

## Verbesserungsmöglichkeiten bei der Vergabe öffentlicher Bauvorhaben

### Vorbemerkungen

Der RH befasste sich in den letzten Jahren im Rahmen von Gebarungsüberprüfungen wiederholt mit Auftragsvergaben öffentlicher Bauvorhaben. Dabei waren signifikante Fehlerfelder in allen Phasen – von der Vorbereitung der Ausschreibung bis hin zur Baudurchführung – festzustellen.

Der Bauproduktionswert für den Hoch- und Tiefbau in Österreich ohne das Baunebengewerbe betrug im Jahr 2002 rd 10 Mrd EUR; davon machte der Anteil öffentlicher Bauaufträge etwa 27 % aus. Die Größenordnung der bei der Überprüfung von Bauvorhaben durch den RH festgestellten und quantifizierten Mängel lag zumeist zwischen 2 % und 5 % der Abrechnungskosten.

### Bedeutung der Vergabe

Vorauszuschicken ist, dass auch der korrekteste Vergabevorgang ein wirtschaftlich optimales Ergebnis nur sicherstellen kann, wenn über die Grundkonzeption des Vorhabens bereits im Vorfeld der Vergabe entsprechend entschieden wurde. So sind zB die Zweckmäßigkeit einer baulichen Lösung im Spannungsfeld zu alternativen Lösungsansätzen, die Festlegung des Bauvolumens und der Ausstattung der Bauwerke zu beachten.

Weiters ist die Umsetzung der Konzeption in der Planung (zB durch Erstellen von Raum- und Funktionsprogrammen im Hochbau, durch eine Abwägung des Mehraufwands für erhöhte Qualitätsansprüche gegenüber einem späteren Einsparungspotenzial sowie durch die Optimierung von Variantenentscheidungen) dem Vergabevorgang voranzustellen.

Unter diesen Voraussetzungen ist für die Wirtschaftlichkeit der Realisierung eines Bauvorhabens der eigentliche Vergabevorgang von entscheidender Bedeutung. Dabei ist die Genauigkeit und Treffsicherheit der Ausschreibung im Hinblick auf ihre Umsetzung bei der Baudurchführung wesentlich. Jede Änderung nach der Ausschreibung bedeutet, Leistungsteile außerhalb des Wettbewerbs mit einem erfahrungsgemäß höheren Preisniveau in Kauf zu nehmen, was vielfach die Ursache von Mehrforderungen darstellt.

## Verbesserungsmöglichkeiten bei der Vergabe öffentlicher Bauvorhaben

Rechtliche Grundlagen (1) Die Vergabe öffentlicher Bauaufträge ist auf europäischer Ebene durch folgende Richtlinien geregelt:

Richtlinie	Bezeichnung	Datum	gültige Fassung	Datum
Baukoordinierungsrichtlinie	93/37/EWG	14. Juni 1993	97/52/EG	13. Oktober 1997
Dienstleistungsrichtlinie	92/50/EWG	18. Juni 1992	97/52/EG	13. Oktober 1997
Sektorenrichtlinie	93/38/EWG	14. Juni 1993	98/4/EG	16. Februar 1998
Rechtsmittelrichtlinie	89/665/EWG	21. Dezember 1989	92/50/EWG	18. Juni 1992
Rechtsmittelsektorenrichtlinie	92/13/EWG	25. Februar 1992	92/13/EWG	25. Februar 1992

(2) Auf nationaler Ebene war die Vergabe von Bauaufträgen durch öffentliche Auftraggeber bis August 2002 im Bundesbereich durch das Bundesvergabegesetz, wiederverlautbart mit BGBl I Nr 56/1997, geregelt. Im Bereich der neun Bundesländer galt jeweils ein Landesvergabegesetz. Seit 1. September 2002 regelt das Bundesvergabegesetz 2002 das materielle Vergaberecht für Bund und Länder gemeinsam; die verfahrensrechtlichen Regelungen für den Rechtsschutz sind im Bereich des Bundes und der Länder jedoch weiterhin getrennt geregelt.

Die Inhalte der ÖNORM A 2050 „Vergabe von Aufträgen über Leistungen – Ausschreibung, Angebot und Zuschlag – Verfahrensnorm“ in der Fassung der Ausgabe vom März 2000 sind im Bundesvergabegesetz 2002 berücksichtigt.

### Problemfelder

Bei seiner Befassung mit Fragen der Vergabe und der Bauabwicklung im Rahmen von Gebarungsüberprüfungen musste der RH immer wieder nachfolgend dargestellte Mängel feststellen.

