der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXI. GP

Reihe Bund 2001/4

Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes

Zweiter Teilbericht

Auftragsvergaben im Bundesstraßenbau und Bundeshochbau

Rechnungshof Zl 860.012/002-Pr/8/01

Reihe Bund 2001/1	Sonderbericht des Rechnungshofes über die Bankenaufsicht
Reihe Bund 2001/2	Nachtrag zum Tätigkeitsbericht des Rechnungshofes über das Jahr 1999
Reihe Bund 2001/3	Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes über die Lehrlingsoffensive der Bundesregierung, Euroteam–Gruppe

Auskünfte
Rechnungshof
1033 Wien, Dampfschiffstraße 2
Telefon (00 43 1) 711 71 - 8466
Fax (00 43 1) 712 49 17
E-Mail presse@rechnungshof.gv.at

Impressum

Herausgeber:	Rechnungshof 1033 Wien, Dampfschiffstraße 2 http://www.rechnungshof.gv.at
Redaktion und Grafik:	Rechnungshof
Druck:	Wiener Zeitung Digitale Publikationen GesmbH
Herausgegeben:	Wien, im Juli 2001

Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes

über

Auftragsvergaben im Bundesstraßenbau und Bundeshochbau

Zweiter Teilbericht

Inhalt

Seite

VORBEMERKUNGEN A

Prüfungsgegenstand 1
Erster Teilbericht 1
Zweiter Teilbericht
Prüfungsablauf 1
Auswahlmethode 2
Vorlage an den Nationalrat 3
Darstellung des Prüfungsergebnisses 3

BMVIT/ BMWA Bundesministerien für Verkehr, Innovation und Technologie sowie für Wirtschaft und Arbeit

Auftragsvergaben bei Bundesstraßenbau– und Bundeshochbauvorhaben im Bundesland Kärnten, der Alpen Straßen AG, der Bundesbaudirektion Wien, des damaligen BMwA und der Bundesimmobiliengesmb H

Kurzfassung 5

BMVIT Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie

Bundesstraßenbau

Vergaben des Amtes der Kärntner Landesregierung
Grundsätzliches 7
Bieterverhalten 7
Qualität der Leistungsverzeichnisse 8
Qualität der Planung 9
Ausschreibungsvorgaben 9
Angebotsprüfung 9
Unzulässiger Zuschlag 10
Bauabwicklung 10

Vergaben der Alpen Straßen AG
Grundsätzliches 12
Angebotsvorgaben 12
Doppelausschreibung von Leistungen 14
Wechsel des Vergabeverfahrens 15
Angebotseröffnung 15
Angebotsprüfung und Auftragserteilung 16

Bundeshochbau

Vergaben des Amtes der Kärntner Landesregierung (Bundesgebäudeverwaltung I)

Grundsätzliches 17
Niederschrift, Angebotseröffnung 17
Verwahrung der Angebotsunterlagen 17
EDV–Datenträgeraustausch 18
Angebotsprüfungen 18
Ausscheidungskriterien, Zuschlag 18
Veränderung von Einheitspreisen in Originalangeboten 19
Qualität der Leistungsverzeichnisse 20
Nachtragsangebote 20
Planänderungen 21
Wahlpositionen 21
Planung und Ausschreibung 22
Gebäudegründung mit Pfählen 23
Bauvertrag, Bauaufsicht 23

Vergaben der Bundesgebäudeverwaltung II Klagenfurt

Grundsätzliches 24
Aufbewahrung 24
Leistungsverzeichnisse 24
Auftragsabwicklung 24
Qualitätskontrolle 25

Vergaben der Bundesbaudirektion Wien für Wien, Niederösterreich und Burgenland

Grundsätzliches 25
Bieterverhalten 25
Planungsqualität, Ausschreibungswiderruf 26
Auftragsänderungen 26
Qualität der Leistungsverzeichnisse 27
Formale Angebotsprüfung 27
Technische und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit 28
Vertiefte Angebotsprüfung 29
Unzulässige Zuschlagserteilungen 30
Wartungsleistungen 30
Zuschlagsleistungen 30
Bauherrnfunktion 31
Abrechnung 31

Vergaben des damaligen BMwA

Grundsätzliches 32
Vergabeverfahren 32
Zuschlagserteilungen 34
Anhängeaufträge 35

Seite

Vergaben der BundesimmobiliengesmbH
Grundsätzliches 35
Bieterverhalten 36
Nachlass 36
Angebotseröffnung 37
Angebotsprüfung 37
Qualität der Leistungsverzeichnisse 39
Bieterlücken 39
Auftragsabwicklung 40
Folgekosten geänderter Bauweise 41
Abrechnung 41

BMVIT/ BMWA
Bundesministerien für Verkehr, Innovation und Technologie sowie für Wirtschaft und Arbeit

Zusammenfassende Feststellungen

Überblick 43
Mängelarten 44
Mängelanalyse und Beurteilung
Allgemeines 44
BMVIT – Bundesstraßenbau 44
BMWA – Bundeshochbau 45

Standpunkt des BMVIT 47

Standpunkt des BMWA 47

Schlussbemerkungen 49

Anhang
Entscheidungsträger

Alpen Straßen AG 53
BundesimmobiliengesmbH 55

D

Vorbemerkungen

Prüfungsgegenstand

Aufgrund gerichtlicher Schritte gegen Bauunternehmungen wegen illegaler Preisabsprachen überprüfte der RH aufgrund eines Ersuchens vom 4. Mai 1998 des damaligen Bundesministers für wirtschaftliche Angelegenheiten, Dr Hannes Farnleitner, die Praxis der Auftragsvergabe in den Bereichen Bundesstraßenbau (im Zuständigkeitsbereich des nunmehrigen BMVIT) und Bundeshochbau (im Zuständigkeitsbereich des nunmehrigen BMWA).

Erster Teilbericht

Der erste Teilbericht über das Ergebnis dieser Gebarungsüberprüfung (Reihe Bund 2000/3) wurde dem Nationalrat im Juni 2000 vorgelegt und behandelte im Wesentlichen die Vergaben des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung, des Amtes der Burgenländischen Landesregierung und des Amtes der Salzburger Landesregierung in Bereichen des Bundesstraßenbaues und des Bundeshochbaues sowie die Vergaben der Bundesgebäudeverwaltung II Linz–Salzburg im Bereich des Bundeshochbaues.

Zweiter Teilbericht

Prüfungsablauf

Entsprechend dem Prüfungsersuchen führte der RH im Bereich Bundesstraßenbau von März bis Oktober 1999 sowie im Bereich Bundeshochbau von September 1998 bis Juli 1999 beim Amt der Kärntner Landesregierung, bei der Bundesgebäudeverwaltung II Klagenfurt, der Bundesbaudirektion Wien für Wien, Niederösterreich und Burgenland, beim damaligen BMwA (in Bezug auf die Neubauten der Unterkünfte für die Grenzgendarmerie), bei der Alpen Straßen AG und bei der BundesimmobiliengesmbH Gebarungsüberprüfungen durch.

Zu den für den Bereich Bundesstraßenbau zwischen August und Dezember 1999 sowie für den Bereich Bundeshochbau zwischen Oktober 1999 und Jänner 2000 zugeleiteten Prüfungsmitteilungen nahmen das damalige BMwA, das Amt der Kärntner Landesregierung, die genannte Bundesbaudirektion und die BundesimmobiliengesmbH zwischen Dezember 1999 und Februar 2000 (Bundesstraßenbau) sowie zwischen Dezember 1999 und Mai 2000 (Bundeshochbau) Stellung. Der RH gab seine Gegenäußerungen zwischen März 2000 und November 2000 ab.

Der RH gab im April 2000 seine Prüfungsfeststellungen über den Bereich Bundesstraßenbau dem BMVIT sowie über den Bereich Bundeshochbau dem BMWA bekannt. Dazu nahmen das BMWA im August 2000 und das BMVIT im November 2000 Stellung. Der RH gab im November und Dezember 2000 Gegenäußerungen ab.

Auswahlmethode

Das Ersuchen des damaligen Bundesministers für wirtschaftliche Angelegenheiten, Dr Hannes Farnleitner, die Auftragsvergaben des Bundesstraßenbaues und Bundeshochbaues zu überprüfen, erforderte wegen des großen Umfanges der Vergaben im Bundesbauwesen eine Aufbereitung des Datenmaterials dieser Geschäftsfälle und die Erarbeitung einer entsprechenden Auswahlmethode. Im Hinblick auf die zu prüfenden abrechnungsrelevanten Auswirkungen der Vergabefälle berücksichtigte der RH hiebei Bauhauptaufträge über 3 Mill ATS und Professionistenaufträge über 1,5 Mill ATS.

Der RH ging bei der Auswahl der Vergabefälle davon aus, dass sie sich hinsichtlich möglicher Fehlerarten und Fehlerhäufigkeiten deutlich unterscheiden. Mit Hilfe eines EDV–unterstützten Auswahlverfahrens wurden die zu prüfenden Vergabefälle je Dienststelle ermittelt. Hiezu wurden alle Vergabefälle nach einheitlichen Grundsätzen durch 21 unterschiedlich gewichtete Parameter beschrieben.

Diese Parameter betrafen wertabhängige Elemente, wie die Höhe der Auftragssummen, deren Änderung im Zuge der Bauabwicklung sowie die Größenordnung der Aufträge je Unternehmung. Weiters wurden als wertunabhängige Parameter die Art und Weise des Vergabeverfahrens, Besonderheiten in der Abwicklung des Bauvorhabens sowie unternehmungsspezifische Besonderheiten berücksichtigt.

Die Gewichtungsfaktoren innerhalb der einzelnen Parameter wurden je nach der Bedeutung der jeweiligen Merkmalsausprägung unterschiedlich hoch eingestuft und danach in Risikopunkten ausgedrückt.

Die je Geschäftsfall angefallenen Risikopunkte wurde addiert und der Größe nach gereiht. Die Auswertung ergab eine Einteilung der 230 Bauvorhaben in vier Risikoklassen je Dienststelle, wobei die Prüfungswürdigkeit mit der Anzahl der Risikopunkte je Bauvorhaben stieg.

Die Klassen mit höherer Prüfungswürdigkeit wurden bei der Festlegung der Stichprobengröße entsprechend berücksichtigt. Im Bereich Hochbau wurden bei den im Rahmen der Stichprobenauswahl festgelegten Bauvorhaben zusätzlich zum jeweiligen Hauptauftrag auch ein bis drei Professionistenaufträge überprüft.

Die Stichproben der überprüften Bauvorhaben erfassten rd 40 % der Gesamtauftragssumme aller Bauvorhaben.

Vorlage an den Nationalrat

Der RH erstattet sohin gemäß Art 126 b Abs 1 und Art 126 d Abs 1 B–VG den zweiten und abschließenden Teilbericht über das Ergebnis der Gebarungsüberprüfung.

Darstellung des Prüfungsergebnisses

In der nachstehenden Darstellung des Prüfungsergebnisses werden die dem RH bedeutsam erscheinenden Sachverhalte (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Absatzbezeichnung), deren allfällige Beurteilung durch den RH (Kennzeichnung mit 2), die hiezu abgegebenen *Stellungnahmen sowie die dem RH im Zuge der Gebarungsüberprüfung zugekommenen Standpunkte (Kennzeichnung mit 3 und Kursivschrift)* und eine allfällige Gegenäußerung des RH (Kennzeichnung mit 4) aneinander gereiht. Das Zahlenwerk enthält allenfalls kaufmännische Rundungen.

Der vorliegende Bericht des RH ist nach Vorlage an den Nationalrat über die Homepage des RH "http://www.rechnungshof.gv.at" verfügbar.

Bereiche der Bundesministerien für
Verkehr, Innovation und Technologie
sowie für Wirtschaft und Arbeit

Auftragsvergaben bei Bundesstraßenbau– und Bundeshochbauvorhaben im Bundesland Kärnten, der Alpen Straßen AG, der Bundesbaudirektion Wien, des damaligen BMwA und der BundesimmobiliengesmbH

Kurzfassung

Im überprüften Zeitraum (1994 bis 1996) tätigten die überprüften Dienststellen und Unternehmungen des Bundesstraßen– und Bundeshochbaues Vergaben im Umfang von rd 8,9 Mrd ATS. Hieraus wählte der RH nach Strukturierung der Vergaben in mehrere Risikoklassen mit einem Stichprobenverfahren 16 Vergaben von Straßen– und Brückenbauarbeiten und 93 Vergaben im Hochbaubereich (Baumeister– und Professionistenarbeiten) aus, die insgesamt rd 40 % der gesamten Auftragssumme umfassten.

Dem Anlass und besonderen Charakter der Gebarungsüberprüfung entsprechend maß der RH der Ordnungsgemäßheit der Abwicklung der Auftragsvergaben und der Einhaltung der geltenden Rechtsvorschriften hohe Bedeutung bei.

Dabei beanstandete der RH Verstöße gegen vergaberechtliche Vorschriften. Diese führten teilweise dazu, dass die notwendige Transparenz des Vergabeverfahrens nicht mehr gegeben war oder dass der Zuschlag an Bieter erteilt wurde, die nicht Bestbieter im Sinne der vergaberechtlichen Vorschriften waren, weil ihr Angebot zB auszuscheiden gewesen wäre. Bei zwei Bauvorhaben schloss der RH wegen der auffälligen Preisgestaltung Bieterabsprachen nicht aus.

Bei 16 Hochbauvorhaben war das Leistungsverzeichnis so mangelhaft, dass ein wesentlicher Teil der Leistungen nicht oder in anderem Umfang ausgeführt wurde. Dies hatte gemeinsam mit stark unterschiedlich angebotenen Einheitspreisen zur Folge, dass bei diesen Vorhaben ein an zweiter Stelle oder noch weiter dahinter gereihter Bieter die im Leistungsverzeichnis enthaltenen Leistungen billiger abgerechnet hätte als der jeweilige ursprüngliche Billigstbieter (insgesamt 7,6 Mill ATS).

Bei einigen Bauvorhaben stellte der RH Abrechnungsmängel mit wesentlichen Kostenauswirkungen fest. Das aus den Vergabemängeln und Abrechnungsmängeln resultierende Einsparungspotenzial schätzte der RH mit rd 6,0 Mill ATS bei den überprüften Straßenbauvorhaben und mit 63,9 Mill ATS bei den überprüften Hochbauvorhaben ein, wovon rd 6,5 Mill ATS zurückgezahlt sind oder einbringlich sein könnten.

Erteilte Aufträge von 1994 bis 1996 [1)]

Rechtsgrundlage: Bundesvergabegesetz, BGBl Nr 462/1993

	Vorhaben			
	Straßenbau	Hochbau	Straßenbau	Hochbau
Dienststelle/Unternehmung	Anzahl		in Mill ATS [2)]	
Amt der Kärntner Landesregierung	66	25	961	279
Alpen Straßen AG	44	–	2 224	–
Bundesgebäudeverwaltung II Klagenfurt	–	6	–	25
Bundesbaudirektion Wien für Wien, Niederösterreich und Burgenland	–	40	–	2 620
damaliges BMwA (Neubauten für die Grenzgendarmerie)	–	9	–	84
BundesimmobiliengesmbH	–	40	–	2 725
	110	120	3 185	5 733
Summen	230		8 918	

[1)] ohne Hochbau–Professionistenaufträge und ohne Bauaufträge unter 3 Mill ATS
[2)] Kosten einschließlich USt

Bundesstraßenbau

Vergaben des Amtes der Kärntner Landesregierung

Grundsätzliches

1 Bei den im Bereich des Amtes der Kärntner Landesregierung überprüften Vergaben des Bundesstraßenbaues stellte der RH mehrere Mängel im Vorfeld der Vergabe, bei der Vergabe selbst oder als Folge der Vergabe fest, deren Vermeidung ein Einsparungspotenzial von rd 4,5 Mill ATS (einschließlich USt) ermöglicht hätte.

Bieterverhalten

2.1 Im März 1994 wurde das Aufbringen eines lärmmindernden Belages auf der A 2 Südautobahn mit bestimmter Zusammensetzung im offenen Verfahren ausgeschrieben. Obwohl 13 Unternehmungen die Ausschreibungsunterlagen abholten, lagen letztlich nur drei Angebote vor. Beauftragt wurde ein Alternativangebot, das eine geänderte Zusammensetzung des Belages vorsah, wie diese bereits im Jahr zuvor von diesem Bieter alternativ angeboten und aufgebracht worden war.

Obwohl das Material für den alternativ angebotenen Belag — nach der Kostenschätzung und den weiteren Vergleichspreisen des Landes — um rd 30 % kostengünstiger zu erwarten gewesen wäre als das ausgeschriebene Material, unterschied sich der Preis des Alternativangebotes nur unwesentlich vom Hauptangebot.

2.2 Nach Ansicht des RH trug der ausgeschriebene Belagstyp zum hohen Preisniveau der Hauptangebote bei. Er beanstandete den Inhalt der Ausschreibung, die Prüfung des Alternativangebotes sowie den Zuschlag, weil damit ein Einsparungspotenzial von rd 1,8 Mill ATS (einschließlich USt) nicht genutzt wurde.

2.3 *Laut Stellungnahme des Amtes der Kärntner Landesregierung wäre ein sehr geringes Bieterinteresse für das hohe Preisniveau verantwortlich gewesen; eine Neuausschreibung hätte zu keinem günstigeren Ergebnis geführt. Auch sei die vom RH ermittelte Summe in Frage zu stellen.*

2.4 Der RH erwiderte, dass der von ihm ermittelte Betrag auf Basis von Ansätzen des Amtes der Kärntner Landesregierung errechnet wurde, und belegte dessen Aussagekraft mit den Ergebnissen anderer Ausschreibungen.

Qualität der Leistungsverzeichnisse

3.1 Bei mehreren Bauvorhaben bestanden deutliche Unterschiede zwischen den ausgeschriebenen und den ausgeführten Leistungsinhalten. Ausgeschriebene Positionen wurden einerseits in stark geändertem Umfang ausgeführt, andererseits wurde eine große Anzahl von Nachträgen abgerechnet. Bei einem Bauvorhaben führte dies dazu, dass sich die Kubatur eines Flächenfilters verfünfzehnfachte und die Nachtragspositionen einen Anteil von rd 25 % an der Schlussrechnungssumme betrugen.

