

R
H



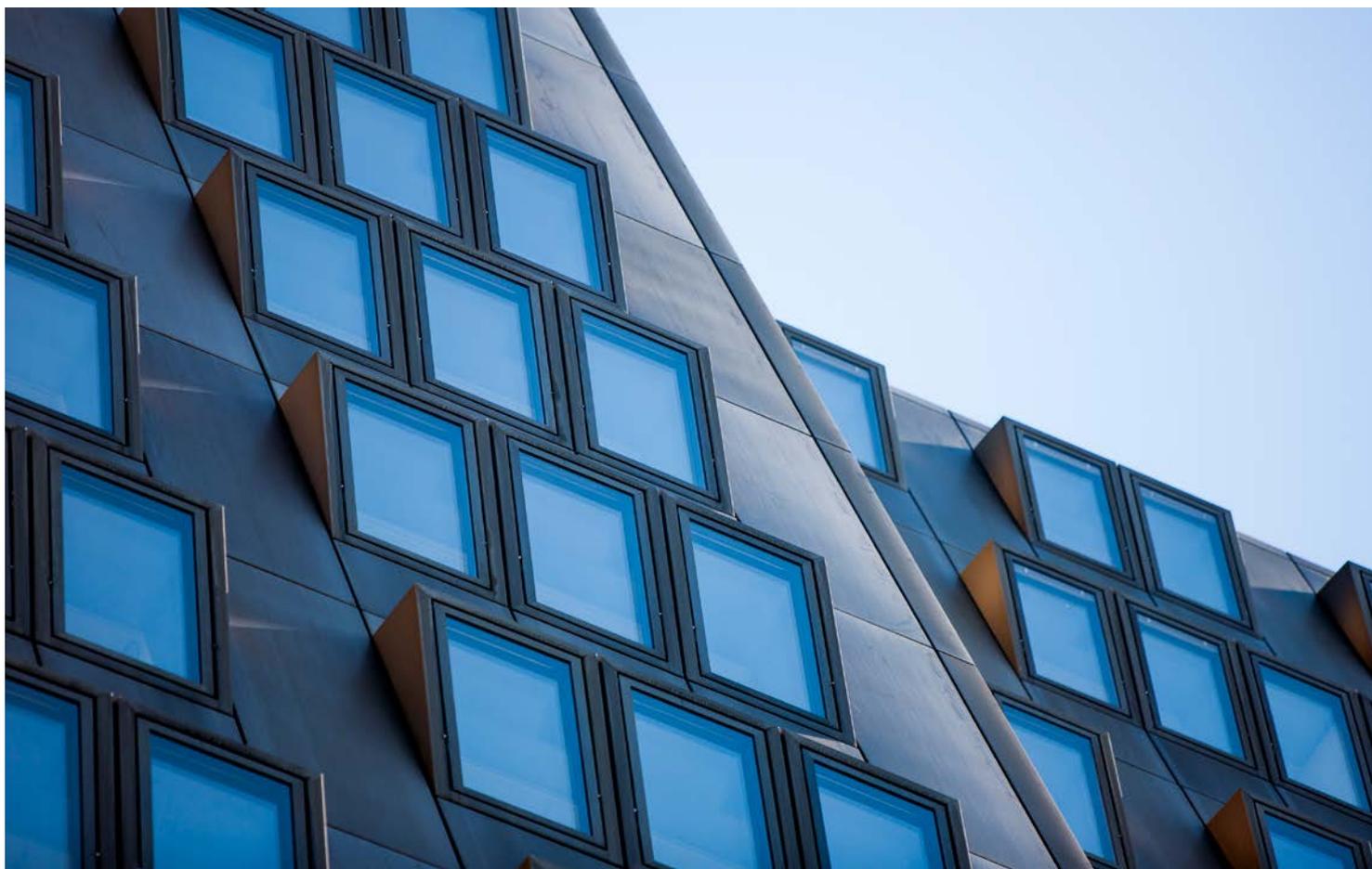
**Rechnungshof
Österreich**

Unabhängig und objektiv für Sie.

Postgebäude am Rochus

Reihe BUND 2019/39

Bericht des Rechnungshofes



Vorbemerkungen

Vorlage

Der Rechnungshof erstattet dem Nationalrat gemäß Art. 126d Abs. 1 Bundes-Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei einer Gebarungsüberprüfung getroffen hat.

Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3) sowie die allfällige Gegenäußerung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht.

Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen.

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes www.rechnungshof.gv.at verfügbar.

IMPRESSUM

Herausgeber:

Rechnungshof Österreich

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

www.rechnungshof.gv.at

Redaktion und Grafik: Rechnungshof Österreich

Herausgegeben: Wien, im Oktober 2019

AUSKÜNFTE

Rechnungshof

Telefon (+43 1) 711 71 – 8946

E-Mail info@rechnungshof.gv.at

[facebook/RechnungshofAT](https://www.facebook.com/RechnungshofAT)

Twitter: @RHSprecher

FOTOS

Cover: Rechnungshof/Achim Bieniek

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis _____	4
Prüfungsziel _____	5
Kurzfassung _____	5
Zentrale Empfehlungen _____	8
Zahlen und Fakten zur Prüfung _____	9
Chronologie _____	10
Prüfungsablauf und –gegenstand _____	11
Bereitstellung von Unterlagen _____	12
Projektbeschreibung _____	13
Wahrnehmung der Bauherrnfunktion _____	14
Projektentwicklung _____	16
Projektorganisation _____	16
Projektcontrolling _____	19
Kosten und Termine _____	22
Auftragsvergaben _____	29
Bauabwicklung Totalunternehmer _____	42
Nachhaltiges Bauen _____	55
Schlussempfehlungen _____	59
Anhang _____	64
Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger _____	64

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Mängel bei der Vergabe von materiellen Leistungen (Vorprojekt) _____	36
Tabelle 2:	Ausgewählte Mehrkostenforderungen _____	47
Tabelle 3:	Kostenaufstellung Totalunternehmer _____	53

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Entwicklung der Gesamtkosten _____	23
Abbildung 2:	Terminentwicklung _____	28

Abkürzungsverzeichnis

AG	Aktiengesellschaft
BGBI.	Bundesgesetzblatt
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
etc.	et cetera
EUR	Euro
exkl.	exklusive
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
inkl.	inklusive
Mio.	Million(en)
Nr.	Nummer
ÖBAG–Gesetz	Bundesgesetz, mit dem das Bundesgesetz über die Neuordnung der Rechtsverhältnisse der Österreichischen Industrieholding Aktiengesellschaft und der Post und Telekombeteiligungsverwaltungsgesellschaft (ÖIAG–Gesetz 2000) und das Bundesgesetz über Maßnahmen zur Sicherung der Stabilität des Finanzmarktes (Finanzmarktstabilitätsgesetz–FinStaG) geändert werden (ÖBAG–Gesetz 2018)
OG	Obergeschoß
ÖGNI	Österreichische Gesellschaft für Nachhaltige Immobilienwirtschaft
Pkt.	Punkt
PKW	Personenkraftwagen
Post AG	Österreichische Post AG
rd.	rund
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
UN	United Nations (Vereinte Nationen)
vgl.	vergleiche
z.B.	zum Beispiel

WIRKUNGSBEREICH

- Bundesministerium für Finanzen

Postgebäude am Rochus

Prüfungsziel



Der RH überprüfte von Jänner bis August 2018 die Abwicklung des Projekts „Post am Rochus“, der neuen Unternehmenszentrale der Österreichischen Post AG in Wien Landstraße. Der RH beurteilte insbesondere die Wahrnehmung der Bauherrnfunktion durch die Post AG, die Projektorganisation, das Kosten- und Termincontrolling, den Bauprozess sowie das Lebenszyklusmanagement und die Nachhaltigkeit des Gebäudes. Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2013 bis 2017.

Kurzfassung

Projektbeschreibung

Die Post AG bewirtschaftet Immobilien mit einer Gesamtfläche von rund einer Million Quadratmeter. Im Konzern gab es eine eigene Abteilung Hochbau mit 30 Bediensteten, davon 14 am Standort Wien. Das Projekt „Post am Rochus“ war auch für einen erfahrenen Bauherrn wie die Post AG ein Sonderfall. Daher teilte sie das Vorhaben in ein Vor- und ein Hauptprojekt. Die Projektmanagementaufgaben für das Vorprojekt – vorbereitende Maßnahmen am Bauplatz – übernahm die Post AG, für das Hauptprojekt – die Errichtung der neuen Unternehmenszentrale (Büro- und Geschäftsgebäude) – engagierte sie einen Totalunternehmer. Diesem oblag neben der Durchführung aller Baumaßnahmen u.a. auch die Projektsteuerung sowie die Gebäudeoptimierung. Art und Gebarungsumfang des Projekts rechtfertigten diese Vorgehensweise. Die Post AG setzte das Projekt trotz zentraler Lage am Rochus-Markt nahe der Innenstadt sowie trotz Denkmalschutz und archäologischer Funde am Baugrund weitgehend innerhalb des vorgegebenen Zeit- und Kostenplans um. (TZ 3)

Projektentwicklung

Mit dem Totalunternehmer reduzierte die Post AG ihre Bauherrnfunktion beim Hauptprojekt auf ein Minimum. Trotz des konzerninternen Know-hows engagierte die Post AG für ihre verbliebenen Bauherrnaufgaben externe Konsulenten etwa für die Vergabeverfahren, die Unterstützung von Projektmanagement und –steuerung sowie für die Überwachung der Ausführungsqualität. Diese externen Leistungen kosteten der Post AG rd. 1,48 Mio. EUR. (TZ 4)

Für das Hauptprojekt entwickelte die Post AG mit ihren Konsulenten eine Projektorganisation für die Planungsphase ab dem Jahr 2013 und eine für die Ausführungsphase ab 2015. Die Post AG definierte, kommunizierte und dokumentierte die Aufgaben und Befugnisse der Projektbeteiligten und die Projektprozesse jedoch nur unzureichend. (TZ 5)

Die Post AG verfügte über interne Regelungen zum Kosten- und Termincontrolling von Bauvorhaben. Für das Projekt „Post am Rochus“ fehlten jedoch detaillierte Vorgaben. So umfasste das Kostencontrolling nicht die Gesamtkosten und das Termincontrolling führte keine monatlichen Soll-Ist-Vergleiche durch. (TZ 6)

Der Aufsichtsrat der Post AG genehmigte im November 2013 für das Projekt „Post am Rochus“ ein Investitionsvolumen von maximal 83,50 Mio. EUR, konkret 89 Mio. EUR abzüglich Risikopuffer von 5,50 Mio. EUR. Die mit Stand Juli 2018 prognostizierten Kosten von rd. 84,21 Mio. EUR werden voraussichtlich den Kostenrahmen exklusive Risikopuffer nur geringfügig überschreiten. In den vom Aufsichtsrat genehmigten Gesamtinvestitionskosten fehlten jedoch Aufwendungen von 1,25 Mio. EUR für die Sicherheitstechnik sowie von 5,84 Mio. EUR für Möblierung und Medientechnik. Weiters fehlten die Kosten für Beratungs- und Projektmanagementleistungen sowie für Eigenleistungen. Der Aufsichtsrat hatte somit keinen Gesamtüberblick über sämtliche dem Projekt zurechenbare Kosten. (TZ 7)

