jeweilige Leistungsinhalt ergibt sich aus der Art der künftigen Oberflächenausbildung und umfasst alle Leistungen (Aufbruch, Abtrag, Herstellung von ungebundenen und gebundenen Tragschichten sowie der Deckschichten, Entwässerungsarbeiten etc.), die zur Herstellung erforderlich sind.

6.1 Ausschreibungsunterlagen

Die Magistratsabteilung 28 wählte für den Rahmenvertrag ein offenes Verfahren nach den Bestimmungen des BVergG 2006 für den Oberschwellenbereich. Die Erstellung der

Preise hatte im Preisangebotsverfahren mit veränderlichen Preisen zu erfolgen. Ferner wurden Teilangebote zugelassen.

Der voraussichtliche Leistungsbeginn war mit vier Wochen nach Auftragserteilung an gegeben. Die Leistungsfrist war bis 31. Dezember 2019 mit einer Option einer viermaligen Verlängerung um jeweils sechs Monate angegeben. Die Magistratsabteilung 28 ging daher von ihrer ursprünglichen Überlegung mit einer Vertragslaufbahn von "1 + 1" Jahre ab (s. Punkt 4.1).

Den Ausschreibungsunterlagen waren u.a. "Besondere Angebotsbestimmungen der Magistratsabteilung 28" beigelegt. Die Bestimmungen darin ergänzten die verbindlichen Regelungen der WD 307 - Allgemeine Angebotsbestimmungen der Stadt Wien für Leistungen.

6.1.1 Die Dienststelle unterteilte das Wiener Stadtgebiet aus organisatorischen Gründen in 14 Gebiete, wobei sie analog dazu die Leistung in 14 Obergruppen ausschrieb. Es wurden Teilvergaben entsprechend den im Leistungsverzeichnis angeführten Obergruppen vorgenommen.

Infolge soll gezeigt werden, wie sich das Leistungsverzeichnis gestaltete.

Tabelle 1: Beispiel einer "Anlage G" für die Obergruppe 1

Bezeichnung der Leistungsgruppe	Leistungsgruppen- summe	Gewichtungsfaktor F	Gewichtete Leis- tungsgruppen- summe
01 Baustellengemeinkosten	EUR	x 9,66 =	EUR
02 Aufbrucharbeiten	EUR	x 22,88 =	EUR
03 Lade- & Transportarbeiten	EUR	x 0,79 =	EUR
04 Erdbewegungen	EUR	x 3,86 =	EUR
05 ungebundene Tragschichten	EUR	x 3,42 =	EUR
06 bituminöse Tragschichten	EUR	x 24,70 =	EUR
08 Asphaltbetondecken	EUR	x 22,79 =	EUR
13 Entwässerungsarbeiten	EUR	x 7,09 =	EUR
14 Überzeitzuschläge	EUR	x 3,38 =	EUR
15 Erschwerniszuschläge	EUR	x 0,65 =	EUR
16 Beistellen von Arbeitskräften	EUR	x 0,23 =	EUR
17 Beistellen von Geräten	EUR	x 0,16 =	EUR
18 Materialbeistellung	EUR	x 0,38 =	EUR
Gewichtete Teilangebotssumme Obergruppe 1			EUR

Quelle: Magistratsabteilung 28

Zu der o.a. Tabelle sei angemerkt, dass die numerische Aufzählung deshalb nicht kontinuierlich war, da beispielsweise die Leistungsgruppen 09 bis 12 Leistungen anderer Rahmenverträge, wie etwa jenen der "Gussasphaltarbeiten" bzw. "Betonarbeiten", zuzuordnen waren.

Aus der Tabelle 2 ist ersichtlich, dass der Mengenvordersatz bei allen Leistungen einheitlich mit "1,00" festgelegt war. Die so ermittelte Leistungsgruppensumme war sodann in die "Anlage G" zu übertragen (s. Tabelle 1).

Tabelle 2: Aufbau einer Leistungsgruppe am Beispiel ausgewählter Positionen der "LG 08 Asphaltbetondecken"

Beschreibung der Leistung		Lohn in EUR	Sonstiges in EUR	Einheitspreis in EUR	Menge	Positions- preis in EUR
08.0301A	Asphaltbeton-Deckschicht herstellen, 3 cm dick bis 10 m ²	...	...	...	1,00 m ²	...
08.0301B	Asphaltbeton-Deckschicht herstellen, 3 cm dick über 10 m ² bis 25 m ²	...	...	...	1,00 m ²	...
08.0301C	Asphaltbeton-Deckschicht herstellen, 3 cm dick über 25 m ² bis 50 m ²	...	...	...	1,00 m ²	...
08.0606A	Einfärben Walzasphalt bis 2 m ³	...	...	...	1,00 m ³	...
08.0606B	Einfärben Walzasphalt über 2 m ³	...	...	...	1,00 m ³	...
08.0701A	Fugen Asphalt aufweiten	...	...	...	1,00 m	...
08.0702A	Fugen Asphalt reinigen	...	...	...	1,00 m	....
Leistungsgruppensumme						EUR

Quelle: Stadtrechnungshof Wien

6.1.2 Zur Ermittlung der gewichteten (Teil-)Angebotssumme war in der "Anlage G" für jede angebotene Obergruppe zu jeder Leistungsgruppe die Summe der angebotenen Positionspreise (Leistungsgruppensumme) mit dem "Gewichtungsfaktor F" zu multiplizieren. Die Summe der so ermittelten "gewichteten Leistungsgruppensummen" ergab die "gewichtete Teilangebotssumme" für die jeweilige Obergruppe. Dieses Prozedere wird in weiterer Folge näher erläutert.