3.2 Der RH kritisierte, dass unrichtige Ausschreibungsmengen zu einer Verzerrung der Angebotssituation und in der Folge zu Mehrkosten (siehe nachstehende Abs) führten. Er betonte die Bedeutung der in der ÖNORM A 2050 festgelegten Anforderungen bezüglich einer hohen Qualität der Ausschreibungsunterlagen; diese wäre die Grundlage für eine ordnungsgemäße Kalkulation der Angebote sowie für eine ordnungsgemäße Abwicklung der Bauvorhaben.

3.3 *Laut Stellungnahme des Amtes der Kärntner Landesregierung würden sich Bauvorhaben nicht statisch, sondern dynamisch verhalten. Es werde sich aber bemühen, diese Änderungen künftig zu minimieren.*

3.4 Der RH stellte dazu fest, dass es in hohem Maß im Einflussbereich von Auftraggebern liegt, diese Dynamik durch eine hohe Qualität der Ausschreibung sowie der Kontrolle der Bauabwicklung und Bauabrechnung in vertretbaren Grenzen zu halten.

4.1 Die erhebliche Differenz zwischen dem in der Schlussrechnung abgerechneten Volumen von rd 28,8 Mill ATS (einschließlich USt) und dem um 30 % höher beauftragten Leistungsumfang des Bauvorhabens B 83 – Kärntner Straße, Zwirnawald, veranlasste den Auftragnehmer zu einer Mehrkostenforderung. Mehr als zweieinhalb Jahre später, im Verlauf der Kollaudierung des Bauvorhabens, wurde eine Reduzierung der Forderung des Auftragnehmers auf rd 1,56 Mill ATS (einschließlich USt) erreicht.

Das damalige BMwA stimmte dieser Mehrkostenforderung zu und wies darauf hin, dass die Leistungsminderung von der Bundesstraßenverwaltung zu vertreten sei und künftig Überschneidungen mit anderen Organisationseinheiten (zB Autobahnen– und Schnellstraßen Finanzierungs–AG, Landesstraßenverwaltung), die zu den gegenständlichen Mehrkosten geführt hätten, schon vor der Vergabe abzuklären wären.

4.2 Der RH kritisierte die lange Erledigungsdauer zwischen der Anmeldung der Mehrkostenforderung und der Entscheidung über die Vergütung. Er wies darauf hin, dass derartige Ausschreibungsmängel den Auftraggeber in seiner Vertragsposition gegenüber dem Auftragnehmer schwächen. Dementsprechend sei die Nichtausschöpfung des Einsparungpotenzials von rd 1,56 Mill ATS (einschließlich USt) dem Amt der Kärntner Landesregierung zuzuordnen.

4.3 *Laut Stellungnahme des Amtes der Kärntner Landesregierung habe es die Mehrkostenforderung generell abgelehnt; diese sei erst vom Kollaudator anerkannt worden. Die Mehrkosten könnten ihm daher nicht zugeordnet werden.*

4.4 Der RH entgegnete, dass die vom Land Kärnten zu vertretende unzureichende Qualität der Ausschreibungsunterlagen dazu führte, dass der Kollaudator wegen der offensichtlichen Mängel im Bauvertrag und bei der Beauftragung die mit dem verringerten Bauumfang im Zusammenhang stehende Mehrkostenforderung anerkannte.

Qualität der Planung

5.1 Bei der Errichtung einer Autobahnanschlussstelle wurden für beide Seiten einer Rampe Granitleisten ausgeschrieben. Nach deren Einbau wurde mittels eines Pfluges der Autobahnmeisterei überprüft, ob die Befahrung der Rampe möglich sei; weil dies nicht der Fall war, wurden die Leisten auf einer Seite abgetragen, die Rampe um einen Meter verbreitert und die Leisten versetzt.

5.2 Der RH beanstandete, dass das zuständige Straßenbauamt sein Fachwissen nicht bereits in der Planungs– und Ausschreibungsphase eingebracht hatte. Er bezifferte das nicht genutzte Einsparungspotenzial mit rd 80 000 ATS (einschließlich USt und Nachlass).

5.3 *Laut Stellungnahme des Amtes der Kärntner Landesregierung sei die Planung auf Basis von Richtlinien erfolgt. Die nachträglich entstandenen Kosten könnten daher nicht als Einsparungspotenzial angesehen werden.*

5.4 Der RH blieb bei seiner Einschätzung, dass nach der Errichtung für die Funktionalität einer Baumaßnahme notwendige zusätzliche Kosten für Umbaumaßnahmen als Einsparungspotenzial zu bewerten sind.

Ausschreibungsvorgaben

6.1 Im Rahmen der Ausschreibungen hat das Amt der Kärntner Landesregierung mehrere Vorgaben (ua über die Behandlung von Rechenfehlern und die Einhaltung einer Kalkulationsvorschrift) getroffen.

6.2 Der RH beanstandete, dass die Regelungen bezüglich der Rechenfehler nicht der ÖNORM A 2050 entsprachen und ein Auftragnehmer wegen Nichteinhaltung einer Kalkulationsvorgabe auszuscheiden gewesen wäre.

6.3 *Das Amt der Kärntner Landesregierung sicherte die umgehende Richtigstellung der genannten Regelungen zu; allein die Aufnahme von Kalkulationsvorgaben — auch ohne deren strikte Umsetzung — habe die Qualität der Angebote stark verbessert.*

6.4 Der RH entgegnete, dass wegen des Gleichbehandlungsgrundsatzes für eine durchgängige Kontrolle der konsequenten Anwendung der Ausschreibungsvorgaben in den Angeboten aller Bieter zu sorgen ist.

Angebotsprüfung

7.1 Die eingelangten Angebote wurden nach ihrer Eröffnung vom jeweils befassten Straßenbauamt an die zuständige Abteilung beim Amt der Kärntner Landesregierung übermittelt. Diese prüfte sie rechnerisch und stellte Preisspiegel zusammen, in denen auch fallweise Eintragungen zur Beurteilung einzelner Preise erfolgten. Weiters beurteilte die Abteilung in sehr knapper Form das Preisniveau der Bieter; eine aus den Unterlagen nachzuvollziehende vertiefte Angebotsprüfung in der im Leistungsverzeichnis angekündigten Form unterblieb.

7.2 Der RH beurteilte den Inhalt und die gewählte Form der Darstellung der Prüfungsergebnisse als unzureichend; er betonte die Bedeutung einer umfassenden und entsprechend dokumentierten Angebotsprüfung.

7.3 *Laut Stellungnahme des Amtes der Kärntner Landesregierung sei die Form der Angebotsprüfung mit der angespannten Personalsituation zu begründen. Die Prüfungen würden generell einer vertieften Angebotsprüfung entsprechen. Auch würde bei der Bestbieterermittlung wirtschaftlichen Vorteilen Priorität gegenüber der Einhaltung von Ausschreibungsbedingungen eingeräumt.*

7.4 Der RH entgegnete, dass die generelle Durchführung vertiefter Angebotsprüfungen aus der von ihm vorgefundenen Dokumentation der Bauvorhaben nicht nachvollzogen werden konnte. Zur Frage der Prioritäten erwiderte der RH, dass der Wettbewerbsgrundsatz und die Gleichbehandlung der Bieter sicherzustellen sind, um — über einmalige Vorteile hinaus — langfristig angemessene Preise und damit Einsparungen für die öffentliche Hand zu erzielen.

Unzulässiger Zuschlag

8.1 Für die im März 1994 im offenen Verfahren ausgeschriebenen Belagsarbeiten auf der A 2 Südautobahn wurde ein Alternativangebot beauftragt, das bei der Angebotseröffnung nicht verlesen worden war.

8.2 Der RH wies auf die Bestimmungen der diesbezüglichen ÖNORM hin und beanstandete die Beauftragung des nicht verlesenen Angebotes.

8.3 *Laut Stellungnahme des Amtes der Kärntner Landesregierung sei kein Bieter benachteiligt worden.*

8.4 Der RH entgegnete, die Nichtverlesung eines Alternativangebotes stellt einen schweren und unbehebbaren Mangel dar, der einer weiteren Behandlung dieses Angebotes entgegensteht.

Bauabwicklung

9.1 Beim Bauvorhaben A 2 Südautobahn, Anschlussstelle Velden West (Anschluss an die B 83) lag die Schlussrechnungssumme rd zwei Drittel über der Auftragssumme. Dies war auf einen umfassenden Anstieg von Mengen in mehreren der ausgeschriebenen Positionen und auf anerkannte Nachtragsforderungen zurückzuführen.

Im Rahmen von zwei zusätzlich beauftragten Aufzahlungspositionen wurden vom Auftragnehmer angegebene Leistungminderungen durch Erschwernisse — in Höhe von rd 100 % des gesamten Einheitspreises bzw des Einbaukostenanteils — anerkannt. Die nachträglich beauftragten Mengen vervielfachten sich bis zur Schlussrechnung, obwohl das zuständige Straßenbauamt noch nach Abschluss der Arbeiten die Richtigkeit der Auftragsmengen bestätigt hatte.

Im Zusatzschlussbrief für Entwässerungsarbeiten wurde der Aushub mit einer Tiefe von bis zu sieben Metern definiert und ein Einheitspreis beauftragt, der rd dem Vierfachen des Ausgangspreises des Leistungsverzeichnisses für eine Tiefe bis zu drei Metern entsprach; die dokumentierte mittlere Aushubtiefe betrug nur rd vier Meter, die größte erreichte Tiefe rd 5,8 Meter.

Die hohen Kostensteigerungen führten zu einem regen Schriftverkehr, wobei das damalige BMwA die angeforderten Unterlagen mehrfach beim Amt der Kärntner Landesregierung urgieren musste.

9.2 Der RH kritisierte ein aus Abrechnungsmängeln entstandenes, nicht genutztes Einsparungspotenzial von rd 1,0 Mill ATS (einschließlich USt und Nachlass), was rd 12 % der Auftragssumme entsprach. Er beanstandete die Qualität der Ausschreibungsunterlagen und die nicht ordnungsgemäße Wahrnehmung der Bauaufsicht durch das Straßenbauamt.

Der RH beanstandete weiters, dass das Amt der Kärntner Landesregierung das in den Genehmigungsablauf eingebundene damalige BMwA nicht zeitnah und umfassend informiert hatte. Er empfahl dem Amt der Kärntner Landesregierung eine konsequente Untersuchung und Zuordnung der Verantwortung für die gesamten entstandenen Mehrkosten.

9.3 *Laut Stellungnahme des Amtes der Kärntner Landesregierung sei der Umfang der Mengenänderungen zum Zeitpunkt der Vergabeentscheidung nicht absehbar gewesen. Es kündigte jedoch eine Anweisung an die Bauaufsichten betreffend eine künftig zweckentsprechende Dokumentation der Bauabwicklung und allfälliger Erschwernisse sowie eine sorgfältigere Prüfung der bei Nachtragsbeauftragungen zugrunde zu legenden Massen an. Weiters wies das Amt der Kärntner Landesregierung darauf hin, dass das Bauvorhaben einer Kollaudierung unterzogen worden wäre; der Kollaudator habe im Gegensatz zum RH kein Einsparungspotenzial aufgezeigt.*

9.4 Der RH entgegnete, dass zum Ausschreibungszeitpunkt bereits bekannte Umstände nicht ausreichend erfasst worden waren. Auch habe der Kollaudator Mängel bei der Planung, Ausschreibung, Bauvorbereitung und Baudurchführung aufgezeigt und damit die Feststellungen des RH bestätigt. Aus der Stellungnahme des damaligen BMwA zu den gegenständlichen Prüfungsmitteilungen geht hervor, dass im Rahmen der Kollaudierung das vom RH aufgezeigte Einsparungspotenzial aus vertragsrechtlichen Gründen nicht zurückgefordert werden konnte.

10.1 Bei einer vom RH überprüften Brückensanierung wurden umfangreiche Arbeiten als Regieleistungen hergestellt und eine Pauschale für die Baustelleneinrichtung erhöht. Weiters stellte er beim Bau einer Lawinen– und Steinschlaggalerie Mängel bei der Zuordnung der Preisperioden und der Nachlassberechnung fest.

10.2 Der RH beanstandete die gewählte Abwicklungsform über Regieleistungen anstatt die Arbeiten bereits in die Ausschreibung mit aufzunehmen und kritisierte, dass ein weiteres sich aus Bauabwicklungsmängeln ergebendes Einsparungspotenzial von rd 0,1 Mill ATS (einschließlich USt) nicht ausgeschöpft worden war. Im Zusammenhang mit den Ausschreibungsmängeln hielt der RH einen Abzug beim Planerhonorar für zweckmäßig.

10.3 *Das Amt der Kärntner Landesregierung begründete die Vorgangsweise bei der Brückensanierung ua mit dem günstigen Preisniveau der Regieleistungen. Es kündigte die Rückforderung des vom RH ermittelten Einsparungspotenzials an. Weiters wolle es in der Schlussrechnung des Planers der Galerie einen Nettoabzug von 20 000 ATS vornehmen.*

10.4 Nach Ansicht des RH wären Regiepositionen nur für die Durchführung von Nebenarbeiten, nicht aber für Leistungen mit einem Anteil von rd 20 % der Hauptleistung anzuwenden.

Vergaben der Alpen Straßen AG

Grundsätzliches

11 Bei den im Bereich der Alpen Straßen AG überprüften Vergaben des Bundesstraßenbaues stellte der RH einzelne Mängel im Vorfeld der Vergabe und bei der Vergabe selbst fest, deren Vermeidung ein Einsparungspotenzial von rd 1,5 Mill ATS (einschließlich USt) ermöglicht hätte.

Angebotsvorgaben

Bietergemeinschaften

12.1 In den Ausschreibungsunterlagen der B 315 Reschen–Bundesstraße, Südumfahrung Landeck (Baulos Süd), wurde die Anzahl der als Bietergemeinschaft anbietenden Unternehmungen auf drei beschränkt. Die Angebotsprüfung ergab an erster Stelle eine aus zwei Unternehmungen bestehende Bietergemeinschaft mit einem Variantenangebot, das eine Erweiterung der Bietergemeinschaft betraf. Im Zuge der Aufklärungsgespräche erläuterte der Bieter die Variante so, dass im Auftragsfall die zweitgereihte — aus drei Unternehmungen bestehende — Bietergemeinschaft als zusätzlicher Partner benannt und als Form der Erweiterung eine Arbeitsgemeinschaft aus fünf Unternehmungen angegeben wurde.

Wegen der vom damaligen BMwA vorgebrachten Bedenken wurde — entgegen der ursprünglichen Absicht der Alpen Straßen AG — nicht die Variante des erstgereihten, sondern das Hauptangebot des zweitgereihten Bieters beauftragt. Nach der Auftragserteilung trat der Auftragnehmer an die Alpen Straßen AG heran und ersuchte, seine aus drei Unternehmungen bestehende Arbeitsgemeinschaft um die beiden Unternehmungen aus der erstgereihten Bietergemeinschaft erweitern zu dürfen. Die Alpen Straßen AG stimmte dem zu.

12.2 Der RH teilte die Bedenken des damaligen BMwA und beurteilte die später zugelassene Erweiterung der Arbeitsgemeinschaft insofern kritisch, als damit die Kontinuität zwischen Ausschreibung und Ausführung hinsichtlich der kalkulatorischen Randbedingungen nicht gegeben war. Er bewertete dies im Zusammenhang mit dem Vergabegrundsatz der Gleichbehandlung der Bieter als problematisch und betonte die Bedeutung von Ausschreibungsvorgaben als Grundlage für die Preisbildung. Nachträglich zugestandene Modifikationen des Bauvertrages wirken sich nach Auffassung des RH überdies nachteilig auf den Wettbewerb der Bieter aus.

12.3 *Die Alpen Straßen AG bestritt Einflüsse der zugelassenen Unternehmungsanzahl auf die Preisbildung und wies auf durch größere Gemeinschaften gegebene Vorteile für den Auftraggeber in Haftungsfragen hin.*

Detailkalkulation

13.1 Im Rahmen der Ausschreibungen hat die Alpen Straßen AG mehrere Vorgaben (ua zum Aufbau und zum Abgabezeitpunkt der von den Bietern zu erstellenden Detailkalkulation) getroffen. Hiezu war festzustellen:

(1) Beim Bauvorhaben B 315 Reschen–Bundesstraße, Südumfahrung Landeck, wurde in der Ausschreibung festgelegt, dass die — gemeinsam mit dem Angebot abzugebende — Detailkalkulation eine nachvollziehbare Aufgliederung des Personal–, Geräte– und Materialeinsatzes zu beinhalten habe. Weiters war nach den Angebotsbedingungen die Nichtabgabe der Detailkalkulation für die wesentlichen Positionen ausdrücklich mit dem Ausscheiden des Angebots verbunden. Ungeachtet dessen wurde ein Bieter beauftragt, dessen Detailkalkulation in zahlreichen Positionen auf eine Aufgliederung in Lohn und Sonstiges beschränkt war. Für drei wesentliche Positionen fehlte die Detailkalkulation im Angebot zur Gänze.

(2) Beim Bauvorhaben S 16 Arlberg Schnellstraße, Hangstabilisierung Pians, wurde ein Bieter beauftragt, der seine Detailkalkulation trotz Aufforderung auch zur Angebotsprüfung noch nicht vorgelegt hatte, obwohl deren Abgabe bereits mit dem Angebot zwingend vorgegeben war.

(3) Bodenmarkierungsarbeiten auf der S 16 Arlberg Schnellstraße und der A 13 Brenner Autobahn wurden gleichzeitig ausgeschrieben, die gemeinsame Abgabe der Detailkalkulation und der Angebote durch die Bieter vorgegeben und ihr Fehlen als Ausscheidungsgrund definiert. Da kein Bieter eine Detailkalkulation abgegeben hatte, hob die Alpen Straßen AG beide Ausschreibungen auf.