Die Inbetriebnahme der Unternehmenszentrale verzögerte sich gegenüber dem bei Projektinitiierung im Jahr 2012 geplanten Zeitpunkt um rund vier Monate. Die Terminabfolge ab Mitte des Jahres 2014 und die Meilensteintermine des Totalunternehmers konnten jedoch eingehalten werden. Die Unternehmenszentrale war am 15. September 2017 fertiggestellt, fünf Tage später erfolgte die Eröffnung des Einkaufszentrums. (TZ 8)

Mängel gab es bei einzelnen Vergaben. Bei den Vergabeverfahren „Rechtliche Verfahrensbegleitung“ und „Technisch-Operative Verfahrensbegleitung“ fehlten wesentliche Unterlagen. Die Post AG konnte damit die Ordnungsmäßigkeit (Gleichbehandlung aller Bieter, Transparenz, freier und lauterer Wettbewerb) und die Wirtschaftlichkeit der Auftragsvergabe nicht belegen. Mangelhaft war auch die

Abwicklung weiterer Vergabeverfahren, insbesondere betreffend die sachkundige Berechnung der geschätzten Auftragswerte, die sorgfältige Aufbewahrung der Angebotsunterlagen und die vertragsgemäße Beauftragung von zusätzlichen Leistungen. So musste die Post AG bei den Baumeisterarbeiten als Teil des Vorprojekts zusätzlich zum Hauptauftrag 51 % für Regieleistungen und Zusatzaufträge vergüten. Dies zeigt die fehlende Ausschreibungsreife der Planung. (TZ 9, TZ 10, TZ 11, TZ 12)

Auf dem Grundstück für das Projekt „Post am Rochus“ befanden sich zwei Gebäude. Eines davon wurde um- und ausgebaut, das zweite abgerissen. Die Post AG ließ keine gemäß ÖNORM vorgeschriebene Schad- und Störstoffuntersuchung des Bestands durchführen und nahm somit das Risiko von gefährlichem Abfall wie Asbest auf sich. Dabei war es für bautechnisch Kundige offensichtlich, dass das Dach mit Asbestzementplatten eingedeckt war. Die Projektbeteiligten zeigten mangelnde Sorgfalt und fehlendes Bewusstsein beim Umgang mit Asbest-Abfall und hielten dadurch technische und abfallwirtschaftliche Bestimmungen und Vorgaben nicht oder nur unzureichend ein. (TZ 14)

Mängel gab es weiters bei der Abwicklung von Mehrkostenforderungen. So fehlte ein für das Kostenmanagement des Bauvorhabens wichtiges Ablagesystem für die Mehrkostenforderungen. Bei der Prüfung von Mehrkostenforderungen forderte die Post AG weder die Kalkulationsblätter des Totalunternehmers noch Vergleichsangebote von Dritten ein. (TZ 16, TZ 17)

Ein zur Sicherstellung der Qualität erforderliches Qualitätssicherungskonzept fehlte, obwohl dies vertraglich vereinbart war. Es fehlten auch wesentliche Qualitätsprüfungen, konkret etwa der Nachweis, ob der eingebaute Beton den normgemäßen Vorgaben entsprach. Die Mängelliste umfasste bei Baufertigstellung im Herbst 2017 2.230 Mängel im Bereich Hochbau sowie 204 Mängel in den Bereichen Elektro- und Gebäudetechnik. Mitte 2018 waren noch 184 Mängel im Bereich Hochbau sowie 43 Mängel in den Bereichen Elektro- und Gebäudetechnik offen. (TZ 18)

Nachhaltiges Bauen

Die Post AG ließ die neue Unternehmenszentrale von der Österreichischen Gesellschaft für Nachhaltige Immobilienentwicklung zertifizieren und erreichte den zweitbesten Qualitätsstandard „Gold“. Die Lebenszykluskosten berechnete der Generalplaner nicht umfassend, obwohl er dazu vertraglich verpflichtet war. (TZ 20)

Auf Basis seiner Feststellungen hob der RH folgende Empfehlungen an die Österreichische Post AG hervor:

ZENTRALE EMPFEHLUNGEN

- Für Bauvorhaben sollten sämtliche durch das Projekt ausgelöste Kosten, auch Beraterkosten etc., für die Genehmigung durch den Aufsichtsrat und den Vorstand ausgewiesen sowie im Laufe der Projektabwicklung von Beginn an gesteuert und kontrolliert werden.
- Bei Projektorganisationen sollten deren Aufbau samt den Aufgaben und Befugnissen der Projektbeteiligten sowie die zugehörigen Prozesse eindeutig definiert sowie so kommuniziert und dokumentiert werden (etwa in einem Organisations- und Projekthandbuch), dass sie allen Projektbeteiligten zweifelsfrei bekannt sein können.
- Für die Abwicklung von Bauvorhaben wären – bevor externe Konsulten beauftragt werden – vorzugsweise die eigenen Personalressourcen zu nutzen oder – im Falle von unzureichendem Know-how in einzelnen Bereichen – zu prüfen, ob es wirtschaftlicher wäre, das eigene Know-how in diesen Bereichen zu stärken. (TZ 21)

Zahlen und Fakten zur Prüfung

Österreichischer Post Konzern					
		Grundkapital			
		in EUR	in %		
Eigentümer (Stand 31. Dezember 2017)	Österreichische Bundes- und Industriebeteiligungen GmbH	178.507.846	52,85		
	Streubesitz	159.255.344	47,15		
Unternehmensgegenstand	1. Erbringung von Leistungen und Schaffung der dafür erforderlichen Voraussetzungen auf den Gebieten a. Post-, Paket- und Logistikdienstleistungen aller Art; b. Finanzdienstleistungen, vor allem solche im Sinne des Postsparkassengesetzes (BGBl. 458/1969) in seiner jeweils geltenden Fassung; c. Kommunikations- und Informationstechnologie in der automatischen Datenverarbeitung und Informationstechnik; d. andere kommerzielle Leistungen, soweit dadurch die unter a) bis c) angeführten Aufgaben nicht beeinträchtigt werden, insbesondere Handel mit und Vertrieb von Waren aller Art. 2. Die Beteiligung an Unternehmen und Gesellschaften sowie das Führen und Verwalten solcher Beteiligungen, einschließlich des Erwerbs und der Veräußerung von Beteiligungen im In- und Ausland				
Gesetzliche Grundlagen	Poststrukturgesetz, BGBl. 201/1996 i.d.g.F. Postmarktgesetz, BGBl. I 123/2009 i.d.g.F.				
	2013	2014	2015	2016	2017
	in Mio. EUR				
Bilanzsumme	1.640,2	1.671,0	1.613,0	1.541,8	1.674,2
Umsatzerlöse ¹	1.862,0 (2.366,8)	1.863,5 (2.363,5)	1.903,9 (2.401,9)	1.895,6 (2.030,5)	1.938,9
<i>davon Brief, Werbepost & Filialen</i>	1.510,8	1.488,2	1.502,3	1.478,5	1.447,8
<i>davon Paket & Logistik¹</i>	352,6 (857,3)	377,2 (877,1)	404,8 (902,9)	421,1 (556,0)	495,6
<i>davon Corporate/Konsolidierung</i>	-1,4	-1,9	-3,2	-4	-4,5
EBIT (Ergebnis vor Steuern)	186,0	196,9	89,0	202,3	207,8
	in Vollzeitäquivalenten im Jahresdurchschnitt				
Beschäftigte	24.211	23.912	23.476	21.695	20.524
<i>davon Bereich Immobilien</i>	87	164	170	160	160

¹ Werte in Klammern inklusive des Tochterunternehmens trans-o-flex; im April 2016 verkauft

Quelle: Post AG; Darstellung: RH

Unternehmenszentrale – Österreichischer Post Konzern	
Bauzeit	5. Mai 2014 bis 15. September 2017
Errichtungskosten	rd. 84,21 Mio. EUR
Projektdurchführung	Österreichische Post AG
Projektziele	<ul style="list-style-type: none"> – moderne, qualitätsvolle und repräsentative Büro- und Verwaltungsimmobilie mit integrierten Einzelhandelsflächen – bestmögliches Reagieren auf städtebauliche Situation – zeitgemäß, flexibel und effizient zu betreibendes Investorengebäude
Gebäudezertifizierung	Zertifikat in Gold der Österreichischen Gesellschaft für Nachhaltige Immobilienwirtschaft nach den europäischen Qualitätskriterien der Deutschen Gesellschaft für Nachhaltiges Bauen
Grundstücksgröße	5.986 m ²
Bruttogrundrissfläche	49.169 m ² (3. Untergeschoß bis 7. Obergeschoß)
Arbeitsplätze (Anzahl)	1.044
Beschäftigtenanzahl (Stand 5. September 2018)	1.169
Anzahl Geschäftslokale	19 bis 20
PKW–Stellplätze	178
Fahrrad–Stellplätze	103

Quelle: Post AG; Darstellung: RH

Chronologie

Datum	Ereignis
18. Jänner 2012	Widmungsänderung
Mitte Juli 2012	Gespräch mit der Stadt Wien und Festlegung eines Generalplanerwettbewerbs
4. Oktober 2012	Bekanntmachung Generalplanerwettbewerb
8. Juli 2013	Auftrag Generalplaner
9. Juli 2013	Bekanntmachung Totalunternehmer
13. November 2013	Genehmigung Realisierung des Immobilienprojekts „Post am Rochus“ mit einem Investitionsvolumen von maximal 89 Mio. EUR (inkl. Risikopuffer von rd. 5,50 Mio. EUR) durch den Aufsichtsrat der Post AG
26. Februar 2014	Änderung des Flächenwidmungs- und Bebauungsplans
5. Mai 2014	Beginn der Arbeiten für das Vorprojekt (Hauptleistung war die Umlegung des Kabelkollektors)
5. Jänner 2015	Auftrag Totalunternehmer
16. Februar 2015	Baubeginn Totalunternehmer
13. April 2015	Spatenstich
31. August 2017 und 9. November 2017	Fertigstellungsanzeige
15. September 2017	Gesamtübergabe
20. September 2017	Eröffnung Einkaufszentrum
20. Oktober bis 17. November 2017	Einzug in die Unternehmenszentrale „Post am Rochus“

Quelle: Post AG; Darstellung: RH

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 (1) Der RH überprüfte von Jänner bis August 2018 die Österreichische Post AG (**Post AG**) hinsichtlich der Abwicklung des Projekts „Post am Rochus“, der neuen Unternehmenszentrale der Post AG.