Um den "Gewichtungsfaktor F" zu ermitteln, fasste die Magistratsabteilung 28 die in den letzten sechs Jahren abgerufenen Mengen je ausgeschriebener Position zusammen. So ermittelte sie für jeden der 23 Wiener Gemeindebezirke die Mengen multipliziert mit dem Einheitspreis pro Position, sodann die Leistungsgruppensummen sowie das Gesamtauftragsvolumen pro Wiener Gemeindebezirk.

Gemäß der Auskunft der Magistratsabteilung 28 erfolgte danach die Einteilung der 23 Wiener Gemeindebezirke in 14 Obergruppen u.a. basierend auf der internen Organisation der Magistratsabteilung 28. Dies insofern, als die zuständigen Mitarbeitenden nur eine Vertragspartnerin bzw. nur einen Vertragspartner für Asphaltbetonarbeiten für ihren Bereich haben sollten.

Auf Basis der vorab beschriebenen Grundlagen erfolgte ferner die Ermittlung der Leistungsgruppensummen und des Gesamtauftragsvolumens pro Obergruppe. Bezogen auf das jeweilige Gesamtauftragsvolumen zu den 13 Leistungsgruppensummen je Obergruppe wurde der jeweilige prozentuelle Faktor pro Leistungsgruppensumme ermittelt. Die Magistratsabteilung 28 entschied im Folgenden, zur weiteren Berechnung nicht die jeweiligen 13 ermittelten prozentuellen Faktoren pro Leistungsgruppensumme als "Gewichtungsfaktor F" heranzuziehen, sondern ermittelte die zuvor errechneten Faktorenwerte der Leistungsgruppensummen der 14 Obergruppen. Somit galten für alle 14 Obergruppen und in den jeweiligen 13 Leistungsgruppen der arithmetisch gemittelte, einheitliche "Gewichtungsfaktor F".

Um den erwarteten Bedarf näherungsweise abzubilden, wurde festgelegt, dass jede Leistungsgruppensumme mit dem rechnerisch ermittelten Faktor (Gewichtungsfaktor F) multipliziert wird. Das Ergebnis ist die gewichtete Teilangebotssumme (s. Tabelle 1).

Dem Stadtrechnungshof Wien erschloss sich anhand der Unterlagen nicht, weshalb die Magistratsabteilung 28 zwar zuerst für alle 13 Leistungsgruppensummen die prozentuellen Faktoren ermittelte, dann allerdings den arithmetisch gemittelten, einheitlichen "Gewichtungsfaktor F" zur Berechnung heranzog.

Die Magistratsabteilung 28 begründete die von ihr gewählte Vorgangsweise, den arithmetisch gemittelten, einheitlichen "Gewichtungsfaktor F" zur Ermittlung der Bestbieterin bzw. des Bestbieters heranzuziehen damit, dass "die prozentuelle Abweichung auf Obergruppenbasis nach den erfolgten Rückmeldungen und Hochrechnungen keine eindeutigen und schlüssigen Werte zuließ." Ferner wurde entschieden, der Ausschreibung

die Wien-weiten Werte zugrunde zu legen, um einerseits die Abweichungen der einzelnen Obergruppen (Bezirke) möglichst gleichmäßig zu verteilen und andererseits den formalen Aufwand für die Bieterinnen bzw. Bieter bei der Angebotserstellung sowie für die Dienststelle selbst in der Angebotsbewertung in einem vertretbaren Rahmen zu halten.

Sowohl aus Sicht der Magistratsabteilung 28, als auch aus Sicht des Stadtrechnungshofes Wien war dieser Rahmenvertrag - wie bereits erwähnt - als Zwischenlösung bzw. Pilotprojekt anzusehen. Falls die Magistratsabteilung 28 am System des Pilotprojektes festhält, wurde angeregt, bei neu abzuschließenden Rahmenverträgen zu überlegen, statt dem arithmetisch gemittelten, einheitlichen "Gewichtungsfaktor F" die jeweiligen prozentuellen Faktoren pro Leistungsgruppensumme anzusetzen.

6.1.3 Unter "Art der Arbeiten" war bedungen, dass der Vertrag Leistungen zur Durchführung von Straßenbau- und Nebenarbeiten, insbesondere Asphaltbetonarbeiten umfasst. Die Ausführung sämtlicher Arbeiten hat gemäß den beigelegten Regelblättern der Magistratsabteilung 28 zu erfolgen. Weitere Details und Festlegungen der Auftraggeberin zum gegenständlichen Vertrag wären der Leistungsbeschreibung und den ergänzenden Festlegungen der Magistratsabteilung 28 zur Leistungserbringung zu entnehmen.

