



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

DVR: 0000191

StRH SWB - GU 219-1/15

Wiener Netze GmbH, Smart Campus, Prüfung des

1. Bauabschnittes

KURZFASSUNG

Der Stadtrechnungshof Wien unterzog die Bauleistungen über die Baugrubenaushubarbeiten, die Baugrubensicherung und Entsorgung inklusive der Bodenverbesserungsmaßnahmen für das Projekt Smart Campus im 11. Wiener Gemeindebezirk am Gelände des ehemaligen Gaswerks Simmering einer stichprobenweisen Prüfung.

Der Prüfungsschwerpunkt richtete sich auf die Qualität der Ausschreibungsunterlagen, die Abwicklung der Auftragsvergabe, die Durchführung der Abrechnung der Leistungen sowie die Behandlung von Zusatzangeboten.

Die Ausschreibungsunterlagen beinhalteten umfangreiche Pläne, Gutachten und Studien, die als zusätzliche Informationen zum Leistungsverzeichnis den Bieterinnen bzw. Bietern für ihre Angebotskalkulationen zur Verfügung standen. Damit trug die Wiener Netze GmbH bereits im Vorfeld zum positiven Gelingen des Bauvorhabens wesentlich bei.

Verbesserungspotenzial war hinsichtlich der Angebotsprüfung festzustellen, da bei der Prüfung der Angemessenheit der Preise trotz Vorlage der Detailkalkulationen von der späteren Auftragnehmerin eine dokumentierte inhaltliche Prüfung durch die Auftraggeberin nicht erkennbar war. Betreffend die Abrechnung der Leistungen konnten einige in der Ausschreibung vereinbarte Nachweise innerhalb des Einschauezeitraumes nicht vorgelegt werden.

Im Zuge der Bauausführung wurden sowohl von der Auftraggeberin als auch von der Auftragnehmerin Leistungsänderungen vorgeschlagen. Bei der Behandlung der daraus resultierenden Zusatzangebote wurde festgestellt, dass die Begründung für die Leistungsänderungen und die Prüfung des wirtschaftlichen Vorteils für die Auftraggeberin umfassender erfolgen hätte sollen, sowie bei der Herleitung der Mehrkosten die Grundlagen der ursprünglichen Angebotskalkulation verstärkt berücksichtigt hätten werden müssen.

INHALTSVERZEICHNIS

1. Allgemeines	7
2. Projektbeschreibung	8
3. Projektstruktur	8
4. Grundlagen der Ausschreibung	9
5. Feststellungen zu der Leistungsbeschreibung	11
6. Feststellungen zur Abwicklung des Vergabeverfahrens	15
6.1 Die Angebotsöffnung	15
6.2 Die Angebotsprüfung	17
7. Feststellungen zur Abrechnung	19
7.1 Abrechnung Bahntransport	19
7.2 Abrechnung Lkw-Transport	20
7.3 Mengenvergleich Bau-Soll/Bau-Ist	21
8. Feststellungen zu den Zusatzangeboten	24
8.1 Allgemeine Feststellung zu den Zusatzangeboten	24
8.2 Vorlage der Zusatzangebote durch die Auftragnehmerin	25
8.3 Prüfungen der eingereichten Zusatzangebote durch die Auftraggeberin	27
8.3.1 Allgemeines zu den Zusatzangeboten	27
8.3.2 Zum Zusatzangebot Nummer 1: Spundwand bis Niveauperkante	28
8.3.3 Zum Zusatzangebot Nummer 2: Laderampe Bahntransport	29
8.3.4 Zum Zusatzangebot Nummer 3: Kampfmittelerkundung	30
8.3.5 Zum Zusatzangebot Nummer 4: Verkauf Wasserhaltung	30
8.3.6 Schlüsse aus der Einschau in die Zusatzangebote	31
9. Zusammenfassung der Empfehlungen	31

TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1: Ergebnis der Angebotsöffnung	16
-----------------------------------------------	----

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

a	Jahr
Abs	Absatz
ALSAG.....	Altlastensanierungsgesetz
BVergG 2006.....	Bundesvergabegesetz 2006
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
etc.....	et cetera
EU	Europäische Union
EUR.....	Euro
gem.....	gemäß
inkl.	inklusive
kWh.	Kilowattstunde
Lkw	Lastkraftwagen
lt.....	laut
m ²	Quadratmeter
m ³	Kubikmeter
Nr.....	Nummer
o.a.	oben angeführt
ÖNORM.....	Österreichische Norm
OIB	Österreichisches Institut für Bautechnik
Pkt.	Punkt
rd.	rund
s.....	siehe
t	Tonnen
u.a.	unter anderem
u.zw.	und zwar
USt	Umsatzsteuer
Wien Energie Stromnetz GmbH ...	WIEN ENERGIE Stromnetz GmbH
Wiener Netze GmbH	WIENER NETZE GmbH

WStV Wiener Stadtverfassung
z.B. zum Beispiel
z.T. zum Teil

GLOSSAR

ALSAG-Beitrag

Der Altlastensanierungsbeitrag ist eine zweckgewidmete Abgabe, die für die Entsorgung, Verfüllung bzw. Verbringung von bestimmten Abfallarten eingehoben wird.

Altlast der Priorität 1

Auf Basis einer Gefährdungsabschätzung des Bundesumweltamtes wird für jede Altlast eine Prioritätenklasse (1 bis 3) festgelegt, wobei 1 die höchste Dringlichkeit zur Sanierung darstellt.

Baurestmassen

Gemäß den Bestimmungen der Deponieverordnung handelt es sich um Materialien, die bei Bau- und Abbruchtätigkeiten anfallen, ausgenommen Baustellenabfälle. Baurestmassen wie Bodenaushub, Betonabbruch, Asphaltaufbruch und mineralischer Bauschutt fallen bei Bau- oder Abbrucharbeiten an. Diese müssen gesammelt und einer ordnungsgemäßen Behandlung (Wiederverwendung, Verwertung, Beseitigung, etc.) zugeführt werden.

Eigenerklärung

Zum Nachweis der Eignung (Befugnis, Zuverlässigkeit und Leistungsfähigkeit) können nach den Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes Bieterinnen bzw. Bieter Eigenerklärungen vorlegen, womit belegt wird, dass sie die von der Auftraggeberin bzw. vom Auftraggeber verlangten Eignungskriterien erfüllen und die festgelegten Nachweise auf Aufforderung unverzüglich beibringen können.

Inertabfall

Gemäß den Bestimmungen der Deponieverordnung handelt es sich um Abfälle, die keinen wesentlichen physikalischen, chemischen oder biologischen Veränderungen unterliegen; Inertabfälle lösen sich nicht auf, brennen nicht und reagieren nicht in anderer Weise physikalisch oder chemisch, sie bauen sich nicht biologisch ab und beeinträchtigen nicht andere Materialien, mit denen sie in Kontakt kommen, in einer Weise, die zu einer Umweltbeeinträchtigung führen oder sich negativ auf die menschliche Gesundheit auswirken können. Die gesamte Auslaugbarkeit und der Schadstoffgehalt der Abfälle und die Ökotoxizität des Sickerwassers müssen unerheblich sein und dürfen insbesondere nicht die Qualität von Oberflächenwasser oder Grundwasser gefährden.

Passivhausstandard

Als Passivhaus wird ein Gebäude mit einer Energiekennzahl von bis zu 10 kWh/m²/a (nach der Berechnungsmethode des OIB) bzw. bis zu 15 kWh/m²/a (nach Berechnung des "Passivhaus Projektierungspakets") definiert.

Schlüsselnummer

System zur Unterteilung der Abfallarten in Kategorien

PRÜFUNGSERGEBNIS

Der Stadtrechnungshof Wien unterzog die Vergabe und Abrechnung der Bauleistungen für den 1. Bauabschnitt des Smart Campus 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.

1. Allgemeines

1.1 Der Stadtrechnungshof Wien unterzog die Auftragsvergabe und Abrechnung der Bauleistungen über die Baugrubenaushubarbeiten, die Baugrubensicherung und Entsorgung inkl. der Bodenverbesserungsmaßnahmen für das gegenständliche Projekt einer stichprobenweisen Prüfung. Der Smart Campus soll der Wiener Netzen GmbH ab dem Jahr 2016 als Zentrale dienen und befindet sich im 11. Wiener Gemeindebezirk am Gelände des ehemaligen Gaswerks Simmering. Auf diesem Standort entstehen u.a. neue Verwaltungs- und Betriebsgebäude samt Werkstätten für Kraftfahrzeuge, Lagerräume und eine Einstellhalle für Lkw.

Die damalige Wien Energie Stromnetz GmbH beauftragte zur Leistungsabwicklung der Bauleistungen zwei verschiedene Generalunternehmerinnen. Die Generalunternehmerin 1 war im Wesentlichen für die Erdarbeiten zuständig, die Generalunternehmerin 2 für die Errichtung des Gebäudes. Berichtsgegenständlich waren jene Leistungen, die mit den Erdarbeiten verbunden waren.