Ziel der Gebarungüberprüfung war insbesondere die Beurteilung

- der Wahrnehmung der Bauherrnfunktion der Post AG,
- der Projektorganisation,
- des Kosten- und Termincontrollings,
- der Auftragsvergaben,
- des Bauprozesses (Planung, Ausschreibung, Vergabe, Baudurchführung und –abrechnung) sowie
- des Lebenszyklusmanagements und der Nachhaltigkeit des Gebäudes.

Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2013 bis 2017. Soweit erforderlich nahm der RH auch auf frühere bzw. aktuellere Entwicklungen Bezug.

Die im Bericht angeführten Beträge wurden kaufmännisch gerundet und beinhalten – sofern nicht ausdrücklich anders angegeben – keine Umsatzsteuer und keine Preisgleitung.

(2) Zu dem im Februar 2019 übermittelten Prüfungsergebnis nahm die Post AG im März 2019 Stellung. Das Bundesministerium für Finanzen übermittelte im Mai 2019 seine Stellungnahme. Der RH erstattete im Oktober 2019 seine Gegenäußerungen an die Post AG und das Bundesministerium für Finanzen.

(3) Das Bundesministerium für Finanzen – als mittelbarer Eigentümer der Post AG – vertrat in seiner Stellungnahme die Ansicht, das Prüfungsergebnis beziehe sich auf Angelegenheiten, die nicht Gegenstand der Vollziehung des Bundesministers für Finanzen seien. Dieser nehme die Rechte der Republik Österreich (Bund) in der Hauptversammlung der Österreichischen Beteiligungs AG wahr. Die Republik Österreich (Bund) sei an der Österreichische Beteiligungs AG zu 100 % beteiligt, die ihrerseits 52,8 % der Anteilsrechte an der Österreichischen Post AG halte.

Die Ausführungen des RH betrafen ausschließlich Entscheidungen von Organen der Österreichischen Post AG. Nach der bestehenden Gesetzeslage kommen dem Bundesminister für Finanzen hinsichtlich der betroffenen Thematik keine Einflussrechte auf die Post AG zu. Das Bundesministerium für Finanzen verwies auf deren Stellungnahme.

(4) Zu den Ausführungen des Bundesministeriums für Finanzen entgegnete der RH, dass er das Ergebnis der Überprüfung öffentlicher Unternehmen regelmäßig auch den in Betracht kommenden Bundesministerien als unmittelbaren bzw. mittelbaren Eigentümern zur Kenntnis bringt. Der RH erinnerte an seine Pflichten gemäß § 12 Abs. 4 Rechnungshofgesetz und verwies auf die im ÖBAG-Gesetz 2018 normierten Zuständigkeiten und Befugnisse des Bundesministers für Finanzen zur Wahrnehmung der Eigentümerinteressen des Bundes.

Die im B-VG geregelten Prüfungszuständigkeiten dienen der Sicherstellung einer rechtmäßigen, sparsamen, wirtschaftlichen und zweckmäßigen Gebarung im gesamten öffentlichen Sektor, einschließlich der öffentlichen Unternehmen. Dies soll u.a. die Information der Öffentlichkeit und Transparenz gewährleisten.

Bereitstellung von Unterlagen

2 Ab Mitte Dezember 2017 forderte der RH gezielt von der Post AG Unterlagen und Daten zur Erhebung und Überprüfung der Sachverhalte an. Dabei kam es zu Verzögerungen und Erschwernissen aus den nachstehenden Gründen:

- verzögerte und inhaltlich unzureichende Beantwortung der vom RH gestellten Erhebungsfragen;
- schleppende und inhaltlich unzureichende Übermittlung von Dokumenten (so wurde z.B. die Gesamtdokumentation des Totalunternehmers zunächst unvollständig übergeben und erst nach Rückfrage und Hinweis des RH neu übermittelt; die Unterlagen zu den Mehrkostenforderungen konnten nicht vollumfänglich übermittelt werden, weil sie nur im Buchhaltungssystem und nicht in einem entsprechenden Dokumentenablage-system elektronisch archiviert waren);
- (Standard-)Dokumente (z.B. zur Gesamt-Projektkostenverfolgung), die üblicherweise jeder öffentliche Bauherr zur Verfügung hat, waren bei der Post AG nicht vorhanden bzw. wurden erst im Zuge der Gebarungsüberprüfung erstellt.

Insgesamt gestaltete sich die Bereitstellung von Daten und Unterlagen durch die Post AG zum Teil sehr zeitaufwendig und verzögerte sich teilweise massiv; dies betraf auch Unterlagen, die die Post AG aufzubewahren hatte und keinerlei Ausarbeitung bedurften (wie z.B. die Originalangebote der Bieter zum Vergabeverfahren des Totalunternehmers).

Bis zur Bereitstellung eines Mindestmaßes von für die Prüfungszwecke notwendigen Informationen und Daten an den RH verstrichen in Einzelfällen mehr als fünf Monate (wie im Falle der Anforderung der letztgültigen Teilrechnung und sämtlicher Mehrkostenforderungen des Totalunternehmers im Dezember 2017 durch den RH;

entsprechende Unterlagen erhielt der RH erst im Juni 2018, nachdem er eine Vorauswahl hinsichtlich der Mehrkostenforderungen getroffen hatte).

Projektbeschreibung

3.1 (1) Die Post AG bewirtschaftete österreichweit Immobilien mit einer Gesamtfläche von rund einer Million Quadratmeter (Stand Dezember 2017). Sie wickelte regelmäßig Bauvorhaben (Sanierungen, Um- und Zubauten, Neubauten) ab und unterhielt dafür im Bereich Konzernimmobilien u.a. eine Abteilung Hochbau mit 30 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, davon 14 am Standort Wien.

(2) Der Neubau des Gebäudes Post am Rochus, der neuen Unternehmenszentrale der Post AG, nahm auch für den – vor allem in der Sanierung von Postfilialen und der Errichtung von Verteil- und Logistikzentren – erfahrenen Bauherrn Post AG wegen der Art des Projekts (Bürogebäude mit Einkaufszentrum in Innenstadtlage, Neubau und Sanierung eines Altobjekts – teilweise unter Denkmalschutz) und des Gebarungsumfangs eine Sonderstellung ein.

(3) Die Post AG teilte das Projekt in ein Vor- und ein Hauptprojekt.

- Das Vorprojekt umfasste fünf Teilprojekte: Rückbau Fernwärmegebietsumformstation, Archäologie, Verkehrsprojekt, Verlegung Kabelkollektor¹ und Bestandsertüchtigung im Telekombereich (Erdbebensicherheit). Für diese erforderlichen vorbereitenden Maßnahmen am Bauplatz übernahm die Post AG die Projektmanagementaufgaben selbst; die Planungs- und Bauleistungen vergab sie einzeln.
- Für die Umsetzung des Hauptprojekts – die eigentliche Errichtung der Unternehmenszentrale – beauftragte die Post AG einen Totalunternehmer. Diesem oblag die Errichtung des Büro- und Geschäftsgebäudes samt Projektsteuerung der Planungs- und Ausführungsleistungen, Durchführung aller Baumaßnahmen und Behördenverfahren sowie die Gebäudeoptimierung (Facility Management-Services) im ersten Betriebsjahr.

(4) Die vom Aufsichtsrat der Post AG genehmigten Kosten von 83,50 Mio. EUR (89 Mio. EUR abzüglich Risikopuffer von rd. 5,50 Mio. EUR) werden mit prognostizierten Kosten von rd. 84,21 Mio. EUR (Stand Juli 2018) voraussichtlich nur geringfügig überschritten. Die vom Aufsichtsrat genehmigten Gesamtinvestitionskosten enthielten keine Aufwendungen für Sicherheitstechnik, Möblierung, Medientechnik und Eigenleistungen (siehe [TZ 7](#)).

¹ unterirdisches Bauwerk, in dem 64 Rohrzüge (Unterteilungen des Kabelkollektors, in denen die Telekomkabel gebündelt geführt werden) zur leitungstechnischen Versorgung von rd. 18.000 Teilnehmerinnen und Teilnehmern situiert waren

Die Inbetriebnahme der Unternehmenszentrale verzögerte sich gegenüber dem bei Projektinitiierung im Jahr 2012 geplanten Zeitpunkt um rund vier Monate. Die Terminabfolge ab Mitte des Jahres 2014 und die Meilensteintermine des Totalunternehmers konnten jedoch eingehalten werden. Die Unternehmenszentrale war mit 15. September 2017 baulich fertiggestellt, fünf Tage später erfolgte die Eröffnung des Einkaufszentrums (siehe [TZ 8](#)).

- 3.2 Der RH anerkannte, dass die Post AG das Projekt Post am Rochus trotz innerstädtischer Lage, Denkmalschutz und archäologischer Funde am Baugrund weitestgehend innerhalb des Zeit- und Kostenplans umsetzte. Bei der Abwicklung traten in Teilbereichen allerdings – wie aus den nachstehenden TZ ersichtlich – Mängel auf (bspw. bei den Auftragsvergaben, der Schad- und Störstoffuntersuchung sowie der Prüfung der Mehrkostenforderungen). Ferner wies der RH darauf hin, dass der Aufsichtsrat somit keinen Gesamtüberblick über sämtliche dem Projekt zurechenbaren Kosten hatte (siehe [TZ 7](#)).

Wahrnehmung der Bauherrnfunktion

- 4.1 (1) Die Post AG teilte das Bauvorhaben in das Vorprojekt (vorbereitende Maßnahmen) und das Hauptprojekt (Errichtung der Unternehmenszentrale). Während sie die Leistungen zum Vorprojekt gewerkeweise vergab, sah sie ursprünglich – nach einer Risikoabwägung – für sämtliche Planungsschritte und die Ausführung des Hauptprojekts einen Totalunternehmer vor.

In Abstimmung mit der Stadt Wien und der Bundeskammer der ZiviltechnikerInnen änderte die Post AG während des Flächenwidmungsverfahrens das Abwicklungsmodell, indem sie dem Totalunternehmerwettbewerb einen Planerwettbewerb voranstellte. Der Sieger des Planerwettbewerbs plante die Unternehmenszentrale im Auftrag der Post AG bis zur Einreichplanung und gab Ausführungsdetails für den Totalunternehmerwettbewerb vor. Der Totalunternehmer beauftragte den Sieger des Planerwettbewerbs mit der Ausführungsplanung.

(2) Mit der Wahl des Totalunternehmermodells reduzierte die Post AG die von ihr wahrzunehmenden Bauherrnaufgaben auf ein Minimum. Diese Risikoreduktion ist üblicherweise mit höheren Kosten verbunden, weil der Totalunternehmer wegen der Übernahme der Risiken und seines erhöhten Koordinationsaufwands auf sämtliche Leistungen einen Zuschlag in seine Preise einkalkuliert.

