



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 - 8/19

Friedhöfe Wien GmbH, Bauwirtschaftliche Prüfung
von Straßeninstandsetzungsarbeiten

KURZFASSUNG

Der Unternehmensgegenstand der Friedhöfe Wien GmbH umfasst im Wesentlichen die Grundverwaltung und die Erhaltung von als Friedhof genutzten Flächen, Feuerhallen, Friedhofsgebäuden und sonstiger im Friedhof vorhandener Gebäude.

Der Stadtrechnungshof Wien unterzog die Straßeninstandsetzungsarbeiten in Wiener Friedhöfen einer bauwirtschaftlichen Prüfung und nahm stichprobenweise Einschau in die Ausschreibungs- und Vergabeunterlagen sowie in die Bauabwicklung und Leistungsabrechnung.

Die Einschau umfasste die von die Friedhöfen Wien GmbH verwalteten Friedhöfe Meidling, Südwest, Baumgarten, Dornbach, Ottakring, Hernals, Neustift, Kagran, Stammersdorf Zentral, Döbling, Feuerhalle Simmering und den Wiener Zentralfriedhof.

Bei der Erstellung der Leistungsverzeichnisse wurde in Bezug auf die Vollständigkeit der Leistungserfassungen und der Massengenauigkeit ein Verbesserungspotenzial festgestellt. Empfehlungen im Zusammenhang mit der Prüfung von Mehrkostenforderungen wurden ebenso ausgesprochen.

Bezüglich der Überprüfung der Leistungsabrechnung wurde festgestellt, dass die Friedhöfe Wien GmbH mit der gebotenen Sorgfalt und Genauigkeit vorgegangen ist.

Der Stadtrechnungshof Wien unterzog die Straßeninstandsetzungsarbeiten in Wiener Friedhöfen einer bauwirtschaftlichen 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	6
1.1 Prüfungsgegenstand	6
1.2 Prüfungszeitraum	6
1.3 Prüfungshandlungen	6
1.4 Prüfungsbefugnis	7
1.5 Vorberichte	7
2. Allgemeines	7
3. Vergabe der Leistungen	7
3.1 Feststellungen zum Leistungsverzeichnis.....	7
3.2 Einholung der Angebote	13
3.3 Öffnung der Angebote	13
3.4 Feststellungen zur Angebotsprüfung.....	15
4. Feststellungen zu der Abrechnung der Leistungen	16
5. Mehrkostenforderung.....	19
6. Abrechnung.....	20
7. Dokumentation.....	21
8. Zusammenfassung der Empfehlungen.....	21

TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1: Gereihtes Ergebnis der Angebotsöffnung des Loses 1.....	14
Tabelle 2: Gereihtes Ergebnis der Angebotsöffnung des Loses 2	14
Tabelle 3: Gereihtes Ergebnis der Angebotsöffnung des Loses 3	15

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

Abs.....	Absatz
AG	Auftraggeberin
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
EUR	Euro
Friedhöfe Wien GmbH.....	FRIEDHÖFE WIEN GmbH
ggf.....	gegebenenfalls
GmbH.....	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
i.d.R.....	in der Regel
KSV	Kreditschutzverband 1870
lt	laut
mind.....	mindestens
Nr.	Nummer
ÖNORM.....	Österreichische Norm
rd.....	rund
s.	siehe
u.a.	unter anderem
USt	Umsatzsteuer
Wiener Stadtwerke GmbH.....	WIENER STADTWERKE GmbH

WSTWAllgemeine Vertragsbestimmungen der Wiener
Stadtwerke für Bauleistungen

z.B.zum Beispiel

z.T.....zum Teil

PRÜFUNGSERGEBNIS

1. Prüfungsgrundlagen des Stadtrechnungshofes Wien

1.1 Prüfungsgegenstand

Die Entscheidung zur Durchführung der gegenständlichen Prüfung wurde in Anwendung der risikoorientierten Prüfungsthemenauswahl des Stadtrechnungshofes Wien getroffen.

Die gegenständliche Prüfung wurde von der Abteilung Beschaffung und Bauwirtschaft des Stadtrechnungshofes Wien durchgeführt.

Der Stadtrechnungshof Wien nahm Einschau in die Ausschreibungs- und Vergabeunterlagen bzgl. der Straßeninstandsetzungsarbeiten in Wiener Friedhöfen. Die Vergabe der Leistungen, die Bauabwicklung sowie die Leistungsabrechnungen wurden einer stichprobenweisen Prüfung unterzogen.

Die Einschau umfasste die von den Friedhöfen Wien GmbH verwalteten Friedhöfe Meidling, Südwest, Baumgarten, Dornbach, Ottakring, Hernals, Neustift, Kagran, Stammersdorf Zentral, Döbling, Feuerhalle Simmering und den Wiener Zentralfriedhof.

1.2 Prüfungszeitraum

Die gegenständliche Prüfung erfolgte im zweiten Halbjahr des Jahres 2019. Das Eröffnungsgespräch mit der geprüften Stelle fand am 5. Juni 2019 statt. Die Schlussbesprechung wurde am 4. Dezember 2019 durchgeführt. Der Betrachtungszeitraum umfasste das Jahr 2018.