1.2 Die Prüfungsschwerpunkte bildeten die Einschau in die Ausschreibungsunterlagen, die Abwicklung der Vergabe, die stichprobenweise Prüfung der Abrechnungsunterlagen und die Behandlung der Zusatzangebote. An dieser Stelle sei angemerkt, dass die Unterlagen von der Wiener Netze GmbH als Rechtsnachfolgerin der Wien Energie Stromnetz GmbH in gut strukturierter und übersichtlicher Form elektronisch zur Verfügung gestellt wurden.

Die Prüfbefugnis des Stadtrechnungshofes Wien gegenüber den Wiener Netzen GmbH leitete sich aus § 73b Abs 2 WStV ab.

2. Projektbeschreibung

Bei der Planung des Smart Campus wurde besonderer Wert auf eine ressourcenschonende und energiesparende Bauweise gelegt. So wurde angestrebt, einen großen Teil des Aushubmaterials mit der Bahn wegzuschaffen, anstatt - wie dies üblich ist - die gesamte Menge mit Lkw zu verführen. Diese Möglichkeit bot sich deshalb an, weil das Gelände des Bauprojektes direkt an die Ostbahn anschließt. Durch diese Vorgangsweise sollte sowohl der ökologischen Komponente Rechnung getragen werden als auch die Anrainerinnen bzw. Anrainer durch Vermeidung von Lärm- und Staubbelastung möglichst wenig beeinträchtigt werden.

Erklärtes Ziel war es, dass der nach Passivhaus-Standards zu errichtende Smart Campus mit einer Bruttogeschoßfläche von rd. 96.000 m² den Großteil seines Energieverbrauchs selbst decken sollte. Dafür hat künftig u.a. eine Photovoltaikanlage auf dem Dach für die Erzeugung von Strom zu sorgen und die Warmwasseraufbereitung wird über Solarthermie erfolgen. Die Raumtemperatur im Gebäude soll über ein Heizsystem mit Nutzung des Grundwassers erreicht werden. Diese Arbeiten waren vom Auftrag der Generalunternehmerin 2 erfasst und nicht berichtsgegenständlich, zumal die Errichtung dieses Gebäudes im Zeitpunkt der Prüfung noch im Gang war. Die Errichtung des Smart Campus soll im Jahr 2016 abgeschlossen sein.

3. Projektstruktur

Die Wiener Netze GmbH als Rechtsnachfolgerin der Wien Energie Stromnetz GmbH bediente sich verschiedener externer Firmen zur Projektabwicklung, insbesondere zur Erstellung der Ausschreibungsunterlagen, der Vergabe der Leistungen, deren Abrechnung sowie zur Behandlung von Zusatzangeboten. Aus diesem Grund wurden verschiedene Firmen mit der Generalplanung, der örtlichen Bauaufsicht, der Projektsteuerung sowie dem Projektmanagement beauftragt.

4. Grundlagen der Ausschreibung

4.1 Die Leistungsbeschreibung und das konstruktive Leistungsverzeichnis waren auf Grundlage zahlreicher Pläne und inhaltsreicher Gutachten aufgebaut.

Dem Leistungsverzeichnis zu den Erdarbeiten war u.a. zu entnehmen, dass die Belastungen des Grundwassers und des Bodens im und um den Bereich des Gaswerks Simmering ab 1993 intensiv untersucht wurden und gaswerksspezifische Verunreinigungen im Untergrund sowie im Grundwasser des Betriebsstandortes und im Grundwasserabstrom festgestellt worden waren. Als Ergebnis der im Jahr 1997 ergänzenden, umfangreichen - durch das seinerzeitige Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie beauftragte - Untersuchung konnten teilweise extreme Kontaminationen vor allem im unmittelbaren Nahbereich wichtiger Anlagenteile gefunden werden. Dies führte dazu, dass das Gaswerksareal im Jahr 2000 zur Altlast der Priorität 1 erklärt wurde.

Da sich auf dem vorgesehenen, überwiegend industriell genutzten Baugelände ein ehemaliger Gasspeicher und eine alte Teerzisterne befanden, war den Ausschreibungsunterlagen auch ein extern erstelltes umfangreiches Gutachten über die voraussichtlich anzutreffenden Bodenverhältnisse beigelegt. Daraus war u.a. zu entnehmen, dass auf dem Bauplatz künstliche Anschüttungen und Befestigungen früherer Baumaßnahmen anzutreffen sind. Dabei handelt es sich um Kiese, Sand, Schluffe, Beton, Stahlbeton, Ziegel, Schlacke etc. Unterhalb dieser künstlichen Anschüttungen werden Ausande und Aulehme sowie Kiese mit Sandzwischenlagen, das aus dem früheren Überschwemmungsgebiet der unregulierten Donau stammt, anzutreffen sein. Weiters wurde auf das schwankende Grundwasserniveau in Abhängigkeit der Jahreszeit um bis zu zwei Metern hingewiesen.

Die wichtigsten Ergebnisse der "Bodenchemischen Untersuchung" für die Zuteilung des Aushubmaterials in einzelne Deponieklassen waren in einem "Vorläufigen grundlegenden Beurteilungsnachweis gem. § 11 Abs 6 Deponieverordnung 2008" vom 12. Oktober 2012 zusammengefasst und lagen der Ausschreibung bei.

4.2 Der Ausschreibung angeschlossen wurde ferner ein Gutachten über die Maßnahmen der Wasserhaltung zur Absenkung des Grundwasserspiegels während der Bauzeit für die Aushubarbeiten, da die Fundierung des Kellergeschosses des Hauptgebäudes unterhalb des Niveaus des Grundwasserspiegels liegt.

Während des Zweiten Weltkriegs war das Baugelände auch von Luftangriffen betroffen. Um eine grundsätzliche Kampfmittelfreiheit des Baugeländes vor Baubeginn der Aushubarbeiten festzustellen, wurde eine Voruntersuchung in Auftrag gegeben und dieses umfangreiche Gutachten mit Empfehlungen für die Durchführung der Aushubarbeiten den Bieterinnen bzw. Bietern für die Erstellung ihrer Kalkulation zur Verfügung gestellt.

Die Ausschreibungsunterlagen wurden durch Beilegen von Einbautenplänen, die über die Lage und Tiefe sowie Art, Form und Material von Kanälen, Leitungen, Schächten etc. informierten, ergänzt.

4.3 Die Belastung für Umwelt und Anrainerinnen bzw. Anrainer und die günstige Lage der Baustelle direkt an den Bahngleisen der Ostbahn haben die Wiener Netze GmbH dazu veranlasst, einen umweltfreundlichen Transport mit der Bahn zu prüfen. Es war zwar davon auszugehen, dass ein vollständiger Abtransport des anfallenden Aushubmaterials mit der Bahn nicht realisierbar ist, es wurde aber ein hoher Bahnanteil angestrebt.

Daher ließ die damalige Wien Energie Stromnetz GmbH von einem auf Logistik spezialisierten Unternehmen eine Machbarkeitsstudie erstellen, wie das Aushubmaterial mit der Bahn abtransportiert werden kann. In diesem Gutachten, das der Ausschreibung beigelegt wurde, war eine geeignete Gesamtaushubmenge für den Bahntransport von rd. 120.000 t Bodenaushub, rd. 70.000 t Inertabfall und rd. 105.000 t Baurestmassen zu entnehmen. Der Abtransport dieser Gesamtmenge in der Höhe von 295.000 t, hätte eine durchschnittliche Transportleistung der Bahn pro Tag von rd. 3.470 t bei angenommenen 85 Arbeitstagen erfordert.

Wie aus der Studie hervorging, hätte die gesamte Aushubmenge rein rechnerisch betrachtet mit der Bahn abtransportiert werden können. Durch externe Einflussfaktoren, wie z.B. die Dauer der Gleisnutzung sowie die begrenzte Anzahl von Deponien mit Gleisanschluss, wurde von der externen Firma empfohlen, im Leistungsverzeichnis einen Anteil für den Transport mit der Bahn von mindestens einem Drittel der Gesamtaushubmenge, d.h. mindestens rd. 100.000 t in der Ausschreibung verpflichtend vorzusehen. Ein von den Bieterinnen bzw. Bietern höherer angebotener Anteil sollte positiv bewertet werden. Wie die Einschau zeigte, wurde diese Anregung in der Ausschreibung nicht berücksichtigt, sondern lediglich der Abtransport mit der Bahn in Höhe von 100.000 t in das Leistungsverzeichnis aufgenommen.

5. Feststellungen zu der Leistungsbeschreibung

5.1 Ein zentrales Element bei der Gestaltung der Ausschreibungsunterlagen ist die Wahl der Art der Leistungsbeschreibung. Dabei besteht die Möglichkeit, die Leistung konstruktiv oder funktional auszuschreiben.