13.2 Der RH bemängelte die zum Teil fehlende bzw unterschiedliche Umsetzung der Ausschreibungsvorgaben bei der Beurteilung der Angebote und bei der Zuschlagserteilung. Er wies darauf hin, dass damit der Vergabegrundsatz der Gleichbehandlung der Bieter verletzt wurde und die Gefahr einer Wettbewerbsverzerrung gegeben war. Überdies sah der RH dadurch die Transparenz des Wettbewerbes und der Vergabeentscheidung beeinträchtigt.

13.3 *Die Alpen Straßen AG betonte die Schwierigkeit, von den Bietern eine korrekt aufgeschlüsselte Detailkalkulation zu erhalten. Die Ausscheidungsandrohung für den Fall der nicht mit dem Angebot erfolgten Abgabe der Detailkalkulation sei in aktuellen Ausschreibungen nicht mehr enthalten. Die ohne vollständige Detailkalkulation erfolgte Angebotsprüfung sei mit dem besonderen Termindruck der Baumaßnahme zu begründen.*

13.4 Der RH hielt dem die Bedeutung einer entsprechenden Aufgliederung der Einheitspreise entgegen. Er empfahl der Alpen Straßen AG, künftig die Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit von Vorgaben bereits vor deren Aufnahme in die Ausschreibungsunterlagen zu analysieren und gegebenenfalls für ihre durchgängige Einhaltung — von der Ausschreibung bis zur Abwicklung — Sorge zu tragen. Der RH begrüßte die von der Alpen Straßen AG bereits eingeleitete Harmonisierung der Ausschreibungsvorgaben mit der Vergabepraxis.

Weitere Angebotsvorgaben

14.1 Bei mehreren Bauvorhaben führte die Alpen Straßen AG in den Ausschreibungsunterlagen strikte Vorgaben hinsichtlich der händischen Ausfüllung von Angebotsunterlagen, der mehrfachen Unterfertigung mit Originalunterschriften und gleichzeitig mit dem Angebot beizubringender Nachweise an. Teilweise waren diese Vorgaben mit dem ausdrücklichen Hinweis verknüpft, dass bei ihrer Nichteinhaltung die Angebote ausgeschieden würden. Obwohl zahlreiche Bieter die Vorgaben nicht vollständig erfüllten, unterblieb die von der Alpen Straßen AG angekündigte Konsequenz.

14.2 Der RH bezweifelte die Sinnhaftigkeit derartiger Vorgaben und beanstandete die fehlende Kontinuität zwischen den Vorgaben der Ausschreibung und deren Umsetzung bei der Beurteilung der Angebote. Derartige Abweichungen sind nach Ansicht des RH geeignet, die Transparenz des Wettbewerbes und der Vergabeentscheidung zu beeinträchtigen. Unter Hinweis auf seine bezüglich der Vorgaben für Detailkalkulationen abgegebene Empfehlung legte der RH der Alpen Straßen AG nahe, künftig für eine rechtzeitige Vorgabenanalyse und konsequente Umsetzung allfällig verbleibender Angebotsvorgaben zu sorgen.

14.3 *Laut Mitteilung der Alpen Straßen AG sei die Einhaltung der Vorgaben zwar gewünscht, jedoch nicht ausdrücklich gefordert worden. Überdies sei ihr durch die Vorgangsweise kein Schaden entstanden.*

14.4 Der RH hielt dem die klar definierte Ankündigung der Alpen Straßen AG entgegen, Angebote bei Nichterfüllung der Vorgaben auszuscheiden. Er betonte die weitreichenden und nicht nur auf den Anlassfall beschränkten Auswirkungen derartiger Abläufe sowie die erhöhte Bedeutung der möglichst weitgehenden Übereinstimmung von Ausschreibung, Angebot, Auftrag und Ausführung im Zusammenhang mit der zunehmenden Inanspruchnahme von Rechtsmitteln durch nicht beauftragte Bieter.

Doppelausschreibung von Leistungen

15.1 Beim Bauvorhaben A 13 Brenner Autobahn, Adaptierung der Randstreifen, enthielt das Leistungsverzeichnis für die Längsentwässerung im erdverlegten Bereich die gesamte erforderliche Länge der Leitung sowohl in Gußeisen– als auch in Betonrohren. Im Zuge der Schlussbriefausfertigung setzte die Alpen Straßen AG die inzwischen getroffene Entscheidung zugunsten der Betonrohre um und reduzierte dem entsprechend die Auftragssumme gegenüber der Angebotssumme um rd 4,9 Mill ATS (einschließlich USt). Die verringerte Auftragssumme wurde vom Billigstbieter aber nicht hingenommen; er verwies auf die Angebotssumme als Basis für die Berechnung des Gesamtzuschlages und forderte eine Ausgleichszahlung von rd 0,5 Mill ATS (einschließlich USt). Die Alpen Straßen AG hat die Forderung in einer reduzierten Höhe von rd 160 000 ATS (einschließlich USt) beglichen.

15.2 Der RH würdigte zwar die Bestrebungen der Alpen Straßen AG zur Minderung der geforderten Summe, beanstandete aber die Art der Ausschreibung und das damit entgangene Einsparungspotenzial von rd 160 000 ATS (einschließlich USt). Er empfahl der Alpen Straßen AG, künftig gewünschte Leistungsinhalte möglichst bereits vor der Ausschreibung festzulegen.

Sollte zum Ausschreibungszeitpunkt die Materialwahl noch nicht entschieden sein, hielt der RH die Ausschreibung vergabereifer Varianten für zweckmäßiger, um dem Auftragnehmer die Basis für derartige Nachtragsforderungen zu entziehen.

15.3 *Das damalige BMwA schloss sich der vom RH empfohlenen Vorgangsweise an.*

Wechsel des Vergabeverfahrens

16.1 Nachdem im Mai 1996 zwei im offenen Verfahren abgewickelte Ausschreibungen für Bodenmarkierungsarbeiten auf der S 16 Arlberg Schnellstraße und der A 13 Brenner Autobahn wegen Unvollständigkeit der Angebote aufgehoben worden waren, nahm die Alpen Straßen AG einen Vorschlag des bisherigen Auftragnehmers für die gegenständlichen Arbeiten an, die Leistungsverträge der Vorjahre auf das Jahr 1996 auszudehnen. Die von der Alpen Straßen AG auf Basis des Vorschlages ermittelte Auftragssumme betrug rd 7,0 Mill ATS (einschließlich USt); demgegenüber lag die Angebotssumme des Billigstbieters der beiden aufgehobenen Ausschreibungen bei rd 5,6 Mill ATS.

16.2 Der RH bemängelte — neben dem Wechsel vom offenen zum Verhandlungsverfahren — eine unzureichende Definition des verlangten Standards der Angebotsunterlagen und bezifferte das nicht genutzte Einsparungspotenzial mit rd 1,4 Mill ATS. Er wies darauf hin, dass weitere Einsparungen zu erwarten gewesen wären, hätte die Alpen Straßen AG den gesamten Leistungsumfang einer Ausschreibung unterworfen. Da die Alpen Straßen AG keinem anderen Bieter die Möglichkeit eröffnet hatte, für den an den bisherigen Auftragnehmer übertragenen Leistungsumfang ein Angebot zu legen, sah der RH einen Widerspruch zu den Vergabegrundsätzen des freien Wettbewerbes und der Gleichbehandlung aller Bieter gegeben.

16.3 *Die Alpen Straßen AG bezeichnete die Angebotssumme des Billigstbieters als Unterpreis und bestritt das vom RH aufgezeigte Einsparungspotenzial. Die Vergabe wäre nicht im Verhandlungsverfahren, sondern im Anhängeverfahren erfolgt.*

16.4 Der RH entgegnete, dass die vom weiter beschäftigten Auftragnehmer zugestandene Preisdifferenz gegenüber dem von ihm gelegten Angebot rd doppelt so hoch war wie die Preisdifferenz zum Billigstbieter. Auf Basis der ÖNORM A 2050 war das Anhängeverfahren als Untermenge des Verhandlungsverfahrens zu bewerten.

Angebotseröffnung

17.1 Bei einzelnen Bauvorhaben erfolgte die Protokollierung der abgegebenen Angebotsunterlagen nicht vollständig und nicht einheitlich.

17.2 Der RH verwies unter Bezugnahme auf die Vorgaben der ÖNORM A 2050 auf die Bedeutung einer sorgfältigen Protokollierung.

17.3 *Die Alpen Straßen AG betonte, dass die Vorgaben in der Regel eingehalten würden.*

Angebotsprüfung und Auftragserteilung

18.1 Bei einzelnen Bauvorhaben stellte der RH Mängel bei der Angebotsprüfung und bei der Auftragserteilung fest. Diese betrafen eine nicht der Vergabeordnung für öffentliche Bauaufträge entsprechende Vorgangsweise und eine unterschiedliche Dokumentation von Angebotsmängeln. Weiters wurden Angebote zum Teil wegen unbehebbarer Mängel negativ beurteilt, trotzdem aber in der vertieften Angebotsprüfung mitberücksichtigt. Bei einem Bauvorhaben wurde das Ergebnis der Angebotsprüfung in zwei Teilen vorgelegt. Obwohl der zweite Teil mit dem Vergabevorschlag erst am 12. Juli 1996 vorgelegt wurde und auch zu diesem Zeitpunkt noch Unterlagen zum Angebot des betreffenden Bieters fehlten, war die Auftragserteilung bereits am 4. Juli 1996 erfolgt.

18.2 Der RH beanstandete die unzureichende Angebotsprüfung und Auftragserteilung. Seiner Auffassung nach stellt eine abgeschlossene Angebotsprüfung eine grundlegende Voraussetzung für die Vergabeentscheidung dar. Für bemerkenswert hielt der RH die Beauftragung eines Bieters, der Unterlagen, die die Alpen Straßen AG — bei sonstiger Ausscheidungsandrohung — für den Zeitpunkt der Angebotsabgabe gefordert hatte, eine Woche nach seiner Beauftragung noch nicht beigebracht hatte.

18.3 *Die Alpen Straßen AG betonte den Zeitdruck und die Priorität wirtschaftlicher Vorteile. Das damalige BMwA schloss sich der Einschätzung des RH an.*

18.4 Der RH entgegnete der Alpen Straßen AG, dass die Regelwerke und die Gesetzeslage zum Vergabebereich aus gutem Grund die Einhaltung von Abläufen und Bestimmungen vorgeben. Nur so sind der Wettbewerbsgrundsatz und die Gleichbehandlung der Bieter sicherzustellen sowie — über einmalige Vorteile hinaus — langfristig angemessene Preise und damit Einsparungen für die öffentliche Hand zu erzielen.

Bundeshochbau

Vergaben des Amtes der Kärntner Landesregierung (Bundesgebäudeverwaltung I)

Grundsätzliches

1 Bei den im Bereich des Amtes der Kärntner Landesregierung (Bundesgebäudeverwaltung I) überprüften Vergaben des Bundeshochbaues stellte der RH mehrere Mängel bei der Vergabe selbst oder als Folge der Vergabe fest, deren Vermeidung ein Einsparungspotenzial von rd 4,6 Mill ATS (einschließlich USt) ermöglicht hätte.

Niederschrift, Angebotseröffnung

2.1 Die Niederschriften über die Angebotseröffnungen wiesen vereinzelt Fehler auf. Diese betrafen beispielsweise die Höhe der Angebotssumme, die Tatsache oder die Höhe eines Nachlasses und die Abgabe von Bieterdisketten. Auch gaben Niederschriften wesentliche Vorbehalte und Erklärungen der Bieter unvollständig wieder.

2.2 Der RH betonte die zentrale Bedeutung der Transparenz der Angebotseröffnung im Vergabeverfahren sowie der Sorgfalt bei der Erstellung und der inhaltlichen Richtigkeit der Niederschrift über diesen Vorgang. Für jede nachträgliche Kontrollhandlung bezüglich der Vergabe oder im Streitfall kommt diesem Dokument eine Schlüsselrolle zu.

2.3 *Das Amt der Kärntner Landesregierung teilte mit, dass die Mitarbeiter entsprechend geschult worden seien und künftig am Ende der Angebotseröffnung die Niederschrift nochmals auf zahlenmäßige Richtigkeit geprüft und verglichen werde.*

Verwahrung der Angebotsunterlagen

3.1 Wegen der Nichtaufbewahrung der Postumschläge mit dem jeweiligen Eingangsvermerk war das rechtzeitige Einlangen der Angebote nicht nachvollziehbar. Originalangebote wurden teilweise als Loseblattsammlung oder unvollständig aufbewahrt. Bieterdisketten und nicht beauftragte Angebote waren teilweise nicht aufzufinden.

3.2 Der RH wies darauf hin, dass Originalangebote und die damit zusammenhängenden Unterlagen — zumal sie Bestandteile des Bauvertrages darstellen — zur Dokumentation der Ordnungsgemäßheit des Vergabevorganges gesichert aufzubewahren sind.

3.3 *Das Amt der Kärntner Landesregierung teilte entsprechende organisatorische Vorkehrungen mit.*

EDV–Datenträger-austausch

4.1 Das Amt der Kärntner Landesregierung handhabte Abweichungen zwischen den vom Bieter abgegebenen und auf Diskette gespeicherten Angebotsdaten, dem Ausdruck des Kurz–Leistungsverzeichnisses und der Ausschreibung unterschiedlich. In einem Fall schied sie das Angebot aus, in einem weiteren Fall bewertete sie die Abweichung als Rechenfehler. In einem dritten Fall wurde der Fehler erst im Zuge der Gebarungsüberprüfung durch den RH entdeckt, weil die Prüf–EDV des Konsulenten nicht mit den abgegebenen Datenträgern kompatibel war.

4.2 Der RH kritisierte diese uneinheitliche bzw unzureichende Vorgangsweise und hielt das für solche Fälle vorgesehene Ausscheiden von Angeboten zur Vermeidung von Manipulationen für zweckmäßig. Für unabdingbar erachtete er die Übereinstimmung des an die Bieter ausgegebenen Datenträgers mit der für automationsunterstützte Vergabeverfahren maßgeblichen ÖNORM B 2063 und die sachgerechte Ausstattung des mit der Prüfung beauftragten Konsulenten.

4.3 *Das Amt der Kärntner Landesregierung nahm dies zur Kenntnis; in gleichgelagerten Fällen werde es entsprechend vorgehen.*

Angebotsprüfungen

5.1 Vielfach fehlten in den Prüfberichten der Ziviltechniker über die vorgenommenen Angebotsprüfungen Beurteilungen des Preisgefüges sowie Hinweise auf einzelne, stark überhöhte Einheitspreise für die vorgesehene Ausführung des Bauvorhabens (Normalpositionen) oder allenfalls in Aussicht genommene Änderungen (Wahlpositionen).

Bei einem Bauvorhaben (HTL Ferlach BA 02) ergab die Angebotsprüfung eine nicht plausible Zusammensetzung des Preises einiger wesentlicher Positionen; die notwendige Empfehlung, dieses — später beauftragte — Angebot auszuscheiden, fehlte.

5.2 Der RH wies auf die Wichtigkeit aussagekräftiger Angebotsprüfungen für die Vergabeentscheidung, für weiter notwendige Aufklärungen, für die erforderliche Absicherungen im Bauvertrag und für eine wirkungsvolle Bauaufsicht hin. Er empfahl, bereits in der Ausschreibung Leistungspositionen in einer auf das jeweilige Bauvorhaben abgestimmten Auswahl als "wesentliche Positionen" in Sinne des Bundesvergabegesetzes zu benennen. Deren Summe sollte mehr als die Hälfte des zu erwartenden Gesamtpreises repräsentieren.

5.3 *Laut Stellungnahme des Amtes der Kärntner Landesregierung würden seine Mitarbeiter geschult, die mit der Angebotsprüfung befassten Konsulenten zu größerer Genauigkeit anzuhalten und auch selbst die Interessen des Bauherrn sorgfältiger wahrzunehmen.*

Ausscheidungs-kriterien, Zuschlag

6.1 Bei einigen bereits beauftragten Hochbauvorhaben gab es Angebotsmängel, so dass nach der verbindlich einzuhaltenden ÖNORM A 2050 die betreffenden Angebote von vornherein auszuscheiden gewesen wären.

So wies das Angebot Elektroarbeiten für den Zu– und Umbau der Polizeidirektion Villach fehlende und nicht normgemäß korrigierte Einheitspreise auf. Zwei Angebote (Baumeisterarbeiten für den Dachraumausbau

des Landesgerichtes Klagenfurt, Baumeisterarbeiten am Zolldienstgebäude Bleiburg) wiesen Rechenfehler (3,43 % und 2,2 % der Angebotssumme) über der für ein Ausscheiden maßgeblichen Toleranzgrenze (2 %) sowie einen widersprüchlich formulierten Nachlass auf. Weitere Angebote enthielten Korrekturen von Einheitspreisen, bei denen nicht zweifelsfrei erkennbar war, dass sie vor der Angebotsabgabe vorgenommen worden waren.

6.2 Der RH beanstandete, dass diese Verstöße gegen die Vergabevorschriften im Bericht der Konsulenten über die Angebotsprüfung nicht mit den notwendigen Folgerungen dargestellt oder trotz Ausscheidungsgrund der Zuschlag empfohlen worden waren. Der RH kritisierte insbesondere, dass das Amt der Kärntner Landesregierung den Zuschlag entgegen den verbindlichen Vergabebestimmungen erteilt hatte.

6.3 *Die Konsulenten wiesen gegenüber dem RH mündlich darauf hin, dass in diesen Fällen eine Empfehlung zum Ausscheiden der Angebote nicht dem Wunsch des Bauherrn entsprochen hätte und deshalb unterblieben sei.*

Laut Stellungnahme des Amtes der Kärntner Landesregierung habe es die Rechenfehlertoleranzgrenze von 2 % aus Gründen der Zweckmäßigkeit, Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit nicht beachtet; dies habe dem Bund die weit höheren Vergabesummen der nachgereihten Bieter erspart.