1.3 Prüfungshandlungen

Die Prüfung umfasste Dokumentenanalysen, Berechnungen und Auswertungen von Angebots- und Abrechnungsdaten sowie die Abhaltung von Besprechungen mit den Projektverantwortlichen der Wiener Friedhöfe GmbH.

Die geprüfte Stelle legte die geforderten Unterlagen zeitgerecht vor, sodass sich keine Verzögerungen im Prüfungsablauf ergaben.

1.4 Prüfungsbefugnis

Die Prüfungsbefugnis für diese Gebarungsprüfung ist in § 73b Abs. 2 der Wiener Stadtverfassung und die erforderliche Sicherstellung dieser Prüfungsbefugnis im Gesellschaftsvertrag der Friedhöfe Wien GmbH festgeschrieben.

1.5 Vorberichte

Zum gegenständlichen Prüfungsthema liegen dem Stadtrechnungshof Wien für die vergangenen zehn Jahre keine relevanten Prüfungsberichte vor.

2. Allgemeines

Im Jahr 2015 wurde von der Friedhöfe Wien GmbH damit begonnen in den verwalteten Friedhofsanlagen die erforderlichen Straßeninstandsetzungsarbeiten jährlich gebündelt auszuschreiben. Damit verbunden war der Umstieg von den zahlreichen Direktvergaben auf die Durchführung einer Gesamtausschreibung im offenen Verfahren.

Ziel dieser Vorgangsweise war es, durch einen erhöhten Wettbewerb günstigere Preise für die Straßeninstandsetzungen zu erzielen. Nach Auskunft der Friedhöfe Wien GmbH wurde dieses betriebswirtschaftliche Ziel erreicht.

3. Vergabe der Leistungen

3.1 Feststellungen zum Leistungsverzeichnis

3.1.1 Die Friedhöfe Wien GmbH beauftragte im Herbst 2017 im Weg einer Direktvergabe einen externen Gutachter auf Basis dessen Angebotes vom 18. September 2017 mit der Erstellung der berichtsgegenständlichen Leistungsverzeichnisse. Die zugehörigen Lagepläne für die Bauleistungen wurden durch die Friedhöfe Wien GmbH erstellt.

Die erforderlichen Leistungen der aktuellen Straßeninstandsetzungsarbeiten in zwölf verschiedenen Friedhofsanlagen für das Jahr 2018 wurden als Gesamtausschreibung,

unterteilt in drei Lose ausgeschrieben. Die Einteilung der einzelnen Friedhofsanlagen in die drei Lose erfolgte aufgrund der örtlichen Nähe zueinander.

Entsprechend den Bestimmungen in den Ausschreibungsunterlagen war es den Bietenden freigestellt, ein Teilangebot oder ein Gesamtangebot zu legen. Somit bestand für die Bietenden die Möglichkeit, entsprechend ihrer technischen Leistungsfähigkeit nur ein Los, zwei Lose oder alle drei Lose anzubieten. Die einzelnen Leistungen innerhalb der jeweiligen Lose waren jedoch vollständig anzubieten.

3.1.2 Zweck jedes Vergabeverfahrens ist es, einen Wettbewerb zu initiieren, aus dem das beste Angebot für die ausgeschriebene Leistung hervorgeht. Eine Voraussetzung der Ausschreibung ist, dass die Leistungen hinreichend genau beschrieben werden, wodurch die Angebote miteinander vergleichbar werden. Kernstück jeder Ausschreibung ist daher die Leistungsbeschreibung. Die Leistungsbeschreibung wird als Sammlung von Vorbemerkungen und Positionen zu einem bestimmten Sachgebiet definiert. Dazu ist es aus Sicht des Stadtrechnungshofes Wien sinnvoll, die Anforderungen an Leistungsbeschreibungen der einschlägigen aktuellen ÖNORM, die den Aufbau von Datenbeständen und die automatisationsunterstützte Phase Ausschreibung, Vergabe und Abrechnung regelt, umzusetzen.

Die berichtsgegenständliche Leistungsbeschreibung wurde in Form eines genormten Datenträgers von der Friedhöfe Wien GmbH veröffentlicht, der auf der Ausgabe der ÖNORM B 2062 *"Aufbau von standardisierten Leistungsbeschreibungen unter Berücksichtigung automatisationsunterstützter Verfahren - Verfahrensnorm"* aus dem Jahr 1996 basierte. Diese Ausgabe der ÖNORM wurde im Juni 2009 durch zwischenzeitlich eingetretene Änderungen über die Anforderungen an Leistungsbeschreibungen durch die ÖNORM A 2063 *"Austausch von Leistungsbeschreibungs-, Elementkatalogs-, Ausschreibungs-, Angebots-, Auftrags- und Abrechnungsdaten in elektronischer Form"* ersetzt.

Die Friedhöfe Wien GmbH teilte dem Stadtrechnungshof Wien im Rahmen der Prüfung mit, dass die Ausschreibung für die geplanten Straßeninstandsetzungsarbeiten

im Jahr 2020 entgegen der bisherigen Vorgehensweise auf Basis der aktuellen ÖNORM A 2063 erfolgen wird.

