Für die Errichtung und Adaptierung von Gasdruckregelanlagen führte die WIENGAS GmbH (WG) nach dem Widerruf eines offenen Verfahrens im Februar 1998 ein nicht offenes Verfahren durch, welches nicht im Einklang mit ihren damaligen Vergabevorschriften stand. Da wegen fehlender Befugnisse von Bietern deren Angebote hätten ausgeschieden werden müssen, wäre lediglich ein Angebot verblieben und damit auch die zweite Ausschreibung zu widerrufen gewesen.

Das Leistungsverzeichnis war inhaltlich unzulänglich und eröffnete den Bietern einen Kalkulationsspielraum. Es zeigte sich vor allem, dass die das niedrigste Angebot stellende Bietergemeinschaft den Großteil der wesentlichen Positionen am teuersten ausgepreist hatte. Andererseits offerierte sie Positionen, die nicht zur Ausführung gelangten, im Vergleich zu den anderen Bietern zu niedrigeren Preisen. Der von der Bietergemeinschaft wahrgenommene Kalkulationsspielraum führte zu einem Reihungssturz. Gemessen an den für die erbrachten Bauleistungen vergüteten Beträgen wäre jene Firma, die an dritter Stelle gereiht war, abrechnungsmäßig deutlich unter der Bieter- bzw. Arbeitsgemeinschaft zu liegen gekommen.

Zur Vermeidung letztlich unwirtschaftlicher Vergaben und zwecks Vorgabe eindeutiger Leistungsbilder wird WG die Leistungen für die Errichtung von Gasdruckregelanlagen getrennt von den Instandhaltungen ausschreiben.

1. Für die Bauleistungen betreffend die Errichtung neuer Gasdruckregelanlagen und die Adaptierung sowie Instandhaltung der bestehenden Anlagen führte die WG in periodischen Abständen jeweils eine gemeinsame Ausschreibung durch. Die Leistungen wurden entsprechend einer Schätzung des innerhalb eines bestimmten Zeitraumes (zumeist 18 Monate) zu erbringenden Leistungsumfanges durchwegs im offenen Verfahren ausgeschrieben und unter Zugrundelegung eines daraus resultierenden Rahmenvertrages beauftragt. Die Prüfung des Kontrollamtes bezog sich auf die im September 1997 durchgeführte, jedoch widerrufene Ausschreibung bzw. auf die Neuausschreibung vom Februar 1998, aus der ein Rahmenvertrag mit einer Vertragslaufzeit von Juli 1998 bis Dezember 1999 hervorging, sowie auf die auf Basis dieses inzwischen ausgelaufenen Rahmenvertrages erbrachten Bauleistungen.

2. Zur Erlangung des in Rede stehenden Rahmenvertrages führte die WG im September 1997 ein offenes Verfahren durch, an welchem sich eine Bietergemeinschaft und zwei Firmen beteiligten. Das niederste Angebot legte die aus den Firmen T. und We. bestehende Bietergemeinschaft mit einem Angebotspreis von 1.395.470,34 EUR (dieser Betrag und alle nachfolgend angeführten Beträge ohne USt); der Angebotspreis der Firma M. betrug 1.414.667,59 EUR, jener der Firma W. 1.641.366,47 EUR.

Wie der gegenständlichen Aktenlage zu entnehmen war, stellte die WG im Zuge der Angebotsprüfung fest, dass von den Bietern einzelne Positionen der Ausschreibung (vor allem betreffend die Baustellengemeinkosten) teils ausgepreist, teils nicht ausgepreist wurden. Von den drei ausgeschriebenen Positionen für die Baustellengemeinkosten ("Einrichten der Baustelle", "Räumen der Baustelle" und "Gesamte Baustellengemeinkosten") preiste die Firma M. die Positionen "Einrichten und Räumen der Baustelle" sowie den Anteil Lohn der Position "Gesamte Baustellengemeinkosten" mit insgesamt 143.945,63 EUR aus. Die Auspreisung der Bietergemeinschaft T./We. und der Firma W. hatte nur die mit dem Einrichten und Räumen der Baustelle verbundenen Positionen zum Inhalt und schlug sich mit 102.468,70 bzw. 98.108,33 EUR nieder.