6.4 Der RH erwiderte, dass sich derart nur scheinbar günstige Angebotsergebnisse häufig bei der Abrechnung nicht bestätigen. Ein Verzicht auf die Einhaltung geltender Bestimmungen verleite die Bieter, sich weiterhin nicht normenkonform zu verhalten. Der RH hielt ein konsequentes Ausscheiden von Angeboten nach Maßgabe der ÖNORM A 2050 und der Hochbau–Durchführungsbestimmungen des BMWA für zwingend notwendig.

Veränderung von Einheitspreisen in Originalangeboten

7.1 In vier Fällen wiesen handschriftlich ausgepreiste Originalleistungsverzeichnisse für beauftragte Baumeisterarbeiten Veränderungen der Einheitspreise auf. Beim Dachraumausbau des Landesgerichtes Klagenfurt waren die Veränderungen bei zwei der betroffenen Positionen offensichtlich nach der Angebotseröffnung sowie nach der von einem Ziviltechniker vorgenommenen Prüfung der Angebote und der Erstellung des Preisspiegels erfolgt. Möglichkeiten zum Zugriff auf das Originalangebot hatten alle am Vergabeverfahren Beteiligten.

Der Leiter der Bundesgebäudeverwaltung I, der zuständige Sachbearbeiter, der prüfende Ziviltechniker und sein Mitarbeiter schlossen auf Befragen durch den RH auch zu jenem Fall, bei dem zwei Einheitspreise offensichtlich nach dem Zeitpunkt der Angebotseröffnung geändert worden waren, aus, dass in ihrem Bereich ein Außenstehender Zugang zum Angebotsexemplar gehabt haben könnte. Die ausführende Unternehmung teilte dem Amt der Kärntner Landesregierung mit, dass sie alle Eintragungen und Korrekturen vor der Angebotsabgabe vorgenommen habe.

Bei den vier genannten Hochbauvorhaben trat ein und dieselbe Unternehmung als Bieter auf. Die Änderungen bewirkten Rechenfehler, welche die Gesamtsumme erhöhten. Drei Vorhaben wurden mit der erhöhten Summe beauftragt, beim vierten Vorhaben bewirkte der Rechenfehler ein

Ausscheiden des nach der Angebotseröffnung mit 14 % Vorsprung an erster Stelle liegenden Angebotes, wobei die Angebotssummen der nachfolgenden fünf Bieter innerhalb einer Bandbreite von 5 % gelegen waren.

7.2 Der RH hielt die festgestellten Sachverhalte für bedenklich. Er empfahl dem Amt der Kärntner Landesregierung, Vorkehrungen zu treffen, um Veränderungen an gelegten Angeboten künftig möglichst zu vermeiden.

7.3 *Laut Stellungnahme des Amtes der Kärntner Landesregierung habe die ausführende Unternehmung, um dem aufgekommenen Verdacht nachträglicher Manipulationen die Grundlage zu entziehen, auf die Vergütung dieser Positionen (rd 360 000 ATS einschließlich USt) verzichtet.*

Qualität der Leistungsverzeichnisse

8.1 Die Gegenüberstellung der von den beauftragten Planern erstellten Leistungsverzeichnisse mit den Abrechnungen ergab bei acht der 21 überprüften Hochbauvorhaben ein durchschnittliches Ausmaß der Minder– bzw Mehrmengen der ausgeschriebenen Leistungspositionen von 36 % bzw 28 % der Auftragssumme. Der Anteil zusätzlicher Leistungspositionen, die ursprünglich nicht vorgesehen waren, jedoch abgerechnet wurden, betrug 20 %.

Bei drei Vorhaben kam es wegen der erheblichen Abweichungen zu einer Bieterumreihung, das heißt, dass die gemäß Leistungsverzeichnis abgerechneten Leistungspositionen mit den Einheitspreisen eines nachgereihten Bieters billiger zu erstehen gewesen wären als beim Auftragnehmer.

8.2 Der RH beanstandete die Mangelhaftigkeit der Leistungsverzeichnisse und deren Planungsgrundlage; er bezweifelte die Ordnungsgemäßheit dieser Auftragsvergaben. Allein durch die Bieterumreihungen entstanden vermeidbare Mehrkosten von rd 0,6 Mill ATS (einschließlich USt). Weitere Mehrkosten (siehe nachstehende Abs 10 bis 13) entstanden durch in unrichtiger Menge ausgeschriebene und in der Folge spekulativ angebotene Leistungen.

8.3 *Das Amt der Kärntner Landesregierung berief sich auf die Komplexität einzelner Bauvorhaben und auf die Änderung von Baustufen.*

Nachtragsangebote

9.1 Nicht im Auftrag enthaltene Leistungen wurden bei zwei Haustechnikaufträgen trotz ihres Umfanges von 18 % bzw 16 % der Abrechnungssumme — ohne Behandlung als prüf– und nachvollziehbares Nachtrags– oder Zusatzangebot sowie größtenteils ohne besondere Kennzeichnung — in die Abrechnung aufgenommen.

9.2 Der RH kritisierte den mangelhaften Prüf– und Genehmigungsablauf; stichprobenweise waren Überhöhungen und damit vermeidbare Mehrkosten von rd 0,1 Mill ATS (einschließlich USt) festzustellen. Er empfahl, von dem beauftragten Technischen Büro 10 % des Honorars wegen mangelhafter Leistung einzubehalten.

9.3 *Das Technische Büro teilte mit, es habe rechtzeitig ein umfassendes Nachtragskonvolut der ausführenden Unternehmung sachlich und rechnerisch geprüft und dem Amt der Kärntner Landesregierung weitergegeben. Dort sei dieses aber nicht weiter behandelt, sondern nur das Ergebnis in die Abrechnung übernommen worden.*

Das Amt der Kärntner Landesregierung stellte den Einbehalt der vom RH genannten Beträge von der Schlussrechnung in Aussicht.

9.4 Der RH empfahl, die Bearbeitung von Nachtrags– und Zusatzangeboten grundsätzlich zu verbessern und eine entsprechende Preisprüfung vorzunehmen.

Planänderungen

10.1 Wenige Monate nach der Beauftragung der Baumeisterarbeiten für den Umbau der Ökonomie Rottenstein der Justizanstalt St Georgen wurden die Ausführungspläne wesentlich geändert (insbesondere vermehrte Stahlbetonarbeiten anstatt anderer Bauweisen und geänderte Verputzleistungen). Stark überhöhte Einheitspreise führten zu vermeidbaren Mehrkosten von 0,4 Mill ATS (einschließlich USt).

10.2 Der RH kritisierte den Zeitpunkt dieser Änderungen. Die vom Planer und Bauherrn vorgebrachten Argumente der Zweckmäßigkeit (Nutzung, Bauphysik, Bauzustand, Denkmalschutz) wären bereits vor der Ausschreibung ausreichend zu berücksichtigen gewesen, um ein Angebot mit den bedarfsgerechten Leistungsmengen zu erhalten.

Der RH empfahl, die vermeidbaren Mehrkosten von dem mit der Planung (einschließlich Vorbereitungsarbeiten hiezu) und der Angebotsprüfung beauftragten Ziviltechniker einzubehalten.

10.3 *Der mit der Bauplanung beauftragte Architekt rechtfertigte seine Planung als sorgfältig und den Voruntersuchungen entsprechend. Erst im Zuge des Abtragens des Altbestandes hätte das wahre Ausmaß der Schädigung erkannt werden können.*

Das Amt der Kärntner Landesregierung teilte mit, dass das Planungsbüro nach Klärung der rechtlichen Gegebenheiten mit der Rückzahlung einverstanden sei. Die genaue Höhe werde noch ermittelt.

10.4 Der RH wies darauf hin, dass der schlechte Bauzustand nur ein Teil der Änderungsursache war; zu kritisieren war, dass das Amt der Kärntner Landesregierung die Planung mit der Bausubstanz und dem Nutzer nicht sorgfältig abgestimmt hatte. Er ersuchte um Bekanntgabe des endgültigen Ergebnisses der Rückforderung.

Wahlpositionen

11.1 In der Abrechnung des Hochbauvorhabens Umbau der Ökonomie Rottenstein der Justizanstalt St Georgen stellte der RH Fehler bei der Mengenermittlung und unzutreffende Positionsanwendungen (vermeidbare Mehrkosten rd 0,3 Mill ATS) sowie insbesondere die Abrechnung nach überhöhten Wahlpositionen (vermeidbare Mehrkosten rd 0,4 Mill ATS, jeweils einschließlich USt) fest. Die Wahlpositionen beschrieben möglicherweise als Änderungen beabsichtigte Leistungen, deren Angebotspreis jedoch in der Angebotssumme nicht mitgezählt wurde.

11.2 Der RH kritisierte neben der mangelhaften Abrechnung die unzweckmäßige Handhabung der Wahlpositionen, die den Preisvorstellungen der Bauunternehmung sehr entgegenkam. Er beanstandete insbesondere die — bei der Angebotsbeurteilung und bei der Entscheidung zur Planänderung — fehlende Prüfung der Angemessenheit der Wahlpositionen im Vergleich mit anderen Positionen.

11.3 *Die ausführende Unternehmung entsprach weitgehend den über Empfehlung des RH vorgenommenen Rückforderungen des Amtes der Kärntner Landesregierung (Berichtigungsbetrag 0,6 Mill ATS einschließlich USt).*

Planung und Ausschreibung

12.1 Die Ausschreibung für die Baumeisterarbeiten des Dachraumausbaues im Landesgericht Klagenfurt war mehrfach mangelhaft. Die Abbrucharbeiten waren unzureichend erkundet und technisch durchdacht (vermeidbare Mehrkosten rd 0,2 Mill ATS einschließlich USt). Die Betonstahlmenge stieg auf das 1,8–fache; durch geänderte Bewehrungstypen erhöhte sich der mittlere Preis der Bewehrungsstähle um mehr als ein Drittel (vermeidbare Mehrkosten rd 0,1 Mill ATS einschließlich USt).

Die Decke über dem Dachraum wurde in einer neuartigen, aber vor der Ausschreibung bautechnisch und statisch nicht ausreichend durchgeplanten Weise ausgeschrieben, so dass wesentliche Änderungen notwendig wurden. Dadurch entstanden vermeidbare Mehrkosten von rd 0,6 Mill ATS einschließlich USt.

12.2 Der RH beanstandete die unzureichende Vorerhebung des Bauzustandes sowie die mangelhafte Planung und Ausschreibung dieser Leistungen. Er empfahl, wegen der mangelnden Sorgfalt bei der Aufgabenerfüllung von dem mit der Gesamtplanung beauftragten Architekten und dem Statiker einen Teil des Honorars (insgesamt rd 0,2 Mill ATS einschließlich USt) zurückzufordern.

12.3 *Der Planer vermeinte, dass zusätzliche Aufschlussbohrungen das Ergebnis kaum verbessert hätten, aber wegen des laufenden Bürobetriebes kaum realisierbar gewesen wären. Planer und Statiker bestritten die Berechtigung der Honorarkürzung.*

Laut Stellungnahme des Amtes der Kärntner Landesregierung sei der Deckenkonstruktion Pilotprojektcharakter bezüglich des Einsatzes von Recyclingmaterial als wärmedämmendem Betonzusatz zugekommen. Es könne die Rechtfertigung der Planer nachvollziehen.

12.4 Der RH sah durch die Erwiderung der Ziviltechniker seine Feststellungen nicht widerlegt. Fehler führten zu überhöhten Positionspreisen und Mehrkosten aus Nachträgen. Die gemäß Beauftragung umfangreiche Erfahrung der Planer bei früheren Sanierungen dieses Gebäudes wirkte sich offenbar nicht begünstigend auf die Arbeiten aus. Der RH ersuchte um Bekanntgabe des endgültigen Ergebnisses der Rückforderung.

Gebäudegründung mit Pfählen

13.1 Wegen unzureichender Bodenerkundungen und statischer Vorausberechnungen für die Ausschreibung von Pfahl–Gründungsmaßnahmen bei der Höheren Technischen Bundeslehranstalt Ferlach wurden wesentlich größere Pfähle als ausgeschrieben ausgeführt. Das Nachtragsangebot für die größeren Pfähle wurde ohne Vorliegen einer Detailkalkulation und ohne Berücksichtigung der Preise eines vergleichbaren Bauvorhabens unangemessen hoch anerkannt.

13.2 Der RH beanstandete die mangelnde Sorgfalt bei den statischen Vorausberechnungen und bei der Beurteilung der Preisangemessenheit des Nachtragsangebotes. Die vermeidbaren Mehrkosten betrugen rd 0,7 Mill ATS (einschließlich USt). Er empfahl dem Amt der Kärntner Landesregierung, diese Mehrkosten vom Statiker und vom Planer je zur Hälfte einzubehalten.

13.3 *Laut Stellungnahme des Amtes der Kärntner Landesregierung seien die Preise der größeren Pfähle angemessen; die Vergleichbarkeit mit anderen Bauvorhaben sei zu bezweifeln. Auch sei offen, ob das Bauvorhaben bei ordnungsgemäßer Planung und Ausschreibung kostengünstiger durchzuführen gewesen wäre.*

13.4 Der RH erwiderte, dass zur Beurteilung der Preisangemessenheit der einzelnen Komponenten jedenfalls eine Detailkalkulation anzufordern und das Kalkulationsverhältnis des zweiten Bauvorhabens zu berücksichtigen gewesen wäre. Die ermittelten Mehrkosten seien eine unmittelbare Folge der Ausschreibungsmängel und der nicht unter Wettbewerbsbedingungen ermittelten Nachtragspreise.

Bauvertrag, Bauaufsicht

14.1 Beim Bauvorhaben Höhere Technische Bundeslehranstalt Ferlach wurden die großen Pfähle auch als Absicherung der Baugrube verwendet und mit rd 1,2 Mill ATS (einschließlich USt) abgegolten, obwohl diese Absicherungsmaßnahme gemäß Bauvertrag in den Preis des Aushubes einzukalkulieren gewesen wäre. Für eine Abweichung vom Bauvertrag lagen weder schriftliche Anordnungen der Bauaufsicht noch ein Antrag der ausführenden Unternehmung auf Abgeltung für Erschwernisse vor.

Mit der Bauaufsicht waren mehrere Personen des Amtes der Kärntner Landesregierung und eines Ziviltechnikerbüros befasst, wobei insbesondere die klare Zuordnung einzelner Aufgaben zu bestimmten Personen fehlte.

14.2 Der RH kritisierte diese seiner Beurteilung nach vom Bauvertrag abweichende Abrechnung. Er beanstandete in diesem Zusammenhang auch die unzureichende Organisation der Bauaufsicht.

14.3 *Laut Stellungnahme des Amtes der Kärntner Landesregierung seien die zusätzlichen Baugrubenstützungen in der Planung vergessen, später aber zwischen Bauaufsicht und Unternehmung mündlich abgesprochen worden. Die Personalressourcen seien für die Bauaufsicht nur eingeschränkt verfügbar gewesen.*

14.4 Der RH erwiderte, dass bei rechtzeitiger Klarstellung der anstehenden Abrechnungsfragen die Mehrkosten von 1,2 Mill ATS (einschließlich USt) zumindest zum Teil reduziert worden wären. Zur Durchführung der Bauaufsicht hielt er fest, dass diese im Rahmen des Finanzausgleiches abgegolten wird. Das betroffene Bundesland hat durch geeignete Maßnahmen selbst oder mit Hilfe von Ziviltechnikern dafür zu sorgen, dass die Qualität der Leistung den gestellten Anforderungen entspricht.

Vergaben der Bundesgebäudeverwaltung II Klagenfurt

Grundsätzliches

15 Bei den im Bereich der Bundesgebäudeverwaltung II Klagenfurt (für Kärnten) überprüften Vergaben des Bundeshochbaues stellte der RH nur vereinzelt Verstöße gegen vergaberechtliche Vorschriften und Mängel bei der Auftragsabwicklung fest, deren Vermeidung ein Einsparungspotenzial von rd 0,1 Mill ATS (einschließlich USt) ermöglicht hätte.

Aufbewahrung

16.1 Mit dem Angebot abgegebene Bieterdisketten wurden gelöscht und wieder verwendet. In Einzelfällen wurden die Originalangebote, auch zerlegt in Einzelblätter, für die Bauvorhabenabwicklung herangezogen.

16.2 Der RH empfahl, bei der Angebotseröffnung die Daten der Bieterdiskette in das amtseigene EDV–Gerät zu kopieren, die Angebotssumme mit dem schriftlichen Angebot zu vergleichen und die Diskette unverändert mit den Angebotsunterlagen zu verwahren. Bezüglich der Bauabwicklung empfahl der RH, nur Kopien der Originalangebote zu verwenden.

16.3 *Die Bundesgebäudeverwaltung II ordnete an, den Vergabeakt einschließlich der nicht angenommenen sowie der ausgeschiedenen Angebote und Disketten der Bieter mindestens sieben Jahre lang aufzubewahren.*

Leistungsverzeichnisse

17.1 Die Gegenüberstellung der von der Bundesgebäudeverwaltung II erstellten Ausschreibungsunterlagen mit der Abrechnung ergab, dass bei beiden vom RH überprüften Aufträgen trotz geringer Abweichung der Abrechnungs– von der Auftragssumme fast durchwegs ein wesentlicher Teil der ausgeführten Leistung nicht Gegenstand der ausgeschriebenen Leistung war. Die mangelhafte Erstellung der Leistungsverzeichnisse war auf die ungenaue Erhebung des Sanierungs– bzw Bauumfanges zurückzuführen.

17.2 Der RH beanstandete die unzureichenden Leistungsverzeichnisse, die den Bietern Raum für ein breites Spekulationspotenzial boten und eine auf den Kalkulationsgrundlagen des Angebotes basierende Auftragserfüllung verhinderten.

17.3 *Die Bundesgebäudeverwaltung II ordnete eine exakte Erstellung der Leistungsverzeichnisse auf Basis detaillierter Projekte und Massenermittlungen an.*

Auftragsabwicklung

18.1 Die Abrechnung der Sanierung des Innenverputzes eines alten Gebäudes war nicht ausreichend nachzuvollziehen; sie enthielt Doppelverrechnungen. Die Abrechnung der Sanierung des Außenwandputzes dieses Gebäudes war ebenfalls mangelhaft; bereichsweise wurde — dem Bauvertrag widersprechend — eine zusammenhängende Sanierungsfläche als Summe von Teilflächen teurer abgerechnet.