3.1.3 Für die Beschreibung bzw. Aufgliederung der Leistungen ist gemäß Bundesvergabe-gesetz für öffentliche Auftraggeberinnen bzw. Auftraggeber auf geeignete Leitlinien wie z.B. standardisierte Leistungsbeschreibungen Bedacht zu nehmen. Eine standardisierte Leistungsbeschreibung ist eine Sammlung standardisierter Texte oder Textteile für die technischen und rechtlichen Bestimmungen und Positionen zur Beschreibung einer zu erbringenden Leistung. Es bestehen standardisierte Leistungsbeschreibungen z.B. für den Hochbau, die Haustechnik, die Verkehrsinfrastruktur und für den Siedlungswasserbau.

Die Prüfung des Stadtrechnungshofes Wien ergab allerdings, dass alle Einzelleistungen als frei formulierte Positionen gekennzeichnet wurden. Der Grund dafür war lt. Auskunft der Friedhöfe Wien GmbH u.a., dass die Friedhöfe Wien GmbH keine Zugriffsrechte auf die standardisierte Leistungsbeschreibung Verkehr und Infrastruktur hat. Daher wurde bei der Gestaltung der Bauausschreibung auf frei formulierte Positionen bei der Erstellung des Leistungsverzeichnisses zurückgegriffen. Dazu hielt der Stadtrechnungshof Wien fest, dass die Verwendung von standardisierten Leistungsbeschreibungen für Ausschreibungen der Stadt Wien durch die zur Verfügung stehende entsprechende Ausschreibungssoftware sichergestellt wird.

Die Friedhöfe Wien GmbH teilte dem Stadtrechnungshof Wien im Rahmen der Prüfung mit, dass durch die nunmehrige Anwendung der ÖNORM A 2063 auch die Zugriffe auf die Verwendung von den aktuellen Versionen von standardisierten Leistungsbeschreibungen gegeben ist. Daher werden diese bei den kommenden Ausschreibungen von Bauleistungen auch Verwendung finden.

3.1.4 Frei formulierte Positionen sollten aus Sicht des Stadtrechnungshofes Wien bei der Erstellung von Leistungsverzeichnissen grundsätzlich nur auf Ausnahmefälle beschränkt werden. Dies deshalb, da die Verwendung standardisierter Positionstexte hilft, sowohl den Aufwand der Bieterinnen bzw. Bieter bei der Erstellung der Angebo-

te als auch jenen der Auftraggeberinnen bzw. Auftraggeber bei der Angebotsprüfung und Angebotsauswertung zu minimieren. Die Verwendung von standardisierten Positionen bietet den Auftraggeberinnen bzw. Auftraggebern weiters den Vorteil, dass das Risiko von mangelhaft formulierten Leistungsinhalten von Positionen vermieden wird.

3.1.5 Da das Formulierungsrisiko für die Ausschreibung die Auftraggeberin bzw. der Auftraggeber trägt, ist besonderes Augenmerk auf den Inhalt der Ausschreibungstexte zu richten. Aus einigen Textierungen in den Leistungsgruppen erkannte der Stadtrechnungshof Wien Widersprüche zu den ausgeschriebenen Positionen.

3.1.5.1 So fand sich z.B. in den Vorbemerkungen der Baustellengemeinkosten u.a. der Hinweis, dass die zeitgebundenen Kosten mit der Grundposition 02.02.12 A und nach weiteren genau definierten Positionen vergütet werden. Diese "weiteren" Positionen fanden sich jedoch nicht im Leistungsverzeichnis.

3.1.5.2 Im Leistungsverzeichnis fand sich unter der Position "Massenüberschreitungen" der Hinweis:

"Die Vergabe der ausgeschriebenen Leistung erfolgt nach folgenden Bestimmungen: Sollte eine Überschreitung der Massen von mehr als 20 % eintreten, so ist die AG (Anmerkung des Stadtrechnungshofes Wien: die Auftraggeberin) sofort schriftlich davon in Kenntnis zu setzen und die Arbeiten ggf. vorerst einzustellen. Nicht mitgeteilte Massenüberschreitungen > 20 % werden nicht anerkannt!"

Dazu stellte der Stadtrechnungshof Wien fest, dass diese Bestimmung im Leistungsverzeichnis im Widerspruch zu den ebenfalls vertraglich vereinbarten Regelungen der WSTW 9314 "Allgemeine Vertragsbestimmungen der Wiener Stadtwerke für Bauleistungen" steht.

Der Stadtrechnungshof Wien sah sich zur Empfehlung veranlasst, künftig verstärktes Augenmerk auf die widerspruchsfreie Erstellung von Leistungsverzeichnissen zu legen.

3.1.6 Für die Teilnahme an einem Vergabeverfahren kommen gemäß Bundesvergabe-gesetz nur "geeignete" Bieterinnen bzw. Bieter in Frage. Daher sind genaue Anga-ben über die geforderten Eignungskriterien in den Ausschreibungsunterlagen un-entbehrlich. Dabei handelt es sich um die Merkmale der Befugnis, der Leistungsfä-higkeit und der Zuverlässigkeit. Die Leistungsfähigkeit wird einerseits in die techni-sche und andererseits in die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit unterteilt. In den Aus-schreibungsunterlagen ist daher bekanntzugeben, welche Anforderungen die Unter-nehmen erfüllen müssen, damit sie für die Leistungserbringung aus Sicht der Auf-traggeberin bzw. des Auftraggebers für die zu erbringenden Leistungen geeignet sind.