Trotz des konzerninternen vorhandenen Know-hows für die Abwicklung von Bauvorhaben beauftragte die Post AG für die ihr verbliebenen Bauherrnaufgaben externe Konsulenten u.a. für

- die rechtliche Begleitung und operative Abwicklung von Vergabeverfahren,
- die Organisation und Durchführung des Planerwettbewerbs,
- das Erarbeiten einer funktionalen Leistungsbeschreibung für die Vergabe der Totalunternehmerleistung,
- die Unterstützung des Projektmanagements und der –steuerung sowie
- die Überwachung der Ausführungsqualität.

Insgesamt verrechneten diese Konsulenten Leistungen im Wert von rd. 1,48 Mio. EUR.

(3) Die Prüfungsfeststellungen, Beurteilungen und Empfehlungen des RH zur Wahrnehmung der Bauherrnfunktion durch die Post AG sind in den nachfolgenden TZ im Detail enthalten.

Zusammenfassend gelangte der RH zu nachstehender Beurteilung.

4.2 (1) Der RH erachtete die Entscheidung der Post AG für zweckmäßig, für die Errichtung ihrer Unternehmenszentrale einen Totalunternehmer zu beauftragen. Art und Gebarungsumfang des Projekts rechtfertigten es, höhere Preise im Gegenzug für eine Minimierung der von der Post AG zu bewältigenden Bauherrnaufgaben und Risiken in Kauf zu nehmen, insbesondere weil die Post AG über keine Erfahrung mit der Abwicklung vergleichbarer Bauprojekte verfügte. Der in Abstimmung mit der Stadt Wien vorangestellte Planerwettbewerb war nach Ansicht des RH geeignet, die architektonische Qualität sicherzustellen.

(2) Der RH kritisierte, dass die Post AG trotz der Minimierung der Bauherrnaufgaben durch das Totalunternehmermodell und trotz des vorhandenen konzerninternen Know-hows (siehe TZ 3) für die Abwicklung von Bauvorhaben zahlreiche externe Konsulenten beschäftigte.

Der RH empfahl, für die Abwicklung künftiger Bauvorhaben vorzugsweise die eigenen Personalressourcen zu nutzen, bevor externe Konsulenten beauftragt werden, bzw. – im Falle von unzureichendem Know-how in einzelnen Bereichen – zu prüfen, ob es wirtschaftlicher wäre, das eigene Know-how in diesen Bereichen zu stärken (siehe TZ 18).

(3) Der RH stellte zudem Mängel und Verbesserungspotenziale fest bei der

- Dokumentation der Projektorganisation und der Entscheidungen für die Projekt-
abwicklung (siehe TZ 5),
- Dokumentation der Vergabeverfahren „Rechtliche Verfahrensbegleitung“ und
„Technisch–Operative Verfahrensbegleitung“ (siehe TZ 9),
- Abwicklung von Vergabeverfahren, insbesondere betreffend die sachkundige
Berechnung der geschätzten Auftragswerte, der sorgfältigen Aufbewahrung der
Angebotsunterlagen und der vertragsgemäßen Beauftragung von zusätzlichen
Leistungen (siehe TZ 9, TZ 10, TZ 11 und TZ 12),
- Schad- und Störstoffuntersuchung des Bestands (siehe TZ 14),
- Abwicklung der Mehrkostenforderungen (siehe TZ 16 und TZ 17) sowie bei den
- Maßnahmen zur Sicherstellung der Qualität (siehe TZ 18).

4.3 Die Post AG sagte in ihrer Stellungnahme zu, in der zukünftigen Personalplanung
ihres Bereichs Konzernimmobilien die Empfehlung des RH zu berücksichtigen.

Zu den oben angeführten und in den TZ 9, TZ 10, TZ 11 und TZ 12 näher ausgeführten
Mängeln und Verbesserungspotenzialen verwies die Post AG auf die für Sektoren-
auftraggeber gemäß Bundesvergabegesetz 2006 nicht normierte Dokumentations-
pflicht (im Unterschwellenbereich) bzw. eingeschränkte Dokumentationspflicht (im
Oberschwellenbereich). Bis Ende 2019 solle eine umfangreiche und moderne
„eSourcing Plattform“ (webbasiertes Lieferanten– und Ausschreibungs–Portal) im
„Konzern–Einkauf“ in Phasen implementiert werden. Damit solle zugleich sicher-
gestellt sein, dass zu künftigen, vom Konzern–Einkauf verantworteten Vergabeverfahren
alle Detaildokumente vollständig rekonstruiert werden können. Die Stellungnahme
der Post AG sei bei den bezug habenden TZ ausführlich dargestellt.

Projektentwicklung

Projektorganisation

5.1 (1) Die Strategieentwicklung für die neue Unternehmenszentrale (ab 2010), die
Projektinitiierung einschließlich der Generalplanerfindung sowie die Teilprojekte des
Vorprojekts wickelte die Post AG mit ihrem Bereich Konzernimmobilien unter der
Mitarbeit weiterer Fachabteilungen und externer Konsulenten im Rahmen ihrer in
der Geschäftsordnung und weiteren Konzernvorschriften festgelegten Standard-
organisation ab.

(2) Für das Hauptprojekt (Errichtung Unternehmenszentrale) entwickelte die Post AG gemeinsam mit ihrem Konsulenten für die „Technisch–Operative Verfahrensbegleitung“ zwei eigene, von der Standardorganisation abweichende Projektorganisationen; eine für die Planungsphase (ab Juni 2013) und eine für die Ausführungsphase (ab 2015).

Diese Projektorganisationen waren nicht in einem Organisations– und Projekthandbuch zusammenfassend dargestellt. Stattdessen kommunizierte die Post AG diese Projektorganisationen in Projektbesprechungen an die Projektbeteiligten. In den Protokollen zu den Besprechungen waren die Projektaufbauorganisationen zwar in Schaubildern dargestellt, es fehlten jedoch Rollenbeschreibungen (Aufgaben und Befugnisse der Projektbeteiligten) und eine Darstellung der wesentlichen Projektprozesse (z.B. Freigabe von Planungsständen, Beauftragung von Leistungen, Leistungsänderungen, Prüfung und Freigabe von Rechnungen usw.).

Aus den Schaubildern war nicht ersichtlich, welche Aufgaben und Befugnisse

- in der Planungsphase die Projektsponsoren, der Lenkungsausschuss sowie das Projektmanagementteam (Projektleitung und Projektkoordinatoren) bzw.
- in der Ausführungsphase die Projektauftraggeber, der Steuerungskreis sowie das Projektmanagementteam (Projektleitung, Projektmanagement und Steuerung von Teilprojekten) hatten und
- wie sich der Lenkungsausschuss bzw. der Steuerungskreis zusammensetzte.

Die Auskünfte der Post AG an den RH dazu waren teilweise widersprüchlich. Zur Aufgabe des Lenkungsausschusses bei der Errichtung der neuen Unternehmenszentrale verwies die Post AG zum einen auf eine erst ab Juli 2017 gültige Konzernvorschrift, wonach der Lenkungsausschuss das wesentliche Entscheidungsgremium im Projektablauf darstellt, indem er die Überführung eines Projekts in die jeweils nächste Projektphase entscheidet. Zum anderen beschrieb sie die Aufgabe des Lenkungsausschusses lediglich als nicht entscheidungsbefugten, standardisierten Ordnungsrahmen für die Projektberichterstattung, in dem auch Grundlagen für vom Vorstand zu treffende Entscheidungen erarbeitet worden seien.

(3) In der Sitzung des Steuerungskreises vom 31. März 2015 schlug der Projektleiter–Stellvertreter eine projektspezifische Freigaberegulation bei Bestellungen innerhalb des Budgets vor. Laut Protokoll zur Sitzung begrüßte der Finanzvorstand die Regelung, ersuchte jedoch, den Vorschlag in kleinerem Kreis detaillierter zu erörtern. Ob die Freigaberegulation wie vorgeschlagen oder in abgeänderter Form Geltung erlangte und wer darüber entschied, war nicht dokumentiert. Der Projektleiter teilte dem RH mit, dass er das Protokoll der Sitzung als Beschluss der Freigaberegulation interpretiert hatte und dementsprechend umsetzte.

- 5.2 Der RH würdigte positiv, dass die Post AG die Projektorganisation für die Abwicklung des komplexen Projekts der Errichtung ihrer neuen Unternehmenszentrale an die Erfordernisse der jeweiligen Projektphasen anpasste. Sie hatte zeitgerecht erkannt, dass dazu ihre Standardorganisation nicht ausreichte.

Der RH kritisierte jedoch, dass die Post AG die Projektorganisation hinsichtlich der Aufgaben und Befugnisse der Projektbeteiligten und der Projektprozesse nur unzureichend definierte, kommunizierte und dokumentierte. Die teilweise festgestellten Widersprüche zur Funktion des Lenkungsausschusses belegten dies.

Der RH empfahl, bei künftigen Projektorganisationen deren Aufbau samt den Aufgaben und Befugnissen der Projektbeteiligten sowie die zugehörigen Prozesse eindeutig zu definieren sowie so zu kommunizieren und zu dokumentieren (etwa in einem Organisations- und Projekthandbuch), dass sie allen Projektbeteiligten zweifelsfrei bekannt sein können.

Der RH kritisierte zudem, dass aus den Protokollen zur Projektabwicklung – wie bei den Freigaberegeln dargestellt – teilweise nicht hervorging, ob Entscheidungen getroffen wurden und, falls ja, wer diese traf.

Der RH empfahl, für eine klare Dokumentation der Entscheidungen in der Projektabwicklung zu sorgen, sodass für alle Projektbeteiligten nachvollziehbar ist, wer welche Entscheidungen traf.

- 5.3 Laut Stellungnahme der Post AG habe sie auf die Anregungen des RH bereits reagiert. Obwohl sämtliche Abläufe und Rollen durch Darstellung der wesentlichen Prozesse im internen Kontrollsystem vorliegen, würden seit dem Jahr 2019 zu jedem Großprojekt projektspezifische Handbücher erstellt und aktuell gehalten. Diese würden die Projektprozesse darstellen und Zuständigkeiten und Abläufe transparent machen.
- 5.4 Der RH beurteilte die Entscheidung positiv, für Großprojekte projektspezifische Handbücher einzuführen, um Zuständigkeiten und Projektprozesse für alle Projektbeteiligten verbindlich festzulegen. Um Prozesse nachvollziehbar zu machen, wäre jedoch zusätzlich zu dokumentieren, wer zu welchem Zeitpunkt welche Prozessschritte wahrnahm bzw. Entscheidungen traf (z.B. in den Protokollen zur Projektabwicklung oder in gesonderten Formularen für häufig wiederkehrende Prozesse).

Projektcontrolling

6.1 (1) Für die Abwicklung des Hauptprojekts nahm die Post AG gemeinsam mit einem ihrer Auftragnehmer das Projektcontrolling wahr. Der Auftragnehmer unterstützte die Projektleitung und die übergeordnete Projektsteuerung. Die eigentlich dem Auftragnehmer beauftragten Leistungen der Kostenkontrolle und –verfolgung und die übergeordnete Prüfung von Änderungsanträgen und Mehrkostenforderungen führte die Post AG selbst aus. Hauptaufgaben des Auftragnehmers in Bezug auf die Projektsteuerung waren die Protokollierung der Besprechungen und die Erstellung der Rahmenterminpläne (siehe TZ 4).