Die Gesamtleistungen für die Baugrubenaushubarbeiten, die Baugrubensicherung und Entsorgung inkl. der Bodenverbesserungsmaßnahmen wurden in einer konstruktiven Leistungsbeschreibung so aufgegliedert, dass in den einzelnen Positionen des Leistungsverzeichnisses nur Leistungen gleicher Art und Preisbildung aufschienen. Die zugehörige Massenberechnung für die einzelnen Positionen wurde von der Generalplanerin unter Mitwirkung der Wiener Netze GmbH erstellt.

Für die Beschreibung oder Aufgliederung der Leistungen sind gem. § 97 Abs 2 BVergG 2006 für öffentliche Auftraggeberinnen bzw. Auftraggeber geeignete Leitlinien wie z.B. standardisierte Leistungsbeschreibungen heranzuziehen. 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. Eine solche Verpflichtung zur Verwendung geeigneter Leitlinien findet sich für Sek-

torenauftraggeberinnen bzw. Sektorenauftraggeber im Bundesvergabegesetz jedoch nicht.

Dennoch wurde das Leistungsverzeichnis augenscheinlich auf Basis der einschlägigen standardisierten Leistungsbeschreibung für den Siedlungswasserbau erstellt. Die Prüfung des Stadtrechnungshofes Wien ergab allerdings, dass die Einzelleistungen überwiegend in Form von Positionen, welche aus frei formulierten Texten bestanden, erfasst wurden.

Frei formulierte Positionen sollten aus Sicht des Stadtrechnungshofes Wien auf Ausnahmefälle beschränkt werden, da die Verwendung standardisierter Positionstexte sowohl den Aufwand der Bieterinnen bzw. Bieter bei der Erstellung der Angebote als auch jenen der Auftraggeberinnen bzw. Auftraggeber bei der Angebotsprüfung und Angebotsauswertung minimieren hilft.

Die Verwendung von standardisierten Positionen bietet auf Seite der Auftraggeberin bzw. des Auftraggebers weiters den Vorteil, dass das Risiko von mangelhaft formulierten Leistungsinhalten der jeweiligen Positionen vermieden wird.

5.2 Die Ausschreibungsunterlagen waren insgesamt als qualitativ hochwertig anzusehen. Einige Bestimmungen im Leistungsverzeichnis gaben Anlass zu einer Empfehlung.

So war im Leistungsverzeichnis beispielsweise angeführt, dass Positionen, welche zwar in der standardisierten Leistungsbeschreibung für den Siedlungswasserbau enthalten sind, aber nicht in das Leistungsverzeichnis übernommen wurden, die spätere Auftragnehmerin bzw. den späteren Auftragnehmer nicht zu nachträglichen Forderungen aus diesem Titel berechtigen würden. Solche Leistungen wären in ausgeschriebene Positionen einzurechnen.

Ebenso fand sich eine Bestimmung, wonach die Auftragnehmerin bzw. der Auftragnehmer keine Mehrkostenforderungen durch Verzögerungen im Zuge des Aushubs hinsichtlich unterirdischer Einbauten, Chemismus oder durch Kriegsmittelerkundungen

stellen können wird. Durch Verzögerungen würde die Bauzeit nicht verlängert werden und es wäre darauf zu achten, dass Forcierungen, Mehrpersonaleinsatz sowie Mehrgerateeinsätze in die entsprechenden Positionen einzukalkulieren seien.

Zu diesen frei formulierten Texten war anzumerken, dass sie nach Ansicht des Stadtrechnungshofes Wien nicht im Einklang mit den Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes standen, weil die Ausschreibungsunterlagen u.a. so auszuarbeiten sind, dass die Preise ohne Übernahme nicht kalkulierbarer Risiken von den Bieterinnen bzw. Bietern ermittelt werden können (§ 235 Abs 3 BVergG 2006).

Die angeführten Formulierungen ließen Zweifel an der Erfüllung dieser Gesetzesbestimmung aufkommen, weshalb empfohlen wurde, bei der Erstellung von Leistungsverzeichnissen darauf zu achten, keine Regelungen mit möglicherweise unkalkulierbaren Risiken aufzunehmen.

5.3 Wie die Recherche des Stadtrechnungshofes Wien ergab, werden in den einschlägigen standardisierten Leistungsbeschreibungen (sowohl für den Siedlungswasserbau als auch für den Hochbau) die Leistungen für Aushubarbeiten nach Positionen in Kubikmetern ausgeschrieben. Dies hat den Vorteil, dass das Ausmaß rechnerisch aufgrund der Geometrie des Aushubkörpers leicht ermittelt werden kann. In weiterer Folge werden nach diesen Standardleistungsbeschreibungen auch das Laden und der Abtransport sowie die Deponierung des Aushubmaterials nach Kubikmetern verrechnet.

Zwar wurde bei der gegenständlichen Ausschreibung die Verrechnung der Aushubarbeiten mit der Mengeneinheit in Kubikmetern, allerdings das Laden sowie der Transport des Aushubmaterials nach frei formulierten Positionen in Tonnen ausgeschrieben. Die Wiegung sollte entsprechend den Ausschreibungsunterlagen, nach einer genau vorgegeben und ausgeklügelten Prozessablaufbeschreibung, entweder auf der baustelleneigenen Brückenwaage oder auf der Waage der Deponie, auf welche das Aushubmaterial verführt worden war, durchgeführt werden.

Es war vorgesehen, lediglich das für die chemische Analyse zur Bestimmung des Deponietyps auf der Baustelle zwischengelagerte Material dort zu wiegen. Dieses Material war sodann auf eine entsprechende Deponie zu verführen. Das übrige Aushubmaterial, für das keine chemische Analyse erforderlich war, sollte ohne Wiegung auf der Baustelle direkt auf Deponien verbracht und erst dort gewogen werden.

Wie die Einschau ergab, wurden diese Bestimmungen über die Wiegung des Aushubmaterials bei der Abwicklung des Bauvorhabens nicht eingehalten, da sämtliche Wiegen auf der Baustelle vorgenommen wurden.

Da Teile des Aushubmaterials auf der Baustelle wieder eingebaut wurden, andere Teile mit der Bahn abtransportiert und der Rest mit Lkw auf verschiedene Deponien sowie auf andere Baustellen verführt wurde, waren Mehrfachwiegen von Aushubmaterial auf der Baustelle nicht gänzlich auszuschließen. Auch war eine durchgängige Kontrolle der Verbringung des Aushubmaterials auf Deponien nicht mehr gewährleistet, zumal von der Wiener Netze GmbH Wiegescheine der Deponien nur teilweise vorgelegt werden konnten.

Aus diesem Grund wurde der Wiener Netze GmbH empfohlen, nachzuprüfen, ob die in den Ausschreibungsunterlagen vertraglich vereinbarten Verwertungs- oder Entsorgungsnachweise vollständig vorliegen.

5.4 Wesentliche Bestandteile der Ausschreibung waren die Transportleistungen des Aushubmaterials. Die Bestimmungen hierfür fanden sich in einer frei formulierten Unterleistungsgruppe. Darin hieß es in den Vorbemerkungen zu dieser Unterleistungsgruppe u.a. "Abtransport von Aushubmaterial zu einer ordnungsgemäßen Verwertung oder auf eine Deponie mit Unterscheidung nach Deponietypen. In den Positionen wird zwischen Transportkosten und Annahmekosten der Deponie unterschieden. Die Annahmekosten sind von der Auftragnehmerin bzw. vom Auftragnehmer zu tragen. Ihr bzw. ihm obliegt es auch, die Anlage zu wählen."

Danach folgten mehrere Positionen über die Behandlung des Aushubmaterials unter Zuordnung nach Deponietypen. Diese Positionen waren unterteilt in Transportkosten des Aushubmaterials und Kosten über die Behandlung des Aushubmaterials. Nähere Angaben über den Leistungsinhalt über die Behandlung des Aushubmaterials waren in den Positionen nicht vorhanden.

Für den Stadtrechnungshof Wien war aus den frei formulierten Positionen nicht eindeutig erkennbar, welche Leistungen in den Positionen über die "Kosten Behandlung Aushubmaterial" tatsächlich vergütet werden.

In der Standardleistungsbeschreibung für den Siedlungswasserbau wird für die Verbringung des Aushubmaterials entsprechend den Deponietypen zwischen Transportkosten des Aushubmaterials und den Deponiekosten unterschieden. Kosten für die Behandlung des Aushubmaterials sind dort als eigene Positionen nicht vorgesehen.

Die beschriebenen Umstände führten zur Empfehlung, die Vorgaben der Standardleistungsbeschreibungen umfassend zu übernehmen.

5.5 In Umsetzung der Ergebnisse des o.a. Gutachtens wurden in den Positionen für die Entsorgung des Aushubmaterials für den Bahntransport in der Ausschreibung folgende Mengen genannt: 40.000 t Bodenaushub, 30.000 t Inertabfall und 30.000 t Baurestmassen, somit in Summe 100.000 t für den Abtransport mit der Bahn.