Wie aus den Bestimmungen der Ausschreibungsunterlagen unter der Position "Eig-nungskriterien" zu entnehmen war, hatte die Bieterin bzw. der Bieter nachstehend angeführte Nachweise über die Leistungsfähigkeit zu erbringen:

- mindestens 60 Vollzeitarbeitskräfte,
- ein KSV-Rating < 380,
- Verhältnis Angebotsergebnis (zivilrechtlicher Preis des Loses) zum Gesamtumsatz des Referenzjahres 2016 mind. 1:7.

Aus Sicht des Stadtrechnungshofes Wien waren die von der Friedhöfe Wien GmbH vorgegebenen Mindestanforderungen der Leistungsfähigkeit an die potenziell inte-ressierten Bieterinnen bzw. Bieter zu unbestimmt definiert.

So fehlten Angaben über die konkret geforderte fachliche Qualifikation lt. Kollektiv-vertrag der nachzuweisenden beschäftigten Vollzeitarbeitskräfte. Aus den Verfah-renbestimmungen war auch nicht zu entnehmen, ob die Nachweisführung über die Anzahl der 60 Vollzeitarbeitskräfte je angebotenem Los oder auf das Gesamtange-bot zu erfolgen hat.

Das KSV-Rating ist ein für die Bewertung der finanziellen Leistungsfähigkeit und da-mit auch der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit geeigneter Nachweis. Dies deshalb,

weil einerseits Fakten (wie z.B. Grundbuch, Bilanzen, Zahlungsanstände, Bankauskünfte) und andererseits Risiken (u.a. Risikoeinschätzung, Ausfallprognose, Branchenvergleich) in die Berechnung einfließen. Das Beurteilungsergebnis wird in einer Zahl zwischen 100 und 700, dem sogenannten "Rating", dargestellt und gilt als Maß dafür, mit welcher Wahrscheinlichkeit ein Unternehmen innerhalb der nächsten 12 Monate insolvent werden wird. Ist noch kein Rating möglich, wird dies durch die Anzeige von "000" dargestellt.

Der KSV Kreditschutzverband 1870 ist eine nationale Institution für die Beurteilung von Unternehmen. Aus gemeinschaftsrechtlichen Gründen kann nicht verlangt werden, dass sich die Bietenden diesem (kostenpflichtigen) Rating zu unterziehen haben, zumal auch verschiedene andere Rating-Agenturen am Markt anerkannte Ratings erstellen. Daher hat die Auftraggeberin bzw. der Auftraggeber eine Bonitätsprüfung über andere Wirtschaftsdatenbanken ebenfalls zuzulassen. Aus Sicht des Stadtrechnungshofes Wien wäre daher die Ergänzung "oder durch gleichwertige Institutionen" angebracht gewesen, da es einer bzw. einem Bietenden freigestellt sein muss, ihre bzw. seine ausreichende Bonität nach anderen gleichwertigen Kriterien nachzuweisen.

Zu dem Punkt "das Verhältnis Angebotsergebnis (zivilrechtlicher Preis des Loses) zum Gesamtumsatz 2016 im Verhältnis 1:7 " war aus Sicht des Stadtrechnungshofes Wien darauf hinzuweisen, dass der Begriff "Angebotsergebnis" durch die Wortwahl "Angebotspreis" präzisiert werden sollte.

Da die Nichterfüllung der vorgegebenen Eignungskriterien zum Ausscheiden des Angebotes der Bieterin bzw. des Bieters führt, empfahl der Stadtrechnungshof Wien in diesem Zusammenhang, die einzelnen Eignungskriterien genauer zu definieren und auf den zu erbringenden Leistungsgegenstand bzw. Leistungsumfang besser abzustimmen.

3.1.7 Von der Wiener Friedhöfe GmbH wurden im Formblatt "Angebot" unter Punkt 8 Vertragsbestandteile die "Allgemeine Vertragsbestimmungen der Wiener Stadtwer-

ke für Bauleistungen" (WSTW 9314, Ausgabe 2. März 2015) als Vertragsgrundlage angeführt. Wie die Einschau zeigte, war diese Ausgabe zum Zeitpunkt der Veröffentlichung der berichtsgegenständlichen Ausschreibung jedoch nicht mehr aktuell.

Es erging die Empfehlung, jeweils die aktuelle Version der WSTW 9314 zu bedingen.

3.2 Einholung der Angebote

Die Friedhöfe Wien GmbH wählte zur Erlangung von Angeboten gemäß den Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes ein offenes Verfahren im Unterschwellenbereich. Der geschätzte Auftragswert der ausgeschriebenen Leistungen wurde mit rd. 1.081.000,-- EUR (dieser und alle folgenden Beträge ohne USt) ermittelt.

Die Bekanntmachung der Ausschreibung erfolgte auf dem Vergabeportal der Wiener Stadtwerke GmbH. Als Zuschlagskriterium war gemäß den Ausschreibungsunterlagen das Angebot mit dem niedrigsten Preis angeführt.