### Vorbereitung von Ausschreibungen

Vielfach waren zum Zeitpunkt der Realisierung von Bauvorhaben die rechtlichen Voraussetzungen für den Baubeginn noch nicht gegeben (zB Grundeinlösen, Abschluss der Behördenverfahren). Auch erfolgten Ausschreibungen häufig auf Grundlage unausgereifter Planungen. So waren die zu erwartenden Leistungsmengen nicht immer mit der erforderlichen Genauigkeit erhoben (zB Raum- und Funktionsprogramm beim Hochbau, durch ungenügende Erhebung des Gebäudezustands bei Sanierungen, durch ungenaue Erfassung von Erdbau-massen im Tiefbau).

Häufig waren die Kenntnisse über die zu erwartenden Rahmenbedingungen unzureichend (zB Geologie und Bodenbeschaffenheit, organisatorische Einschränkungen für die Baudurchführung, terminliche Restriktionen, Deponiemöglichkeiten). Nicht immer wurde im gebotenen Maß auf die Abstimmung der Bauabwicklung mit anderen gleichzeitig durchgeführten Vorhaben geachtet (zB Massenausgleich bei Tiefbauvorhaben).

Derartige Unzulänglichkeiten beeinträchtigten nicht nur die Baudurchführung, sondern bildeten aufgrund der erforderlichen Änderungen am Leistungsvolumen auch einen Ansatzpunkt für Kostensteigerungen, weil die Auftragnehmer diesbezügliche Nachforderungen ohne Wettbewerb kalkulieren konnten.

## Verbesserungsmöglichkeiten bei der Vergabe öffentlicher Bauvorhaben

## Erstellung der Ausschreibungsunterlagen

Die Leistungsverzeichnisse und sonstigen Vertragstexte wichen oftmals ohne sachliche Notwendigkeit von den eingeführten Standardtexten (rechtliche und technische Vertragsbedingungen, Standard-Leistungsbeschreibungen, ÖNORMEN) ab. Unklarheiten verursachten auch unzureichende Unterlagen über die ausgeschriebene Leistung (fehlende Pläne, Bohrprotokolle, Bodengutachten usw), ungenaue oder unvollständige Leistungsverzeichnisse (fehlende Positionen, unrichtige Mengen) oder die fehlende Offenlegung der Zuschlagskriterien.

All diese Mängel erschwerten nicht nur den anbietenden Unternehmungen die Angebotskalkulation, sondern gefährdeten, insbesondere bei unterschiedlicher Informationslage der anbietenden Unternehmungen, den freien Wettbewerb und boten überdies Ansatzpunkte für Vertragsstreitigkeiten.

## Angebotseröffnung

Der RH stellte vielfach fest, dass die Formvorschriften des Bundesvergabegesetzes nur unzureichend eingehalten wurden. Angebotsfristen wurden nicht eingehalten, oder es wurde der Vorgang der kommissionellen Angebotseröffnung nicht ausreichend dokumentiert (vollständige und eindeutige Darstellung der verpflichtenden Daten aller Angebote einschließlich aller Varianten und Alternativangebote, Vorbehalte und Bietererklärungen, Unterfertigung durch alle Teilnehmer an der Eröffnung). In Einzelfällen erfolgte der Auftrag aufgrund eines Angebotes, das in der Niederschrift über die Angebotseröffnung gar nicht aufschien.

## Angebotsprüfung

Mehrmals verzichteten die öffentlichen Auftraggeber überhaupt auf eine schriftliche Dokumentation der Prüfung der Angebote.

Bei den vorgenommenen Angebotsprüfungen wurde nicht immer auf die Folgen möglicher Mengenänderungen auf die Angebotssumme geachtet (Sensitivitätsanalysen). Weiters wurden Angebote nicht immer ausreichend auf spekulative Kalkulationen hin untersucht (Hochpreise bei Positionen mit geringen Mengensätzen usw).

Vielfach waren auch die im Zuge dieser Prüfungen durchgeführten Aufklärungsgespräche und die dabei abgegebenen Erklärungen der Bieter nicht ausreichend dokumentiert.

Mehrfach akzeptierten die Auftraggeber Alternativangebote, die wegen eingesparter Leistungsmengen zwar einen gegenüber der ursprünglichen Ausschreibung niedrigeren Gesamtpreis auswiesen, deren Einzelpreise jedoch als wenig günstig zu bewerten waren. Der RH verwies darauf, dass Auftraggebern, insbesondere bei beträchtlichen Vorteilen der alternativen Konzeption, die Möglichkeit offen steht, die Ausschreibung aufzuheben und das Vorhaben auf Grundlage des geänderten Konzeptes neu auszuschreiben; dabei wäre die Notwendigkeit einer Abgeltung der Entwicklungsarbeit des Anbieters der Alternative abzuklären.