(2) Für das Termincontrolling hatte die Projektleitung der Post AG die Kontrolle der Einhaltung der geplanten Ausführungstermine (insbesondere Leistungsbeginn, –fortschritt und –ende) durchzuführen. Bei Abweichungen waren Gegensteuerungsmaßnahmen zu erarbeiten und bei Freigabe durch die Projektleitung bzw. den Vorstand in den Ausführungsterminplan einzuarbeiten.

Für das Kostencontrolling hatte die Projektleitung der Post AG die genehmigten Kosten laufend durch einen Soll–Ist–Vergleich zu überprüfen (Auswertung der angefallenen Kosten und Abstimmung mit veranschlagten Kosten) und in die Prognosekosten einzuarbeiten. Bei Sonderprojekten – wie der Post am Rochus – war ein Projektcontrolling inkl. –reporting durchzuführen. Bei Abweichungen im Soll–Ist–Vergleich von mehr als 10 % waren Gegensteuerungsmaßnahmen festzulegen.

Detaillierte Angaben zur Kosten– und Terminkontrolle bzw. –verfolgung (z.B. Häufigkeit der Kontrollen – monatlich oder quartalsweise; Art und Umfang der Darstellung und des Reportings der Kontrollen) waren in der Prozessbeschreibung der Post AG nicht enthalten; Regelungen dazu legte die Post AG auch im Rahmen der Projektvorbereitung nicht fest.

Unabhängig von der Kostenkontrolle durch den Projektleiter kontrollierte das Konzerncontrolling die Einhaltung der Plankosten anhand der Ist–Kosten der wesentlichen Kostenelemente im Buchhaltungssystem. Die Ergebnisse präsentierte die Projektleitung periodenweise den Entscheidungsträgern.

(3) Die Post AG wickelte das Vorprojekt mit Einzelvergaben ab. Die dafür erforderliche Koordination und das Projektcontrolling (Kontrolle und Verfolgung der Kosten und Termine) nahm die Post AG mit eigenen Personalressourcen wahr. Grundlage für die Terminkontrolle waren ein Gesamt– und ein Meilensteinterminplan. Die Post AG erstellte Projektfortschrittsberichte, in denen die Meilensteine mit einem Soll–Ist–Vergleich – ohne Spezifizierung mit Jahreszahlen und Angaben in Kalenderwochen – dargestellt waren.

Die Post AG stellte in den Projektfortschrittsberichten den Kostenrahmen für das Vorprojekt mit rd. 2,81 Mio. EUR dar. Die Gesamtkostenaufstellung (Ist–Kosten rd. 11,64 Mio. EUR) war nicht Teil der Kostenverfolgung. In den Vorstandssitzungen präsentierten die Projektverantwortlichen jedoch die Entwicklung der Gesamtkosten des Vorprojekts.

Eine Stichtagsbetrachtung mit der Gegenüberstellung von Soll, Ist und Prognose (Terminplanung auf den Zeitpunkt der Fertigstellung) in einem Terminplan und eine vollständige Kostenverfolgung mit Soll–, Ist–, Prognose– und Mehr– bzw. Minderkosten mit Darstellung der Veränderungen zum Budget und zu den Plankosten führte die Post AG für das Vorprojekt nicht durch.

(4) Mit der Vergabe der Planungs– und Bauleistungen in einem Auftrag vereinbarte die Post AG mit dem Totalunternehmer für das Hauptprojekt neun Meilensteintermine, einen Terminplan und den Vertragsterminplan des Generalplaners. Die Terminkontrolle bzw. –verfolgung der Post AG erfolgte in den Bauherrnbesprechungen, in denen sie mit dem Totalunternehmer den Projektfortschritt nach eigenen Angaben verbal und anhand des Terminplans in Papierform behandelte. Die Einhaltung der Meilensteine berichtete die Projektleitung dem Steuerungskreis laufend. Sie führte jedoch keine monatlichen Soll–Ist–Vergleiche durch.

Die Kostenkontrolle und –verfolgung führten der Projektleiter und für die Teilbereiche (z.B. Möblierung und Medientechnik) die Teilprojektleiter durch. Das Kostencontrolling umfasste nicht die Gesamtkosten (siehe [TZ 7](#)). Nicht in den Gesamtkosten erfasste die Post AG die Kosten für

- die Projektinitiation von rd. 1,07 Mio. EUR und
- Teilbereiche des Projekts, z.B. „Neues Arbeiten“ (Möblierung etc.) und „Sicherheit“; für diese Bereiche waren eigene Budgets vorgesehen.

Der Projektleiter bearbeitete und aktualisierte die Kostenermittlungen nach eigenen Angaben laufend, pflegte Ist–Kosten aus der Abwicklung ein und erstellte in Abständen von mehreren Monaten die Prognosesummen mit voraussichtlichen Mehr– bzw. Minderkostenforderungen.

Grobe Kostenübersichten waren Teil der bauherrnseitigen Besprechungen und des Reportings an den Vorstand. Eine nachvollziehbare, vergleichbare Kostenverfolgung mit Soll–Ist–Vergleichen in regelmäßigen Abständen (bspw. monatlich oder quartalsweise) führte die Post AG für das Hauptprojekt nicht durch.

- 6.2 Der RH hielt kritisch fest, dass zwar allgemeine Post AG–interne Regelungen bezüglich des Kosten– und Termincontrollings für die Abwicklung von Bauvorhaben vorlagen, für das Projekt Post am Rochus jedoch detailliertere Vorgaben fehlten.

Der RH empfahl, für die Abwicklung von Bauprojekten u.a. die Häufigkeit der Kontrollen (monatlich oder quartalsweise) sowie die Art und den Umfang für das Reporting des Kosten- und Termincontrollings gesondert festzulegen, etwa in einem Organisations- und Projekthandbuch.

Der RH hielt positiv fest, dass die Post AG das Projektcontrolling – insbesondere die Kontroll- und Steuerungsfunktionen – weitgehend selbst operativ wahrnahm. Ferner hob er hervor, dass die Post AG wesentliche Voraussetzungen des Kosten- und Termincontrollings – z.B. Verfolgung der Meilensteine, Kontrolle der Ausführungstermine, Vergleich der wesentlichen Plan- und Ist-Kosten im Buchhaltungssystem und Darstellung der Prognosekosten – erfüllte. In den Bauherrnbesprechungen behandelte die Post AG zudem Abweichungen und mögliche Auswirkungen auf Kosten und Termine. Kritisch betrachtete der RH hingegen, dass die Post AG

- keine Stichtagsbetrachtung mit einer Gegenüberstellung von Soll-, Ist- und Prognoseterminen in einem Terminplan und
- keine vollständige, monatliche Kostenverfolgung mit Soll-, Ist-, Prognose- sowie Mehr- bzw. Minderkosten samt Darstellung der Veränderungen zum Budget und Plankosten

durchführte.

Der RH empfahl daher, monatliche Soll-Ist-Vergleiche der Kosten und Termine durchzuführen. Die jeweiligen Daten – Soll, Ist und Prognose – wären in einem Terminplan mit einer Stichtagsbetrachtung darzustellen. Eine vollständige und monatlich geführte Kostenverfolgung wäre mit Soll-, Ist-, Prognose- sowie Mehr- bzw. Minderkosten mit Stichtagsbetrachtung und Darstellung der Veränderungen zum Budget und zu den Plankosten durchzuführen.

- 6.3 Laut Stellungnahme der Post AG sei das Baukostencontrolling zwischenzeitlich durch die Verwendung eines zeitgemäßen Baukostencontrollingtools professionalisiert worden. Dadurch würden ab dem Jahr 2019 bei Großprojekten Controllingberichte routinemäßig generiert und entsprechend kommuniziert werden. Der zugehörige Prozess im Internen Kontrollsystem befinde sich in Ausarbeitung.

Kosten und Termine

Kostenentwicklung

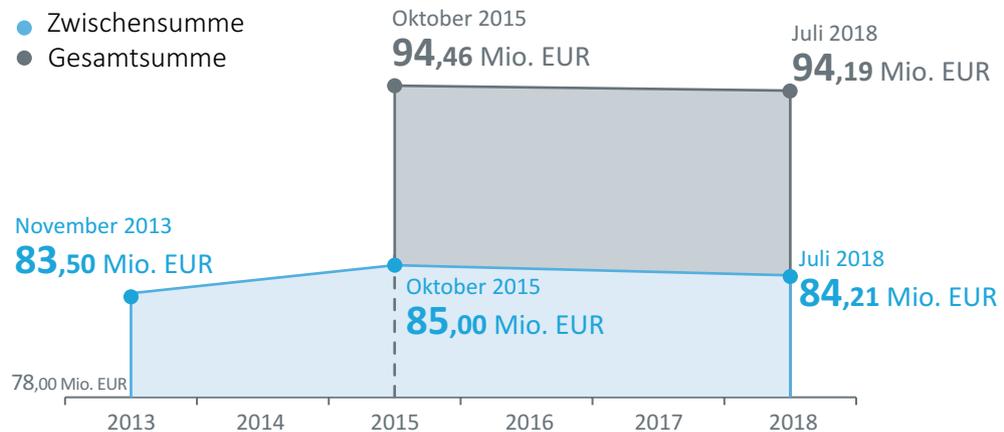
7.1 (1) Der Aufsichtsrat der Post AG genehmigte am 13. November 2013 die Realisierung des Immobilienprojekts Post am Rochus in Eigenentwicklung und –finanzierung mit einem Investitionsvolumen von maximal 89 Mio. EUR (rd. 83,50 Mio. EUR zuzüglich rd. 5,50 Mio. EUR (6,6 %) Risikopuffer). Grundlage war eine Kostenermittlung der Post AG gemäß ÖNORM B 1801–1, jedoch exkl. Beratungs– und Projektmanagementleistungen, Sicherheitstechnik, Möblierung, Medientechnik und Eigenleistungen.

(2) Bis zum Jahr 2014 war die Kostenermittlung gemäß der Kostengliederung der ÖNORM B 1801–1 aufgebaut. Aufgrund der Entscheidung, das Bauvorhaben mit einem Vor– und einem Hauptprojekt abzuwickeln und mit den Leistungen des Hauptprojekts einen Totalunternehmer zu beauftragen, änderte die Post AG die Struktur der Kostenermittlung. Ein direkter Vergleich der vom Aufsichtsrat genehmigten Kostenermittlung von 2013 war daher lediglich anhand der Hauptsommen möglich, nicht aber für einzelne Teilbereiche.

Die Post AG plante im Oktober 2015 für das Vorprojekt, die Hauptbauleistungen und die Mehrkostenforderungen des Totalunternehmers, einzelne abgrenzbare Aufwendungen (z.B. Anschlussgebühren), „Einkaufszentrum und Büro“ und Unvorhergesehenes Kosten von 85 Mio. EUR.