6.1.4 Die Magistratsabteilung 28 hielt letztendlich am 3. November 2016 eine Informationsveranstaltung zum "Rahmenvertrag Asphaltbetonarbeiten" ab. Gemäß den Angaben bei der Veröffentlichung konnten vorab von den potenziellen Bieterinnen bzw. Bietern Fragestellungen an die Dienststelle übermittelt werden. Von dieser Vorgangsweise machten einige Firmen auch Gebrauch. Im Prüfungszeitraum wurden jedoch seitens der Magistratsabteilung 28 keine Unterlagen bezugnehmend auf den Ablauf und Inhalt der Informationsveranstaltung vorgelegt.

Auf Nachfrage des Stadtrechnungshofes Wien, welchen Sinn die Magistratsabteilung 28 in der Abhaltung der Informationsveranstaltung sah, teilte diese mit, dass unmittelbar nach der Bekanntmachung des Vergabeverfahrens teilweise unverständliche

bzw. nicht nachvollziehbare Bieteranfragen übermittelt wurden. Ziel dieser Veranstaltung sei die Vereinfachung und Verbesserung der Kommunikation zwischen der Magistratsabteilung 28 und den interessierten Firmen gewesen. Die Dienststelle merkte an, dass es durch diese Veranstaltung gelungen sei, "unnötige Verzögerungen im Ablauf des Vergabeverfahrens durch die Bieter zu verhindern".

Obschon diese Intention der Magistratsabteilung 28 nachvollziehbar war, wies der Stadtrechnungshof Wien dennoch darauf hin, dass diese Vorgehensweise Absprachen unter den Bieterinnen bzw. Bietern fördern könnte.

6.1.5 Der Unterlage "Gesammelte Beantwortung von Bieteranfragen" war zu entnehmen, dass die Ausschreibung insgesamt dreimal berichtigt werden musste. Diese Berichtigungen wurden veröffentlicht und der neue Ablauf der Angebotsfrist wurde letztlich vom 29. November 2016 auf den 31. Jänner 2017 verschoben. In den rd. 120 Bieterinnen- bzw. Bieteranfragen wurde beispielsweise um Aufklärung hinsichtlich des "Gewichtungsfaktors F" zur Ermittlung der gewichteten Leistungsgruppensumme ersucht sowie Fragen zu den unterschiedlichen Eignungskriterien gestellt. Ausführlich abgefragt wurde auch die Thematik des Zuschlagskriteriums Preis.

Seitens des Stadtrechnungshofes Wien war in diesem Zusammenhang festzuhalten, dass die Ausschreibung nach den Berichtigungen bestandsfest wurde und es zu keinen Einsprüchen beim Verwaltungsgericht Wien kam.

6.2 Angebotsöffnung

Die Angebotsöffnung im Zuge des offenen Verfahrens im Oberschwellenbereich für die insgesamt 14 Rahmenverträge für die Asphaltbetonarbeiten fand am 31. Jänner 2017 durch die Magistratsabteilung 28 statt. Es langten neun Angebote ein.

6.3 Angebotsprüfung

6.3.1 Die Magistratsabteilung 28 führte die Vollständigkeitsprüfung und die Prüfung der Eignung der Bieterinnen eigenständig durch. Die durchgeführten Prüfungshandlungen ließen sich anhand von ausgefüllten Tabellen nachvollziehen.

Der Niederschrift zur Angebotsprüfung vom Juli 2017 war zu entnehmen, dass alle eingelangten Angebote elektronisch auf die rechnerische Richtigkeit überprüft wurden. Die Teilangebote der präsumtiven Zuschlagsempfängerinnen wurden einer detaillierten Prüfung gemäß den Bestimmungen des BVergG 2006 unterzogen.

6.3.2 Die Bestbieterermittlung führte die Magistratsabteilung 28 eigenständig durch. Hiefür waren drei Faktoren ausschlaggebend, nämlich der "Preis" mit 80 %, "stadtspezifische Leistungen" mit 10 % sowie "Schlüsselpersonal-Bauleiter" mit 10 %.

Die Bewertungspunkte für den "Preis" wurden über die Summe aller Leistungsgruppen ermittelt, wobei die niedrigste Leistungsgruppensumme netto aller Angebote in der jeweiligen Leistungsgruppe (01-18) dividiert wurde durch die Leistungsgruppensumme netto des zu bewertenden Angebotes in der jeweiligen Leistungsgruppe (01-18). Das Ergebnis wurde mit dem Gewichtungsfaktor für die jeweilige Leistungsgruppe (01-18) in Prozent gemäß dem "Faktor F" und danach mit dem Wert 800 multipliziert.

$$Punkte_P = \sum_1^{18} \frac{LG_{min}}{LG_{bew}} \cdot Faktor_F \cdot 800$$

Die Bewertungspunkte für das Kriterium "stadtspezifische Leistungen" setzten sich aus der höchsten Summe der Punkte der fünf geforderten Referenzen aller Angebote dividiert durch die Summe der Punkte der fünf Referenzen des zu bewertenden Angebotes zusammen. Dieser Wert wurde mit 100 multipliziert.