3.3 Öffnung der Angebote

Für die Angebotsöffnung enthält das Bundesvergabegesetz beim offenen Verfahren Bestimmungen über Dokumentationsverpflichtungen der öffentlichen Auftraggeberin bzw. des öffentlichen Auftraggebers. Es ist über die Angebotsöffnung eine Niederschrift aufzunehmen und von den Mitgliedern der Kommission zu unterfertigen. Diese Kommission zur Öffnung der Angebote hat aus mindestens zwei sachkundigen Vertreterinnen bzw. Vertretern der Auftraggeberin bzw. des Auftraggebers zu bestehen. In ihrer Niederschrift sind insbesondere folgende Angaben aufzunehmen:

- ob die Angebote ungeöffnet und rechtzeitig vor Ablauf der Angebotsfrist eingelangt sind,
- ob die Angebote unterfertigt sind,
- aus wie vielen Teilen das Angebot besteht,
- ob alle Anlagen angeführt sind und die verlangten Bestandteile des Angebotes tatsächlich vorliegen,
- der Name und Geschäftssitz der Bieterin bzw. des Bieters,
- der Gesamtpreis,
- wesentliche Erklärungen der Bieterin bzw. des Bieters,

- neben dem Preis andere relevante Zahlen der Bieterin bzw. des Bieters,
- Datum und Uhrzeit von Beginn und Ende der Angebotsöffnung,
- Geschäftszahl, Gegenstand und Hinweis auf die Art des Verfahrens,
- die Namen der Anwesenden,
- zwingend verlangte, aber nicht vorhandene Beilagen und
- ein Vermerk über offensichtliche Angebotsmängel.

Die Niederschrift ist gemeinsam mit den Angeboten und deren Umschlägen aufzubewahren.

Die Einschau zeigte, dass die Friedhöfe Wien GmbH entsprechend strukturierte Niederschriften je Bieterin bzw. Bieter anfertigte. Ebenso bestand die eingesetzte Kommission aus einer ausreichenden Anzahl sachkundig Bediensteter.

Die Angebotsöffnung der eingereichten Angebote fand am 1. Februar 2018 statt. Sieben Angebote wurden fristgerecht eingereicht. Da, wie bereits erwähnt, die Vergabe der Bauleistungen nach den einzelnen ausgeschriebenen Losen erfolgen sollte, wurde bei der Angebotsöffnung neben dem Gesamtpreis des Angebotes auch der jeweilige Gesamtpreis des angebotenen Loses verlesen.

Tabelle 1: Gereihtes Ergebnis der Angebotsöffnung des Loses 1

Bieterin	Angebotspreis in EUR
Firma A	457.630,14
Firma B	471.433,94
Firma C	473.958,70
Firma D	483.986,74
Firma E	498.869,03
Firma F	569.047,04
Firma G (ausgeschieden)	614.672,09

Quelle: Stadtrechnungshof Wien

Tabelle 2: Gereihtes Ergebnis der Angebotsöffnung des Loses 2

Bieterin	Angebotspreis in EUR
Firma G (ausgeschieden)	324.453,65
Firma B	389.627,48
Firma A	401.199,68
Firma C	407.772,34

Bieterin	Angebotspreis in EUR
Firma D	412.017,58
Firma F	421.589,31
Firma E	Kein Angebot

Quelle: Stadtrechnungshof Wien

Tabelle 3: Gereihtes Ergebnis der Angebotsöffnung des Loses 3

Bieterin	Angebotspreis in EUR
Firma G (ausgeschieden)	216.544,24
Firma C	226.568,79
Firma B	234.622,89
Firma A	241.546,97
Firma D	248.035,16
Firma F	248.566,06
Firma E	Kein Angebot

Quelle: Stadtrechnungshof Wien

3.4 Feststellungen zur Angebotsprüfung

3.4.1 Die Angebote wurden rechnerisch geprüft und von der Friedhöfe Wien GmbH für richtig befunden. Die sachliche Prüfung der Angebote ergab, dass die Firma G die Eignungskriterien nicht erfüllte. Da die geforderte Anzahl der Vollzeitbeschäftigten von der Firma G nicht nachgewiesen werden konnte, mussten die Angebote der Firma G ausgeschieden werden.

3.4.2 Auch beim offenen Verfahren besteht eine vergaberechtlich gebotene Dokumentationspflicht über die Angebotsprüfung. So ist über die Prüfung der Angebote und das Prüfungsergebnis gemäß Bundesvergabegesetz eine Niederschrift zu verfassen, in welcher alle für die Beurteilung der Angebote wesentlichen Umstände festzuhalten sind.

Die beurteilungsrelevanten Inhalte der Angebote wurden durch die Friedhöfe Wien GmbH in Form von tabellarischen Listen festgehalten. Dabei erfolgte je Angebot eine getrennte Darstellung der Ergebnisse der Eignungsprüfung und der Bestätigung der Preisangemessenheit des jeweiligen Angebotes. Wie die Preisangemessenheitsprüfung tatsächlich durchgeführt wurde, war mangels entsprechender

Dokumentation jedoch aus den übergebenen Unterlagen für den Stadtrechnungshof Wien nicht ersichtlich.

Eine entsprechend dokumentierte Preisangemessenheitsprüfung wäre jedenfalls erforderlich gewesen, da die Leistungsgruppe Baustellengemeinkosten aus Sicht des Stadtrechnungshofes Wien von den Bietenden z.T. sehr hoch angeboten wurden. So zeigte die Einschau, dass die Höhe der Baustellengemeinkosten bis zu 31 % der Projektsumme betrug.

