

RECHNUNGSHOFBERICHT REIHE WIEN 2009/2

Vorlage vom 3. November 2009

WIENER LINIEN – 3. AUSBAUPHASE U1 UND U2

Bei der Verlängerung der U-Bahn-Linien U1 und U2 versagte das interne Kontrollsystem der WIENER LINIEN GmbH & Co KG (Wiener Linien). In der Projektabwicklung der drei überprüften Bauabschnitte passierten Fehler, die zu erheblichen Mehrkosten und Fehlverrechnungen im Ausmaß von rd. 8,95 Mill. EUR führten. Davon zahlten Auftragnehmer bisher 0,44 Mill. EUR an die Wiener Linien zurück.

Die Wiener Linien verrechneten der öffentlichen Hand (Bund, Stadt Wien) Kosten von mindestens 6,18 Mill. Euro, obwohl diese laut Vereinbarung nicht der Herstellung der Verkehrsinfrastruktur zurechenbar waren. So bezahlten Stadt Wien und Bund je zur Hälfte etwa die Errichtung von Geschäftslokalen in U-Bahn-Stationen.

Die baulich anspruchsvollen Verlängerungen der U1 bis nach Leopoldau und der U2 bis zum Praterstadion konnten trotz des Termindrucks durch die Fußball-Europameisterschaft EURO 2008 zeitgerecht fertiggestellt werden.

Prüfungsziel

Ziel der Überprüfung war, die Zweckmäßigkeit der Organisation von Projektaufbau und -ablauf sowie die Wahrnehmung der Bauherrenfunktion durch die WIENER LINIEN GmbH & Co KG (Wiener Linien) bei der Verlängerung der U-Bahn-Linien U1 und U2 zu beurteilen. Der RH analysierte anhand von drei Bauabschnitten Auftragsvergaben und -abwicklungen auf mögliche Einsparungspotenziale und zeigte Lösungen für zukünftige Fehlervermeidungen auf. (TZ 1)

Die Verlängerung der U1 und U2 ist die dritte Ausbauphase der Wiener U-Bahn. Die Eröffnung der Verlängerung der U1 nach Leopoldau erfolgte im September 2006, jene der U2 bis zur Station „Stadion“ – rechtzeitig vor Beginn der Fußball-Europameisterschaft EURO 2008 – im Mai 2008. (TZ 3)

Finanzierung des U-Bahn-Neubaus

Die Kosten für den Neubau der Verkehrsinfrastruktur im Zuge der U-Bahn-Verlängerungen übernahmen die Stadt Wien und der Bund jeweils zur Hälfte. Die Wiener Linien stellten darüber hinaus mindestens 6,18 Mill. EUR für den laufenden Betrieb und die Erhaltung sowie für den Neu- und Umbau von Geschäftslokalen in U-Bahn-Stationen in Rechnung. Stadt und Bund (BMF, BMVIT) bezahlten, ohne die Geldmittelverwendung inhaltlich zu prüfen. (TZ 4, 5)

Wahrnehmung der Bauherrenfunktion

Bei der Projektabwicklung wurden Geschäftsführung und Aufsichtsrat oft zu spät informiert. Zusatzaufträge und Überschreitungen der Vergabesummen erfolgten unter Umgehung der für die Genehmigung innerhalb den Wiener Linien festgelegten Zuständigkeiten und Informationspflichten. Das System des Qualitätsmanagements wurde nur zu einem geringen Grad umgesetzt, die internen Kontrollsysteme zur Sicherung der Sparsamkeit und Effizienz versagten. (TZ 9 bis 11, 15 bis 18)

Insgesamt führten Fehler in der Projektabwicklung der drei überprüften Bauabschnitte zu erheblichen Mehrkosten (im wesentlichen bei Rohbau- und Baumeisterarbeiten) und Fehlverrechnungen im Ausmaß von rd. 8,95 Mill. EUR. Davon refundierten Auftragnehmer bislang rd. 0,44 Mill. EUR. (TZ 2)