6. Feststellungen zur Abwicklung des Vergabeverfahrens

6.1 Die Angebotsöffnung

Die Wiener Netze GmbH ebenso wie ihre Vorgängerin die Wien Energie Stromnetz GmbH war als öffentliche Auftraggeberin im Sinn des Bundesvergabegesetzes zu werten. Sie führte ein offenes Verfahren im Oberschwellenbereich nach den Bestimmungen des Sektorenbereichs zur Vergabe eines Dienstleistungsauftrages im Zusammenhang mit dem Baugrubenaushub, der Baugrubensicherung und der Entsorgung des ausgehobenen Materials durch.

Der berichtsgegenständliche Auftrag wurde als Dienstleistungsauftrag im Sinn des Bundesvergabegesetzes qualifiziert, weil im Rahmen des Auftrages der Dienstleistungsanteil (Transport-/Entsorgungsleistungen) wertmäßig den Bauleistungsanteil (Baugrubenaushub, Baugrubensicherung) überschreitet, u.zw. in einem Verhältnis von rd. 60 % zu 40 %.

Wenngleich die damalige Wien Energie Stromnetz GmbH als Sektorenauftraggeberin im Oberschwellenbereich frei zwischen einem offenen Verfahren, einem nicht offenen Verfahren nach vorherigem Aufruf zum Wettbewerb und einem Verhandlungsverfahren nach vorherigem Aufruf zum Wettbewerb frei wählen konnte, wählte sie ein offenes Verfahren. Der Stadtrechnungshof Wien begrüßte diese Vorgangsweise, da ein offenes Verfahren in der Regel einen größeren Wettbewerb erzielt, was sich in niedrigeren Preisen widerspiegeln sollte.

Die Kundmachung war EU-weit erfolgt, die Angebotsöffnung fand am 24. Jänner 2013 statt. Alle Bieterinnen machten von ihrem Recht Gebrauch, Vertreterinnen bzw. Vertreter zur Angebotsöffnung zu entsenden. Die Zuschlagsfrist betrug fünf Monate. Acht Angebote wurden fristgerecht abgegeben. Entsprechend den Unterlagen wurden den Vorschriften des Bundesvergabegesetzes entsprechend Name und Geschäftssitz der Bieterinnen, der jeweilige Angebotspreis sowie die Zahlungsbedingungen verlesen. Dies deshalb, weil den Bieterinnen bzw. Bietern in der Ausschreibung die Möglichkeit eingeräumt wurde, ausschließlich in Kombination mit einem Skonto eine kürzere Zahlungsfrist als vorgegeben anzubieten.

Tabelle 1: Ergebnis der Angebotsöffnung

Bieterin	Angebotspreis in EUR
Angebot A	13.467.967,13
Angebot B	14.865.211,19
Angebot C	15.188.538,59
Angebot D	15.190.630,18
Angebot E	16.179.845,78
Angebot F	16.963.709,76
Angebot G	17.097.568,80
Angebot H	17.770.037,06
(Ohne Berücksichtigung etwaiger angebotener Skonti. Diese und alle anderen im Bericht angeführten Beträge verstehen sich ohne USt).	

Quelle: Stadtrechnungshof Wien

6.2 Die Angebotsprüfung

6.2.1 Die damalige Wien Energie Stromnetz GmbH nahm die Prüfung der Angebote auf Vollständigkeit sowie die Eignungsprüfung der Bieterinnen vor. Zu erwähnen war, dass von allen Bieterinnen Eigenerklärungen abgegeben wurden.

Im Zuge der Angebotsprüfung wurden verschiedene Bieterinnen aufgefordert, die abgegebene Eigenerklärung durch zusätzliche Eignungsnachweise zu belegen. Die verlangten Nachweise wurden fristgerecht übergeben, sodass die Befugnis, Zuverlässigkeit und Leistungsfähigkeit von allen Bieterinnen gegeben war.

Die wirtschaftliche Prüfung der Angebote wurde von der Generalplanerin vorgenommen. Dabei wurde geprüft, ob die Angebote rechnerisch richtig ausgepreist und sämtliche Positionen des Leistungsverzeichnisses angeboten wurden.

6.2.2 Wie dies üblich ist, wurden die Preise der ersten drei Angebote einer genaueren Betrachtung unterzogen. Durch Vergleich der Preise anhand des erstellten Preisspiegels fiel auf, dass die Preise der Bieterinnen teilweise stark voneinander abwichen. Im Prüfbericht wurden von der Generalplanerin beispielhaft 20 Positionen mit großen Abweichungen zu den anderen beiden Angeboten angeführt. Daher wurde die Bieterinnengemeinschaft, welche das Angebot A gelegt hatte, aufgefordert, Kalkulationsnachweise zu bestimmten Positionen des Leistungsverzeichnisses vorzulegen.

Wenngleich die rechnerische Prüfung der Preise nicht zu kritisieren war, erkannte der Stadtrechnungshof Wien dennoch ein gewisses Verbesserungspotenzial bei der Prüfung über die Angemessenheit der Preise. So war zwar zu begrüßen, dass von der Bieterinnengemeinschaft, welche das Angebot A gelegt hatte, Kalkulationsformblätter zu bestimmten Positionen nachgefordert wurden, jedoch war aus diesen Kalkulationsformblättern kaum eine betriebswirtschaftlich erklär- und nachvollziehbare Preisbildung zu ersehen, da lediglich inhaltlich die ohnehin bereits im Angebot angegebene Preisaufteilung in den Anteil "Lohn" und in den Anteil "Sonstiges", angeführt waren. Daher vertrat der Stadtrechnungshof Wien die Ansicht, dass in solchen Fällen die Bieterin bzw. der Bieter aufgefordert werden sollte, die Detailkalkulation durch Angaben aller direkt zu-

ordenbaren Personal-, Material-, Geräte- und Fremdleistungskosten sowie nachvollziehbare Aufwands- und Verbrauchsansätze zu ergänzen.

Daher wurde eine diesbezügliche Empfehlung ausgesprochen, wonach aus einer nachträglich eingeforderten Detailkalkulation über die Preisbildung der Bieterinnen bzw. Bieter nachvollziehbare Angaben über die Zusammensetzung der Preisanteile hervorgehen sollten.

6.2.3 Bei vier Bieterinnen bzw. Bieterinnengemeinschaften wurde im Zuge der Angebotsprüfung festgestellt, dass in den gesondert ausgeschriebenen Positionen der Altlastenbeiträge die angebotenen Preise von den gesetzlich festgelegten ALSAG-Beiträgen z.T. erheblich abwichen. Dieser Umstand war auch Gegenstand eines Nachprüfungsverfahrens beim damaligen Vergabekontrollsenat Wien, der bestätigte, dass ein Abweichen von der gesetzlich festgelegten Höhe des ALSAG-Beitrages unzulässig ist und daher diese Bieterinnen vom Vergabeverfahren auszuschließen gewesen wären. Somit wären vier Bieterinnen bzw. Bieterinnengemeinschaften - die letztlich nicht beauftragt wurden - auszuscheiden gewesen.

Das Vergabegremium der Wiener Netze GmbH setzte sich aus mehreren Vertretern der Auftraggeberin, einem Vertreter der Projektsteuerung und einem der Generalplanerin zusammen. Das Vergabegremium beschloss, die Bestbieterin mit ihrer Angebotssumme in Höhe von 13.467.967,13 EUR mit den ausgeschriebenen Leistungen zu beauftragen. Die Angebotssumme lag rd. 13 % unter der Kostenschätzung.

Nach Versendung der Zuschlagsentscheidung innerhalb der Stillhaltefrist wurde erneut ein Nachprüfungsantrag beim damaligen Vergabekontrollsenat Wien eingebracht, dem zwar mangels Antragslegitimation nicht stattgegeben wurde, aber u.a. zur Folge hatte, dass sich der Baubeginn um rd. drei Monate verzögerte, sodass sich das ursprünglich vorgesehene Bauende von Mitte Dezember 2013 auf Ende Februar 2014 verschob.

Letztendlich wurde dem Angebot A am 25. Juni 2013 der Zuschlag erteilt und mit 15. Juli 2013 mit den Bauarbeiten begonnen.

7. Feststellungen zur Abrechnung

7.1 Abrechnung Bahntransport

7.1.1 Wie bereits erwähnt war in den Ausschreibungsunterlagen angeführt, dass mindestens 100.000 t Aushubmaterial mit der Bahn zu verführen sei. Die Einschau in die Abrechnung ergab, dass hingegen nur rd. 74.000 t Aushubmaterial durch den Bahntransport weggeschafft wurden.