3.4.3 Am 6. März 2018 wurde die Zuschlagsentscheidung an die im Vergabeverfahren verbliebenen Bieterinnen mit Ende der Stillhaltefrist am 13. März 2018 bekannt gegeben. In dieser Bekanntgabe waren im Los 1 die Firma A, im Los 2 die Firma B und im Los 3 die Firma C als präsumtive Zuschlagsempfängerin angeführt.

4. Feststellungen zu der Abrechnung der Leistungen

4.1 Wie bereits erwähnt, wurden die zwölf Friedhofsanlagen im Leistungsverzeichnis in drei Lose mit je vier Obergruppen unterteilt. Im Los 1 wurden erforderliche Bauarbeiten am Wiener Zentralfriedhof, in der Feuerhalle Simmering, im Friedhof Meidling und dem Friedhof Südwest ausgeschrieben. Das Los 2 umfasste Tiefbauarbeiten in den Friedhöfen Baumgarten, Ottakring, Dornbach und Hernals und das Los 3 Tiefbauarbeiten in den Friedhöfen Neustift, Döbling, Stammerdorf Zentral und Kagran.

Um die Qualität der durch den bereits erwähnten externen Gutachter erstellten Leistungsverzeichnisse in Bezug auf die ausgeschriebenen Leistungen und Positionsmengen beurteilen zu können, wurden vom Stadtrechnungshof Wien die ausgeschriebenen Leistungen den abgerechneten Leistungen gegenübergestellt.

4.2 Für die Instandsetzungsarbeiten der Friedhofsanlagen im Los 1 wurden insgesamt 95 Positionen ausgeschrieben. Von der Anzahl der ausgeschriebenen Positionen wurden 59 Positionen abgerechnet. Der Vergleich der ausgeschriebenen Massen mit den abgerechneten Massen der 59 Positionen zeigte, dass bei 9 Positionen Massenüberschreitungen und bei weiteren 8 Positionen Massenunterschreitungen von mehr als 20 % auftraten.

4.3 Für die Leistungserbringungen im Los 2 wurden insgesamt 119 Positionen ausgeschrieben, von denen 110 Positionen abgerechnet wurden. Ein Vergleich der abgerechneten Massen mit den ausgeschrieben Massen ergab, dass bei insgesamt 25 Positionen Massenüberschreitungen von mehr als 20 % auftraten. Bei 36 Positionen kam es zu Massenunterschreitungen von mehr als 20 %.

4.4 Das Leistungsverzeichnis im Los 3 umfasste insgesamt 92 Positionen, von denen 63 Positionen abgerechnet wurden. Ein Vergleich der abgerechneten Massen mit den ausgeschrieben Massen ergab, dass es bei insgesamt 20 Positionen zu einer Massenüberschreitung und bei weiteren 19 Positionen zu einer Massenunterschreitung um mehr als 20 % gekommen war.

4.5 Aufgrund der Tatsache, dass in allen drei Losen ein Teil der ausgeschrieben Positionen nicht zur Abrechnung gelangte und zusätzlich teilweise große Unterschiede zwischen angebotenen und abgerechneten Massen auftraten, sah sich der Stadtrechnungshof Wien veranlasst, eine Bietersturzanalyse der drei Lose durchzuführen.

Bei diesen Berechnungen wurden die ausgeschrieben Massen durch die abgerechneten Massen ersetzt und mit den Einheitspreisen der Bietenden durchgerechnet. Ziel dieser Berechnung war zu überprüfen, ob durch die eingetretenen Mengenverschiebungen bzw. Mengenänderungen die jeweiligen Auftragnehmerinnen die Arbeiten immer noch am günstigsten bewerkstelligten.

Das Ergebnis dieser Simulation der drei Bietersturzberechnungen ergab, dass im Los 1 eine fiktive Bieterumreihung eingetreten war. Das bedeutet, dass die Leistungen von einer anderen Bieterin billiger erbracht hätten werden können als die tatsächlich mit der Durchführung beauftragte Bieterin. So hätte die zweitgereihete Bieterin im Los 1 bei korrekt ausgeschrieben Mengen die Leistungen um rd. 53.000,- EUR billiger hergestellt. Im Los 2 und 3 ergab das Ergebnis der Bietersturzanalyse keine Änderung.

Dem Stadtrechnungshof Wien ist es durchaus bewusst, dass der Leistungsumfang bei Sanierungsarbeiten nicht immer exakt erfassbar ist. Trotzdem sollte die Erstellung der Leistungsverzeichnisse auf eine möglichst abgeschlossene ausschreibungs- und ausführungsfähige Planung aufgebaut werden.

Da auch die Genauigkeit bei der Festlegung von Mengen im Leistungsverzeichnis einen Verbesserungsbedarf erkennen ließ, sollten künftig die auszuschreibenden Mengenvordersätze genauer erhoben werden. Diese Anforderungen an Leistungsverzeichnisse wären auch bei Erstellung durch Externe einzufordern.