Die offenkundig unterschiedliche Interpretation der Bieter hinsichtlich der Positionen für die Baustellengemeinkosten und die daraus resultierende unterschiedliche Vorgangsweise bei der Auspreisung war darauf zurückzuführen, dass die WG eine Position für Baustellengemeinkosten und getrennt davon jeweils eine Position für Baustelleneinrichtung sowie -räumung in das Leistungsverzeichnis aufgenommen hatte, obwohl die beiden letzteren Leistungen lt. ÖNorm B 2061 in die Baustellengemeinkosten einzukalkulieren waren.

Seitens der WG wurde die unterschiedliche Vorgangsweise der Bieter bei der Auspreisung der Baustellengemeinkosten zum Anlass einer Aufklärung genommen, welche jedoch zu keinem eindeutigen Ergebnis führte. Dies war letztlich dafür entscheidend, dass die WG im Einvernehmen mit dem Vergabereferat und der Kollaudierung der damaligen Wiener Stadtwerke im Oktober 1997 die Ausschreibung widerrief.

3. Nach diesem Widerruf führte die WG im Februar 1998 nunmehr ein nicht offenes Verfahren durch, wobei sie ausschließlich die Bietergemeinschaft und die zwei Firmen, die am offenen Verfahren teilgenommen hatten, zur Angebotslegung einlud, obwohl für die Erbringung der Bauleistungen für die Gasdruckregelanlagen zweifellos ein größerer Firmenkreis in Frage gekommen wäre.

Die Vorgangsweise der WG, lediglich drei Bieter zur Angebotslegung aufzufordern, entsprach den Bestimmungen der damals relevanten Einkaufsordnung der Wiener Stadtwerke jedoch nicht. Gemäß dieser Vorschrift waren für den Fall, dass der voraussichtliche Gesamtpreis der ausgeschriebenen Leistung den 0,2-fachen Wert nach § 88 Abs. 1 lit.e der Wiener Stadtverfassung überschreitet, mindestens fünf Unternehmen einzuladen. Diese Verpflichtung war insofern gegeben, als der mit 1.395.318,42 EUR geschätzte Gesamtpreis erheblich über der damaligen Wertgrenze von 128.994,29 EUR zu liegen kam. Nach Auffassung des Kontrollamtes wäre es zweckmäßiger gewesen, ein neuerliches offenes Verfahren durchzuführen.

Stellungnahme der WIENGAS GmbH:

Der Durchführung eines nicht offenen Verfahrens wurde - bedingt durch die Dringlichkeit - vom Vergabe- und Einkaufsreferat der WIENER STADTWERKE Holding AG zugestimmt. Künftig wird dem offenen Verfahren der Vorzug gegeben werden.

4. Bei der von der WG durchgeführten zweiten Ausschreibung stellte die Bietergemeinschaft T./We. abermals das niedrigste Angebot, gefolgt von den Firmen M. und W., die Angebotspreise lagen jedoch in erheblichem Maße über jenen, die diese Bieter im Rahmen des vorangegangenen offenen Verfahrens offeriert hatten.