18.2 Der RH beanstandete vermeidbare Mehrkosten von insgesamt rd 0,1 Mill ATS (einschließlich USt).

18.3 *Laut Stellungnahme der Bundesgebäudeverwaltung II sei die Mehrfachabrechnung beim Innenverputz auf ungewöhnlich starke Wandunebenheiten des alten Gebäudes zurückzuführen, auf deren Sanierung sie bei höherwertiger Raumnutzung (Kanzleien) besonderen Wert gelegt habe.*

18.4 Der RH konnte mangels aussagekräftiger Abrechnung die Vertragsgemäßheit dieser Abrechnungsposten nicht nachvollziehen.

Qualitätskontrolle

19.1 In der Bundesgebäudeverwaltung II war der Approbationsweg für die Erstellung des Leistungsverzeichnisses, die örtliche Bauaufsicht und die Prüfung der Schlussrechnung mehrstufig organisiert (Leiter der Gebäudeverwaltung, Leiter der Technischen Abteilung, Leiter der Bundesgebäudeverwaltung II).

19.2 Der RH empfahl, zur Qualitätsverbesserung die Kontrolle der Sachbearbeiter durch deren unmittelbare Vorgesetzte zu verstärken.

19.3 *Die Bundesgebäudeverwaltung II ordnete an, dass die Leistungsverzeichnisse von den jeweiligen Leitern der Gebäudeverwaltung oder deren Stellvertretern stichprobenartig und die Abrechnungen auf Plausibilität zu überprüfen seien.*

Vergaben der Bundesbaudirektion Wien für Wien, Niederösterreich und Burgenland

Grundsätzliches

20 Bei den im Bereich der Bundesbaudirektion Wien für Wien, Niederösterreich und Burgenland (kurz: Bundesbaudirektion) überprüften Vergaben des Bundeshochbaues stellte der RH mehrere Mängel bei der Vergabe der Planung, der Vergabe selbst oder als Folge der Vergabe fest, deren Vermeidung ein Einsparungspotenzial von rd 8,0 Mill ATS (einschließlich USt) ermöglicht hätte.

Bieterverhalten

21.1 Beim Angebot der Baumeisterarbeiten (Bauabschnitt III) für die Generalsanierung des Justizpalastes in Wien 1., stellte die örtliche Bauaufsicht im Angebot des Billigstbieters bei der Leistungsgruppe "Putzarbeiten" einen Rechenfehler von 1,85 % der Angebotssumme — somit knapp unter der für ein Ausscheiden des Angebotes maßgeblichen Toleranzgrenze von 2 % — fest. Ein einzelner unrichtiger Summenbetrag in dem aus losen Blättern bestehenden Angebot wirkte sich insofern auf die Angebotssumme aus, als der Abstand zum Zweitbieter um diese 1,85 % verringert wurde. Die Bundesbaudirektion nahm anlässlich der Beauftragung keine nähere Untersuchung vor.

21.2 Der RH erachtete die Fehlerhaftigkeit für bedenklich und kritisierte, dass die Bundesbaudirektion keine näheren Untersuchungen durchgeführt hatte. Er empfahl, durch geeignete Maßnahmen die Unveränderbarkeit der Angebote sicherzustellen.

21.3 *Laut Stellungnahme der Bundesbaudirektion habe sie die Angebotseröffnung ordnungsgemäß durchgeführt.*

Das BMWA wies darauf hin, dass das Nichtausscheiden des Angebotes den Vergabebestimmungen entsprochen habe.

21.4 Der RH hielt eine umsichtige Vorgangsweise für angebracht.

Planungsqualität, Ausschreibungswiderruf

22.1 In zwei Fällen waren Planungsänderungen festzustellen, die das Ausschreibungsverfahren wesentlich beeinflussten:

(1) Über zwei Monate nach dem Angebotstermin für die Netzersatzanlage der Justizanstalt Wien 11., hob die Bundesbaudirektion die Ausschreibung wegen wesentlicher Planungsänderungen auf. Trotz vereinfachter technischer Konzeption lag das Ergebnis der Neuausschreibung Ende 1996 um 0,16 Mill ATS (einschließlich USt) über dem ursprünglichen Ausschreibungsergebnis.

(2) Wegen einer maßgeblichen Planänderung tauschte der Generalplaner das Leistungsverzeichnis für die Betonfertigteile der Hofüberdachung der Justizanstalt zwei Wochen vor dem Angebotsabgabetermin komplett aus. Da in der Folge nur ein Angebot bei der Bundesbaudirektion einlangte, widerrief sie die Ausschreibung. Bei der nachfolgenden Ausschreibung verblieb letztlich ebenfalls nur ein Angebot.

22.2 Der RH kritisierte die mangelhaften Planungen sowie die Ausschreibungsabwicklung, die mangels Wettbewerbs kein wirtschaftliches Ergebnis sicherstellte. Er empfahl, die Planungsarbeiten künftig vollständig durchzuführen und rechtzeitig abzuschließen sowie im nicht offenen Vergabeverfahren die Bereitschaft der geladenen Unternehmungen zur Angebotsabgabe zu erkunden.

22.3 *Laut Stellungnahme der Bundesbaudirektion hätten neue technische Erkenntnisse den Widerruf der Ausschreibung gerechtfertigt; bei der Justizanstalt sei dadurch keine Terminverzögerung eingetreten. Die Leistungsbereitschaft der Unternehmungen habe der Generalplaner geprüft.*

22.4 Der RH wies darauf hin, dass sich die Verzögerung von rd 20 Monaten bei der Neuausschreibung auf den Endtermin ausgewirkt hat.

Auftragsänderungen

23.1 Bei zwei der überprüften Hochbauvorhaben waren verschiedene Auftragsänderungen festzustellen, die auf eine mangelnde Planungsreife des Bauprojektes und auf Planungsfehler schließen ließen:

(1) Für den Neubau und die Generalsanierung der Justizanstalt Wien 11., gab der Generalplaner beispielsweise das Gewicht der Verbindungsbrücke zwischen Neubau und Altbau im Leistungsverzeichnis mit dem 1,7–fachen (24,6 t) des tatsächlich abgerechneten Stahlgewichtes an; auch waren bei der Auftragserteilung die Anschlüsse an den Neu– bzw Altbau und die Anordnung der Stützen noch ungeklärt.

(2) Bei den Baumeisterarbeiten für das Behördenzentrum Kagran kam es bei einer Auftragssumme von rd 19 Mill ATS (einschließlich USt) zu Massenmehrungen von rd 3,6 Mill ATS (einschließlich USt), zu Massenminderungen von rd 4,2 Mill ATS (einschließlich USt) und zum gänzlichen Entfall von drei Leistungsgruppen. Das Gutachten eines Statikers aus dem Jahr 1990 (Einbau einer Stahlbetonrippendecke, Innenausbau in Leichtbauweise) fand im Leistungsverzeichnis und bei der Vergabe im Juli 1994 keine Berücksichtigung.

23.2 Der RH kritisierte die mangelhaften Bauplanungen und Leistungsverzeichnisse, die wegen der veränderten Preis– und Mengenstrukturen Terminverzögerungen und höhere Kosten verursachten.

23.3 *Laut Stellungnahme der Bundesbaudirektion sei die Stahlbetonrippendecke im Leistungsverzeichnis berücksichtigt worden; auf andere Kritikpunkte ging sie nicht ein.*

23.4 Der RH entgegnete, dass die Stahlbetonrippendecke erst später aufgrund eines Zusatzangebotes beauftragt worden war.

Qualität der Leistungsverzeichnisse

24.1 Die Gegenüberstellung der Leistungsverzeichnisse der Ausschreibungen mit den Abrechnungen ergab, dass in zahlreichen Fällen die Leistungsverzeichnisse mangelhaft erstellt worden waren. Wegen der bei vier Hochbauvorhaben besonders hohen Abweichungen zwischen Ausschreibung und Ausführung hätten die nach der Angebotsprüfung an zweiter Stelle gereihten Bieter die ausgeführten Positionen des Leistungsverzeichnisses um insgesamt 2,2 Mill ATS (einschließlich USt) billiger abgerechnet als die als Billigst– und Bestbieterin beauftragte Unternehmung.

24.2 Der RH kritisierte die Mangelhaftigkeit der Leistungsverzeichnisse. Er erachtete insbesondere mangelhafte Bestandserhebungen, unausgereifte Planungen (zB nachträgliche Änderungen der Planung oder des Bauablaufes) und fehlerhafte Massenermittlungen als wesentliche Ursachen für Abweichungen zwischen Leistungsverzeichnis und tatsächlich ausgeführten Leistungen sowie für die daraus resultierenden Spekulationspotenziale.

24.3 *Das BMWA teilte mit, dass bei zwei der Bauvorhaben wegen der festgestellten Mängel Rechnungsabzüge bei Planer bzw Ausführenden geltend gemacht worden seien. Es wies darauf hin, dass künftig für die Bauvorbereitung entsprechende Finanzmittel sicherzustellen sein werden.*

Formale Angebotsprüfung

25.1 Die Angebotsbearbeitung erfolgte innerhalb der Bundesbaudirektion geteilt, sofern nicht ein Externer damit beauftragt war.

– Die formale und rechnerische Prüfung der Angebote führte das bauwirtschaftliche Referat der Bundesbaudirektion durch; es erstellte unter Einschluss der festgestellten Mängel einen Prüfbericht, allerdings nur über das Angebot des nach der Prüfung erstgereihten Bieters.

– Die vertiefte materielle Prüfung der Angebote oblag der jeweils zuständigen Fachabteilung.

Bei sechs der überprüften Vergaben lagen formale Mängel der Angebotsprüfung vor. In einem Fall zeigte das Prüforgan Formalmängel nicht auf. Im Einzelnen war zB festzustellen:

(1) Bei den Baumeisterarbeiten der Hofsanierung der Technischen Universität Wien beurteilte die zuständige Fachabteilung abweichend vom bauwirtschaftlichen Referat den Billigstbieter trotz des Vorliegens eines Ausscheidungsgrundes auch als Bestbieter.

(2) Beim offenen Verfahren der Baumeisterarbeiten (Bauabschnitt III) für die Generalsanierung des Justizpalastes Wien 1., bezog die örtliche Bauaufsicht als Externer alle Angebote in die Preisbewertung ein, obwohl gemäß den Angebotsbestimmungen der Bundesbaudirektion und nach der ÖNORM A 2050 zwei Bieter mit eigenen, nicht ausschreibungskonformen EDV–Kurzleistungsverzeichnissen auszuscheiden gewesen wären.

25.2 Der RH kritisierte die mangelhafte Angebotsprüfung und insbesondere, dass aus vermeintlichen wirtschaftlichen Vorteilen Angebote nicht ausgeschieden worden waren, obwohl dies erforderlich gewesen wäre. Er empfahl, ausführliche Prüfberichte — einschließlich einer Analyse des Preisspiegels, von Hinweisen auf Spekulationspotenziale und der Darlegung der Bonität des Bestbieters — zu verfassen. Weiters empfahl der RH, dem bauwirtschaftlichen Referat die Berechtigung zum normgemäßen Ausscheiden von Bietern zu übertragen.

25.3 *Die Bundesbaudirektion ordnete die Verantwortung für Vergabeentscheidungen den Fachabteilungen zu, die auf der Angebotsprüfung durch beauftragte Ziviltechniker oder das bauwirtschaftliche Referat aufzubauen hätten. Ein Abweichen von den Empfehlungen der Angebotsprüfung solle im Vergabeakt begründet, Doppelprüfungen vermieden werden.*

Technische und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit

26.1 Zwei der überprüften Vergaben des Bundeshochbaues gingen mangelhafte Prüfungen der technischen und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit voraus.

(1) Die Bundesbaudirektion beauftragte für eine Verbindungsbrücke bei der Justizanstalt Wien 11., (Auftragssumme 8 Mill ATS einschließlich USt) eine Unternehmung. Diese machte, entgegen den Vertragsbestimmungen, einen Subunternehmer für den gesamten Auftrag namhaft, ohne die Arbeiten zu beginnen. Ein Jahr nach der Auftragserteilung wurde das Vertragsverhältnis einvernehmlich mit einem Zusatzaufwand von rd 0,6 Mill ATS (einschließlich USt) für den Bund aufgelöst.

(2) Die Glaserarbeiten für dieses Objekt (0,9 Mill ATS einschließlich USt) vergab der Generalplaner ohne Prüfung der technischen und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit an eine Unternehmung, die die Arbeiten vertragswidrig an einen Subunternehmer weitergab, selbst aber nach einem Jahr — vor Abschluss der Arbeiten — in Konkurs ging.

26.2 Der RH kritisierte die unterlassenen Prüfungen bezüglich der technischen und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der anbietenden Unternehmungen.

26.3 *Laut Stellungnahme der Bundesbaudirektion habe sie keinen Grund für das Ausscheiden der Unternehmung bei der Angebotsprüfung gesehen; durch die erst im Sommer 1998 montierte Stahlbrücke sei kein Schaden für den Bund entstanden.*

26.4 Der RH verwies auf die durch mangelhaftes und zu spätes Tätigwerden entstandenen Mehrkosten.

Vertiefte Angebotsprüfung

27.1 Bei zwei Hochbauvorhaben stellte der RH auffallend niedrige Einheitspreise fest.

(1) Die Baumeisterarbeiten bei der Justizanstalt Wien 11., bot der Billigstbieter mit rd 88 Mill ATS (einschließlich USt) um 17,6 Mill ATS (einschließlich USt) deutlich unter dem Zweitbieter an, wobei der Abschnitt Neubau zahlreiche Positionen mit beachtlichen Unterpreisen aufwies; der gesamte Bauabschnitt "Generalsanierung des Altbaues" wurde mit rd 60 % des Preises des Zweitbieters angeboten. Die Bundesbaudirektion beauftragte den Billigstbieter nach Bereitstellung einer Bankgarantie von 10 Mill ATS (einschließlich USt), welche aber wegen Gegenrechnung von Teilzahlungen bald wertlos wurde. Der Auftragnehmer begehrte schließlich Zusatzaufträge in Höhe von rd 11,7 Mill ATS (einschließlich USt).

(2) Bei der Generalsanierung des Justizpalastes Wien 1., enthielt die Leistungsgruppe "Mauertrockenlegung im Trennschnittverfahren" bei rd 20 Positionen auffallend niedrige Einheitspreise. Mit dem kurz nach dem Hauptauftrag erteilten ersten Zusatzauftrag wurde dieses Verfahren der Mauertrockenlegung allerdings aus dem Gesamtauftrag eliminiert und ein technisch geringwertigeres Verfahren (Elektro–Osmose) beauftragt.

27.2 Der RH kritisierte die unzureichenden vertieften Angebotsprüfungen, was Mehrkosten bzw eine geringere Leistung nach sich zog. Die nachträgliche Veränderung der Leistungsgruppe Mauertrockenlegung verzerrte nach Ansicht des RH den freien Wettbewerb bei der Ausschreibung.

27.3 *Laut Stellungnahme der Bundesbaudirektion habe der Generalplaner eine vertiefte Angebotsprüfung durchgeführt. Die Bauunternehmung habe für den Auftrag Justizanstalt die Einhaltung der Gesamtkosten zugesagt. Das ursprünglich beabsichtigte Trennschnittverfahren wäre sehr zeitaufwendig und um rd 40 % teurer gewesen.*

27.4 Nach Ansicht des RH erfüllte der Generalplaner mit seiner vertieften Angebotsprüfung nicht die Mindestkriterien des Bundesvergabegesetzes 1997 und der ÖNORM A 2050. Eine Bonitätsprüfung der Bauunternehmung wäre trotz deren Preiszusage notwendig gewesen. Die Nachkalkulation der Bundesbaudirektion über die Einsparungen bei der Mauertrockenlegung konnte der RH wegen widersprüchlicher Kostenansätze nicht nachvollziehen.

Unzulässige Zuschlagserteilungen

28.1 In vier Fällen widersprach der von der Bundesbaudirektion an Unternehmungen erteilte Zuschlag der ÖNORM A 2050. In drei Fällen wäre der Bieter auszuscheiden gewesen (unvollständiger EDV–Ausdruck des Kurzleistungsverzeichnisses, unzureichende wirtschaftliche Leistungsfähigkeit), in einem Fall wäre der Auftrag an den nach mangelhafter Prüfung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu Unrecht ausgeschiedenen Bieter zu erteilen gewesen.

28.2 Der RH kritisierte die ÖNORM–widrige Vorgangsweise und wies auf die mögliche Schadenersatzpflicht des Auftraggebers gegenüber dem übergangenen Bieter hin.

Wartungsleistungen

29.1 Bei zwei Vergaben an Generalunternehmungen wurden Wartungsleistungen bei der Vergabeentscheidung berücksichtigt, obwohl die Angebote der einzelnen Bieter Preisabweichungen bei den Wartungsleistungen von bis zu 390 % aufwiesen und deren Beauftragung nicht beabsichtigt war. Der Angebotspreis der beauftragten Unternehmung lag ohne die Wartungsleistungen um rd 0,2 Mill ATS bzw 0,3 Mill ATS (einschließlich USt) höher als jener der jeweiligen Zweitbieter.

29.2 Der RH kritisierte die Vergabeentscheidungen, weil die Wartungsleistungen das Angebotsergebnis verzerrten.

29.3 *Laut Stellungnahme des BMWA vergebe die Wartungsleistungen nicht die Bundesbaudirektion, sondern der jeweilige Nutzer.*

29.4 Der RH betonte das Spekulationspotenzial, das sich für Bieter bei Leistungen ergibt, die später nicht vergeben werden, und empfahl, bei Vergabevorbehalten im Leistungsverzeichnis klare Bewertungskriterien für die betroffenen Leistungsgruppen oder Positionen festzulegen.