Im Zuge der Bautätigkeit wurde durch eine Projektänderung die Errichtung eines Zählergebäudes sowie einer Stützmauer, in Summe rd. 15.000 m³ Aushub, nicht ausgeführt. Dennoch hätte die vorgegebene Mindestmenge des Bahntransportes nach Ansicht des Stadtrechnungshofes Wien eingehalten werden können. Warum der Abtransport des Aushubmaterials mit der Bahn mit 31. Oktober 2013 eingestellt wurde, war den Unterlagen nicht zu entnehmen. Das vorhandene Aushubmaterial wurde nach diesem Datum nur mehr mit Lkw verführt, obwohl noch rd. 58.500 t geeignetes Material für den Bahntransport vorhanden gewesen wäre. Wie Berechnungen des Stadtrechnungshofes Wien ergaben, hätten durch die Weiterführung des Bahntransportes weitere rd. 1.200 Fuhren mit dem Lkw eingespart werden können.

Dazu befragt merkte die Wiener Netze GmbH an, dass entgegen den Vorgaben in den Ausschreibungsunterlagen entschieden wurde, lediglich rd. ein Viertel des Aushubmaterials mit der Bahn wegzuschaffen. Aus Kostengründen hätte man nach Erreichen dieses Ziels mit den nunmehr verringerten Mengen an Aushubmaterial die Verfuhr mittels Lkw vorgenommen.

Im Leistungsverzeichnis fand sich in den Vorbemerkungen zu "Baustellenentsorgung und Transporte, Ausmaß und Verrechnung" folgende Bestimmung:

"Grundsätzlich wird unterschieden zwischen auf der Baustelle wieder einzubauendem und abzutransportierendem Material ... Die Vergütung erfolgt auf Basis einer Massenbilanz. Die abzutransportierende Kubatur entspricht der Summe der eingebauten Fremd-

materialien (wie Austauschmaterial, Bettungsmaterial, Frostkoffermaterial, Straßen- und Wegbefestigung und dergleichen) zuzüglich des Volumens des Baukörpers."

7.1.2 Im gegebenen Zusammenhang fiel auf, dass die Auftragnehmerin keine Massenbilanz erstellt hatte, obwohl dies in der Ausschreibung bedungen war. Unter einer Massenbilanz wird eine rechnerische Gegenüberstellung der Kubaturen der Aushubmengen zu den Mengen von Hinterfüllungen und eventuellen Aufschüttungen verstanden. Die Differenz ergibt die Größenordnung der Verfuhrleistungen.

Nur auf diese Art und Weise ist eine Kontrolle möglich, ob die in Rechnung gestellten Transportmengen der Verfuhrleistungen in Tonnen in Relation zu den abgerechneten Mengen in Kubikmetern Aushubmaterial plausibel sind.

In diesem Zusammenhang wurde empfohlen, von der damaligen Auftragnehmerin eine nachvollziehbare Massenbilanz aufstellen zu lassen, wie dies in der Ausschreibung bedungen worden war.

7.2 Abrechnung Lkw-Transport

7.2.1 In den Ausschreibungsunterlagen war der Arbeitsablauf über die Verfuhr des Aushubmaterials genau beschrieben. Angegeben waren die Schlüsselnummern nach der Spezifikation des Aushubmaterials, welches über die installierte Baustellenwaage zur Wiegung zu führen und welches Aushubmaterial erst auf der Deponie zur Wiegung gelangen sollte. Warum bei der Durchführung der Verfuhrleistungen von diesen Vorgaben abgegangen wurde und sämtliches Aushubmaterial über die Baustellenwaage geführt wurde, war für den Stadtrechnungshof Wien nicht nachvollziehbar.

Obwohl die verrechneten Tonnagen der Verfuhrleistungen von der örtlichen Bauaufsicht bestätigt wurden, war aus der baustellenintern geführten Entsorgungsdatenbank, die wie soeben beschrieben in Abänderung zu den Vorgaben in den Ausschreibungsunterlagen die Grundlage für die Abrechnung der Verfuhrleistungen bildete, Mängel und Unklarheiten zu entnehmen. So wurden beispielsweise Bahntransporte über eine Deponie verrechnet, die über keinen Bahnanschluss verfügt, bzw. wurden Verfuhrleistungen

durch Lkw auf eine Deponie mit Bahnanschluss verrechnet, die aufgrund der Zeitangaben der einzelnen Verfuhrleistungen durch ein Zeit-, Wegdiagramm nicht erreichbar waren. Daher forderte der Stadtrechnungshof Wien die Wiener Netze GmbH auf, den Abtransport der Aushubmenge mit der Bahn durch die Wiegescheine der Deponiebetreiberin bzw. des Deponiebetreibers zu belegen.

7.2.2 Entgegen den Bestimmungen der Ausschreibungsunterlagen wurden keine Wiegescheine der Betreiberin bzw. des Betreibers der jeweiligen Deponie beigebracht, sondern lediglich eine Aufstellung über die Anzahl der Waggons nach Kubikmetern Waggonbeladung vorgelegt.

Da lt. Ausschreibungsbestimmungen die Vorlage von Wiegescheinen der Deponiebetreiberin bzw. des Deponiebetreibers vertraglich vereinbart war, wurde die Empfehlung ausgesprochen, die Nachreichung bei der Auftragnehmerin einzufordern.

7.2.3 Wie aus weiteren Aufstellungen des Stadtrechnungshofes Wien hervorging, wurden auch rd. 23.200 t Aushubmaterial mit unterschiedlichen Schlüsselnummern auf verschiedene Baustellen in Wien verbracht (z.B. Seestadt Aspern, Terminal Inzersdorf, Baustelle Arsenal, Tierquartier, Wiedner Gürtel).

Dieser Umstand führte zur Empfehlung zur Einholung von Bestätigungen der örtlichen Bauaufsicht über die ordnungsgemäße Entsorgung bzw. Verbringung des Aushubmaterials.

7.3 Mengenvergleich Bau-Soll/Bau-Ist

7.3.1 Die Durchsicht der Abrechnungsunterlagen zeigte, dass es bei einigen Positionen zu wesentlichen Mengenänderungen gekommen war.

Ein durchgeführter Vergleich der ausgeschriebenen Mengen zu den in der Schlussrechnung abgerechneten Mengen der rd. 140 Positionen ergab, dass bei 33 Positionen die Mengen um mehr als 20 % überschritten und bei 47 Positionen die Mengen um mehr als 20 % unterschritten wurden.

Da die Mengen in den Ausschreibungsunterlagen aufgrund des Projektstandes nur annähernd ermittelt werden können, sind Abweichungen von den tatsächlich ausgeführten Mengen üblich. Durch erhebliche Mengenabweichungen in den Positionen kann es zu einem Missverhältnis des Vergütungsanspruches zur Leistung kommen, der zu Lasten der Auftraggeberin bzw. des Auftraggebers oder der Auftragnehmerin bzw. des Auftragnehmers gehen kann.

Daher ist in den allgemeinen Vertragsbestimmungen der Wiener Stadtwerke für Bauleistungen vorgesehen, dass - sofern nichts anderes vereinbart ist - bei Über- oder Unterschreitungen der im Vertrag angegebenen Menge einer Position um mehr als 20 % über Verlangen einer Vertragspartnerin bzw. eines Vertragspartners ein neuer Einheitspreis für die tatsächlich ausgeführte Menge unter Berücksichtigung der Mehr-/Minderkosten zu vereinbaren ist, wenn dies kalkulationsmäßig auf bloße Mengenänderung zurückzuführen ist. Diese Bestimmung wurde in Anlehnung an die ÖNORM B 2110 übernommen.

Beim gegenständlichen Vertrag wurde davon abweichend vereinbart, dass für die Änderung/Reduzierung von Massen sowie für den gänzlichen Entfall einzelner Positionen keine Entschädigung gewährt wird und auch kein Anspruch auf Änderung/Anpassung der Einheitspreise besteht.

Mit dieser von den allgemeinen Vertragsbestimmungen der Wiener Stadtwerke für Bauleistungen abweichenden Bestimmung nahm sich die Wiener Netze GmbH die Möglichkeit zu prüfen, ob Mengenabweichungen kalkulatorische Auswirkungen auf die angebotenen Preise der jeweiligen Leistungen haben und daraus aufgrund der Mengenänderungen gegebenenfalls günstigere Preise zu erzielen gewesen wären.

7.3.2 Als Beispiel für eine mögliche Vereinbarung neuer Einheitspreise führte der Stadtrechnungshof Wien die Positionen 0201011102A "Vorhaltekosten eigener Baubetrieb" und aus der Position 0201011102C "Vorhaltekosten SIGE Baubetrieb" an. Die ausgeschriebenen Mengen dieser Positionen basierten auf der ursprünglich festgelegten

Bauzeit von 32 Wochen. Die Auftragnehmerin hatte somit die Kosten für den Betrieb der Baustelle (Personal und Geräte) auf diese Menge umzulegen. Durch die Verlängerung der Bauzeit um 11 Wochen auf insgesamt 44 Wochen wäre zu prüfen, ob die Leistungs- und Mengenansätze der angebotenen Einheitspreise beider Positionen für die Verlängerung um 11 Wochen auch im vollen Umfang zu vergüten wären. Dies deshalb, weil bei der Verlängerung der Bauzeit eine geringere Anzahl an Personal und Geräten für die Leistungserbringung erwartet werden konnte.