Offenes Verfahren (September 1997)		Nicht offenes Verfahren (Februar 1998)	
Bieter	Angebotspreis in EUR	Bieter	Angebotspreis in EUR
Bietergemeinschaft T./We.	1.395.470,34	Bietergemeinschaft T./We.	1.713.486,62
Firma M.	1.414.667,59	Firma M.	1.814.681,58
Firma W.	1.641.366,47	Firma W.	1.880.030,17

Die im Vergleich zur ersten Ausschreibung höheren Angebotspreise resultierten insbe-

sondere daraus, dass die WG für das nicht offene Verfahren ein neues Leistungsverzeichnis aufgelegt hatte, welches zu jenem für das offene Verfahren eine größere Anzahl an Leistungspositionen (526 gegenüber 470 Positionen) und teilweise auch Ausmaßänderungen (vorwiegend Massenerhöhungen) aufwies. Eine Reihe von Positionen aus der ersten Ausschreibung wurde nicht in das Leistungsverzeichnis der zweiten Ausschreibung übernommen, sodass in der zweiten Ausschreibung insgesamt 110 Positionen mit neuem Inhalt aufschienen. Diese neuen Positionen waren jedoch nur zum Teil erforderlich, es gelangten 57 der 110 Positionen auch nicht zur Ausführung.

Beim Angebot der Bietergemeinschaft T./We. war der höhere Angebotspreis auch auf Änderungen der Einheitspreise von gleich gebliebenen Positionen, die eine Verteuerung um rd. 119.807,-- EUR bewirkten, zurückzuführen. So reduzierte die Bietergemeinschaft zwar die Einheitspreise bei einigen Positionen, erhöhte sie aber bei einer Vielzahl von Positionen zum Teil beträchtlich. Hinsichtlich der wesentlichen Positionen wird darauf noch näher eingegangen werden. Die Firmen M. und W. änderten die Einheitspreise insofern, als bei gleichgebliebenen Positionen eine Verbilligung um rd. 11.996,-- bzw. um rd. 115.316,-- EUR gegenüber ihren im Rahmen der ersten Ausschreibung gelegten Angeboten gegeben war.

5. Im Zuge der Angebotsprüfung erwirkte die WG von der Bietergemeinschaft T./We. eine Reduktion des Angebotspreises von 1.713.486,62 auf 1.677.179,28 EUR und beauftragte Anfang Juli 1998 diese Bietergemeinschaft mit der Erbringung der Bauleistungen für die Errichtung und Adaptierung von Gasdruckregelanlagen innerhalb des Zeitraumes von 6. Juli 1998 bis 31. Dezember 1999.

Vorweg sei vermerkt, dass sich die Abrechnung letztlich auf rd. 1,25 Mio.EUR belief, wobei etwa 75 % auf die Neuherstellung von Gasdruckregelanlagen entfielen.

6. Im Zusammenhang mit der gegenständlichen Vergabe sah sich das Kontrollamt zu folgenden Feststellungen veranlasst:

6.1 Das Leistungsverzeichnis für die erste Auschreibung wurde auf Basis der Version

HB 0011 der Standardisierten Leistungsbeschreibung für den Hochbau (LBH) erstellt, während sie jenes für die zweite Ausschreibung an die auf die Version HB 0011 nachfolgende Version HB 0012 anlehnte. Abgesehen davon, dass die WG das Leistungsverzeichnis für die erste Ausschreibung schon unter Zugrundelegung der Version HB 0012 hätte erstellen können, wäre es im Sinne der eindeutigen Vergleichbarkeit der aus den beiden Ausschreibungen resultierenden Angebotsergebnisse angezeigt gewesen, für die Leistungsverzeichnisse ein und dieselbe Version der LBH heranzuziehen. Infolge der von Version zu Version teils unterschiedlichen Positionsangaben bzw. -texte war ein tiefergehender Vergleich nicht möglich.

Für die erste Ausschreibung wurde die vorhandene Version LHB 0011 der Standardisierten Leistungsbeschreibung für den Hochbau herangezogen. Es war aber nicht absehbar, dass die Ausschreibung widerrufen und ein neuerliches Verfahren mit unterschiedlichen Leistungspositionen gegenüber der ersten Ausschreibung durchgeführt wird. Bei diesem Verfahren gelangte die neue Version HB 0012 zur Anwendung.