4.6 In der Leistungsgruppe 02 Baustellengemeinkosten wurden im Leistungsverzeichnis der einzelnen Lose bzw. Obergruppen die einmaligen Kosten der Baustelle und die zeitgebundenen Kosten der Baustelle in eigenen Positionen ausgeschrieben. Damit wurden sowohl die Anforderung an die Leistungsverzeichnisse, die Baustellengemeinkosten in eigenen Positionen auszuschreiben entsprechend den Vorgaben des Bundesvergabegesetzes als auch jene der ÖNORM B 2061 - *"Preisermittlung für Bauleistungen"*, umgesetzt.

Bei den einmaligen Kosten der Baustelle handelt es sich u.a. um Leistungen für die Einrichtung und Räumung der Baustelle. Darunter werden vor allem die Auf-, Um- und Abbauarbeiten der erforderlichen Baustelleneinrichtung wie z.B. der Container verstanden. Daher werden diese einmaligen Kosten i.d.R. in Pauschalpositionen ausgeschrieben, angeboten und abgerechnet.

Zu den zeitgebundenen Kosten der Baustelle zählen z.B. Gehaltskosten der für die Abwicklung der Baustelle zugeordneten Angestellten und Kosten des Betriebes der Baustelleneinrichtung. Da diese Kosten bei der Leistungserbringung in Zusammenhang mit der Bauzeit anfallen, werden diese Kosten grundsätzlich nach Zeiteinheiten erfasst. Daher werden die zeitgebundenen Kosten der Baustelle üblicherweise nach einem entsprechenden zeitgebundenen Vordersatz in Tagen, Wochen oder Monaten ausgeschrieben. Dies deshalb, da die Kosten bei der Leistungserbringung in annähernd gleich bleibender Höhe je Zeiteinheit anfallen und bei einer eventuell aufgetre-

tenen Bauzeitveränderung ein etwaiger Anspruch über die Höhe von Mehr- oder Minderkosten genauer abgewickelt werden kann.

Im berichtsgegenständlichen Leistungsverzeichnis wurden die zeitgebundenen Kosten der Baustelle jedoch als Pauschalposition ausgeschrieben. Die zeitgebundenen Kosten der Baustelle wurden von der Bietenden bei der Kalkulation der Höhe des Preises auf Basis der Bauzeit und somit der Einsatzdauer der Baustellenmannschaft ermittelt. Aus diesem Grund kommt der ausgeschriebenen Bauzeit eine große Bedeutung zu. Da die ausgeschriebene Bauzeit in keinem realistischen Zusammenhang mit der tatsächlich benötigten Bauzeit stand, war die Wahl der Pauschalposition anstatt einer Position mit einem Vordersatz nach Tagen nicht optimal gewählt.

Wie die Einschau ergab, verminderte sich die Bauzeit bei einem Bauvorhaben von 30 auf 14 Tage, in einem anderen Fall von 25 auf 7 Tage und in einem weiteren sogar von 30 Tagen auf lediglich 3 Tage. Da die zeitgebundenen Kosten, wie bereits erwähnt als Pauschalen anzubieten und auch abzurechnen waren, kann davon ausgegangen werden, dass Ausschreibungen nach Tagen diesfalls zu niedrigeren Abrechnungen geführt hätten.

Der Stadtrechnungshof Wien wies in diesem Zusammenhang ausdrücklich darauf hin, dass die Friedhöfe Wien GmbH die Positionen der zeitgebundenen Kosten der Baustelle vertragsgemäß abgerechnet hat.

Es wurde daher die Empfehlung ausgesprochen, zeitgebundene Kosten einer Baustelle nach einem entsprechenden zeitgebundenen Vordersatz in Tagen bzw. Wochen und nicht in Form von Pauschalen auszuschreiben. Zusätzlich sollte die Länge der Bauzeit realistischer vorgegeben werden.

5. Mehrkostenforderung

5.1 In Bezug auf die Behandlung von Mehrkostenforderungen fand sich in der vertraglich vereinbarten WSTW 9314 "Allgemeine Vertragsbestimmungen der Wiener Stadtwerke für Bauleistungen" im Punkt 7.3 "Mitteilungspflichten" u.a. die Bestim-

mung, dass Ansprüche aus Leistungsänderungen oder aus zusätzlichen Leistungen, vor Ausführung bei der Auftraggeberin dem Grunde nach geltend zu machen sind.

Wie der Stadtrechnungshof Wien bei seiner Einschau feststellte, fehlte bei der Behandlung der Mehrkostenforderungen eine nachvollziehbare sachliche Begründung seitens der jeweiligen Auftragnehmenden sowie eine wirtschaftliche Beurteilung der Mehrkostenforderungen durch die Friedhöfe Wien GmbH.

5.2 Für die Ermittlung der Einheitspreise bei Mehrkostenforderungen ist im Punkt 7.4 der WSTW 9314 "Allgemeine Vertragsbestimmungen der Wiener Stadtwerke für Bauleistungen" u.a. festgelegt, dass diese von den Auftragnehmenden auf Preisbasis des Vertrages sachgerecht herzuleiten sind. Dabei sind die Preiskomponenten (Preisgrundlagen des Angebotes) sowie Mengen- und Leistungsansätze vergleichbarer Positionen des Vertrages zu berücksichtigen.

Die Einschau zeigte, dass für die wirtschaftliche Beurteilung der Mehrkostenforderungen entsprechende Kalkulationsnachweise der Auftragnehmenden in den meisten Fällen fehlten.