Schwächen bei der Erstellung der Leistungsverzeichnisse, der Preisprüfung, in der Abwicklung der Vergabeverfahren sowie des internen Informationstransfers begünstigten die dargestellte Kostenentwicklung. (TZ 20, 26, 31)

Rohbau- und Baumeisterarbeiten

Für die Herstellung des zweiröhrigen Tunnels im Baulos U1/1-„Kagraner Platz“ verrechnete der Auftragnehmer die An- und Einfahrtvorgänge der Baumaschinen doppelt. Die Mehrkosten von 0,43 Mill. EUR wurden den Wiener Linien zurückbezahlt. (TZ 25)

Die Abrechnungsmängel wie Doppelverrechnungen von Teilleistungen bewirkten im Bauabschnitt U1/1-„Kagraner Platz“ vermeidbare Mehrkosten von 0,09 Mill. EUR und im Bauabschnitt U2/3-„Praterstern“ von rd. 0,28 Mill. EUR. Die Methodik, mit der das Aushubmaterial beim Tunnelbau untersucht wurde, fand keine Deckung im Bauvertrag und führte zu 0,41 Mill. EUR Mehrkosten. (TZ 22, 31, 32)

Im Zusammenhang mit Leistungsänderungen und der Prüfung von Zusatzangeboten anerkannten die Wiener Linien überhöhte Einheitspreise und schlossen unzweckmäßige Abrechnungsvereinbarungen. Die Wiener Linien übersahen Massenmehrungen, also

Abweichungen von der Auftragsmenge, oder ließen solche zu. Leistungsinhalte ordneten sie Leistungspositionen fehlerhaft zu. Diese Einsparungspotenziale summierten sich auf zumindest 3,25 Mill. EUR. (TZ 29)

Das Verhältnis zwischen dem Aushubmaterial, das zu entsorgen war, und den Volumina, die für den Tunnelbau im Bauabschnitt U2/2-„Taborstraße“ verrechnet wurden, war unplausibel und physikalisch unmöglich. Selbst die von den Wiener Linien akzeptierte Fehlerbandbreite bedeutete Mehrkosten von bis zu 1,11 Mill. EUR. (TZ 29)

Zum Zeitpunkt der Vergabe von Zusatzaufträgen lagen wiederholt nicht alle Unterlagen vor, so dass die Preisangemessenheit nur eingeschränkt geprüft werden konnte. Zusatzaufträge, die der RH überprüfte, beinhalteten ein von den Wiener Linien nicht genutztes Einsparungspotenzial von rd. 0,35 Mill. EUR. (TZ 33)

Die Angaben über die Baudauer waren in den Ausschreibungsunterlagen irreführend. Die Abgeltungen für Bauzeitverlängerungen aufgrund von Behinderungen oder Leistungsänderungen waren fehlerhaft. Die Wiener Linien forderten zudem nicht sämtliche dazu vertraglich vorgesehenen Nachweise vom Auftragnehmer ein. Daraus entstanden vermeidbare Mehrkosten von zumindest 0,24 Mill. EUR. (TZ 27)

Die Niederschrift zur Angebotsöffnung enthielt nicht alle Informationen, die laut den Vergabebestimmungen notwendig waren. Die Angebote bewahrten die Wiener Linien nicht mit der gebotenen Sorgfalt auf. (TZ 21)

Die Qualität der Angebotsprüfung war mangelhaft. Da die Wiener Linien die zum Teil spekulativen Angebotspreise nicht erkannten oder aufklärten, entstanden Mehrkosten von mindestens 0,15 Mill. EUR. (TZ 21, 23, 24)

Die Wiener Linien verwendeten zur Kontrolle der Vertragsabwicklung bzw. Bauabrechnung keine Soll-Ist-Vergleiche. Sie verzichteten somit auf ein wesentliches, elektronisch vorliegendes Kontrollinstrument. (TZ 19)