6.2 Ebenso wie das Leistungsverzeichnis für die erste Ausschreibung war auch jenes der zweiten Ausschreibung unzulänglich. Dies vor allem deshalb, weil von 526 ausgeschriebenen Positionen nur 254 für die Abrechnung benötigt wurden. Die 272 nicht ausgeführten Positionen beliefen sich, gemessen an der Abrechnungssumme, auf rd. 27 %.

Die vom Kontrollamt aufgezeigte Veränderung der ausgeschriebenen Positionen hatte zwei Ursachen. Einerseits erforderte die inzwischen konkretisierte Planung neuer und größerer Gasdruckregelanlagen ein umfassenderes Leistungsverzeichnis. Andererseits führten unternehmensinterne organisatorische Änderungen nach der Ausschreibung zur Entscheidung, Instandhaltungsarbeiten an bestehenden Anlagen verstärkt mit Eigenpersonal abzuwickeln. Vor allem Letzteres war dafür ausschlaggebend, dass viele Positionen nicht zur Ausführung kamen und somit zwangsläufig ein

geringerer Ausnutzungsgrad der Positionen gegeben war.

Wenngleich zur Zeit der Ausschreibung der Umfang der Bauleistungen für die innerhalb eines bestimmten Zeitraumes zu errichtenden bzw. zu adaptierenden Gasdruckregelanlagen nicht genau festgelegt werden konnte, hätte die WG nach Meinung des Kontrollamtes nur jene Positionen ausschreiben sollen, die aus ihrer Erfahrung heraus für die ohnehin gleichartigen Bauwerke der Gasdruckregelanlagen anfielen. Die von der WG eingeschlagene Vorgangsweise, zahlreiche Positionen mit niedrigen Mengen für jegliche Eventualitäten in das Leistungsverzeichnis aufzunehmen, förderte nur die Spekulationsmöglichkeit der Bieter.

Abgesehen davon, dass zur Minimierung der Anzahl von Positionen und zur Vermeidung von Überschneidungen mit der damit verbundenen kalkulatorischen Unsicherheit die Leistungen für die Errichtung und jene für die Adaptierung bzw. Instandsetzung der Bauwerke der Gasdruckregelanlagen getrennt hätten ausgeschrieben werden sollen, führte auch bei den Leistungen für die Adaptierung die Aufnahme zahlreicher Positionen für Eventualitäten zu einer spekulativen Preisbildung.

Die mangelhafte Erstellung des Leistungsverzeichnisses zeigte sich auch darin, dass trotz der hohen Anzahl an Positionen nicht erfasste Leistungen zusätzlich zur Verrechnung gelangten.

Wegen der genannten Unzulänglichkeiten in der gegenständlichen Ausschreibung war für die Bieter ein wesentlicher Kalkulationsspielraum gegeben, was - wie in der Folge noch dargestellt wird - zu einem Reihungssturz führte.

6.3 Die ausgeschriebenen Bauleistungen für die Gasdruckregelanlagen beinhalteten auch Schlosser-, Spengler-, Dachdecker- und Zimmermannsarbeiten, für welche die Bieter weitgehend keine Befugnis hatten. Die Bietergemeinschaft T./We. ergänzte die ihr fehlende Befugnis insofern, als sie in ihrem Angebot die jeweiligen Subunternehmer bekannt gab. Die Firma M. brachte in ihrem Angebot zum Ausdruck, die Subunternehmer nach Auftragserteilung zu nennen. Seitens der Firma W. wurde - ohne über die

entsprechenden Befugnisse für die Spengler- und Dachdeckerarbeiten zu verfügen - im Angebot darauf verwiesen, sämtliche Arbeiten selbst zu erbringen.

Damit hätten die Angebote der Firmen M. und W. gemäß den einschlägigen Vergabevorschriften, so auch lt. der damaligen Einkaufsordnung der Wiener Stadtwerke, ausgeschieden werden müssen. Was die Eignungskriterien der Bieter (z.B. hinsichtlich der Befugnis) anbelangt, wäre nur ein Angebot, nämlich jenes der Bietergemeinschaft T./We., verblieben und damit lt. Einkaufsordnung auch die zweite Ausschreibung zu widerrufen gewesen.