Die Auftragnehmerin hätte ein prüffähiges Zusatzangebot über die Höhe der Bauzeitüberschreitung zu legen und die Wiener Netze GmbH auf Basis der ursprünglichen Kalkulationsannahmen diese zu prüfen gehabt.

Mit dem dargestellten Beispiel sollte gezeigt werden, dass bei Beibehaltung der allgemeinen Vertragsbestimmungen der Wiener Stadtwerke für Bauleistungen durch Vereinbarung neuer, niedrigerer Preise Preisvorteile erwartet werden können.

Aus diesem Grund wurde empfohlen, in Zukunft die Regelungen der allgemeinen Vertragsbestimmungen der Wiener Stadtwerke für Bauleistungen unverändert zu übernehmen.

7.3.3 Eine vom Stadtrechnungshof Wien durchgeführte Gegenüberstellung der insgesamt 273 ausgeschriebenen Positionen im Leistungsverzeichnis zu den in der Schlussrechnung angeführten Positionen ergab, dass rd. ein Drittel der Positionen in der Schlussrechnung nicht mehr aufschienen. Die Gründe hierfür waren vor allem, dass durch die von der Auftraggeberin angeordneten Leistungsänderungen Positionen des Leistungsverzeichnisses entweder gänzlich entfielen, oder in die Beauftragung zusätzlicher Positionen mündeten.

Daher wurde vom Stadtrechnungshof Wien eine weitere Vergleichsberechnung der ausgeschriebenen mit den abgerechneten Mengen durchgeführt, wobei die Preise aller Bieterinnen bzw. Bieter miteinbezogen wurden. Dieser Vergleich zeigte, dass trotz Ver-

änderungen der ausgeschriebenen Leistungen und Positionsmengen kein Reihungssturz eingetreten war.

7.3.4 Das Ansuchen der Generalunternehmerin 1 um Übernahme der fertiggestellten Leistungen an die Auftraggeberin erging am 4. April 2014. Die förmliche Übernahme der Leistungen wurde am 25. April 2014 durchgeführt.

Die Abrechnung der Leistungen wurde mit der Schlussrechnung vom 15. Mai 2014 in der Höhe von rd. 9.228.600,-- EUR ausgewiesen und beinhaltete auch die Summe der Abrechnung von 16 Zusatzangeboten.

Wie der Stadtrechnungshof Wien feststellte, schienen die Positionen über die ALSAG-Beträge in der Schlussrechnung nicht auf. Auf Nachfragen gaben die Wiener Netze GmbH bekannt, dass diese in der Höhe von rd. 933.600,-- EUR in eigenen Rechnungen angewiesen wurden.

8. Feststellungen zu den Zusatzangeboten

8.1 Allgemeine Feststellung zu den Zusatzangeboten

8.1.1 Einem Bauvertrag liegen grundsätzlich umfangreiche Ausschreibungsunterlagen zugrunde, anhand derer die Bieterinnen bzw. Bieter ihre Angebotspreise ermitteln. Das Bau-Soll stellt die vertraglich vereinbarte Leistungsschuld der Auftragnehmerin bzw. des Auftragnehmers dar. Diese ergibt sich aus dem Werkvertrag, insbesondere aus dem Leistungsverzeichnis, beigelegten Plänen, Baubeschreibungen, technischen und rechtlichen Vertragsbestimmungen, Gutachten sowie weiteren Beschreibungen der Umstände der Leistungserbringung.

Leistungsänderungen durch Abweichungen zwischen Bau-Soll und Bau-Ist sowie die Beauftragung zusätzlicher Leistungen sind auch bei sorgfältiger Erstellung der Ausschreibungsunterlagen vielfach unvermeidbar.

Notwendige Abweichungen in der Ausführungsphase, die aus der Sphäre der Auftraggeberin bzw. des Auftraggebers stammen, können auf Seite der Auftragnehmerin bzw.

des Auftragnehmers zu Mehrkosten führen, da sie beispielsweise die Änderung der Baumethode oder einen Produktivitätsverlust implizieren. Solche Abweichungen begründen die Forderung auf Vertragsanpassung bzw. die Vorlage von Mehrkostenforderungen durch die Auftragnehmerin bzw. den Auftragnehmer.

8.1.2 Beim gegenständlichen Bauvorhaben wurde einigen Alternativvorschlägen der Auftragnehmerin betreffend die Ausführung seitens der Wiener Netze GmbH zugestimmt. Weiters wurden im Laufe der Leistungserbringung durch Projektänderungen verschiedene Zusatzangebote nötig, die teilweise auf einen höheren Grad der Planungsgenauigkeit zurückzuführen waren. Durch die Wiener Netze GmbH wurden auch teilweise Leistungen aus terminlichen Überlegungen an die Generalunternehmerin 1 übertragen, anstatt diese wie geplant von der Generalunternehmerin 2 ausführen zu lassen.

Begründet wurden diese Leistungserbringungen von der Wiener Netze GmbH im Wesentlichen damit, dass der Auftragnehmerin (Generalunternehmerin 1) freie Ressourcen zur Verfügung gestanden wären und wie bei der berichtsgegenständlichen Vergabe auch bei der Vergabe der Generalunternehmerin 2 mit Verzögerungen durch Einsprüche bei der zuständigen Vergabekontrollbehörde gerechnet worden sei.

8.2 Vorlage der Zusatzangebote durch die Auftragnehmerin

8.2.1 Bei den eingereichten Zusatzangeboten der Auftragnehmerin waren zwar die näheren Umstände der Leistungsabweichungen angeführt, die zur Legung des Zusatzangebotes berechtigten, konkrete Angaben auf die Auswirkung der vereinbarten Bauzeit fehlten jedoch.

In diesem Zusammenhang sprach der Stadtrechnungshof Wien die Empfehlung aus, von der Auftragnehmerin bzw. vom Auftragnehmer in der Begründung zur Legung eines Zusatzangebotes auch konkrete Angaben einzufordern, ob die Zusatzleistungen oder Änderungen der beauftragten Leistungen eine Verlängerung bzw. Verkürzung der Ausführungsfrist zur Folge haben.

8.2.2 Die preisliche Nachweisführung bei Zusatzangeboten hat grundsätzlich auf Basis der Preise aus dem Werkvertrag zu erfolgen. Wie bereits im Pkt. 6.2.2 erwähnt, waren auch aus den zugehörigen Kalkulationsformblättern der Zusatzangebote kaum betriebswirtschaftlich erklär- und nachvollziehbare Preisbildungen erkennbar.

Im Rahmen der wirtschaftlichen Beurteilung eines Zusatzangebotes wären daher u.a. die kalkulatorischen Ansätze der Auftragnehmerin bzw. des Auftragnehmers anhand der diesbezüglichen Kalkulationsformblätter einzufordern und zu überprüfen gewesen.

In diesem Zusammenhang sprach der Stadtrechnungshof Wien die Empfehlung aus, von der Auftragnehmerin bzw. vom Auftragnehmer, die bzw. der ein Zusatzangebot einreicht, besser nachvollziehbare bauwirtschaftliche Nachweisführungen zur Beurteilung der Höhe der Mehrkostenforderung zu verlangen.

8.2.3 Aufgefallen ist weiters, dass in den eingereichten Zusatzangeboten auch Positionen enthalten waren, die bereits im ursprünglichen Leistungsverzeichnis des Angebotes beauftragt waren.

Diese Vorgangsweise, Positionen, welche im ursprünglichen Leistungsverzeichnis enthalten sind, auch in Zusatzangebote zu übernehmen, erachtete der Stadtrechnungshof Wien für nicht zweckmäßig, weil in Zusatzangeboten üblicherweise nur Leistungen aufgrund von Leistungsabweichungen aufgenommen werden, die nicht ausgeschrieben wurden.

Empfohlen wurde daher, in Zusatzangeboten nur jene Positionen aufzunehmen, die aufgrund einer Leistungsabweichung zusätzlich erforderlich wurden und im ursprünglichen Leistungsverzeichnis nicht enthalten waren.

8.3 Prüfungen der eingereichten Zusatzangebote durch die Auftraggeberin

8.3.1 Allgemeines zu den Zusatzangeboten

Die gegenständlichen Zusatzangebote wurden in Abstimmung mit der Wiener Netze GmbH von der Generalplanerin in technischer Hinsicht und von der Projektsteuerung in kaufmännischer Hinsicht geprüft.