Bei der Ausschreibung vereinbarten die Wiener Linien einen unpassenden Baukostenindex, wodurch dem Stahlanteil ein zu geringes Gewicht zukam. Eine danach im Bauabschnitt U2/3-„Praterstern“ geschlossene Vereinbarung änderte den Baukostenindex im Vertrag ab und verursachte Mehrkosten von rd. 1,8 Mill. EUR. Für alle anderen Bauabschnitte waren analoge Vereinbarungen beabsichtigt. (TZ 20)

Die Prüfung der Zusatzangebote durch die Wiener Linien dauerte zu lange. Neue Preise wurden vereinbart, ohne die Preisbasis des Bauvertrages zu berücksichtigen. (TZ 13, 14)

Im Bauabschnitt U2/2-„Taborstraße“ wurde — abweichend von allen anderen Bauabschnitten — eine höhere Preisumrechnung (also eine Vereinbarung von veränderlichen Preisen) vertraglich festgelegt. Dies bewirkte Mehrkosten von rd. 0,88.Mill. EUR. (TZ 20)

Die Wiener Linien vergüteten die Preisumrechnung auch im Rahmen von Regiearbeiten für Leistungen, die vom Auftragnehmer nach Tagespreisen verrechnet wurden. Die Preissteigerungen in Höhe von 17.650 EUR waren in der Verrechnung der Regiearbeiten bereits enthalten. (TZ 20)

Anlagenbau

Aufgrund eines Anstiegs der Rohstahlpreise erfolgte ein Wechsel von der vereinbarten Preisumrechnung auf neue, uneinheitliche Verrechnungsformen. Dadurch kamen Mehrkosten von 0,61 Mill. EUR zustande. (TZ 20)

Die Überleitungen der Ausführungsplanungen in die Leistungsverzeichnisse waren u.a. bei Stahlbauarbeiten fehlerhaft. Diese Planungsungenauigkeiten hatten zu hohe oder zu geringe Auftragssummen zur Folge. (TZ 34)

Bei der Ausschreibung der Zugsicherungsanlagen legten die Wiener Linien zwar die Reihung, nicht aber die ausdrückliche Gewichtung der Zuschlagskriterien offen. (TZ 35)

Grundeinlösen

Die Wiener Linien beantragten die Enteignung eines Grundstückes mit sechsmonatiger Verspätung. Dies war einer der Gründe für die erheblichen Bauverzögerungen im Bauabschnitt U2/2-„Taborstraße“. (TZ 6)

Für die Räumung eines Geschäftslokals im Bauabschnitt U1/1-„Kagraner Platz“ ermittelten die Wiener Linien den Entschädigungsbetrag von rd. 0,75 Mill. EUR ohne Gutachten. Da die Vergütung nicht auf den Zeitpunkt der Übergabe abstellte, entstanden vermeidbare Mehrkosten von rd. 11.000 EUR. (TZ 7)

An die ÖBB bezahlten die Wiener Linien für die Freimachung des Bahnhofs Wien Nord im Zuge der U2-Verlängerung bisher rd. 0,57 Mill. EUR, ohne von den ÖBB die vereinbarten Nachweise über den Entfall der Miet- und Pächterlöse einzufordern. (TZ 8)

Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:***BMF und Stadt Wien***

(1) Die zu finanzierende Verkehrsinfrastruktur im Vertrag über Schienenverbundprojekte wäre zu definieren und gegenüber den Betriebs- und Erhaltungsaufwendungen abzugrenzen. (TZ 4)

BMF, BMVIT und Stadt Wien

(2) Die Geldmittelverwendung für die Infrastruktur sollte inhaltlich kontrolliert werden. (TZ 4)