Im Juli 2018 – zur Zeit der Gebarungsüberprüfung des RH an Ort und Stelle – erwartete die Post AG Gesamtkosten von rd. 94,19 Mio. EUR bzw. rd. 84,21 Mio. EUR für jene Leistungen, die der Aufsichtsrat 2013 genehmigt hatte.

Abbildung 1: Entwicklung der Gesamtkosten¹



¹ Der Unterschiedsbetrag von 1,50 Mio. EUR von 2013 (83,5 Mio. EUR) zu 2015 (85 Mio. EUR) ergab sich insbesondere aus dem höheren Wissensstand 2015 aufgrund der Auftragsvergabe Totalunternehmer (5. Jänner 2015; siehe [TZ 12](#)) und des fortgeschrittenen Planungsstandes (2014 Entwurf und Einreichplanung). Ein direkter Vergleich zwischen der Kostenermittlung von 2013 und jener von 2015 war lediglich anhand der Hauptsummen möglich; dies wegen der Änderung im Aufbau und in der Struktur der Kostenplanung (bis 2014 Struktur entsprechend der ÖNORM B 1801-1, dann Struktur nach projektspezifischen Gesichtspunkten).

Quelle: Post AG; Darstellung: RH

Gemäß Kostenermittlungen für das Vor- und das Hauptprojekt erhöhten sich die projektbezogenen Aufwendungen vom Jahr 2013 bis 2015 bzw. bis 2018 nur geringfügig um rd. 1,8 % bzw. rd. 0,9 %, wobei der Risikopuffer von rd. 5,50 Mio. EUR in dieser Betrachtung keine Berücksichtigung fand.

Vom Jahr 2015 bis zum Jahr 2018 verringerten sich die Kosten um rd. 0,9 %.

Die Aufwendungen des Vorprojekts schätzte die Post AG im Jahr 2015 mit rd. 12,44 Mio. EUR um rd. 0,79 Mio. EUR bzw. rd. 6,4 % höher als die abgerechnete Summe von rd. 11,64 Mio. EUR.

Die Aufwendungen für die Sicherheitstechnik erhöhten sich vom Jahr 2015 von rd. 0,70 Mio. EUR auf rd. 1,25 Mio. EUR im Jahr 2018, jene für Möblierung und Medientechnik verringerten sich in diesem Zeitraum geringfügig von rd. 5,89 Mio. EUR auf rd. 5,84 Mio. EUR.

(3) In den vom Aufsichtsrat 2013 genehmigten Kosten für die Realisierung des Projekts Post am Rochus waren die Aufwendungen für Medientechnik und Möblierung von rd. 5,84 Mio. EUR und Sicherheitstechnik von rd. 1,25 Mio. EUR (Stand Juli 2018) nicht dargestellt. Die Projektleitung informierte den Vorstand im

Oktober 2015 über einen Mittelbedarf von 6,68 Mio. EUR für diese Aufwendungen; der Vorstand erteilte im August 2016 die Freigabe für die Vergabeverfahren.

Beratungs- und Projektmanagementleistungen, wie die Rechtliche und die Technisch-Operative Verfahrensbegleitung (siehe TZ 9 und TZ 10) von insgesamt 1,07 Mio. EUR waren 2015 nicht mit dem Hauptprojekt, sondern auf anderen Kostenstellen² erfasst und somit nicht vom Vorstand freigegeben. Die Post AG ermittelte die Kosten für projektbezogene Beratungs- und Projektmanagementleistungen erst im Zuge der Gebarungüberprüfung auf Anforderung des RH.

Ab Mitte 2015 berücksichtigte die Post AG auch aktivierbare Eigenleistungen (1,80 Mio. EUR) im Budget für das Projekt Post am Rochus.

Die Kosten für das Vorprojekt, das Hauptprojekt, die Beratungs- und Projektmanagementleistungen, die Sicherheitstechnik, die Medientechnik, die Möblierung sowie die Eigenleistungen prognostizierte die Post AG 2015 mit rd. 94,46 Mio. EUR. Diesen Gesamtbetrag legte die Post AG dem Aufsichtsrat nicht zur Genehmigung vor.

(4) Die Post AG setzte für die Genehmigung der Gesamtinvestitionskosten von 89 Mio. EUR durch den Aufsichtsrat im November 2013 einen Risikopuffer von rd. 5,50 Mio. EUR (rd. 6,6 %) und eine Reserve von 1,78 Mio. EUR (rd. 2,1 %) an (insgesamt rd. 7,28 Mio. EUR bzw. rd. 8,7 %). Im Oktober 2015 wies sie gegenüber dem Aufsichtsrat geplante Kosten von rd. 85 Mio. EUR mit einer Reserve von rd. 2,50 Mio. EUR (rd. 2,9 %) aus; einen über die Reserve hinausgehenden Risikopuffer sah die Post AG zu diesem Zeitpunkt nicht mehr vor.

(5) Die Post AG setzte mit dem Vertragsterminplan für den Generalplaner zwei Termine für einen sogenannten Design Freeze fest (6. September 2013 und 21. Februar 2014), um gestalterische Faktoren des Gebäudes (Grundrisse, Ausstattung, Art der Energieerzeugung, Fassade, Oberfläche, Form bzw. Möblierung etc.) „einzufrieren“ (zu fixieren) und grundlegende Änderungen, die üblicherweise mit Mehrkosten und Terminverzug verbunden sind, in der Ausführungsphase hintanzuhalten.

Zudem sah die Post AG im Vertrag mit dem Totalunternehmer sogenannte optionale Abwurfpakete mit einem Gesamtwert von rd. 951.000 EUR als begleitende Maßnahmen zur Kostensteuerung vor. Durch den Entfall von Leistungen oder die Optimierung des Objekts bzw. von Objektteilen (z.B. durch den Einsatz günstigerer Alternativlösungen) wollte die Post AG aktiv möglichen Kostensteigerungen entgegenwirken. Im Zuge der Projektabwicklung kam es durch die Inanspruchnahme von Abwurfpaketen in den Bereichen Rohbau, Ausbau und Elektro zu Einsparungen von insgesamt rd. 171.000 EUR.

² bspw. Aufwendungen für projektbezogene Rechtsberatung generell auf der Kostenstelle Rechtsberatung

- 7.2 (1) Der RH kritisierte, dass die dem Aufsichtsrat der Post AG zur Genehmigung vorgelegten Gesamtinvestitionskosten keine Aufwendungen für Beratungs- und Projektmanagementleistungen, Sicherheitstechnik, Möblierung, Medientechnik und Eigenleistungen enthielten. Die Post AG stellte in der weiteren Projektabwicklung diese Kosten stets separat dar. Der Aufsichtsrat hatte somit keinen Gesamtüberblick über sämtliche dem Projekt zurechenbare Kosten.

Ferner erachtete es der RH als kritisch, dass die Post AG die Beratungs- und Projektmanagementleistungen nicht dem Projekt zurechnete, nicht vom Vorstand freigeben ließ und über die gesamte Projektzeit auch nicht in den Gesamtkosten erfasste.

Eine gesamtheitliche Kostenermittlung ist nach Auffassung des RH wesentlich für

- die Entscheidung über die Wirtschaftlichkeit der Investition,
- die Genehmigungen durch den Aufsichtsrat und den Vorstand,
- die Festlegung des Budgets in den Controlling-, Finanz- und Buchhaltungssystemen,
- die Vergabestrategie und
- eine zielgerichtete und wirtschaftliche Projektabwicklung.

Der RH empfahl für zukünftige Bauvorhaben, sämtliche durch das Projekt ausgelöste Kosten, auch Beraterkosten etc., für die Genehmigung durch den Aufsichtsrat und den Vorstand auszuweisen und im Laufe der Projektabwicklung von Beginn an zu steuern und zu kontrollieren.

(2) Der RH beurteilte positiv, dass die vom Aufsichtsrat der Post AG genehmigten Kosten von 83,5 Mio. EUR bei prognostizierten Kosten von rd. 84,21 Mio. EUR (Stand Juli 2018) voraussichtlich nur geringfügig (rd. 0,71 Mio. EUR) überschritten werden bzw. der Risikopuffer – der gegenüber den aus der Literatur bekannten Werten von bis $\pm 15\%$ bis $\pm 30\%$ (Abweichung der Ist-Kosten zur Kostenschätzung) vergleichsweise niedrig (6,6 % bzw. rd. 5,50 Mio. EUR) war – nur geringfügig verbraucht wurde. Die in der Folge auf Basis des fortgeschrittenen Planungs- und Wissenstands im Jahr 2015 ermittelten Kosten von 85 Mio. EUR (inkl. rd. 2,9 % Reserve) wird die Post AG voraussichtlich sogar um rd. 0,79 Mio. EUR unterschreiten.

(3) Weiters hob der RH positiv hervor, dass die Post AG mit dem Design Freeze die gestalterischen Faktoren frühzeitig festlegte, somit spätere Umplanungen und Änderungen in der Ausführungsphase weitgehend hintanhalt und auf diese Weise eine höhere Kostensicherheit schuf. Ebenso erachtete der RH die von der Post AG mit dem Totalunternehmer vereinbarten Abwurfpakete für zweckmäßig, weil die Post AG Einsparungen von rd. 0,17 Mio. EUR realisierte und mögliche Kostensteigerungen durch weitere Umsetzung der Abwurfpakete hätte eindämmen können.

(4) Der RH hielt fest, dass der Aufbau und die Struktur der Kostenplanung zu Projektbeginn der ÖNORM B 1801–1 entsprach und somit nachvollziehbar sowie zweckmäßig war. Auch die Änderung der Struktur der Kostenplanung nach projektspezifischen Gesichtspunkten (Vor- und Hauptprojekt mit Mehrkostenforderungen und abgrenzbaren Leistungen) beurteilte der RH grundsätzlich als zweckmäßig.

- 7.3 Laut Stellungnahme der Post AG sei das Immobilienprojekt Post am Rochus im Sinne einer transparenten Darstellung getrennt in Projektentwicklungsprojekt (IST rd. 84,21 Mio. EUR zu PLAN 89,0 Mio. EUR) und Officeprojekt (untergliedert in Komplettausbau Büro (rd. 5,84 Mio. EUR) und Sicherheit (rd. 1,25 Mio. EUR)) dargestellt worden und es sei laufend darüber berichtet worden. Im Aufsichtsrat sei angesichts der Größenordnung explizit nur über das Projektentwicklungsprojekt berichtet worden.

Gerne nehme die Post AG die Empfehlung auf und werde bei vergleichbaren zukünftigen Großprojekten eine entsprechende projekteübergreifende Darstellung vorsehen.