$$Punkte_{R-B} = \frac{R - B_{bew}}{R - B_{max}} \cdot 100$$

Die Bewertungspunkte für das Kriterium "Schlüsselpersonal-Bauleiter" setzten sich aus den höchsten Ausbildungspunkten im Kriterium "Schlüsselpersonal-Bauleiter" aller Angebote dividiert durch die Ausbildungspunkte im Kriterium "Schlüsselpersonal-Bauleiter" des zu bewertenden Angebotes zusammen. Dieser Wert wurde mit 100 multipliziert.

$$Punkte_B = \frac{BL_{bew}}{BL_{max}} \cdot 100$$

Die jeweiligen Bewertungspunkte wurden summiert und ergaben die Reihung der Angebote.

6.3.3 Die Preisangemessenheit wurde durch einen externen Sachverständigen geprüft. Hierzu führte die Magistratsabteilung 28 im September 2016 eine Interessentensuche für die Vergabe eines Dienstleistungsauftrages über diverse Sachverständigenleistungen für Baukalkulation durch. Ende Oktober 2016 bekundeten drei Sachverständige ihr Interesse an dem Auftrag. Daraufhin forderte die Magistratsabteilung 28 die drei Sachverständigen im Februar 2017 zur Abgabe eines Angebotes auf. Die Zuschlagserteilung an den preisgünstigsten externen Sachverständigen erfolgte am 31. März 2017.

Für den Stadtrechnungshof Wien war nicht nachvollziehbar, weshalb die Magistratsabteilung 28 die drei Sachverständigen nicht schon nach Einlagen ihrer Interessensbekundungen zur Abgabe eines Angebotes aufforderte, sondern rd. vier Monate Zeit verstreichen ließ. In diesem Fall hätte der externe Sachverständige bereits im Jänner 2017 seine Tätigkeit aufnehmen und die Prüfung der Preisangemessenheit unmittelbar nach der Angebotsöffnung durchführen können.

6.3.4 Der externe Sachverständige erstellte gemäß den von der Magistratsabteilung 28 zur Verfügung gestellten Unterlagen im Juni 2017 für jede Billigstbieterin pro Obergruppe ein Gutachten - in Summe somit 14 - zur Frage der Preisangemessenheit der Billigstbieterin gemäß BVergG 2006 im Zuge des gegenständlichen Vergabeverfahrens für die Asphaltbetonarbeiten. Ausgegangen wurde von vergleichbaren Erfahrungswerten und von den jeweils relevanten Marktverhältnissen.

Der Prüfungsablauf wurde in zwei Stufen beschrieben, wobei in der ersten Stufe der Vergleich der angebotenen Preise der Billigstbieterin mit jenen der weiteren Bieterinnen erfolgte. 14 Preisspiegel der "wesentlichen Leistungsgruppen" wären erstellt worden, diese lagen jedoch den von der Magistratsabteilung 28 vorgelegten Gutachten nicht bei.

Auch ging nicht hervor, welche Leistungsgruppen als wesentlich angesehen wurden. Die Ausschreibung umfasste 14 Obergruppen, neun Firmen gaben ihre Angebote ab und nach Erstellung des Preisspiegels gingen 14 Billigstbieterinnen hervor.

In der zweiten Stufe wurden bei der Beurteilung der Höhe der Einheitspreise ausschreibungsgemäß sieben Faktoren berücksichtigt, wie beispielsweise die örtliche Leistungserbringung, zusammenhängende bzw. gestückelte Leistungen, gestörte Materialversorgung sowie rasch erreichbare Arbeitsstellen. Dem externen Sachverständigen zufolge hatten die Billigstbieterinnen in den einzelnen Obergruppen die Beurteilungskriterien weitestgehend erfüllt und die Preisspiegel zeigten "eine mehr oder weniger akzeptable Ausgewogenheit". Für die Plausibilitätsprüfung wurden die Bieterinnen aufgefordert, zu den schriftlich mitgeteilten Leistungspositionen die Kalkulationsformblätter K 3, K 4, K 6 bzw. K 7 vorzulegen.

Der Stadtrechnungshof Wien konnte anhand der vorgelegten Unterlagen die beschriebene Vorgangsweise des externen Sachverständigen bei der Beurteilung der Einheitspreise "unter Berücksichtigung der sieben Faktoren" mangels fehlender Dokumentation nicht nachvollziehen.

6.3.5 Die Magistratsabteilung 28 lud die Bieterinnen des gegenständlichen Rahmenvertrages im Mai bzw. Juni 2017 zu kommissionellen Aufklärungsgesprächen hinsichtlich der Kalkulation ein. Diese fanden im Beisein des externen Sachverständigen statt. Gemäß Sachverständigengutachten zeigten die Ergebnisse, *"dass die Bieter die angebotenen Einheitspreise seriös kalkuliert und angeboten hätten und damit die Leistungen zu den angebotenen Preisen erbringen können."* Die teilnehmenden Firmen wären mit den Asphaltarbeiten in der Stadt Wien vertraut und verfügen dadurch über zahlreiche Erfahrungs- und Kalkulationswerte. Über die Ergebnisse dieser Gespräche wurden Protokolle verfasst, wobei unter Terminsetzung fehlende Unterlagen nachgereicht werden konnten.