Jedes Zusatzangebot wurde von der Projektsteuerung, der örtlichen Bauaufsicht sowie durch die Wiener Netze GmbH als Auftraggeberin geprüft und freigegeben. In diesem Zusammenhang war positiv zu vermerken, dass die an der Prüfung von Zusatzangeboten Beteiligten (Wiener Netze GmbH, Projektsteuerung und örtliche Bauaufsicht) ein übersichtliches Formular - "Beschluss- und Entscheidungsvorlage" genannt - verwendeten, aus dem die für die Beurteilung des Zusatzangebotes relevanten Informationen grundsätzlich hervorgehen sollten.

In diesem Formular waren anzugeben:

- eine Beschreibung über die zusätzlich erforderlichen Leistungen,
- eine Begründung der Leistungsabweichung gegenüber der Ausschreibung,
- welche Auswirkungen auf das Projekt zu erwarten waren,
- die Ursachen der Änderung sowie die Veranlasserin bzw. der Veranlasser,
- allenfalls notwendige Entscheidungen der Auftraggeberin,
- wann die Genehmigung bzw. Ablehnung durch die Auftraggeberin zu erfolgen hat,
- ob bei der Leistungsabweichung eine Qualitäts- bzw. Quantitätsänderung vorliegt,
- wie sich die Leistungsabweichung auf die Auftragssumme auswirkt (Mehr- oder Minderkosten),
- welche Auswirkungen die Leistungsabweichung auf die Projekttermine (Planungs- bzw. Ausführungstermine) erwarten lassen.

Den formellen Abschluss dieses Formulars bildeten das Datum und die Unterschrift mit Angabe über die Freigabe bzw. Ablehnung dieses Zusatzangebotes durch die Wiener Netze GmbH, die örtliche Bauaufsicht sowie die Projektsteuerung.

Bei der stichprobeweisen Einschau über die Prüfung der eingereichten Zusatzangebote war die Herleitung der Mehrkosten auf Grundlage der ursprünglichen Angebotskalkulation z.T. nicht ersichtlich und auch dem Formular - "Beschluss- und Entscheidungsvorlage" - nicht zu entnehmen.

Da eine Prüfung aller Zusatzangebote unter Berücksichtigung der Verflechtung der zusätzlichen Positionen mit den Bestimmungen und den Positionen der Ausschreibung sowie der Abrechnung den zeitlichen Rahmen der Einschau wesentlich überschritten hätte, wurden lediglich die ersten vier Zusatzangebote näher überprüft. Dazu kam, dass alle 16 eingereichten Zusatzangebote ähnlich aufgebaut waren und die Prüfung seitens der Projektbeteiligten in der gleichen Weise erfolgte.

8.3.2 Zum Zusatzangebot Nummer 1: Spundwand bis Niveauperkante

In der Ausschreibung war vorgesehen, dass eine geböschte und mit Spritzbeton versehene Baugrubensicherung auf ein festgelegtes Niveau herzustellen sei. Von diesem Niveau ausgehend war eine Baugrubenumschließung mit Stahlspundbohlen durchzuführen. Da diese nach Fertigstellung der Aushubarbeiten im Baugrund verbleiben sollten und als Baugrubenumschließung für die Arbeiten für die Generalunternehmerin 2 zur Verfügung stehen sollte, fand sich in den Ausschreibungsunterlagen eine Aufzählungsposition über den Eigentumsübergang durch Ankauf der Spundbohlen seitens der Wiener Netze GmbH.

In Abänderung der Baugrubensicherung in der Ausführungsphase wurde anstatt der ausgeschriebenen, abgeböschten und mit Spritzbeton versehenen Baugrubensicherung auch dieser Bereich durch Verlängerung der ohnehin herzustellenden Spundwände bis an die bestehende Geländeoberkante ausgeführt. Die Mehrfläche der Spundwände wurde von der Auftragnehmerin durch die Position "Spundbohlen ziehen" und "Spundbohlen Miete bis Bauende GU 2" in diesem Zusatzangebot angeboten und von der Auftraggeberin anerkannt. Mit dem Begriff "GU 2" wurde die Generalunternehmerin 2 bezeichnet.

Für den Stadtrechnungshof Wien stellte sich die Frage, wie die Preisangemessenheit über die Höhe des Mietpreises der Spundbohlen ohne konkrete zeitliche Angaben über die Mietdauer oder durch Vorlage anderer prüffähiger Angaben geprüft wurde, da eine konkrete Angabe über die Mietdauer fehlte und lediglich an das Bauende der Generalunternehmerin 2 gebunden war.

Weiters war bemerkenswert, dass im Zusatzangebot die Position für das Ziehen der Spundbohlen anerkannt wurde, obwohl diese erst nach Vertragsende der Generalunternehmerin 1 von der Generalunternehmerin 2 gezogen wurden. In einer diesbezüglichen Besprechung teilte die Wiener Netze GmbH dem Stadtrechnungshof Wien mit, dass diese irrtümlich anerkannten Kosten in Höhe von rd. 13.700,-- EUR von der Auftragnehmerin bereits zurückgezahlt worden seien.

Nach Ansicht des Stadtrechnungshofes Wien wäre in diesem Zusammenhang auch zu prüfen gewesen, ob durch den Entfall einer geböschten Baugrubensicherung durch die Herstellung dieser Baugrubensicherung mit Spundbohlen bei der Position "Baugrubenaushub geböscht" nicht ein Minderpreis zu lukrieren gewesen wäre.

8.3.3 Zum Zusatzangebot Nummer 2: Laderampe Bahntransport

Der Studie über den Bahntransport war zu entnehmen, dass die Beladung der Wagons durch Errichtung einer Verladeanlage mit Förderband erfolgen sollte. Die Anlage war so vorgesehen, dass eine Ladekapazität von mindestens 8 m³ pro Minute und die Beladung eines Zuges in 60 bis maximal 80 Minuten durchführbar wäre. Diese Verladeart wurde in der Ausschreibung durch eigene Positionen aufgenommen.

In Abänderung der angebotenen Leistungen wurde ein Zusatzangebot über die Herstellung einer Verladerampe durch Sicherung mit Spundbohlen von der Auftragnehmerin vorgeschlagen und durch die Auftraggeberin auch zugestimmt.

Für den Stadtrechnungshof Wien war sowohl die Anerkennung des Umfangs dieser Leistungsänderung durch die Auftraggeberin als auch die Prüfung der Preisangemes-

senheit der Pauschalposition nicht nachvollziehbar, da diese Leistungsänderung durch die vorhandenen Positionen in der Ausschreibung abgedeckt war.

8.3.4 Zum Zusatzangebot Nummer 3: Kampfmittelerkundung

Der Ausschreibung wurde den Bieterinnen bzw. Bietern für die Erstellung ihrer Kalkulation ein umfangreiches Gutachten einer grundsätzlichen Kampfmittelfreiheit des Baugeländes mit Empfehlungen für die Durchführung der Aushubarbeiten zur Verfügung gestellt. Dieses Gutachten wurde durch die gleiche Firma erstellt, welche die Kampfmittel Sondierungen für die spätere Generalunternehmerin 1 durchführte. In den Ausschreibungsunterlagen war die gesamte Baufläche mit einem Ausmaß von 30.000 m² angegeben. Von der Auftragnehmerin wurde hierfür ein außergewöhnlich niedriger Preis angeboten, der auch im Zuge der vertieften Angebotsprüfung aufgefallen war. Zwar wurde der Nachweis durch Vorlage der Detailkalkulation eingefordert, jedoch unterblieb eine nachvollziehbare Prüfung der Angaben in der Detailkalkulation.

Bemerkenswert fand der Stadtrechnungshof Wien jedenfalls, dass aus den Unterlagen des Zusatzangebotes nicht ersichtlich war, welche zusätzlichen Leistungen gegenüber den Angaben in den Ausschreibungsunterlagen erforderlich waren. Im Zuge der Prüfung des eingereichten Pauschalbetrages auf Preisangemessenheit wurde dieser ohne Angaben von Gründen um mehr als die Hälfte gekürzt. Ob dafür die Preisgrundlagen des Hauptangebotes ausschlaggebend waren, war mangels Dokumentation nicht nachvollziehbar.

8.3.5 Zum Zusatzangebot Nummer 4: Verkauf Wasserhaltung

In den Vorbemerkungen der Ausschreibung zu den Maßnahmen der Wasserhaltung in der Baugrube war in der Position 01010018BZ u.a. angeführt, dass die Pumpen und auch sämtliche andere Bestandteile des Wasserhaltungssystems in das Eigentum der Wiener Netze GmbH übergehen.

Für den Stadtrechnungshof Wien war bei diesem Zusatzangebot nicht ersichtlich, wie die o.a. Ausschreibungsbestimmung bei der Anerkennung der Höhe des Kaufpreises berücksichtigt wurde. Offen blieb auch, ob geprüft wurde, ob bzw. wie die spätere Ge-

neralunternehmerin 1 diese Ausschreibungsbestimmung bei der Kalkulation der Positionspreise in ihrem Angebot bereits berücksichtigt hatte und ob das Zusatzangebot aus diesem Grund abzulehnen gewesen wäre. Auch wäre zu prüfen gewesen, welche Auswirkung der Kauf der Wasserhaltung durch die Wiener Netze GmbH auf die Abrechnung der ausgeschriebenen Positionen hat.