## Verbesserungsmöglichkeiten bei der Vergabe öffentlicher Bauvorhaben

Abschluss des Bauvertrags	Mehrfach wurden die vielfältigen Erkenntnisse und Ergebnisse der Angebotsprüfung (zB vergleichende Preisbeurteilung, Bietererklärungen) im Bauvertrag nicht ausreichend berücksichtigt. So vermisste der RH die ausdrückliche Wiedergabe von Bietererklärungen im Bauvertrag sowie auch vorsorgliche Vereinbarungen für den Fall maßgeblicher Mengenänderungen bei der Baudurchführung. Die für die Bearbeitung allfälliger späterer Nachtrags- und Zusatzarbeiten notwendigen Kalkulationsgrundlagen des ursprünglichen Angebotes waren zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses vom Auftraggeber oft noch nicht eingefordert.
Baudurchführung	<p>Der Bauherr beschränkte vielfach die Wahrnehmung seiner Bauherrnfunktion auf die Vergabe der Projektsteuerung und Bauüberwachungstätigkeit an Dritte, ohne deren Leistungen durch eigene Kontrollhandlungen zu prüfen. Der RH führte dies auf Kapazitätsengpässe oder fehlendes Know-how zurück, bewertete dies aber mehrfach auch als Flucht aus der Verantwortung. Die Auslagerung der Bauherrnverantwortung zog Mängel im Bereich der Umsetzung des Bauvertrags und auch bei der Abrechnung nach sich.</p> <p>Der im Bereich der geistigen Leistungen nunmehr verschärfte Preiswettbewerb veranlasste die Bieter mehrfach zu einer knapperen Kalkulation ihrer Leistungen und damit zu einer verringerten Obsorge bei der Ausführung. Gegenseitige Abhängigkeiten zwischen ausgelagerter Planung, Bauaufsicht oder begleitender Kontrolle erschwerten oft eine wirksame Kontrolltätigkeit für den Bauherrn.</p> <p>Die örtlichen Aufsichtsorgane des Bauherrn waren auch nicht immer im Besitz aller maßgeblichen Unterlagen über die Angebotsprüfung (zB Preisspiegel, Analyse von Spekulationspreisen).</p>
<b>Empfehlungen</b>	Angesichts des beträchtlichen Verbesserungspotenzials im Bereich der Vergabe öffentlicher Bauaufträge hob der RH die nachfolgenden Empfehlungen hervor:
Vorbereitung von Ausschreibungen	<p>(1) Ausschreibungen sollten erst vorgenommen werden, wenn die Planungen im gebotenen Detaillierungsgrad abgeschlossen sind und die sonstigen erforderlichen Unterlagen (zB Bodengutachten, Unterlagen über Behinderungen des Bauablaufes) bereitstehen.</p> <p>(2) Die rechtlichen und finanziellen Voraussetzungen für die Umsetzung (zB behördliche Genehmigungen, gesichertes Budget) müssen vorliegen.</p> <p>(3) Die Bauabwicklung sollte so weit geklärt sein, dass auch allfällige Abstimmungen mit anderen Vorhaben getroffen werden können (zB mögliche Synergie-Effekte, Massenausgleich).</p>