In den jeweiligen Prüfungsergebnissen hielt der externe Sachverständige jeweils u.a. fest, dass die Prüfung der Angemessenheit der Preise Einzelfall bezogen erfolgte. *"Die*

Grenze, ob ein Preis noch angemessen ist, ist vom Gesetz durch die betriebswirtschaftliche Erklär- und Nachvollziehbarkeit mehr oder weniger vorgegeben." Auch werde von den jeweils relevanten Marktverhältnissen ausgegangen.

Unter dem Punkt "Anmerkungen zur Angebotskalkulation" waren vom externen Sachverständigen Stichproben und die Anmerkungen hiezu aufgelistet. Beispielsweise wurde bei den Kalkulationsformblättern angemerkt, dass die Umlagen und Aufzahlungen den Baustellenverhältnissen entsprechen, sowie dass die Höhe der Stundenansätze den Leistungsbeschreibungen in den Positionen entsprechen würde. Angemerkt wurde beispielsweise ferner, dass hohe Einheitspreise bei Positionen mit sehr geringem Leistungsausmaß (Kleinmengen erhöhen den Aufwand) sonst unauffällig wären oder dass kein Angebot im Verhältnis zur Leistung einen ungewöhnlichen niedrigen Gesamtpreis aufweise, weshalb keine Dumpingpreise vorlägen. Einen weiteren Hinweis, um welche Positionen es sich dabei handelt bzw. ob eine vertiefte Prüfung der Einheitspreise bzw. des Angebotes geboten gewesen wäre, gab es im Gutachten nicht.

Bei der Prüfung der von der Magistratsabteilung 28 vorgelegten Unterlagen durch den Stadtrechnungshof Wien fiel auf, dass seitens des externen Sachverständigen Gutachten nur für die jeweilige Bestbieterin für jede Obergruppe erstellt wurden, in Summe somit 14 Gutachten. Diese Gutachten wurden offensichtlich anhand einer Textvorlage verfasst, weshalb sie sich inhaltlich nur marginal voneinander unterschieden. Den Unterlagen zu Folge wurden die Zweit- bzw. Drittgereichten keiner Prüfung unterzogen und flossen in die Betrachtungen des externen Sachverständigen deshalb nicht ein.

Kritisch merkte der Stadtrechnungshof Wien hiezu an, dass die Magistratsabteilung 28 als Fachdienststelle sich eines externen Sachverständigen bediente und diese Tätigkeiten nicht selbst durchführte. Hiezu merkte die Dienststelle an, dass aufgrund der neuen Vorgehensweise im Vergabeverfahren, sowie den Erfahrungen bzgl. der Anfechtungsfreudigkeit der Bieterinnen bei der Vergabe von Rahmenverträgen, schon zu Beginn des Vergabeverfahrens feststand, dass dem Thema der Preisangemessenheitsprüfung besondere Beachtung, sowohl in Bezug auf die Anzahl der zu prüfenden Positionen, als auch auf die Prüfungstiefe der vorgelegten Kalkulationen zu legen sein wird. Zur Si-

herstellung eines vergaberechtskonformen Prüfungsablaufes sowie aus Gründen des verantwortungsvollen Umganges mit den vorhandenen zeitlichen und personellen Ressourcen wäre daher bereits im Vorfeld die Entscheidung getroffen worden, die Preisangemessenheitsprüfung an einen externen Sachverständigen auszulagern.

Der nachfolgenden Tabelle, die vom externen Sachverständigen erstellt wurde, kann entnommen werden, welche Bieterin bzw. Bieterinnengemeinschaft in welcher bzw. welchen Obergruppe bzw. Obergruppen anbot (x) bzw. in welcher bzw. welchen Obergruppe bzw. Obergruppen sie als Bestbieterin (**XX**) hervorging. Angemerkt sei, dass die jeweilige Billigstbieterin der jeweiligen Obergruppe gleichzeitig auch Bestbieterin in dieser war.

Tabelle 3: Übersicht des Ausschreibungsergebnisses

Obergruppe	Bieterin 1	Bieterin 2	Bieterin 3	Bieterin 4	Bieterin 5	Bieterinnengemeinschaft 6	Bieterin 7	Bieterinnengemeinschaft 8	Bieterin 9
01	-	x	x	-	-	x	XX	-	-
02	-	x	x	-	-	XX	-	x	-
03	-	x	x	-	-	x	XX	-	-
04	-	x	x	x	-	x	XX	-	-
05	-	XX	x	-	-	x	-	x	-
06	-	XX	x	-	-	x	-	x	-
07	XX	x	x	-	-	x	-	x	-
08	-	x	x	-	-	x	XX	-	-
09	-	x	XX	-	-	x	-	x	x
10	-	x	x	-	-	x	XX	-	x
11	-	-	x	-	XX	-	-	x	-
12	-	x	x	-	-	x	XX	-	-
13	-	x	x	-	-	XX	-	x	-
14	-	-	XX	-	-	x	-	x	-

Quelle: externer Sachverständiger

Die vorgelegten Vergabeunterlagen wurden im Hinblick auf die Fragestellung auf Hinweise bzgl. eventuell möglicher stattgefundener Absprachen untersucht, die auch für die Magistratsabteilung 28 im Zuge der Angebotsprüfung erkennbar gewesen wären.