Zusatzleistungen

30.1 Der zweite Zusatzauftrag der Baumeisterarbeiten für die Gewölbe– und Deckensanierung im Bereich des BMF in Wien 1., in Höhe von rd 3,5 Mill ATS (einschließlich USt) betraf das Unterfangen der Decken mit Stahlträgern. Durch Einrechnen zusätzlicher Erschwernisse im Lohn– und Materialanteil stieg der Einheitspreis für Stahlprofile um 57 %. Gleichzeitig erhöhten sich die Massen für die Stahlträger auf mehr als das Dreifache.

30.2 Der RH kritisierte, dass die Preisbasis dieses Zusatzauftrages nicht dem Hauptangebot entsprach, woraus vermeidbare Mehrkosten von rd 0,3 Mill ATS (einschließlich USt) resultierten. Erschwernisse wären bereits im ursprünglichen Angebot zu berücksichtigen gewesen.

30.3 *Laut Stellungnahme der Bundesbaudirektion seien die Erschwernisse bei der zweiten Sanierungsmaßnahme im Vergleich zum Hauptangebot wesentlich größer gewesen.*

30.4 Der RH erwiderte, dass diese Erschwernisse kalkulatorisch nur den Lohn–, nicht aber den Materialanteil des Einheitspreises erhöhen können.

Bauherrnfunktion

31.1 In einzelnen Fällen nahm die Bundesbaudirektion ihre Bauherrnfunktion (Erstellung der Angebotsunterlagen, Angebotsprüfung, Bauabwicklung, Abrechnung sowie Aufsicht über die beauftragten Ziviltechniker und Technischen Büros) unzureichend wahr. Beispielsweise genehmigte die Bundesbaudirektion im Zuge der Bauausführung bei der Justizanstalt Wien 11., 19 Zusatz– bzw Nachtragsaufträge in Höhe von 5,8 Mill ATS (einschließlich USt) erst verspätet für teilweise bereits ausgeführte Leistungen. Weitere 15 Nachtragsangebote der Bauunternehmung (insgesamt rd 5,9 Mill ATS einschließlich USt) für bereits ausgeführte Arbeiten lehnte die Bundesbaudirektion ab. Qualitätsprüfungen wurden aber weder in der Planungs– bzw Ausschreibungs– noch in der Ausführungsphase vorgenommen. Auch unterblieben Honorarkürzungen bei mangelhaften Leistungen der Beauftragten.

31.2 Der RH beanstandete, dass die Bundesbaudirektion zum Teil die ihr zukommende Bauherrnfunktion nicht ausreichend wahrgenommen und damit die ihr übertragenen Aufgaben nicht ordnungsgemäß erfüllt hatte. Das hohe Ausmaß an Zusatzaufträgen widersprach nach Ansicht des RH einer ordnungsgemäßen Projektabwicklung.

31.3 *Laut Stellungnahme der Bundesbaudirektion würden die Ziviltechniker als Berufsstand mit besonderem Vertrauen und Vollmacht zur Entlastung der Beamten herangezogen.*

31.4 Der RH erwiderte, dies dürfe nicht zu einer eingeschränkten Wahrnehmung der Bauherrnpflichten durch die fachkundige Baudienststelle führen.

Abrechnung

32.1 Wegen einer noch fehlenden behördlichen Genehmigung für die Baustellenzufahrt konnten in den ersten fünf Monaten nach dem von der Bundesbaudirektion angeordneten Baubeginn für das Behördenzentrum Kagran, Wien 22., nur geringfügige Arbeiten ausgeführt werden, wodurch ein vermeidbarer Aufwand an "zeitgebundenen Baustellenkosten" und zusätzlicher Preisgleitung von 0,9 Mill ATS (einschließlich USt) entstand. Bei weiteren Hochbauvorhaben stellte der RH ebenfalls Fehlverrechnungen fest. Insgesamt betrug das wegen Fehlverrechnungen nicht ausgeschöpfte Einsparungspotenzial 3,1 Mill ATS (einschließlich USt).

32.2 Der RH kritisierte den verfrühten Baubeginn und die mangelhafte Kontrolle der Abrechnung. Er empfahl, die Überzahlungen vom Auftragnehmer zurückzufordern.

32.3 *Laut Stellungnahme der Bundesbaudirektion sei die abgerechnete Baubetriebszeit bzw Stillliegezeit vertragsgemäß gewesen. Überzahlungen von rd 0,3 Mill ATS seien zurückgefordert worden.*

32.4 Der RH entgegnete, die Argumente der Bundesbaudirektion waren aus den vorliegenden Rechnungsdokumenten für ihn nicht nachvollziehbar. Bei ordnungsgemäßer Projektabwicklung wäre der verlorene Aufwand vermeidbar gewesen.

Vergaben des damaligen BMwA

Grundsätzliches

33 Im Bereich des damaligen BMwA überprüfte der RH die in einem kombinierten Ideen– und Ausführungswettbewerb zur raschen Bereitstellung neuer Unterkunftsgebäude für die Grenzgendarmerie (Umsetzung des Schengener Abkommens) durchgeführten Auftragsvergaben. Er stellte hiebei Mängel fest, deren Vermeidung ein Einsparungspotenzial von rd 8 Mill ATS (einschließlich USt) ermöglicht hätte.

Vergabeverfahren

Ausgangslage

34.1 Die Aufträge für die Neubauten der Unterkunftsgebäude für die Grenzgendarmerie wurden in drei Stufen vergeben. Für die Objekte in Spielfeld und Nickelsdorf führte das damalige BMwA gemeinsam mit dem Amt der Burgenländischen Landesregierung und dem Amt der Steiermärkischen Landesregierung im November 1995 ein erstes, für die Gemeinden Heiligenkreuz, Deutschkreutz, Schachendorf und Drasenhofen im Oktober 1996 ein weiteres "beschränktes baukünstlerisches Entwurfsgutachterverfahren" durch. Zusätzlich wurden im März 1996 in den Gemeinden Klingenbach, Kleinhaugsdorf und Berg drei Objekte im Anhängeverfahren zur ersten Ausschreibung freihändig vergeben. Die aus dem Entwurfsgutachterverfahren resultierenden Entwürfe waren von den Bietern komplett zu übernehmen und technisch ausgereift als verbindliche Generalunternehmerangebote für eine schlüsselfertige Übergabe der Objekte abzugeben.

34.2 Die Entwurfsgutachterverfahren beurteilte der RH grundsätzlich als geeigneten Schritt für eine rasche, effektive und kostengünstige Abwicklung.

Bei der Durchführung der Vergabeverfahren und Zuschlagserteilungen sowie bei den Anhängeaufträgen stellte der RH jedoch Mängel fest, die geeignet waren, die Objektivität, Transparenz und Wirtschaftlichkeit des Vergabewettbewerbes zu beeinträchtigen.

34.3 *Laut Stellungnahme des damaligen BMwA hätten die von ihm nicht verschuldete Terminnot und der Wunsch nach ansprechenden baukünstlerischen Ergebnissen ein Abgehen von der üblichen Vorgangsweise bei Auftragsvergaben erfordert. Die Verknüpfung des immateriellen Ideenwettbewerbes mit konkreten materiellen Leistungsangeboten habe für die Vorprüfung der Angebote bzw Projekte, die Tätigkeit der Begutachtungskommissionen und die Vergabeentscheidungen nur teilweise lösbare Probleme aufgeworfen. Das damalige BMwA habe stets die Bestbieter beauftragt, weshalb es das vom RH errechnete Einsparungspotenzial nicht nachvollziehen könne.*

34.4 Der RH entgegnete, dass er die Durchführung der Vergaben anhand der jeweiligen Ausschreibungsvorgaben beurteilt hat. Zwar sind Preisgerichte in ihrer Entscheidung unabhängig, doch haben sie sämtliche Kriterien der Ausschreibung in nachvollziehbarer Weise zu berücksichtigen. Unter Berücksichtigung der festgestellten Mängel hat der RH das Einsparungspotenzial ermittelt, das sich seiner Ansicht nach aus der Beauftragung jener Bestbieter ergeben hätte, die bei einwandfreier Durchführung der Vergaben heranzuziehen gewesen wären.

Durchführung

35.1 Beide Ausschreibungen für die Errichtung neuer Unterkunftsgebäude für die Grenzgendarmerie gaben die Beurteilungskriterien "Ökonomie", "Baukunst", "Funktion", "Unterlagen, Richtlinien und Vorschriften" sowie "Innovation in der Anwendung der Konstruktion" (in dieser Reihenfolge) als Grundlage für die Empfehlung der Begutachterkommissionen an und legten fest, dass die Aufträge ungeteilt den beiden Bestbietern zugeschlagen werden sollten. In ihren Empfehlungen hielten sich die Begutachterkommissionen nicht an diese Vorgaben und akzeptierten die unzulässige Mitwirkung von Bietern an der Ausarbeitung der Ausschreibung.

35.2 Nach Ansicht des RH widersprach die Änderung von definierten Angebotsregeln den Grundsätzen des fairen und objektiven Wettbewerbes sowie den vergaberechtlichen Zuschlagskriterien.

35.3 *Laut Stellungnahme des damaligen BMwA sei die Reihenfolge der Beurteilungskriterien bei immateriellen Leistungen nicht immer zwingend; darin sei jedoch die Schwierigkeit in der Beurteilung der Projekte gelegen. Erst bei Brauchbarkeit und Gleichwertigkeit von Projekten sei der Preis relevant gewesen.*

35.4 Der RH entgegnete, dass zur Vermeidung einer Ungleichbehandlung der Bieter die Auswahl des Bestbieters keine nachträgliche Änderung der Beurteilungskriterien sowie der Wertigkeit dieser Kriterien erlaubt.

36.1 Die Angebotsunterlagen der nicht zum Zug gekommenen Bieter wurden bei beiden Ausschreibungen unmittelbar nach den Entscheidungen der Begutachtungskommissionen den Bietern retourniert. Das Ergebnis der Begutachtung war in der Niederschrift mangelhaft dokumentiert.

36.2 Der RH beanstandete die Nichtaufbewahrung der Angebote und die unzureichende Dokumentation, weil deswegen die Entscheidungsfindung der Begutachtungskommissionen nicht nachvollziehbar war.

36.3 *Das damalige BMwA nahm die Kritik zur Kenntnis. Vermutlich hätten die Baudienststellen in dem Vergabeverfahren mehr den klassischen Architektenwettbewerb gesehen; in diesem Fall sei es üblich, den nicht zum Zug gekommenen Bietern ihre Projektunterlagen zurückzustellen.*

37.1 Im Zuge des zweiten Ausschreibungsverfahrens (Gebäude in den Gemeinden Heiligenkreuz, Deutschkreutz, Schachendorf und Drasenhofen) trat das damalige BMwA mit den von der Beurteilungskommission zur Beauftragung vorgeschlagenen beiden Bietern in Verhandlungen ein, bei denen es Nachlässe von den angebotenen Preisen und Änderungen der Ausführungsart erzielte.

37.2 Der RH verkannte nicht die Bemühungen des damaligen BMwA um eine Senkung der Kosten. Die Preisverhandlungen bewirkten jedoch eine unzulässige Änderung der Angebote und beeinträchtigten den Grundsatz der Gleichbehandlung aller Bieter.

37.3 *Das damalige BMwA vermeinte, es habe keine Preisverhandlungen geführt, weil die von den Unternehmungen — ohne Forderung seinerseits — eingeräumten nachträglichen Nachlässe das in der Wirtschaft übliche Selbstverständnis gezeigt hätten. Allerdings hätte es diese Nachlässe zurückweisen sollen.*

37.4 Der RH entgegnete, auch das Akzeptieren nachträglich gewährter Nachlässe bewirkt unzulässige Änderungen der Angebote.

Zuschlagserteilungen

38.1 Als Ergebnis der ersten Ausschreibung nahm das damalige BMwA eine Auftragsteilung vor; es erteilte für das Objekt in der Gemeinde Spielfeld einem Projekt in Holzbauweise und in der Gemeinde Nickelsdorf einem Projekt in Stahlrahmenbauweise den Zuschlag.

38.2 Nach Ansicht des RH wurde beim Gebäude Nickelsdorf durch das Ausscheiden architektonisch ansprechender, kostengünstiger anderer Vorschläge in Stahlrahmenbauweise gegenüber der beauftragten Variante ein Einsparungspotenzial von rd 25 % (rd 3,1 Mill ATS einschließlich USt) der Auftragssumme (rd 12,5 Mill ATS einschließlich USt) nicht wahrgenommen.

38.3 *Laut Stellungnahme des damaligen BMwA sei es in seiner Entscheidung der Empfehlung der Begutachtungskommission zur Ausscheidung der anderen Stahlbauvorschläge gefolgt, auch wenn dies nur stark verkürzt protokolliert worden sei.*

39.1 Auch bei der zweiten Ausschreibung wurde der Gesamtauftrag geteilt. Den Zuschlag für die Gebäude in den Gemeinden Deutschkreutz, Schachendorf und Heiligenkreuz erhielt eine Unternehmung, den für das Gebäude Drasenhofen eine andere Unternehmung, die zuvor bereits für die Gebäude in den Gemeinden Nickelsdorf und Klingenbach den Auftrag erhalten hatte.

39.2 Diese Entscheidung führte nach Ansicht des RH — trotz der Bemühungen der mit der Entscheidung befassten Abteilung des damaligen BMwA um eine möglichst wirtschaftliche Auftragsvergabe — bei zwei der vier ausgeschriebenen Objekte dazu, dass nicht der aus den Unterlagen objektiv festzustellende jeweilige Bestbieter den Auftrag erhielt. Bei einer Auftragssumme von rd 35,7 Mill ATS (einschließlich USt) für die vier Gebäude ergab dies ein Einsparungspotenzial von rd 1,4 Mill ATS einschließlich USt (rd 4 % der Auftragssumme).

39.3 *Das damalige BMwA begründete die Teilung des Auftrages nach kleineren Änderungen der Projekte mit einer besseren Streuung der Aufträge und der Sorge um die rechtzeitige Fertigstellung. Grundsätzlich habe das von der Begutachtungskommission zur Ausführung empfohlene Projekt Vorrang gehabt. Erst in zweiter Linie habe das damalige BMwA zur Bestbieterauswahl jene Projekte erörtert, die nicht zur Gänze verworfen oder nur mit Einschränkungen empfohlen worden waren.*

39.4 Der RH entgegnete, dass die vorgebrachten Argumente nicht dem Protokoll der Jurysitzung zu entnehmen sind.

Anhängeaufträge

40.1 Nach der ersten Ausschreibung wurden Hochbauaufträge für drei weitere Objekte (in den Gemeinden Klingenbach, Kleinhaugsdorf und Berg) im Anhängeverfahren vergeben. Diese Vorgangsweise ist nur unter gewissen Voraussetzungen zulässig, zB wenn der ursprüngliche Auftragnehmer gegenüber der ausgeschriebenen Leistung keinen höheren Preis verlangt und von einer Ausschreibung kein wirtschaftlicheres Ergebnis zu erwarten ist.

40.2 Nach Ansicht des RH waren diese Voraussetzungen zumindest beim Gebäude in Klingenbach nicht gegeben. Eine Ausschreibung hätte ein wirtschaftlicheres Ergebnis bringen können, zumal der Anhängeauftrag an den teuersten Bieter der ursprünglichen Ausschreibung vergeben wurde. Auch dauerte das Anhängeverfahren von der Einladung zur Angebotslegung bis zur Entscheidung durch das damalige BMwA genauso lang wie die ursprüngliche Ausschreibung.

Nach Ansicht des RH ergab sich für das Gebäude in Klingenbach ein Mehrpreis von rd 1,2 Mill ATS (einschließlich USt) im Vergleich zum Preis des Hauptangebotes. Gegenüber dem Preis eines vergleichbaren Angebotes eines Mitbewerbers im ursprünglichen Ausschreibungsverfahren für Nickelsdorf ergab sich ein Einsparungspotenzial von rd 3,5 Mill ATS (einschließlich USt).

40.3 *Laut Stellungnahme des damaligen BMwA habe es nur wegen der vom BMI vorgebrachten Dringlichkeit für die drei weiteren Gebäude Anhängeaufträge vergeben. Die Ermittlung der Angemessenheit des Preises für das Objekt in Klingenbach sei wegen der Pensionierung des damals zuständigen Beamten nicht mehr nachvollziehbar.*

Vergaben der BundesimmobiliengesmbH

Grundsätzliches

41.1 Die BundesimmobiliengesmbH beauftragte die Bundesbaudirektion Wien für Wien, Niederösterreich und Burgenland (kurz: Bundesbaudirektion) mit Bauvorhaben im Raum Wien; für andere Bauvorhaben beauftragte sie private Bauträger und Generalunternehmer. Alle Vertragspartner waren zur Einhaltung der jeweils geltenden vergaberechtlichen Bestimmungen verpflichtet.

41.2 Bei den im Bereich der BundesimmobiliengesmbH überprüften Vergaben des Bundeshochbaues stellte der RH mehrere Mängel bei der Vergabe selbst oder als Folge der Vergabe fest, deren Vermeidung ein Einsparungspotenzial von rd 43,2 Mill ATS (einschließlich USt) ermöglicht hätte. Die Angebote der Generalunternehmerleistungen für die Rechts–, Sozial– und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät der Universität Graz und eine Allgemein bildende Höhere Schule in Wien 22., enthielten auffällige Preisgestaltungen.

41.3 *Die BundesimmobiliengesmbH hielt das Einsparungspotenzial für nicht realistisch, weil die Möglichkeit seiner Ausschöpfung fehlte. Es sei ihr jedoch gelungen, nach erneuten Rechnungsprüfungen Rückforderungen von rd 3,2 Mill ATS (einschließlich USt) zu erzielen. Weiters habe sie wegen mangelnder Leistungserbringung bei den Bauträgern rd 1,1 Mill ATS (einschließlich USt) an Honoraren einbehalten.*

41.4 Der RH erwiderte, dass bei ordnungsgemäßer Abwicklung der Vergaben das Einsparungspotenzial zu lukrieren gewesen wäre.