BMF, BMVIT, Stadt Wien und Wiener Linien

(3) Die aus der Kapitalzufuhr der Stadt Wien für Anschaffung und Herstellung von Verkehrsinfrastruktur getätigten Finanzierungen von Betriebs- und Erhaltungsaufwendungen in Höhe von mindestens 6,18 Mill. EUR sollten rückabgewickelt werden, um den 50 %-Anteil des Bundes (BMVIT, BMF) um 3,09 Mill. EUR zu reduzieren. (TZ 5)

Wiener Linien im Zusammenhang mit Bauherrenfunktion

(4) Die Organisationsabläufe und die internen Kontrollsysteme wären auf Basis der festgestellten Mängel zu evaluieren und entsprechende Regelabläufe zu installieren, um die Verantwortlichkeit insbesondere im Sinne der sparsamen und effizienten Mittelverwendung zu stärken und die von den Projektleitern durchgängig starke eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung im Lichte einer konzerneigenen Vorgangsweise gegenüber den Auftragnehmern zu unterstützen. (TZ 10)

(5) Das dem Grunde nach bereits laut Qualitätsmanagement-System existierende Vier-Augen-Prinzip bei der Aufmaß- und Abrechnungskontrolle wäre zu verbessern und die Kontrolle als eigener Prozess festzulegen; weiters wären aufgezeigte Abrechnungsmängel bei der Überprüfung der Schlussrechnungen zu beheben. (TZ 11, 31)

(6) Eine Einbindung des Auftragnehmers in den eigentlichen Prüfprozess bzw. in die betriebsinterne Meinungsbildung der Preisprüfungskommission wäre strikt zu vermeiden. (TZ 11)

(7) Das im Qualitätsmanagement-System enthaltene Berichtswesen wäre zu evaluieren und fortlaufend zu warten; von der dezentralen Projektleitung sollten zeitnahe Informationen eingemahnt werden. (TZ 9)

(8) Der Informationsgehalt und die Zeitnähe der Projektsberichte sollten verbessert werden. (TZ 17)

(9) In Hinkunft sollte darauf geachtet werden, dass sämtlichen mit Projektabwicklung und Rechnungsprüfung betrauten Mitarbeitern alle relevanten Informationen und Vertragsbestandteile zur Verfügung stehen. (TZ 25)

(10) In bauwirtschaftlich-juristischen Belangen wäre eine Verstärkung in personeller und organisatorischer Hinsicht vorzunehmen. (TZ 11)

(11) Künftig sollte die Zustimmung zur geänderten Leistungserbringung schriftlich festgehalten werden. (TZ 14)

Wiener Linien im Zusammenhang mit Rohbau- und Baumeisterarbeiten

(12) Zusätzliche oder geänderte Leistungen sowie deren Anspruchsvoraussetzungen sollten dokumentiert und die Preisangemessenheit auf Basis der Urkalkulation bewertet werden. (TZ 14, 31, 33)

(13) Künftig wäre zur Vorlage und Prüfung von Zusatzangeboten in Bauverträgen die ÖNORM B 2118 aufzunehmen. (TZ 14)

(14) Bei der Prüfung der Zusatzangebote sollten sämtliche neue Preise nach einer einheitlichen Methode auf die Preisbasis des Hauptauftrags zurückgerechnet werden. (TZ 14, 20)

(15) Nur wenn die Preisableitung einer Mehrkostenforderung aus der Urkalkulation nicht möglich ist, wären mehrere unabhängige Vergleichsofferte ausschließlich durch die Wiener Linien selbst einzuholen. (TZ 11)

(16) Die Leistungsbeschreibungen wären auf die tatsächliche, verifizierte Materialqualität abzustellen. (TZ 23)

(17) Die vom Auftragnehmer ohne Geltendmachung von Mehrkosten zu bewältigenden Eigenschaften des Baugrunds sollten im Bauvertrag möglichst genau dargestellt werden. (TZ 28)

(18) Die bei der Abwicklung zugrunde gelegten Leistungen sollten möglichst bereits in den Wettbewerb des Ausschreibungsverfahrens eingebunden werden. Neben technischen und terminlichen Überlegungen wären Fragen der Sicherheit angemessen zu berücksichtigen. (TZ 29)