Somit wurde vom Stadtrechnungshof Wien die Empfehlung ausgesprochen, künftig bei der Prüfung von Mehrkostenforderungen erhöhtes Augenmerk auf die prüffähige Form, auf die Vollständigkeit der Prüfungsunterlagen und auf einen eindeutigen Bezug auf das Hauptangebot zu legen.

6. Abrechnung

Anhand der übergebenen Abrechnungsunterlagen der drei Auftragnehmerinnen kam der Stadtrechnungshof Wien zu der Feststellung, dass die Abrechnungsunterlagen - bestehend aus Feldaufnahmen und den daraus hervorgehenden Massenermittlungen - mit der gebotenen Genauigkeit und Nachvollziehbarkeit von den drei Auftragnehmerinnen erstellt wurden. Diverse Bearbeitungsvermerke auf den Abrechnungsunterlagen durch die Friedhöfe Wien GmbH ließen auf eine exakte Abrechnungsüberprüfung schließen.

Die Einschau zeigte, dass die beauftragte Gesamtsumme der jeweiligen Lose durch die abgerechnete Gesamtsumme der jeweiligen Lose in allen drei Fällen unterschrit-

ten wurde und somit die Leistungen mit den genehmigten Budgetmitteln hergestellt werden konnten.

7. Dokumentation

Im Zusammenhang mit der Abrechnung der erbrachten Leistungen war vom Stadtrechnungshof Wien festzustellen, dass von der Friedhöfe Wien GmbH die einzelnen Leistungsschritte im Zuge der Leistungserbringungen in den Friedhöfen in Form von chronologischen Fotodokumentationen erstellt wurden. Die Fotos dienen nicht nur zur Dokumentation der Leistungen, sondern waren auch im Zuge der Abrechnungsüberprüfung hilfreich.

8. Zusammenfassung der Empfehlungen

Empfehlung Nr. 1:

Künftig sollte eine widerspruchsfreie Erstellung von Leistungsverzeichnissen sichergestellt werden (s. Punkt 3.1.5.2).

Stellungnahme der Friedhöfe Wien GmbH:

Die Empfehlung wird umgesetzt. Die in der geprüften Ausschreibung angeführte Vertragsbestimmung wird in den kommenden Ausschreibungen nicht mehr angewandt.

Empfehlung Nr. 2:

Da die Nichterfüllung der vorgegebenen Eignungskriterien zum Ausscheiden des Angebotes der Bieterin bzw. des Bieters führt, wurde empfohlen, die einzelnen Eignungskriterien genau zu definieren und auf den zu erbringenden Leistungsgegenstand bzw. Leistungsumfang abzustimmen (s. Punkt 3.1.6).

Stellungnahme der Friedhöfe Wien GmbH:

Die Empfehlung wird umgesetzt. Der Empfehlung wird dahingehend Rechnung getragen, dass künftig Eignungskriterien genauer definiert werden.

Empfehlung Nr. 3:

Es sollte die aktuelle Version der WSTW 9314 "Allgemeine Vertragsbestimmungen der Wiener Stadtwerke für Bauleistungen" im Formblatt Angebot bedungen werden (s. Punkt 3.1.7).

Stellungnahme der Friedhöfe Wien GmbH:

Die Empfehlung wurde bereits in der vergangenen Ausschreibung umgesetzt.

Empfehlung Nr. 4:

Die Preisangemessenheitsprüfung sollte hinreichend dokumentiert werden (s. Punkt 3.4.2).

Stellungnahme der Friedhöfe Wien GmbH:

Die Empfehlung wird umgesetzt. Die Friedhöfe Wien GmbH wird künftig die Preisangemessenheitsprüfung besser dokumentieren. Insbesondere sollen Abweichungen von vorliegenden Kostenschätzungen schriftlich festgehalten werden.

Empfehlung Nr. 5:

Künftig sollte Augenmerk auf die Vollständigkeit von Leistungsverzeichnissen hinsichtlich der Erfassung aller für die projektgemäße Leistungserbringung erforderlichen Positionen samt deren Mengengenaugigkeit gelegt werden (s. Punkt 4.5).

Stellungnahme der Friedhöfe Wien GmbH:

Die Empfehlung wird umgesetzt.

Empfehlung Nr. 6:

Es sollten die zeitgebundenen Kosten einer Baustelle nach einem entsprechenden Vordersatz in Tagen bzw. Wochen und nicht in Form von Pauschalen ausgeschrieben und die Länge der Bauzeit realistischer vorgegeben werden (s. Punkt 4.6).

Stellungnahme der Friedhöfe Wien GmbH:

Die Empfehlung wird bei künftigen Ausschreibungen im Tiefbaubereich umgesetzt.

Empfehlung Nr. 7:

Bei der Behandlung von Mehrkostenforderungen sollte künftig Augenmerk auf die Vorlage in prüffähiger Form, auf die Vollständigkeit der Unterlagen und auf den Bezug zum Hauptangebot gelegt werden (s. Punkt 5.2).

Stellungnahme der Friedhöfe Wien GmbH:

Die Empfehlung wird umgesetzt.

Der Stadtrechnungshofdirektor:

Dr. Peter Pollak, MBA

Wien, im April 2020