Bieterverhalten

42.1 Die Ausschreibungen der Generalunternehmerleistungen für die Rechts–, Sozial– und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät der Universität Graz sowie eine Allgemein bildende Höhere Schule in Wien 22., bestanden neben dem Gewerk für Baumeisterleistungen aus 36 bzw 38 weiteren Gewerken für Professionisten. Wie die vom RH erstellten Preisspiegel zeigten, boten verschiedene Generalunternehmer mehrere Gewerkesummen und Einheitspreise — trotz unterschiedlich bezeichneter Subunternehmer — ganz oder zumindest in weiten Bereichen ident an oder die Preisunterschiede zwischen den Angeboten wiesen auffällige Regelmäßigkeiten auf.

42.2 Aufgrund der Preisgestaltung waren bei den Professionistenleistungen mögliche Preisabsprachen nicht auszuschließen.

42.3 *Die BundesimmobiliengesmbH teilte mit, dass sie, obwohl sie keine wirtschaftlichen Nachteile erkennen könne, wegen möglicher Absprachen der Staatsanwaltschaft beim Landesgericht für Strafsachen in Wien bzw der Staatsanwaltschaft Graz jeweils eine schriftliche Sachverhaltsdarstellung überreicht hat. Letztere habe die bei ihr behandelte Anzeige im Mai 2000 zurückgelegt; das bei der Staatsanwaltschaft Wien anhängige Verfahren sei im Jänner 2001 noch anhängig gewesen.*

Nachlass

43.1 Für die Funktionssanierung eines Bundesrealgymnasiums in Wien 19., bot der mit seiner Angebotssumme im Vordruck des Leistungsverzeichnisses billigste Bieter in einem Begleitschreiben zum Angebot "bei Optimierung seines Bauablaufes" einen zusätzlichen Nachlass von 5 % an. Dieser Nachlass wurde bei der Angebotseröffnung protokolliert und im Auftragsschreiben berücksichtigt. Eine nähere Festlegung der "Optimierung" vor Auftragserteilung unterblieb; ein angesetztes Aufklärungsgespräch sagte der Bieter ab.

Obwohl der Auftragnehmer kurz nach dem Datum des Auftragschreibens auf Anfrage der örtlichen Bauaufsicht als Bedingung für die Optimierung eine Verkürzung der Bauzeit und keine Behinderungen durch den Schulbetrieb nannte, unterfertigte er anschließend den Gegenschlussbrief ohne Vorbehalt. In der Folge wurde das Bauvorhaben jedoch ohne Abzug des zusätzlichen Nachlasses abgerechnet.

43.2 Der RH kritisierte die fehlende Konkretisierung der Nachlassbedingungen vor Auftragserteilung und die Nichtberücksichtigung des Nachlasses (1,4 Mill ATS einschließlich USt) bei der Abrechnung.

43.3 *Laut Stellungnahme der BundesimmobiliengesmbH seien die vom Auftragnehmer genannten Voraussetzungen für den optimierten Bauablauf unannehmbar gewesen, weshalb der Nachlass nicht realisiert worden sei. Sie beurteile das Begleitschreiben als Erwartungshaltung des Bieters, die aber nicht zum Tragen gekommen sei.*

43.4 Der RH erwiderte, dass die erst nach Auftragserteilung getroffene Festlegung der Voraussetzungen es dem Bieter ermöglicht hat, diese schwer umsetzbar festzulegen. Da die BundesimmobiliengesmbH und die mit der Vergabe beauftragte Bundesbaudirektion das Nachlassschreiben für konkret genug befunden hatten, um es im Auftrag zu berücksichtigen, wären auch die nachträglichen Festlegungen nicht zu akzeptieren gewesen.

Angebotseröffnung

44.1 In zwei Fällen waren die Niederschriften über die Angebotseröffnung mangelhaft. Es wurden preisbestimmende Angaben der Bieter oder Hinweise auf Begleitschreiben bzw Beilagen nicht protokolliert und es fehlten die Kennzeichnungen der geöffneten Angebote. Weiters waren die ausgegebenen Leistungsverzeichnisse vielfach nicht gebunden.

44.2 Der RH beanstandete die mangelhaften Niederschriften und die anderen Verstöße, wodurch in einem zentralen Punkt des Vergabeverfahrens die Transparenz beeinträchtigt war. Alle Möglichkeiten einer nachträglichen Veränderung der Angebotsunterlagen sollen ausgeschlossen werden können.

44.3 *Laut Stellungnahme der BundesimmobiliengesmbH seien durch die Formmängel keine wirtschaftlichen Nachteile entstanden. Sie bezweifle nicht die Rechtmäßigkeit der Auftragsvergaben. Ungeachtet der eindeutigen vertraglichen Verpflichtungen werde die BundesimmobiliengesmbH ihre Auftragnehmer auf die Notwendigkeit der Einhaltung der Formvorschriften hinweisen.*

Die Bundesbaudirektion kündigte Änderungen bei den Angebotseröffnungen an.

Die BundesimmobiliengesmbH und die Bundesbaudirektion merkten an, dass das Binden sehr umfangreicher Leistungsverzeichnisse und das Kopieren der Leistungsverzeichnisse in gebundener Form nicht zu bewerkstelligen seien.

44.4 Der RH entgegnete, dass die aufgezeigten Mängel die gesetzlich geforderte Gleichbehandlung aller Bieter sowie die Transparenz des Vergabeverfahrens verletzen könnten. Dagegen wären zweckmäßige Vorkehrungen zu treffen.

Angebotsprüfung

45.1 Hiezu war festzustellen:

(1) Im Rahmen der Angebotsprüfung der Baumeisterarbeiten zur Generalsanierung des ehemaligen k.k. Hoftheaterkulissendepots blieben fehlende bzw doppelte Seiten des Leistungsverzeichnisses mit unterschiedlichen Einheitspreisen unentdeckt.

(2) Bei der Angebotsprüfung bezüglich der Baumeisterarbeiten für den Um– und Zubau der Bundesschulen in Salzburg wurden Angebote im Umfang von rd 8 % der Angebotssumme nicht zur Ausscheidung empfohlen, obwohl nicht ausgefüllte Bieterlücken (so genannte Bieterlücken

sind im Leistungsverzeichnis näher beschriebene, aber ohne Produktangaben versehene Leistungen, zu denen der Bieter konkret angebotene Produkte einzutragen hat) einen zwingenden Ausscheidungsgrund nach den Angebotsbedingungen darstellten.

(3) Das Angebot des späteren Auftragnehmers der Generalunternehmerleistung zur Errichtung einer Allgemein bildenden Höheren Schule in Wien 22., wies zahlreiche Mängel auf, die der mit der Angebotsprüfung betraute Architekt in seinem Prüfbericht nicht erwähnte (offene Bieterlücken, geänderte Leistungsbeschreibung, fehlender Einheitspreis, Preisspiegel ohne vollständige Nachlässe). Ferner blieb die aus dem Preisspiegel erkennbare übereinstimmende Preisgestaltung der Bieter bei zahlreichen Professionistenleistungen bei der Angebotsprüfung unentdeckt.

(4) Die Bundesbaudirektion kam wiederholt ihrer im "Leistungsbild Planungsbetreuungs– und Baubetreuungsvertrag" enthaltenen Verpflichtung, die Ergebnisse der Angebotsprüfungen Dritter zu überprüfen, nicht ordnungsgemäß nach.

45.2 Angesichts der Mängel bei der Angebotsprüfung vermisste der RH die sachgerechte Wahrnehmung der Bauherrnfunktion durch die BundesimmobiliengesmbH.

Der RH empfahl der BundesimmobiliengesmbH, im Sinne einer fairen und transparenten Abwicklung der Auftragsvergaben von den Auftragnehmern die mit der Angebotsprüfung verbundenen Leistungen einzufordern und erforderlichenfalls vertragliche Haftungsansprüche geltend zu machen.

45.3 *Die BundesimmobiliengesmbH bestätigte die Feststellungen des RH, hielt jedoch manche Mängel für geringfügig und für wirtschaftlich nicht nachteilig. Durch die der Bundesbaudirektion und den Ziviltechnikern übertragene Verpflichtung zur Prüfung der Leistungsverzeichnisse habe sie ihre Bauherrnfunktion voll erfüllt. Weitere Kontrollmaßnahmen erforderten eine Prüfungsorganisation, die den Intentionen des Gesetzgebers widerspräche.*

Die Bundesbaudirektion betonte, dass sich die BundesimmobiliengesmbH wesentliche Entscheidungen selbst vorbehalten und fallweise gegen ausdrückliche Vorschläge und Warnungen der Bundesbaudirektion gehandelt habe. Eine detaillierte Überprüfung von Leistungen, für die Ziviltechniker verantwortlich waren, sei weder gefordert noch zeitlich möglich gewesen.

45.4 Der BundesimmobiliengesmbH entgegnete der RH, dass die Vergaberegelungen keine wertmäßige Abwägung von Sanktionen bei Mängeln zulassen. Auch entbindet die Beauftragung Dritter (zB mit Planungen, Angebotsprüfungen, der örtlichen Bauaufsicht, begleitenden Kontrollen, Bauträgerfunktionen) die BundesimmobiliengesmbH nicht von der Wahrnehmung der Bauherrnfunktion.

Der RH erinnerte die Bundesbaudirektion an das ihr übertragene Leistungsbild, welches auch die Überprüfung der Ergebnisse der Angebotsprüfung Dritter umfasst.

Qualität der Leistungsverzeichnisse

46.1 Die Gegenüberstellung der Leistungsverzeichnisse mit den Abrechnungen ergab in zahlreichen Fällen hohe Abweichungen zwischen den Leistungsverzeichnissen der Ausschreibung und der abgerechneten Ausführung. Minder– bzw Mehrmengen ausgeschriebener Leistungspositionen bewirkten, dass in drei Fällen nachgereihte Bieter die ausgeführten Gesamtaufträge um insgesamt rd 3,8 Mill ATS (einschließlich USt) und in zwei Fällen wesentliche Teile der Generalunternehmeraufträge billiger abgerechnet hätten als die als Billigst– und Bestbieter beauftragten Unternehmungen.

Bei den vom RH überprüften Aufträgen entfiel durchschnittlich rd ein Drittel, in Einzelfällen bis zu rd 85 %, der ausgeschriebenen Leistungspositionen. An ihre Stelle traten Mehrmengen ausgeschriebener Positionen und zusätzliche nicht ausgeschriebene Leistungen, wobei diese erfahrungsgemäß ein höheres Preisniveau aufweisen.

46.2 Der RH beanstandete die Mangelhaftigkeit der Leistungsverzeichnisse; wegen der erheblichen Abweichungen war die Ordnungsgemäßheit der Auftragsvergaben zu bezweifeln. Der RH wies darauf hin, dass mangelhafte Leistungsverzeichnisse Raum für ein breites Spekulationspotenzial bieten und die auf den Kalkulationsgrundlagen des Angebotes basierende Auftragserfüllung durch die Auftragnehmer verhindern. Vielfach erwies sich nicht nur die Leistung der Architekten, sondern auch die des Bauherrn als mangelhaft, weil dieser die Prüfung der Leistungsverzeichnisse und Ausschreibungsunterlagen verabsäumte.

46.3 *Laut Stellungnahme der BundesimmobiliengesmbH seien die Bieterumreihungen nur fiktiv; sie würden keine Einsparungspotenziale darstellen. Viele Abweichungen wären durch Forderungen Dritter während der Ausführungsphase, durch Baubewilligungsfristen oder durch unvorhersehbare Zusatzleistungen verursacht worden. Sie habe jedoch wegen nicht mangelfreier Leistungserbringung der Bauträger Honorarkürzungen von insgesamt rd 0,2 Mill ATS (einschließlich USt) vorgenommen.*

Laut Stellungnahme der Bundesbaudirektion habe sie die Leistungsverzeichnisse sorgfältig formal und auf Plausibilität geprüft, wobei jedoch nur grobe Fehler zu erkennen gewesen wären. Eine umsichtige Erstellung der Leistungsverzeichnisse solle spekulative Nachträge verhindern.

46.4 Der RH erwiderte der BundesimmobiliengesmbH, dass fiktive Bieterumreihungen — unabhängig von möglichen Ausführungsänderungen — stets Mängel in den Leistungsbeschreibungen widerspiegeln. Fehler bei den ausgeschriebenen Massen ermöglichen einzelnen Bietern eine spekulative Preisgestaltung.

Der RH entgegnete der Bundesbaudirektion, die Bieterstürze belegten, dass die Leistungsverzeichnisse den Bietern durch versteckte Massenreserven Spielraum für zusätzliche Spekulationen einräumten.

Bieterlücken

47.1 Die Leistungsverzeichnisse für die Generalunternehmerleistungen für die Errichtung einer Allgemein bildenden Höheren Schule in Wien 22., enthielten hunderte Bieterlücken, bei denen die Bieter zu näher beschriebenen Leistungen die angebotenen Produkte zwecks Festlegung der technischen Qualitäten einzutragen hatten. Keiner der Bieter füllte alle Bieterlücken aus. Die Qualität der ausgeschriebenen Erzeugnisse stellte kein Zuschlagskriterium für die Bestbieterermittlung dar.

Zur Festlegung ihrer weiteren Vorgangsweise beschritt die BundesimmobiliengesmbH nicht den im Bundesvergabegesetz geregelten Rechtsweg, sondern bestellte ein Gutachten. Laut Gutachten stellten die nicht ausgefüllten Bieterlücken einen unbehebbaren Mangel dar, sofern die fehlenden Angaben für einen bedeutenden Teil der Leistung (2 %) qualitätsbestimmend sind. Darauf aufbauend schied die BundesimmobiliengesmbH den Billigstbieter wegen nicht ausgefüllter Bieterlücken im Ausmaß von mehr als 2 % der Angebotssumme aus.

47.2 Nach Ansicht des RH erschwerte die fehlende Angabe von Referenzprodukten die Beurteilung der Gleichwertigkeit der Angebote. Da die Qualität der ausgeschriebenen Erzeugnisse kein Zuschlagskriterium war, konnten die nicht ausgefüllten Bieterlücken nach Ansicht des RH auch nicht qualitätsbestimmend sein, so dass ein behebbarer Mangel und demnach kein Anlass für ein Ausscheiden des Angebotes vorlag. Nachträgliche Qualitätswünsche an Produkten würden Änderungen der Vorgaben und Beeinflussungen des Wettbewerbes darstellen und unzulässig sein, wie auch das Bundesvergabeamt in der Zwischenzeit feststellte. Das Ausscheiden des Billigstbieters verursachte — unter sonst gleichen Bedingungen — Mehrkosten von rd 24,6 Mill ATS (einschließlich USt).

47.3 *Laut Stellungnahme der BundesimmobiliengesmbH habe sie ihre Vorgangsweise aufgrund eines Gutachtens gewählt; das Ausscheiden des Billigstbieters sei zu Recht erfolgt; sie könne daher kein Einsparungspotenzial erkennen. Ferner würden die Judikatur und ihre Auslegung einem ständigen Wechsel unterliegen. Die BundesimmobiliengesmbH erachte es als unzulässig, aufgrund späterer Judikatur frühere Verhältnisse zu beurteilen.*

Laut Stellungnahme der Bundesbaudirektion habe sie stets ähnlich dem RH argumentiert; die BundesimmobiliengesmbH habe dies jedoch negiert.

47.4 Der RH erwiderte, dass es an der BundesimmobiliengesmbH gelegen wäre, bereits zum damaligen Zeitpunkt Rechtssicherheit zu erlangen, zumal sie den gesetzlichen Rechtsweg nicht beschritten hatte.

Auftragsabwicklung

48.1 Beim Hochbauvorhaben des Um– und Zubaues sowie der Errichtung einer Turnhalle für zwei Bundesschulen in Salzburg wurden mit der Schlussrechnung auch Leistungen im Bereich der Außenanlagen (rd 8,9 Mill ATS einschließlich USt) abgerechnet, die der Bauträger trotz vertraglicher Verpflichtung nicht ausgeschrieben hatte.

48.2 Der RH kritisierte dies und empfahl, einen Abzug vom Honorar des Bauträgers vorzunehmen.

48.3 *Laut Stellungnahme der BundesimmobiliengesmbH habe der Bauträger bei der Abwicklung des Bauvorhabens seinen vertraglichen Verpflichtungen vielfach nicht voll entsprochen; sie habe daher eine begleitende Kontrolle eingerichtet. Ein wirtschaftlicher Nachteil sei jedoch nicht eingetreten; dessen ungeachtet werde sie eine entsprechende Kürzung des Bauträgerhonorars um 0,6 Mill ATS einschließlich USt bei der Schlussrechnung wegen mangelhafter Projektabwicklung vornehmen.*

Folgekosten geänderter Bauweise

49.1 Im Zuge der Vergabe der Generalunternehmerleistung für die Errichtung der Rechts–, Sozial– und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Graz wurden für Aufzahlungspositionen bei Schalungen über einer bestimmten Höhe Regelungen zwischen dem Auftraggeber und dem Auftragnehmer vereinbart. Anlässlich einer — zwecks Erleichterung der Arbeitsweise des Auftragnehmers genehmigten — Ausführungsänderung (Fertigteilelemente statt betonierter Stiegen) blieben die erwähnten Vereinbarungen unverändert. Wegen der abgeänderten Stiegenausführung wurden erhebliche Massenänderungen innerhalb der Aufzahlungspositionen abgerechnet, wobei — entgegen den Vereinbarungen — die teuren Positionen (für große Schalungs–Höhen) maßgeblich betroffen waren.

49.2 Der RH ermittelte, dass die geänderte Bauweise zu Mehrkosten von rd 8,1 Mill ATS (einschließlich USt) führte. Er empfahl der BundesimmobiliengesmbH, diesen Betrag von der ausführenden Generalunternehmung zurückzufordern.