(19) Der Ursache für die in Bezug auf die Kubatur der eingebauten DSV-Schirme zu hohe Abrechnungsmenge des entsorgten Rückflussmaterials wäre nachzugehen und in diesem Zusammenhang die Einleitung rechtlicher Schritte unter Bezugnahme auf die vom Auftragnehmer vorgelegten Abrechnungsunterlagen zu prüfen; die Abrechnungsmengen wären richtigzustellen. (TZ 29)

(20) In Hinkunft sollte auf eine vertragskonforme Darstellung der Arbeitsabläufe im Bauzeitplan geachtet werden. (TZ 26)

(21) Die Verlängerung der Leistungsfristen und deren Abgeltung sollten nur bei Vorliegen der vertraglich vereinbarten Nachweise anerkannt werden. (TZ 27)

(22) Mögliche Auswirkungen auf die Bauzeit und die Baustellengemeinkosten von zusätzlichen oder geänderten Leistungen sollten im Zuge der Behandlung der Zusatzangebote beurteilt und vereinbart werden. (TZ 27)

(23) Um Einsprüche von Bietern hintanzuhalten, wäre auch den formalen Vergabebestimmungen besondere Aufmerksamkeit zu schenken und das Formular zur Angebotsöffnung im Hinblick auf die Anforderungen der Konzernrichtlinien für Vergaben zu überarbeiten. (TZ 21)

(24) In Hinkunft sollten bei der vertieften Angebotsprüfung die Angebote auch auf spekulative Preisbildung hin analysiert und diese sowohl bei gleichlautenden Positionen im Zuge der Bieteraufklärung klargestellt, als auch während der Bauausführung bei unterschiedlichen Ausführungsmöglichkeiten auch die Aspekte der Kostenauswirkungen berücksichtigt werden. (TZ 24)

(25) Vollständige Soll-Ist-Vergleiche wären als Kontroll- und Steuerungsinstrument zum Erkennen von Einsparungspotenzialen zu nutzen. (TZ 19)

(26) Die Leistungen sollten nur in konsequenter Anwendung des abgeschlossenen Bauvertrags vergütet werden. (TZ 31)

Wiener Linien im Zusammenhang mit Anlagenbau

(27) Standardisierte und dokumentierte qualitätserhaltende bzw. -verbessernde Prozesse wären im Zuge der Überleitung der Planung in Leistungsverzeichnisse einzuführen. (TZ 34)

(28) Zukünftig sollte besonderes Augenmerk bei den vertragliche Vereinbarungen hinsichtlich der Preismrechnung für veränderliche Preise gelegt werden; anerkannte und standardisierte Indizes sollten verwendet werden, die den Charakter bzw. den Inhalt des Ausbaugewerks bestmöglich beschreiben. (TZ 20)

(29) Bei funktionalen Ausschreibungen wären die bei dieser Art der Ausschreibung außerordentlichen Anforderungen hinsichtlich des Vergleichbarkeitsgrundsatzes zu berücksichtigen; zudem wäre für Bewertungen die Art der Fragestellung mit der Skalierung der Antwortmöglichkeiten abzustimmen. (TZ 35)

Wiener Linien im Zusammenhang mit Grundeinlösen

(30) Falls eine Enteignung erforderlich ist, sollte der entsprechende Antrag zum ehestmöglichen Zeitpunkt eingebracht werden. (TZ 6)

(31) Eine transparente Vorgangsweise sollte bei der Ermittlung von Entschädigungsbeträgen gewählt werden. (TZ 7)

(32) Die vereinbarten Nachweise über die tatsächlichen Nachteile infolge der Freimachung des Bahnhofes Wien Nord sollten von der ÖBB eingefordert werden; ein Konzept für die Nachnutzung des als Ausweichquartier errichteten Containerdorfs sollte erstellt werden. (TZ 8)