Absprachen zwischen Unternehmen können auch Gebietsaufteilungen zum Ziel haben, sodass im gegebenen Zusammenhang auch die Nichtlegung eines Angebotes für einen Gebietsteil oder für mehrere Gebietsteile von Relevanz sein kann. Im gegenständlichen Fall handelt es sich bei den Gebieten um Obergruppen, die für einen bzw. mehrere Bezirke stehen.

Das Bild, welches sich in der Tabelle 3 darstellt, lässt auf den ersten Blick Absprachen einiger Bieterinnen für die Aufteilung der Obergruppen vermuten. Auffällig war, dass die Bieterin 7 in sechs von 14 Obergruppen anbot und in all diesen auch Billigstbieterin war. Für jene Obergruppen, in denen die Bieterin 7 keine Angebote abgab, legte die Bieterinnengemeinschaft 8 Angebote. Bei diesen Angeboten ging sie nicht als Billigste hervor und wurde somit auch nicht beauftragt. Dies erweckte den Anschein, dass es sich hierbei um die Legung von Deckangeboten handeln könnte.

Die Bieterinnengemeinschaft 6 wiederum legte für 13 von 14 Obergruppen Angebote und wurde in zwei Obergruppen Billigstbieterin. In jener Obergruppe, in der sie nicht anbot, legte die Bieterin 5 ihr einziges Angebot und ging in dieser als Billigstbieterin hervor.

Gesprächsprotokolle zu den Aufklärungsgesprächen der Bestbieterinnen, die bei den beiden Besprechungen mit dem Stadtrechnungshof Wien im Mai bzw. Juni 2018 nicht vorgelegt wurden, übergab die Magistratsabteilung 28 erst im Zuge der Schlussbesprechung am 3. Oktober 2018.

Den im Zuge der Schlussbesprechung am 3. Oktober 2018 übergebenen Gesprächsprotokollen zu den Aufklärungsgesprächen der Bestbieterinnen datiert mit Mai 2017 konnte Nachfolgendes entnommen werden:

Der Magistratsabteilung 28 fiel auf, dass die Kalkulation der Bieterin 5 weitgehend analog zur Kalkulation der Bieterinnengemeinschaft 6 (diese bestand aus zwei Partnerinnen) aufgebaut war. Als Begründung nannte die Bieterin 5, dass die Kalkulation der Bieterinnengemeinschaft 6 durch eine Partnerin der Bieterinnengemeinschaft 6 erfolgte. Die Bieterin 5 sei eine 100%ige Tochtergesellschaft einer Firma der Bieterinnengemeinschaft 6. Daher hätte die Bieterinnengemeinschaft 6 in jener Obergruppe, in der die Tochtergesellschaft (Bieterin 5) angeboten hatte, keine Teilangebote abgegeben und umgekehrt.

Weiters war bemerkenswert, dass die Bieterin 1 lediglich für eine der 14 Obergruppen ein Angebot abgab und aus dieser als Billigstbieterin hervorging.

Das Angebot der Bieterin 4 musste mangels Nachweis der verlangten Befugnis ausgeschlossen werden und dies wurde seitens der Bieterin auch nicht beeinsprucht.

Zwar stellte sich im Zuge der Prüfung des Stadtrechnungshofes Wien heraus, dass einige an der Ausschreibung beteiligte Firmen wirtschaftlich verbunden waren. Dennoch war den übrigen von der Magistratsabteilung 28 am 3. Oktober 2018 übergebenen Gesprächsprotokollen zu den Aufklärungsgesprächen zu etwaigen weiteren Auffälligkeiten im Bieterverhalten nichts zu entnehmen.

Die aufgezeigten auffälligen Sachverhalte hätten dazu führen sollen, dass die Magistratsabteilung 28 diese in einer tiefergehenden Angebotsprüfung untersucht. Bestehen nämlich begründete Zweifel an der Preisangemessenheit, insbesondere bei Zweifeln am Funktionieren der Marktmechanismen, wäre eine vertiefte Angebotsprüfung gemäß § 125 Abs. 3 Z 3 BVergG 2006 durchzuführen. Die Magistratsabteilung 28 hätte mit den betroffenen Bieterinnen zumindest Aufklärungsgespräche im Hinblick auf die oben in der Tabelle 3 dargestellten Sachverhalte führen und diese entsprechend dokumentieren sollen.