49.3 *Laut Stellungnahme der BundesimmobiliengesmbH werde sie dieser Empfehlung des RH nicht folgen, weil die Genehmigung der Änderung der Stiegenausführung implizit die Änderung der Vereinbarungen beinhalte; somit seien die Aufzahlungspositionen für größere Konstruktionshöhen zu Recht gewährt worden.*

49.4 Der RH entgegnete, dass sich das Bauvorhaben durch Folgekosten gegenüber der ausgeschriebenen Variante um rd 8,1 Mill ATS (einschließlich USt) verteuerte, obwohl die Ausführungsänderung die Arbeit der Generalunternehmung erleichterte. Somit wären, wenn schon nicht kostenmindernde, höchstens kostenneutrale Auswirkungen der Ausführungsänderung vertretbar gewesen.

Abrechnung

50.1 Hiezu war zB festzustellen:

(1) Bei Schulbauvorhaben in Wien und Bludenz erfolgten bei mehreren Positionen der Ausschreibungen der Baumeisterleistungen (Erschwernisse für Schulbetrieb, Bodenaushub, Innenverputz, Abbrucharbeiten, Schalungen, Betongüte, Erschwernisse für Schalungs– und Bewehrungsteile) mangelhafte Aufmaßprüfungen und Leistungszuordnungen.

(2) Die Überschneidung der Abrechnung nach Plan und nach Naturmaßaufnahme führte bei der Rechts–, Sozial– und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät der Universität Graz zu einer Doppelverrechnung.

(3) Wegen eines nicht zeitgerecht vorliegenden Bodengutachtens wurde bei den Bundesschulen Salzburg die Entsorgung von verunreinigtem Bodenmaterial nach einem überhöhten vereinbarten Mischsatz abgerechnet.

(4) Bei einem Schulbauvorhaben in Innsbruck wurde die Entsorgung von Bodenbelägen nicht bei der Stoffgruppe Baustellenabfälle, sondern als wesentlich teurerer Kunststoffabfall abgerechnet.

50.2 Diese und weitere vom RH festgestellte Mängel führten zu einer unrichtigen Abrechnung von Leistungen im Ausmaß von 4,7 Mill ATS (einschließlich USt).

50.3 *Die BundesimmobiliengesmbH teilte mit, dass die Abrechnungen korrigiert sowie Rechnungs– und Honorarbeträge von insgesamt 4,3 Mill ATS (einschließlich USt) zurückgefordert oder bereits zurückerstattet worden seien.*

Zusammenfassende Feststellungen

Überblick

51 Die Gebarungsüberprüfung von Auftragsvergaben im Bundesstraßenbau und Bundeshochbau (erster und zweiter Teilbericht) bezog eine Bundesdienststelle und 10 Landesdienststellen, zwei Unternehmungen und das damalige BMwA mit ein. Aus 693 Bauvorhaben mit einer Gesamtauftragssumme von 13,9 Mrd ATS wurden bei stichprobenweise ausgewählten 222 Bauvorhaben Vergaben mit einer Gesamtauftragssumme von 5,5 Mrd ATS überprüft.

Kennzahlen der überprüften Aufträge

Dienststelle/Unternehmung	Auftragssumme 1)		Abrechnungssumme		Einsparungspotenzial	
	Straßenbau	Hochbau	Straßenbau	Hochbau	Straßenbau	Hochbau
	in Mill ATS einschließlich USt					
Amt der Niederösterreichischen Landesregierung 2)	946	304	1 050	270	14,6	12,8
Amt der Burgenländischen Landesregierung 2)	293	101	291	102	13,7	3,3
Amt der Salzburger Landesregierung 2)	262	56	266	68	4,5	2,2
Bundesgebäudeverwaltung II Linz–Salzburg 2)	–	35	–	36	–	1,5
Amt der Kärntner Landesregierung	220	182	252	197	4,5	4,6
Alpen Straßen AG	1 302	–	1 144	–	1,5	–
Bundesgebäudeverwaltung II Klagenfurt	–	5	–	5	–	0,1
Bundesbaudirektion Wien für Wien, Niederösterreich und Burgenland	–	441	–	411	–	8,0
damaliges BMwA (Neubauten für die Grenzgendarmerie)	–	84	–	87	–	8,0
BundesimmobiliengesmbH	–	1 306	–	1 386	–	43,2
Summe	3 023	2 514	3 003	2 562	38,8	83,7

1) aller überprüften Aufträge gemäß dem ersten und zweiten Teilbericht
2) erster Teilbericht (Reihe Bund 2000/3)

Bei den überprüften Vergaben stellte der RH Mängel bei der Vergabe selbst oder als Folge der Vergabe fest, deren Vermeidung insgesamt ein Einsparungspotenzial von rd 122,5 Mill ATS (einschließlich USt) ermöglicht hätte, wovon rd 16,9 Mill ATS zurückgezahlt sind oder einbringlich sein können.

Mängelarten

52 Aufgrund der Verschiedenheit der festgestellten Mängel erachtete es der RH für zweckmäßig, diese den nachstehend angeführten wesentlichen Bereichen des Vergabewesens im Bundesstraßenbau und Bundeshochbau zuzuordnen:

– Vergabeverfahren

– Planung und Leistungsbeschreibung

– Bauabwicklung und Abrechnung

Hinzuweisen ist darauf, dass die Behebung der in den vorstehend genannten Bereichen aufgetretenen Mängel sowie die Vermeidung ihrer Entstehung grundsätzlich in der Ingerenz der öffentlichen Auftraggeber liegen; zur Unterbindung der nachteiligen Folgen eines verzerrten bzw eingeschränkten Bieterwettbewerbs kommt der — insbesondere vom Auftraggeber zu wahrenden — Rechtmäßigkeit und Ordnungsgemäßheit der Vergabevorgänge wesentliche Bedeutung zu.

Mängelanalyse und Beurteilung

Allgemeines

53 Der RH hat die nachstehende Mängelanalyse dem BMVIT (für den Bundesstraßenbau) und dem BMWA (für den Bundeshochbau) in Zusammenfassung seiner Prüfungsfeststellungen und –beurteilungen bekannt gegeben.

BMVIT – Bundesstraßenbau

54 Im Bereich Bundesstraßenbau waren im Wesentlichen folgende Mängel festzustellen:

Vergabeverfahren

(1) Bei mehreren Vergaben führte die Nichtbeachtung von Formvorschriften dazu, dass nicht der Bestbieter im Sinne der Vergaberegelungen den Zuschlag erhielt.

(2) Bei der Angebotsprüfung unterblieben weitergehende Analysen bezüglich der Auswirkungen spekulativer Einheitspreise sowie der Inhalte von Alternativangeboten.

(3) Die nachträgliche Weitergabe von großen, meist den Kern der Ausschreibung betreffenden Leistungsteilen an Mitbewerber (als Subunternehmer) erachtete der RH aus vergabepolitischen Gründen für problematisch.

(4) Die Verlesung von Angeboten bzw Alternativangeboten sowie der dazugehörigen Angebotsbeilagen und Begleitschreiben anlässlich der Angebotseröffnungen war fallweise unzureichend dokumentiert.

(5) Vielfach wichen Kostenschätzungen von den später erzielten Angebots– und Abrechnungssummen deutlich ab.

Planungen und Leistungsbeschreibungen

Gravierende Abweichungen zwischen den im Leistungsverzeichnis ausgeschriebenen und den tatsächlich ausgeführten Leistungen führten zu nachträglichen Bieterumreihungen.

Bauabwicklung und Abrechnung

(1) Bei der Baudurchführung erfolgte die schriftliche Beauftragung von Leistungsänderungen vielfach verspätet. Auch entsprach die Art und Weise der Geltendmachung und Beauftragung nicht den Formvorschriften.

(2) Mehrfach war die wettbewerbsverzerrende Wirkung bei nachträglichem Abgehen von ursprünglich zwingenden Angebotsvorgaben festzustellen.

(3) Planungs– bzw Ausschreibungsmängel sowie Anordnungen und Entscheidungen des Auftraggebers bzw der örtlichen Bauaufsicht führten zu vermeidbaren Mehrkosten.

BMWA – Bundeshochbau

55 Im Bereich Bundeshochbau waren im Wesentlichen folgende Mängel festzustellen:

Vergabeverfahren

(1) Die Nichtbeachtung verbindlicher Vergaberegelungen (zB Ausscheiden von Angeboten mit nicht normgemäß gekennzeichneten Korrekturen von Einheitspreisen) führte in mehreren Fällen dazu, dass der Zuschlag nicht an den Bestbieter erteilt wurde.

(2) Trotz Rechenfehlern über der maßgeblichen Toleranzgrenze (2 % der Angebotssumme) schieden die betreffenden Auftraggeber die jeweiligen Angebote nicht aus, obwohl sie dazu verpflichtet gewesen wären; ferner verringerten Rechenfehler unter dieser Toleranzgrenze den Angebotsabstand zwischen Erst– und Zweitbieter.

(3) Bei der Angebotsprüfung unterblieben weitergehende Analysen über die Auswirkungen spekulativer Einheitspreise sowie der Inhalte von Alternativangeboten.

(4) Als Vergleich für die späteren Angebote lagen nur in wenigen Fällen Kostenvoranschläge bzw Kostenschätzungen auf der Grundlage der ausgeschriebenen Leistungen, sondern meist nur frühere allgemeine Kostenermittlungen vor.

(5) Die nachträgliche Weitergabe von großen, meist den Kern der Ausschreibung betreffenden Leistungsteilen an Mitbewerber (als Subunternehmer) erachtete der RH als problematisch.

(6) Die Verlesung von Angeboten bzw Alternativangeboten sowie der dazugehörigen Angebotsbeilagen und Begleitschreiben anlässlich der Angebotseröffnungen war fallweise unzureichend dokumentiert.

(7) Bei Vergaben nach beschränkten baukünstlerischen Entwurfsgutachterverfahren waren nach der Angebotseröffnung geführte Preisverhandlungen, nachträgliche Änderungen der Ausschreibungsbedingungen, die Änderung der Reihung und Gewichtung von Beurteilungskriterien, die mangelhafte Dokumentation des Vergabeablaufes sowie die Zurücksendung der Vergleichsangebote festzustellen.

Planungen und Leistungsbeschreibungen

(1) Gravierende Abweichungen zwischen den im Leistungsverzeichnis ausgeschriebenen und den tatsächlich ausgeführten Leistungen führten bei 31 (einschließlich der Gewerke) überprüften Vergaben zu nachträglichen Bieterumreihungen.

(2) Leistungsverzeichnisse mit vielen Bieterlücken (Leistungsbeschreibungen mit vom Bieter einzusetzenden Produktnamen) erschwerten wegen der fehlenden Angabe von Referenzprodukten die Beurteilung der Gleichwertigkeit von Angeboten.

(3) Wahlpositionen in Leistungsverzeichnissen (vorsorgliche Leistungsbeschreibungen für eine mögliche abweichende Ausführung) wurden weder als Positionssumme noch im Gesamtpreis von Ausführungsvarianten berücksichtigt; dies führte zu stark überhöhten Preisen bei der Abrechnung von Leistungsänderungen.

(4) Kurz nach Baubeginn geänderte Planungen, mangelhaft ausgeschriebene Leistungsinhalte und stark von der Ausführung abweichende Leistungsmengen führten zu vermeidbaren Mehrkosten und durch die vermehrte Ausführung spekulativ hochpreisig angebotener Leistungen zu nachträglich geänderten Bieterreihungen.

Bauabwicklung und Abrechnung

(1) Nachtragsleistungen erfolgten teilweise ohne schriftliche Beauftragung; die Preisfestsetzung und Genehmigung geschah erst mit Prüfung der Schlussrechnung und ohne ausreichende Kalkulations– und Beurteilungsgrundlagen.

(2) Erbrachte Leistungen waren zum Teil unrichtigen Leistungspositionen zugeordnet; Leistungen wurden verrechnet, obwohl sie nicht ausgeführt worden waren.

Standpunkt des BMVIT

Das BMVIT teilte weitgehend die vom RH vertretenen Standpunkte und anerkannte seine Anregungen. Das BMVIT werde die Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen des RH zum Anlass nehmen, die Dienststellen seiner Auftragsverwaltung im Wege eines Runderlasses auf die vom RH aufgezeigten Erfordernisse eines geordneten Vergabeverfahrens ausdrücklich hinzuweisen.

Standpunkt des BMWA

Das BMWA erachtete die Hinweise des RH auf ein abgestimmtes Bieterverhalten für einen Ausdruck der Komplexität der Materie, die konkrete Nachweise erschwere. Die Unterschreitung der Auftragssummen durch um 31 Mill ATS niedrigere Abrechnungsbeträge sei als Erfolg der ihm unterstehenden Gebäudeverwaltung zu werten. Das BMWA habe seit geraumer Zeit die mangelhafte Qualität der von Ziviltechnikern verfassten Leistungsverzeichnisse sowie der Leistungen von mit der Vergabe und der Bauabwicklung beauftragten Ziviltechnikern beanstandet. Honorarabzüge würden das Problem eingetretener Fehlleistungen und wirtschaftlicher Nachteile nicht wirklich lösen. Das BMWA werde bemüht sein, die Sensibilität der Standsvertretung bezüglich der festgestellten Mängel zu heben sowie Missstände durch verstärkte Information und Schulung zu beseitigen.

Schlussbemerkungen

Angesichts der Vergaben durch öffentliche Stellen (Bund, Länder, Gemeinden, Sozialversicherungsträger, Kammern, öffentliche Unternehmungen usw), die sich auf etwa 300 Mrd ATS jährlich belaufen, vermögen bereits wenige, nicht korrekt durchgeführte Vergabeverfahren oder in deren Vorfeld gelegene, den freien Wettbewerb behindernde Vorgänge beträchtliche finanzielle Nachteile für die vergebenden Stellen und damit in letzter Konsequenz für die Steuerzahler zu bewirken.

Nach Ansicht des RH obliegt es deshalb in erster Linie den vergebenden Stellen die erforderlichen Vorkehrungen für die Einhaltung der Grundsätze des freien und fairen Wettbewerbs (zB Gleichbehandlung der Bieter) zu treffen.

Zur Verwirklichung dieser Grundsätze empfahl der RH aus Anlass der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung der Auftragsvergaben im Bundesstraßenbau und Bundeshochbau zusammenfassend,

(1) die im Vergaberecht vorgesehenen Formvorschriften einzuhalten;

(2) die Leistungsverzeichnisse auf Basis ausgereifter Planungen, Bestandserhebungen und unter Einbeziehung der abschließenden Wünsche der späteren Nutzer so zu erstellen, dass die Abweichungen bei der Ausführung so gering wie möglich sind;

(3) allfällige Wahlpositionen in die Schlusssumme von Alternativen einzubeziehen und eine angemessene Anzahl von Leistungspositionen als "wesentliche Positionen" (zB etwa im Preisumfang der halben zu erwartenden Angebotssumme) zu bezeichnen;

(4) die Angebotseröffnung nach allen Kriterien der Transparenz und Ordnungsgemäßheit durchzuführen;

(5) die Angebotsprüfung und –beurteilung sowohl nach den formalen Erfordernissen (Rechtsgültigkeit) als auch verstärkt ua im Hinblick auf das Erkennen von Spekulationsansätzen von Unterpreisen und überhöhten Preisen (Preisanalyse) vorzunehmen sowie

(6) bei der Bauabwicklung in Wahrnehmung der Bauherrnfunktion verstärkt auf die vertragsgemäße Einhaltung der ausgeschriebenen Leistungsinhalte durch die ausführenden Unternehmungen und deren Überwachung durch die örtliche Bauaufsicht zu achten.

Wien, im Juli 2001

Der Präsident:

Dr Franz Fiedler

ANHANG

Entscheidungsträger

**(Aufsichtsratsvorsitzende und
deren Stellvertreter
sowie Vorstandsmitglieder)**

der überprüften Unternehmungen

Anmerkung:
im Amt befindliche Entscheidungsträger in Blaudruck

Alpen Straßen AG

Aufsichtsrat	
Vorsitzender	Ministerialrat Dipl–Ing Dr Günther BREYER (bis 5. März 1997)
	Kommerzialrat Dkfm Dr Hubert KLINGAN (5. März 1997 bis 18. Mai 1999)
	Dr Engelbert SCHRAGL (seit 18. Mai 1999)
Stellvertreter des Vorsitzenden	Dr Josef LIENER (seit Gründung)
Vorstand	Ing Peter UNTERHOLZNER (17. Juli 1993 bis 17. Juli 2000)
	Dipl–Ing Klaus FINK (seit 17. Juli 2000)

BundesimmobiliengesmbH

Aufsichtsrat

Vorsitzender	Dr Peter KAMP (seit 1. März 1993)
Stellvertreter des Vorsitzenden	Sektionsleiter Dipl–Ing Wilhelm KRANZELMAYER (seit 1. März 1993)
	Dr Wilhelm BRAUMANN (seit 1. Juli 1995)
Geschäftsführer	Dipl–Ing Gerhard BURESCH (seit Gründung)
	Dr Hartwig CHROMY (seit Gründung)

Abkürzungsverzeichnis

A-Z

Abs	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
Art	Artikel
ATS	Schilling
BM...	Bundesministerium...
BMVIT	für Verkehr, Innovation und Technologie
BMwA	für wirtschaftliche Angelegenheiten
BMWA	für Wirtschaft und Arbeit
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw	beziehungsweise
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
GesmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
f	folgend
Mill	Million(en)
Mrd	Milliarde(n)
rd	rund
RH	Rechnungshof
S.	Seite
t	Tonne(n)
ua	unter anderem
USt	Umsatzsteuer
usw	und so weiter
Z	Ziffer
zB	zum Beispiel

Abkürzungsverzeichnis

A-Z

Abs	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
Art	Artikel
ATS	Schilling
BM...	Bundesministerium...
BMVIT	für Verkehr, Innovation und Technologie
BMwA	für wirtschaftliche Angelegenheiten
BMWA	für Wirtschaft und Arbeit
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw	beziehungsweise
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
GesmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
f	folgend
Mill	Million(en)
Mrd	Milliarde(n)
rd	rund
RH	Rechnungshof
S.	Seite
t	Tonne(n)
ua	unter anderem
USt	Umsatzsteuer
usw	und so weiter
Z	Ziffer
zB	zum Beispiel