Im Sinne eines Kostenbenchmarks könne bei Gesamtinvestitionskosten von rd. 84,21 Mio. EUR und einer Gesamtbruttogeschoßfläche von rd. 49.200 m² die Höhe der spezifischen Errichtungskosten von rd. 1.712 EUR je m² – angesichts der Qualität und der besonderen Kostentreiber wie Denkmalschutz inklusive statischer Gesamtertüchtigung, Verlegung der gesamten Wähleramtsanbindung, innerstädtischer Bauführung und Untergeschoßerrichtung direkt neben der U–Bahnführung – als Best Practice bezeichnet werden.

Terminentwicklung

- 8.1 (1) Im Mai 2012 plante die Post AG den Zuschlag des Totalunternehmerauftrags (Planung und Ausführung in einem Auftrag ohne vorgelagerten Planerwettbewerb) für Ende 2013, die Planung für das Jahr 2014, die Ausführung für die Jahre 2015 und 2016 und die Inbetriebnahme von Anfang bis Mitte 2017.

Im September 2012 präsentierte die Projektleitung dem Vorstand nach einem Gespräch mit der Stadt Wien bezüglich einer erforderlichen Widmungsänderung des Grundstücks eine Änderung zur geplanten Vorgehensweise (Totalunternehmerauftrag mit vorgelagertem Planerwettbewerb anstatt sämtliche Planungsschritte durch Totalunternehmer), wobei die Post AG der Ansicht war, dass der Gesamtterminplan gehalten werden könne. Die Ausführungsphase war weiterhin bis Ende des Jahres 2016 und die Inbetriebnahme für Anfang des Jahres 2017 vorgesehen.

(2) Grundlage für das von der Post AG selbst geleitete und gesteuerte Vorprojekt waren ein Terminplan aus dem Jahr 2014 inkl. Vergabeverfahren, ein Meilensteinplan und ein Terminplan für die Umlegung von Leitungen. Ursprünglich sollten lediglich die zu erwartenden archäologischen Ausgrabungen im Zusammenwirken mit der Stadtarchäologie Wien vor der Bauausführung Ende des Jahres 2014 bis Anfang 2015 im Rahmen eines Vorprojekts umgesetzt werden. Ende 2013 entschied die Post AG, einen bestehenden Kabelkollektor im Baufeld ebenfalls mit dem Vorprojekt zu verlegen.

Die Meilensteintermine aus dem Jahr 2014 überschritt die Post AG beim Vorprojekt zum Teil, die Verzögerungen hatten jedoch für den Totalunternehmer keine Auswirkungen auf den Baubeginn des Hauptprojekts, weil dieser Teilleistungen dafür parallel zum Vorprojekt erbrachte.

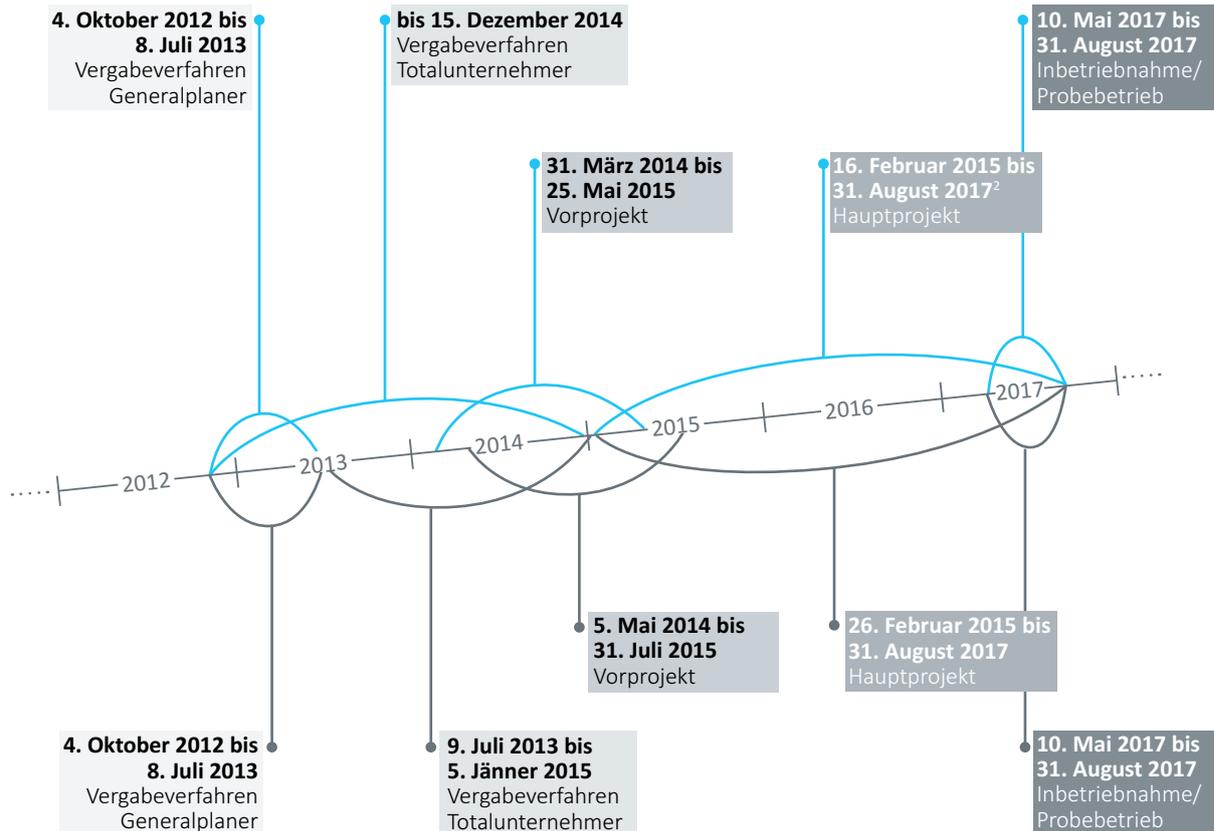
(3) Die Post AG verschob im Jahr 2014 das Ende der Ausführungsphase des Totalunternehmers bzw. den Beginn der Inbetriebnahme von Anfang 2017 auf April 2017, womit der Terminplan vom Mai 2014 um vier Monate überzogen wurde. Der Totalunternehmer hielt die Meilensteintermine ein (siehe TZ 19).

Die Verzögerung des Beginns der Inbetriebnahme um vier Monate war zurückzuführen auf die

- Durchführung des Planerwettbewerbs (Vergabeverfahren Generalplaner) und erst anschließend Totalunternehmervergabeverfahren – gegenüber dem ursprünglich vorgesehenen gemeinsamen Vergabeverfahren für Planungs- und Bauleistungen,
- vorgelagerten Leistungen des Vorprojekts und
- Konkretisierung des Terminplans.

Im Vergleich zum Planungsstand Dezember 2014 stellte sich die Ist-Terminentwicklung wie folgt dar:

Abbildung 2: Terminentwicklung



Zeitplan von:

- Dezember 2014¹
- Istzustand Ende 2017

¹ Die Termine für das Vorprojekt sind einem Terminplan von Februar 2014 entnommen.

² Durch die detaillierte Ausarbeitung der Terminpläne – Restarbeiten des Totalunternehmerauftrags und Probetrieb waren parallel vorgesehen – verlängerte sich der Realisierungszeitraum des Hauptprojekts von Ende 2016 auf 31. August 2017.

Quelle: Post AG; Darstellung: RH

Durch die frühzeitige Festlegung der grundlegenden Entscheidungen und Design-elemente (z.B. Grundrisse, Qualitäten) mit dem Design Freeze (siehe TZ 7) traten in der Projektabwicklung keine nachträglichen Änderungen und damit einhergehenden Verzögerungen auf.

- 8.2 Der RH hielt fest, dass sich die Inbetriebnahme gegenüber der Projektinitiierung im Jahr 2012 um rund vier Monate verzögerte. Er hob jedoch positiv hervor, dass die Terminabfolge ab Mitte des Jahres 2014 und die Meilensteintermine des Totalunternehmers eingehalten werden konnten.

Der RH erachtete es als nachvollziehbar und zweckmäßig, dass die Post AG die Abwicklung der archäologischen Grabungen und die Umlegung des Kabelkollektors im Rahmen des Vorprojekts den Totalunternehmerleistungen zeitlich vorlagerte.

Der RH erachtete es als positiv, dass die Post AG einen Design Freeze festlegte und damit rechtzeitig Entscheidungen herbeiführte sowie die Terminalsicherheit durch Unterbinden von nachträglichen Änderungen (z.B. Nutzerwünsche) im Projektablauf erhöhte.

Auftragsvergaben

Dokumentation der Vergabeverfahren „Rechtliche Verfahrensbegleitung“ und „Technisch–Operative Verfahrensbegleitung“

- 9.1 (1) Die Post AG unterlag als Sektorenauftraggeber bei der Vergabe der Leistungen zur Errichtung des Projekts Post am Rochus grundsätzlich den Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes. Für Vergabeverfahren im Unterschwellenbereich galten für Sektorenauftraggeber gemäß Bundesvergabegesetz 2006 grundsätzlich keine Dokumentationspflichten.

Gemäß Bundesvergabegesetz 2018, das nach der Durchführung der Vergabeverfahren „Rechtliche Verfahrensbegleitung“ und „Technisch–Operative Verfahrensbegleitung“ in Kraft trat³, haben Sektorenauftraggeber u.a. alle wesentlichen Entscheidungen und Vorgänge im Zusammenhang mit einem Vergabeverfahren zu dokumentieren und für mindestens drei Jahre ab Zuschlagserteilung aufzubewahren. Diese Regelung galt unabhängig davon, ob die Vergabe von Aufträgen im Unter– oder im Oberschwellenbereich erfolgt.

(2) Bei den Vergabeverfahren „Rechtliche Verfahrensbegleitung“ und „Technisch–Operative Verfahrensbegleitung“ fehlten die sachkundigen Berechnungen des geschätzten Auftragswerts. Damit war eine exakte Zuordnung der Vergabefahren zum jeweils gültigen Schwellenbereich nicht möglich, weil gesetzlich dafür die geschätzten Auftragswerte ausschlaggebend gewesen wären. Da die Auftragssummen (50.000 EUR und 200.000 EUR bzw. rd. 386.000 EUR) unter dem damals gültigen Schwellenwert für Liefer– und Dienstleistungsaufträge (412.000 EUR) lagen, ging

³ zum überwiegenden Teil am 21. August 2018

der RH davon aus, dass für die beiden Vergabeverfahren grundsätzlich keine Dokumentationspflichten galten.

(3) Die Post AG konnte dem RH zur Auftragsvergabe der Rechtlichen Verfahrensbegleitung für die beiden Vergabeverfahren

- Technisch–Operative Verfahrensbegleitung und
- Totalunternehmerleistung

lediglich die Honorarangebote vorlegen. Ferner konnte die Post AG gegenüber dem RH keine Angaben über die Art des Vergabeverfahrens oder zu möglichen Vergleichsangeboten machen. Die Post AG begründete das Fehlen der Unterlagen gegenüber dem RH mit deren Verlust im Zuge der Umsiedelung in die neue Unternehmenszentrale.