Die Ausscheidung der Angebote jener Firmen, denen die Befugnisse für Schlosser-, Spengler-, Dachdeckerarbeiten etc. fehlten, wäre richtig gewesen. Da der Billigstbieter die für die Befugnis erforderlichen Unterlagen erbrachte, wurde die Ausschreibung nicht widerrufen.

6.4 Die unzulängliche Angebotsprüfung durch die WG zeigte sich auch dadurch, dass sie es verabsäumte, über die von der Bietergemeinschaft T./We. gegenüber der ersten Ausschreibung vorgenommenen teils erheblichen Preiserhöhungen einiger wesentlicher Positionen Aufklärung zu verlangen, wozu noch kam, dass in der kurzen Zeitspanne zwischen dem ersten und dem zweiten Vergabeverfahren keine vom öffentlichen Auftraggeber zu berücksichtigenden Lohn- und Materialpreiserhöhungen anfielen. Die diesbezüglichen Positionen sind in der nachstehenden Tabelle aufgeführt:

Position	Offenes Verfahren (September 1997)	Nicht offenes Verfahren (Februar 1998)	Erhöhung in %
	Positionspreis in EUR	Positionspreis in EUR	
Schalung Wand beidseitig	72.672,83	95.928,14	32
Lief. + Hinterfüll. Dränschotter	38.516,60	41.423,52	8
Beton Wand 20-30 cm B 300	38.516,60	41.423,52	8
Beton Wand 20-30 cm B 225	36.481,76	39.388,68	8
Baugrubenaushub 0-3,5 m	26.162,22	36.336,42	39
Aufz. malerfertige Flächen	9.592,81	17.223,46	80
Auffüllen B 80	11.627,65	13.081,11	13
Schalung Wand einseitig	7.994,01	9.738,16	22
Schalung Platt. Deckenuntersicht	5.995,51	7.630,65	27

6.5 Weiters unterließ es die WG, die Preise der Bieter für wesentliche Positionen untereinander zu vergleichen.

Ein vom Kontrollamt durchgeführter Vergleich ließ erkennen, dass die das niederste Angebot stellende Bietergemeinschaft T./We. den Großteil der 40 wesentlichen Positionen - nämlich 26 - am teuersten auspreiste. Bei zehn Positionen kam sie reihungsmäßig an die zweite Stelle zu liegen. Lediglich vier Positionen offerierte sie am billigsten, wobei sie die von der WG im Ausmaß von 2.000 m³ ausgeschriebene Position "Aushubmaterial abtransportieren Eluatklasse III", welche nicht zur Ausführung gelangte, im Vergleich zu den Firmen M. und W., deren diesbezügliche Positionspreise sich auf 112.352,20 bzw. auf 278.336,95 EUR beliefen, eklatant niedrig, nämlich mit 50.870,98 EUR, auspreiste.

Seitens des Kontrollamtes war dazu zu bemerken, dass die WG diese Position in das Leistungsverzeichnis noch dazu in einem unverhältnismäßig hohen Ausmaß aufgenommen hatte. Dies deshalb, weil ein der Eluatklasse III zuzuordnendes Aushubmaterial und die damit verbundene Entsorgung bei Bauleistungen für Gasdruckregelanlagen in der Regel nicht anfällt. Anlass zu Bedenken gaben auch die Differenzen zwischen den Preisen der Bieter, wobei anzumerken war, dass bezüglich der Eluatklasse III reelle Preise erst nach Kenntnis des Grades der Verunreinigung des auszuhebenden bzw. zu entsorgenden Aushubmaterials kalkuliert werden können. Im gegenständlichen Fall standen aber nicht einmal die Örtlichkeiten der zu errichtenden bzw. zu adaptierenden Gasdruckregelanlagen fest.