## Verbesserungsmöglichkeiten bei der Vergabe öffentlicher Bauvorhaben

- Erstellung der Ausschreibungsunterlagen
- (4) Nur in begründeten Ausnahmefällen sollte von den eingeführten rechtlichen und technischen Standardtexten abgewichen werden.
  - (5) Besonderes Augenmerk wäre auf die vollständige Wiedergabe der aufgrund der Planung erforderlichen Leistungen in den Leistungsverzeichnissen zu legen.
  - (6) Es sollte besonders auf die genaue Übereinstimmung der Mengenvordersätze der Leistungsverzeichnisse mit den in den Planungen ermittelten Massen geachtet werden.
  - (7) Alternativangebote sollten zwar nur in begründeten Fällen ausgeschlossen werden, ihre Zulässigkeit wäre jedoch zur Vermeidung späterer Streitfälle umfassend und eindeutig zu definieren.
  - (8) Die Leistungen sollten grundsätzlich produktneutral ausgeschrieben werden; Ausnahmen bedürften einer Begründung.
  - (9) Die Angebotsfristen wären einzuhalten. Bei unvermeidlichen Nachsendungen wäre diese Frist entsprechend zu verlängern.
- Angebotseröffnung
- (10) Auf die Einhaltung der Formalerfordernisse bei der Angebotseröffnung sollte besonders geachtet werden (zB Verlesung sämtlicher gebotener Angebotsdaten in Anwesenheit der Bietervertreter).
  - (11) Alle vergaberelevanten Informationen sollten vollständig in der Niederschrift wiedergegeben werden (sämtliche geforderten Kenndaten von allen Angeboten, einschließlich Alternativangebote, Vorbehalte und Bietererklärungen, Aufzeichnung des zeitlichen Ablaufs, Unterfertigung durch alle Anwesenden).
- Angebotsprüfung
- (12) Es wäre besonderes Augenmerk auf die Plausibilität der Preiskalkulationen sowie auf allfällige Spekulationspotenziale zu legen (Hochpreise, Unterpreise, Sensitivitätsanalyse).
  - (13) Bei Alternativangeboten wäre in besonderem Maße auf deren qualitative Gleichwertigkeit zu achten.
  - (14) Die Vergabeentscheidung sollte in nachvollziehbarer Form, unter Einbeziehung sämtlicher entscheidungsrelevanter Unterlagen (Preisspiegel, Gutachten zur Bewertung von Alternativangeboten, Protokolle über Aufklärungsgespräche mit Bietern usw) dokumentiert werden.
- Abschluss des Bauvertrags
- (15) Es wäre in besonderem Maße darauf zu achten, dass in den endgültigen Vertragstexten (Schlussbriefe) sämtliche im Zuge der Bietergespräche gemachten Zusicherungen der Auftragnehmer festgehalten werden.
  - (16) Das Wirksamwerden spekulativer Preise könnte durch vorsorgliche Vereinbarungen geänderter Preise für den Fall der Überschreitung der ausgeschriebenen Mengen gemindert werden.

## Verbesserungsmöglichkeiten bei der Vergabe öffentlicher Bauvorhaben

(17) Die der Preisbildung zugrunde gelegte Detailkalkulation sollte jedenfalls – zur Prüfung der Preisangemessenheit allfälliger Nachtrags- und Zusatzleistungen – noch vor Vertragsabschluss eingefordert werden.

### Baudurchführung

(18) Der Auftraggeber öffentlicher Bauaufträge hätte seine Bauherrnfunktion aktiv wahrzunehmen und sich nicht auf die Auslagerung dieser Aufgabe an Dritte zu beschränken.

(19) Im Sinne einer gegenseitigen Kontrolle sollte verstärkt auf die Trennung von Funktionen im Bauablauf, wie zB der Planung, der örtlichen Bauaufsicht und einer allfälligen begleitenden Kontrolle, geachtet werden.

(20) Die örtliche Bauaufsicht hätte die Interessen des Auftraggebers bei der Abwicklung von Bauvorhaben auf der Baustelle wahrzunehmen und insbesondere die vertragsgerechte Durchführung der Bauleistungen sowie der Aufmaße und Abrechnungen zu überwachen.

(21) Die mit der Bauaufsicht betrauten Organe sollten vom Bauherrn umfassend über die im Vergabevorgang gewonnenen Erkenntnisse über das zugeschlagene Angebot informiert werden, um Interpretationsprobleme bei der Bauabwicklung im Zusammenhang mit dem Vertragsverständnis zu vermeiden. Vorteilhaft wäre eine Einbeziehung der örtlichen Bauaufsicht möglichst schon in die Ausschreibungsphase.

(22) Die begleitende Kontrolle hätte zur Beratung und Absicherung des Auftraggebers eine zeitnahe und noch Korrekturen ermöglichende sekundäre Kontrolle der Abwicklung von der Planung bis zur Schlussrechnung durchzuführen.

(23) Bei Einrichtung einer begleitenden Kontrolle sollte sichergestellt werden, dass diese organisatorisch unabhängig von Planung und Bauaufsicht ist und sich auf die nachhaltige Analyse von Abweichungen der Ausführung gegenüber der Ausschreibung konzentriert.

(24) Auf eine verbesserte Baudokumentation unter Nutzung der Möglichkeiten neuer Technologien (IT, Video, Digitalfotografie), und insbesondere auf eine klare Schnittstellenregelung im Rahmen der Projektorganisation, wäre zu achten.

(25) Im Übrigen sollten Änderungen der Vorgaben der Ausschreibung bei der Bauausführung vermieden werden, um nicht nachträglich gegen das Vergabeprinzip der Gleichbehandlung aller Bieter zu verstoßen. Dies betrifft zB das Abgehen von Ausscheidungskriterien, Änderungen der Bauzeiten, die Nichtinanspruchnahme von Pönalen, ein Eingehen auf Änderungsvorschläge der Auftragnehmer ohne Berücksichtigung der konkreten Preissituation (Entlassen des Auftragnehmers aus angebotenen Unterpreisen) sowie Änderungen der Leistungszuordnung in Richtung einer für den Auftragnehmer günstigen Hochpreisposition.