Wenn eine tiefergehende Angebotsprüfung Unregelmäßigkeiten vermuten hätte lassen, hätte letztlich die Möglichkeit bestanden, die Ausschreibung zu widerrufen, bzw. andere Behörden zu kontaktieren.

Der Stadtrechnungshof Wien ist nicht befugt, in Angelegenheiten des Wettbewerbsrechts, wie etwa möglichen Absprachen zwischen privaten Unternehmen, Erhebungen bei diesen - wie dies beispielsweise der Bundeswettbewerbsbehörde möglich ist - durchzuführen. Der Stadtrechnungshof Wien kann in diesem Zusammenhang lediglich die Vorgangsweise der geprüften Stellen hinsichtlich möglichen wettbewerbswidrigen Verhaltens Dritter untersuchen.

Der Stadtrechnungshof Wien empfahl, bei auffälligen Angebotsergebnissen künftig vertiefte Angebotsprüfungen durchzuführen.

6.4 Beauftragung

Gemäß den Festlegungen in der Ausschreibung wurden Mitte August 2017 die Zuschläge im gegenständlichen Vergabeverfahren für die Bestbieterinnen, welche in allen Fällen auch die Billigstbieterinnen waren, erteilt.

Abschließend war festzuhalten, dass es in diesem Vergabeverfahren zu keinen Einsprüchen beim Verwaltungsgericht Wien kam.

7. Feststellungen zum gegenständlichen Pilotprojekt

7.1 Empfehlungen zur Evaluierung

Das beschriebene Pilotprojekt wurde in den Ausschreibungsunterlagen seitens der Magistratsabteilung 28 zeitlich befristet, und zwar bis 31. Dezember 2019 mit einer einseitigen Option zugunsten der Magistratsabteilung 28 mit einer viermaligen Verlängerung um jeweils sechs Monate.

Der Stadtrechnungshof Wien empfahl eine Evaluierung der gewählten Vorgangsweise, inwieweit das berichtsgegenständliche Pilotprojekt im Hinblick auf die Abrechnungen der einzelnen Gewerke Auswirkungen im Vergleich zu den abgelaufenen Rahmenverträgen im Preisauflags- und Preisnachlassverfahren haben wird.

7.2 Erste Erkenntnisse aus dem Pilotprojekt

Die Magistratsabteilung 28 stellte auf Anregung des Stadtrechnungshofes Wien zum Ende der gegenständlichen Prüfung einen Vergleich der Preise aus dem Rahmenvertrag "Asphaltbetonarbeiten" "alt" zu "neu" an. Dabei wurden die Preise des bereits ausgelaufenen Rahmenvertrages indexiert. Auf den ersten Blick zeigte sich, dass die "neuen Preise" um bis zu rd. 27 % günstiger waren.

In einem weiteren Schritt hinterlegte die Dienststelle die einzelnen Positionen mit den Mengen, die in den letzten sechs Jahren abgerechnet wurden. Nunmehr zeigte sich

jedoch, dass die "neuen Preise" eine um bis zu 23 % höhere Abrechnung erwarten lassen.

Ein detaillierter Vergleich für einige Positionen zeigte beispielsweise bei der Position "Einrichten - Räumen" der Baustelle vom indexierten Preis des Rahmenvertrages "alt" zum Preis "neu" in den meisten Obergruppen Erhöhungen. In einer Obergruppe zeigte sich sogar eine Erhöhung des Preises von rd. 220,-- EUR auf rd. 1.220,-- EUR. Dies stellt eine Preiserhöhung von rd. 600 % dar. Bei einer weiteren Position "Hausanschluss" gab es in zwei Obergruppen Preisminderungen von bis zu rd. 18 %, wogegen in den restlichen zwölf Obergruppen Preiserhöhungen von bis zu rd. 138 % ersichtlich waren.

Auch wenn die o.a. Berechnungen unter fiktiven Mengenangaben erfolgten, lassen diese dennoch höhere Abrechnungssummen als nach den "alten" Rahmenverträgen erwarten.

Der Stadtrechnungshof Wien konnte nicht nachvollziehen, weshalb die Magistratsabteilung 28 nicht bereits aufgrund der erzielten Ausschreibungsergebnisse und dem sich daraus ersichtlichen Bild (s. Tabelle 3) von sich aus die o.a. Berechnung mit den Mengen der letzten sechs Jahre durchführte.

7.3 Ausblick

Die Magistratsabteilung 28 gab im Prüfungszeitraum an, dass aufgrund der bevorstehenden Änderung einschlägiger ÖNORMEN sowie einer neuen Version der Leistungsbeschreibung "Verkehr und Infrastruktur" erst nach Auflage dieser Unterlagen mit der Erstellung von neuen Leistungsverzeichnissen für Rahmenverträge begonnen werde.

Anhand der zwischenzeitlich gewonnenen Erkenntnisse aus dem Vergleich der Preise aus den Rahmenverträgen "alt" zu "neu", war jedoch im Prüfungszeitraum noch nicht festgelegt, ob diese künftig im Preisaufschlags- und Preisnachlassverfahren oder im Preisangebotsverfahren ausgeschrieben werden.