Weiters war festzuhalten, dass die im Ausmaß von 1.000 m³ ausgeschriebene Position "Aushubmaterial abtransportieren Eluatklasse II b", für die der Preis der Bietergemeinschaft T./We. (16.714,75 EUR) ebenfalls beträchtlich, u.zw. um 7.267,29 EUR bzw. 26.525,59 EUR, unter den von den Firmen M. und W. angebotenen Preisen lag, ebenfalls nicht zur Ausführung kam.

Die Positionen betreffend Aushubmaterial der Eluatklassen III und II b werden von WG künftig nur mehr dann ausgeschrieben wer-

den, wenn eine präzisere Ermittlung des Ausmaßes und des Grades der Verunreinigung möglich ist.

Es war auch bemerkenswert, dass bei wesentlichen Positionen, die mit dem Baumeisterkontrahententarif korrespondierten, vor allem die Preise der Bietergemeinschaft T./We. weitgehend (gemessen an den von der Bietergemeinschaft für solche Positionen insgesamt offerierten 343.797,-- EUR um 56.281,-- EUR) über den Tarifansätzen lagen.

Jedenfalls preiste die Bietergemeinschaft T./We. jene auf die Errichtung und Adaptierung von Gasdruckregelanlagen Bezug habenden Positionen, die letztlich anfielen (254 von insgesamt 526 ausgeschriebenen Positionen), am teuersten aus.

Der von der Bietergemeinschaft T./We. auf Grund der Gestaltung des Leistungsverzeichnisses wahrgenommene Kalkulationsspielraum führte jedenfalls, wie bereits erwähnt, zu einem Reihungssturz.

Unter Zugrundelegung der tatsächlich auszuführenden Positionen wäre die Firma W. abrechnungsmäßig weit unter der Bieter- bzw. Arbeitsgemeinschaft T./We zu liegen gekommen, welcher für die auf Basis des in Rede stehenden Rahmenvertrages erbrachten Bauleistungen 1.248.959,07 EUR vergütet wurden. Ohne Berücksichtigung der im Zuge der Bauabwicklung erforderlich gewordenen zusätzlichen Leistungen, die mit 43.045,27 EUR zu beziffern waren, hätte die Firma W. die Bauleistungen für die Errichtung und Adaptierung von Gasdruckregelanlagen um rd. 241.165,-- EUR (wovon rd. 221.803,-- EUR auf die Errichtung von Gasdruckregelanlagen fallen) billiger ausgeführt als die Arbeitsgemeinschaft T./We. Die Firma M. wäre abrechnungsmäßig um rd. 1.260,-- EUR unter der Arbeitsgemeinschaft zu liegen gekommen.

6.6 Abschließend war festzuhalten, dass die Arbeitsgemeinschaft T./We. über die im Zuge der Bauabwicklung erforderlich gewordenen zusätzlichen Leistungen kein Zusatzangebot legte. Die hiefür von der Arge angesprochenen Preise wurden von der WG ohne Prüfung auf Preisangemessenheit bei der Abrechnung akzeptiert.

Eine derartige Vorgangsweise ist infolge innerbetrieblicher Änderungen und der Anbindung an ein SAP-System inzwischen nicht mehr möglich.

7. Zur Vermeidung letztlich unwirtschaftlicher Vergaben sowie zwecks Vorgabe eines eindeutigen Leistungsbildes wurde der WG empfohlen, die Leistungen für die Errichtung und jene für die Adaptierung bzw. Instandhaltung von Gasdruckregelanlagen künftig unter Zugrundelegung realistisch gestalteter Leistungsverzeichnisse getrennt auszuschreiben. Dies auch unter dem Aspekt der unterschiedlichen Größenordnung der genannten Leistungen.

Der Empfehlung des Kontrollamtes wird nachgekommen werden.