8.3.6 Schlüsse aus der Einschau in die Zusatzangebote

Als Conclusio der stichprobenweisen Einschau in die Zusatzangebote hielt der Stadtrechnungshof Wien fest, dass im Sinn einer besseren Nachvollziehbarkeit von der Auftragnehmerin vorgeschlagene Abweichungen von den Ausschreibungsvorgaben im Hinblick auf einen daraus resultierenden Vorteil für die Auftraggeberin eingehender dokumentiert und begründet werden sollten. Abweichungen vom Bau-Soll wären unter Berücksichtigung der ursprünglichen Angebotskalkulation des Bauvertrages und des tatsächlichen Bauablaufes auf ihre Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit eingehender zu überprüfen. Über das Ergebnis dieser Prüfung sollte jedenfalls eine entsprechende nachvollziehbare Dokumentation angelegt werden.

9. Zusammenfassung der Empfehlungen

Empfehlung Nr. 1:

Bei der Erstellung von Leistungsverzeichnissen sollten möglichst wenige frei formulierte Positionen aufgenommen werden und vermehrt auf Positionen aus standardisierten Leistungsbeschreibungen zurückgegriffen werden (s. Pkt. 5.1 und Pkt. 5.4).

Stellungnahme der Wiener Netze GmbH:

Die Wiener Netze GmbH wird diese Empfehlung bei den nächsten Ausschreibungen bzw. der Erstellung von Leistungsverzeichnissen soweit wie möglich berücksichtigen.

Empfehlung Nr. 2:

Bei der Erstellung von Leistungsverzeichnissen sollte verstärkt darauf geachtet werden, keine Regelungen mit möglicherweise unkalkulierbaren Risiken aufzunehmen (s. Pkt. 5.2).

Stellungnahme der Wiener Netze GmbH:

Im Rahmen der gegenständlichen Ausschreibung wurden die Unterlagen selbstverständlich intern und extern geprüft, wobei die verwendeten Formulierungen nicht als Überwälzung unkalkulierbarer Risiken eingeschätzt wurden.

Darüber hinaus wurden potenziellen Bieterinnen bzw. Bietern im Zeitraum der Angebotslegung mehrere Rückfragemöglichkeiten eingeräumt.

Die Wiener Netze GmbH wird jedoch in Zukunft noch mehr Augenmerk auf dieses Thema legen.

Empfehlung Nr. 3:

Die Wiener Netze GmbH sollte nachprüfen, ob die in den Ausschreibungsunterlagen vertraglich vereinbarten Verwertungs- oder Entsorgungsnachweise vollständig vorliegen (s. Pkt. 5.3).

Stellungnahme der Wiener Netze GmbH:

Die Wiener Netze GmbH hat über die örtliche Bauaufsicht die Verwertungs- und Entsorgungsnachweise eingefordert. Diese liegen zwischenzeitlich vor.

Empfehlung Nr. 4:

Wenn von Bieterinnen bzw. Bietern Kalkulationsformblätter zu verschiedenen Positionen im Leistungsverzeichnis nachgefordert werden, sollte verstärktes Augenmerk darauf gelegt werden, dass aus diesen auch die für eine Prüfung der Preise relevanten Informationen hervorgehen (s. Pkt. 6.2.2).

Stellungnahme der Wiener Netze GmbH:

Die Wiener Netze GmbH wird in Zukunft mehr Augenmerk auf die ausreichende inhaltliche Präzisierung der Unterlagen zur nachträglichen Prüfung der Preisangemessenheit legen.

Empfehlung Nr. 5:

Von der Auftragnehmerin sollte - wie dies im Leistungsvertrag vereinbart war - eine Massenbilanz verlangt werden (s. Pkt. 7.1.2).

Stellungnahme der Wiener Netze GmbH:

Der Wiener Netze GmbH liegt zwischenzeitlich eine von der Auftragnehmerin erstellte Massenbilanz vor.

Empfehlung Nr. 6:

Die Vorlage von Wiegescheinen der Deponiebetreiberinnen bzw. der Deponiebetreiber war lt. Ausschreibungsbestimmungen vertraglich vereinbart. Daher sollte die Nachreichung bei der Auftragnehmerin eingefordert werden (s. Pkt. 7.2.2).

Stellungnahme der Wiener Netze GmbH:

Der Wiener Netze GmbH liegen zwischenzeitlich die Wiegescheine der Deponiebetreiberinnen bzw. Deponiebetreiber vor.

Empfehlung Nr. 7:

Die örtliche Bauaufsicht sollte der Auftraggeberin über eine ordnungsgemäße Entsorgung bzw. Verbringung des Aushubmaterials auf andere Baustellen eine Bestätigung abgeben (s. Pkt. 7.2.3).

Stellungnahme der Wiener Netze GmbH:

Der Wiener Netze GmbH liegt zwischenzeitlich eine Bestätigung der örtlichen Bauaufsicht vor.

Empfehlung Nr. 8:

Die Regelungen der allgemeinen Vertragsbestimmungen der Wiener Stadtwerke für Bauleistungen sollten unverändert übernommen werden und Abweichungen davon nur in begründeten Ausnahmefällen vorgenommen werden (s. Pkt. 7.3.2).

Stellungnahme der Wiener Netze GmbH:

Grundsätzlich handelt es sich bei den allgemeinen Vertragsbestimmungen der Wiener Stadtwerke für Bauleistungen um allgemeine Vertragsbestimmungen, von denen in Ausnahmefällen abgewichen werden kann. Sollten darin projektspezifische und/oder rechtliche Ergänzungen bzw. Abänderungen erforderlich sein, wird sich die Wiener Netze GmbH in Zukunft eingehend mit den wirtschaftlichen Auswirkungen dieser Ergänzungen bzw. Abänderungen auseinandersetzen.

Empfehlung Nr. 9:

In der Begründung der Auftragnehmerin bzw. des Auftragnehmers zur Legung eines Zusatzangebotes sollten auch konkrete Angaben enthalten sein, ob die Zusatzleistungen oder Änderungen der beauftragten Leistungen eine Verlängerung bzw. Verkürzung der Ausführungsfrist zur Folge haben (s. Pkt. 8.2.1).

Stellungnahme der Wiener Netze GmbH:

Die Wiener Netze GmbH setzt diese Empfehlung bereits in der Projektphase "Errichtung" des gegenständlichen Bauvorhabens um und wird sie auch bei künftigen Projekten berücksichtigen.

Empfehlung Nr. 10:

Von der Auftragnehmerin bzw. vom Auftragnehmer, die bzw. der ein Zusatzangebot einreicht, sollten besser nachvollziehbare bauwirtschaftliche Nachweisführungen zur Beurteilung der Höhe der Mehrkostenforderung verlangt werden (s. Pkt. 8.2.2).

Stellungnahme der Wiener Netze GmbH:

Die Wiener Netze GmbH ist bemüht, bei künftigen Projekten diese Empfehlung zu berücksichtigen.

Empfehlung Nr. 11:

In Zusatzangebote sollten nur jene Positionen aufgenommen werden, die aufgrund einer Leistungsabweichung zusätzlich erforderlich wurden und im ursprünglichen Leistungsverzeichnis der Beauftragung nicht enthalten waren (s. Pkt. 8.2.3).

Stellungnahme der Wiener Netze GmbH:

Die Wiener Netze GmbH setzt diese Empfehlung bereits in der Projektphase "Errichtung" des gegenständlichen Bauvorhabens um und wird sie auch bei künftigen Projekten berücksichtigen.

Empfehlung Nr. 12:

Im Sinn einer besseren Nachvollziehbarkeit sollten von der Auftragnehmerin vorgeschlagene Abweichungen von den Ausschreibungsvorgaben im Hinblick auf einen daraus resultierenden Vorteil für die Auftraggeberin eingehender dokumentiert und begründet werden. Daher sollten Abweichungen vom Bau-Soll unter Berücksichtigung der ursprünglichen Angebotskalkulation des Bauvertrages und des tatsächlichen Bauablaufes auf ihre Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit eingehender überprüft werden. Über das Ergebnis dieser Prüfung sollte jedenfalls eine entsprechende nachvollziehbare Dokumentation angelegt werden (s. Pkt. 8.3.6).

Stellungnahme der Wiener Netze GmbH:

Die Wiener Netze GmbH ist bemüht, diese Empfehlung bereits in der Projektphase "Errichtung" des gegenständlichen Bauvorhabens umzusetzen, soweit dies im Rahmen der Pauschalbeauftragung möglich ist.

Der Stadtrechnungshofdirektor:

Dr. Peter Pollak, MBA

Wien, im November 2015