Für den Fall, dass die Magistratsabteilung 28 künftig das Preisangebotsverfahren für Rahmenverträge wählt, sollte die Empfehlung des Stadtrechnungshofes Wien berücksichtigt werden, wonach im Hinblick auf die Tatsache, dass die Magistratsabteilung 28 Kenntnisse über die abgerufenen Mengen ihrer ausgeschriebenen Leistungen hat, Überlegungen anzustellen wären, künftige Rahmenverträge im Preisangebotsverfahren mit Mengenangaben auszuschreiben.

8. Zusammenfassung der Empfehlungen

Empfehlung Nr. 1:

Falls der Mengenvordersatz "1,00" bei neu abzuschließenden Rahmenverträgen erneut ausgeschrieben werden sollte, wäre zu überlegen, statt dem arithmetisch gemittelten, einheitlichen "Gewichtungsfaktor F" die jeweiligen prozentuellen Faktoren pro Leistungsgruppensumme anzusetzen (s. Punkt 6.1.2).

Stellungnahme der Magistratsabteilung 28:

Bei der künftigen Ausschreibung von Rahmenverträgen wird auf die Vorgaben des Erlasses MD BD-564699/2018 strikt Bedacht genommen. Es ist daher jedenfalls davon auszugehen, dass eine Ausschreibung mit einem Mengenvordersatz "1,00" von der Magistratsabteilung 28 künftig nicht mehr erfolgen wird, zumal bei den vom Stadtrechnungshof Wien überprüften Rahmenverträgen keine positiven Erfahrungen mit dieser Vorgangsweise gewonnen wurden.

Empfehlung Nr. 2:

Aufgrund des auffälligen Angebotsergebnisses beim Rahmenvertrag für die Asphaltbetonarbeiten hätte eine tiefergehende Angebotsprüfung durchgeführt werden sollen. Bestehen nämlich begründete Zweifel an der Preisangemessenheit, insbesondere bei Zweifeln am Funktionieren der Marktmechanismen, wäre künftig eine vertiefte Angebotsprüfung durchzuführen (s. Punkt 6.3.5).

Stellungnahme der Magistratsabteilung 28:

Dieser Empfehlung des Stadtrechnungshofes Wien wird jedenfalls bei ähnlich gelagerten Fällen gefolgt. Zwar hat die Magistratsabteilung 28 im konkreten Fall mit Hilfe eines externen Sachverständigen eine Prüfung auf Angemessenheit der Preise durchgeführt, künftig wird auch verstärktes Augenmerk auf das Bieterinnen- bzw. Bieterverhalten gelegt.

Empfehlung Nr. 3:

Die gewählte Vorgangsweise, die Rahmenverträge im Preisangebotsverfahren mit dem Mengenvordersatz "1,00" und zugehöriger Staffelung der ausgewiesenen Baustellengemeinkosten je nach Höhe der zu erbringenden Leistungen sowie die Leistungspositionen je nach Art und Umfang gestaffelt auszuschreiben, sollte mit der Auswirkung auf das Preisgefüge evaluiert werden. Insbesondere sollten im Hinblick auf die Abrechnungen der einzelnen Gewerke die Auswirkungen im Vergleich zu den abgelaufenen Rahmenverträgen betrachtet werden (s. Punkt 7.1).

Stellungnahme der Magistratsabteilung 28:

Künftig wird bei der Neuausschreibung von Rahmenverträgen ein Mengengerüst im Leistungsverzeichnis angegeben sein, welches den geschätzten Arbeitsumfang über die ausgeschriebene Laufzeit widerspiegelt.

In den laufenden Verträgen ist vertraglich bedungen, dass seitens der Vertragspartnerinnen bzw. Vertragspartner Aufzeichnungen über die abgerufenen Mengen zu führen und in periodischen Abständen der Magistratsabteilung 28 zu übermitteln sind. Im Hinblick auf das Ergebnis dieser Vergabeverfahren wird nach Vorliegen einer relevanten Abrufmenge (d.h. nach einer gewissen Vertragslaufzeit) auch im Hinblick auf die Neuausschreibungen dieser Verträge ein Vergleich zu den abgelaufenen Rahmenverträgen notwendig sein. Dies wird auch seitens der Magistratsabteilung 28 durchgeführt.

Empfehlung Nr. 4:

Für den Fall, dass künftig das Preisangebotsverfahren für Rahmenverträge gewählt wird, sollten Überlegungen angestellt werden, diese mit Mengenangaben auszuschreiben (s. Punkt 7.3).

Stellungnahme der Magistratsabteilung 28:

In Anbetracht der Beantwortung der Magistratsabteilung 28 zur Empfehlung Nr. 1 und aufgrund des bereits erwähnten Erlasses betreffend die "Vorgehensweise zum Ausschreibungsabschluss von Rahmenverträgen" wird künftig keine Ausschreibung der Magistratsabteilung 28 von Rahmenverträgen mehr erfolgen, welche mit einem Mengenvordersatz von "1,00" versehen ist.

Der Stadtrechnungshofdirektor:

Dr. Peter Pollak, MBA

Wien, im April 2019