Die Angebotssummen für die Rechtliche Verfahrensbegleitung betragen 50.000 EUR bzw. 200.000 EUR⁴. Aufgrund der Änderung des Vergabeverfahrens für die Totalunternehmerleistung in einen im Vorfeld durchzuführenden Planerwettbewerb mit Beauftragung der Generalplanerleistungen und anschließendem Verhandlungsverfahren für die Totalunternehmerleistung legte der Auftragnehmer für die Rechtliche Verfahrensbegleitung ein weiteres Honorarangebot für zusätzliche Leistungen mit einer Summe von 100.000 EUR. Für weitere Mehraufwendungen bot dieser Auftragnehmer 66.000 EUR an.

Mit Abschluss der Leistungserbringung vergütete die Post AG dem Auftragnehmer insgesamt rd. 425.000 EUR⁵, davon für

- die Technisch–Operative Verfahrensbegleitung rd. 78.000 EUR,
- den Generalplanerwettbewerb rd. 125.000 EUR und
- das Totalunternehmervergabeverfahren rd. 221.000 EUR.

(4) Zum Vergabeverfahren Technisch–Operative Verfahrensbegleitung⁶ für das Projekt Post am Rochus konnte die Post AG dem RH Ausschreibungsunterlagen, Prüfberichte und Protokolle der Bewertungskommission vorlegen; die Angebote samt den zuschlagsrelevanten Konzepten zur Leistungserbringung oder Kopien davon sowie auch eine sachkundige Berechnung des geschätzten Auftragswerts jedoch nicht. Laut Auskunft der Post AG gingen diese Unterlagen verloren.

⁴ exkl. Nebenkostenpauschale und Barauslagen

⁵ Rundungsdifferenz möglich

⁶ umfasste die Prüfung und Ergänzung bereits vorliegender Projektentwicklungsleistungen (Raum- und Funktionsprogramm, grundsätzliche Zielvorgaben), das Erarbeiten einer funktionalen Leistungsbeschreibung für die Totalunternehmerleistung und die technisch–funktionale Begleitung der Totalunternehmerfindung

- 9.2 (1) Ungeachtet dessen, dass für die Post AG gemäß Bundesvergabegesetz 2006 für Vergabeverfahren im Unterschwellenbereich grundsätzlich keine Dokumentationspflichten galten, hielt der RH kritisch fest, dass bei beiden Vergabeverfahren (Rechtliche Verfahrensbegleitung und Technisch–Operative Verfahrensbegleitung) wesentliche Unterlagen zur Dokumentation der Vergabeentscheidung fehlten; insbesondere fehlten sachkundige Berechnungen des geschätzten Auftragswerts.

Nach Ansicht des RH war es Aufgabe der Post AG, selbst dann, wenn keine Dokumentationspflicht für diese Vergabeverfahren galt, innerhalb einer hinreichenden Zeitspanne – auch bei Übersiedelungen oder Ähnlichem – dafür Sorge zu tragen, dass Vergabeunterlagen nicht abhanden kommen. Nur so hätte die Post AG die Ordnungsmäßigkeit (Gleichbehandlung aller Bieter, Transparenz) und die Wirtschaftlichkeit (freier und lauterer Wettbewerb) der Auftragsvergabe, insbesondere im Hinblick auf Vertragsverletzungs– oder vergaberechtsspezifische Rechtsschutzverfahren wie auch auf nachträgliche Kontrollen, belegen können.

Beim Vergabeverfahren der Rechtlichen Verfahrensbegleitung lagen lediglich die Honorarangebote vor, weitere wesentliche Unterlagen (Begründung der Wahl des Vergabeverfahrens oder Vergleichsangebote) fehlten bzw. konnte die Post AG keine Angaben dazu machen.

Die Post AG konnte somit nicht nachweisen, dass sie das Vergabeverfahren der Rechtlichen Verfahrensbegleitung entsprechend den Vorgaben des Bundesvergabegesetzes 2006 und ihrer internen Vorschriften (bei Direktvergaben Einholung von mindestens drei vergleichbaren Angeboten und die Beauftragung beim Billigst– oder Bestbieter, ansonsten Durchführung eines formellen Verfahrens entsprechend dem Bundesvergabegesetz 2006) durchführte und dass folgende vergaberechtlich erhebliche Mängel nicht auftraten:

- unzulässiges Vergabeverfahren aufgrund fehlender Zusammenrechnung von zusammengehörigen Leistungen (zwei Angebotssummen von 200.000 EUR und 50.000 EUR; aufgrund des Erreichens des Schwellenwerts bei Direktvergabe (100.000 EUR) wäre keine Direktvergabe zulässig gewesen);
- Nichteinhaltung des Transparenzgebots durch fehlende Markterkundung (z.B. durch Vergleichsangebote).

Beim Vergabeverfahren Technisch–Operative Verfahrensbegleitung waren die Angebotsunterlagen nicht mehr vorhanden und deren Verbleib blieb ungeklärt. Aufgrund des Fehlens der Unterlagen war es dem RH nicht möglich, die Rechtmäßigkeit des Vergabeverfahrens Technisch–Operative Verfahrensbegleitung zu überprüfen.

Der RH empfahl, wesentliche Unterlagen zu den Vergabeverfahren, wie die Schätzung des Auftragswerts (um die Zulässigkeit des gewählten Vergabeverfahrens zu belegen und im Falle überhöhter Angebotspreise eine Grundlage für einen Widerruf des Vergabeverfahrens zu haben), die Angebotsöffnung, die Originalangebote sowie die Dokumentation über die Verhandlungen, zumindest sieben Jahre geordnet und mit entsprechender Sorgfalt aufzubewahren, auch wenn damit die Minimalfrist von drei Jahren ab Zuschlagserteilung gemäß Bundesvergabegesetz 2018 überschritten wird.

Damit soll nach Ansicht des RH sichergestellt werden, dass die Post AG die Rechtmäßigkeit, die Ordnungsmäßigkeit sowie die Wirtschaftlichkeit ihrer Vergabeentscheidungen – insbesondere im Hinblick auf Vertragsverletzungsverfahren wie auch auf nachträgliche Kontrollen – längerfristig nachweisen kann.

- 9.3 Laut Stellungnahme der Post AG seien die Unterlagen zu den Vergabeverfahren Rechtliche Verfahrensbegleitung und Technisch–Operative Verfahrensbegleitung – soweit dem RH nicht vorgelegt – durch Umsiedelungen in Verlust geraten. Die mit diesen Vergabeverfahren im Unterschwellenbereich beauftragten Summen hätten rd. 0,47 % bzw. 0,91 % des Gesamtauftragsvolumens betroffen. Zum Zeitpunkt der Vergabeverfahren habe – wie auch vom RH ausgeführt – keine gesetzliche Dokumentationspflicht für Vergabeverfahren im Unterschwellenbereich bestanden. Somit habe auch keine gesetzliche Pflicht zur Dokumentation der sachkundigen Berechnung des geschätzten Auftragswerts, der Wahl eines zulässigen Vergabeverfahrens und der Einhaltung des Transparenzgebots gegolten.

Im Jahr 2017 habe die Post AG eine interne Richtlinie erlassen, nach der physische Dokumente aus Vergabeverfahren sieben Jahre, elektronische Dokumente 30 Jahre – jeweils ab der Zuschlagserteilung gerechnet – aufzubewahren seien. Somit sei diese Empfehlung des RH bereits umgesetzt.

Die Post AG habe im Jahr 2018 begonnen, eine umfangreiche und moderne „eSourcing Plattform“ (webbasiertes Lieferanten– und Ausschreibe–Portal) im Konzern–Einkauf in Phasen zu implementieren. Bis Ende des Jahres 2019 sei vorgesehen, alle in der Konzernbeschaffungsrichtlinie durch den Konzern–Einkauf verantworteten neuen Ausschreibungen und Vergaben in dieser Plattform abzubilden. Das Risiko einer unvollständigen Dokumentation der Vergabeentscheidung durch verlorengegangene Unterlagen solle mit Abschluss der Implementierung dieser Software hintangehalten sein.

- 9.4 Der RH befürwortete den Erlass der internen Richtlinie zu den Aufbewahrungsfristen, weil dies den Grundsätzen der Transparenz, eines nachvollziehbaren Vergabeverfahrens und der Korruptionsprävention Rechnung trägt. Der RH hob in diesem Zusammenhang nochmals die Bedeutung einer vollständigen Dokumentation in Bezug auf ein mögliches Nachprüfungsverfahren oder einen Widerruf hervor.

Vergabeverfahren „Technisch–Operative Verfahrensbegleitung“

- 10.1 (1) Für die Technisch–Operative Verfahrensbegleitung zur Totalunternehmerfindung für das Projekt Post am Rochus suchte die Post AG einen externen Konsulenten. Die Post AG ließ das Vergabeverfahren dazu zwischen September 2011 und Mai 2012 von einer Rechtlichen Verfahrensbegleitung (siehe TZ 9) und einem technisch–funktionalen Verfahrensbetreuer als Verhandlungsverfahren nach vorherigem Aufruf zum Wettbewerb abwickeln.

Die Post AG vergab die Technisch–Operative Verfahrensbegleitung um rd. 386.000 EUR nach dem Bestbieterprinzip; die Qualität und den Preis gewichtete sie dabei gleich. Die Qualität beurteilte eine vierköpfige Bewertungskommission anhand von durch die Bieter erstellten Konzepten über die beabsichtigte Art und Weise sowie den Ablauf der Leistungserbringung (inhaltliches Konzept, Ablauf– und Terminkonzept samt Personaleinsatzplan). Das Konzept des Bestbieters zu seiner beabsichtigten Leistungserbringung wurde nicht Bestandteil des zwischen ihm und der Post AG im Mai 2012 abgeschlossenen Leistungsvertrags.

(2) Der Leistungsvertrag regelte die Vergütung von außervertraglichen Zusatzleistungen (Stundensätze, Wertanpassung). Die Post AG beauftragte im Dezember 2012 außervertragliche Zusatzleistungen u.a. für die Organisation und Durchführung eines Planerwettbewerbs, der ursprünglich nicht vorgesehen war (siehe TZ 4).

Im Februar 2015 beauftragte sie zusätzlich Projektmanagement– und Projektsteuerungsleistungen für die Bauausführungsphase beim Auftragnehmer für die Technisch–Operative Verfahrensbegleitung. Sie beauftragte diese Zusatzleistungen von insgesamt rd. 411.000 EUR auf Basis höherer Stundensätze und einer für sie ungünstigeren Wertanpassung als im Leistungsvertrag vorgesehen. Den daraus resultierenden finanziellen Nachteil für die Post AG ermittelte der RH mit rd. 81.000 EUR.

(3) Der Auftragnehmer für die Technisch–Operative Verfahrensbegleitung erbrachte einen wesentlichen Teil der beauftragten Leistung – nämlich das Erarbeiten einer funktionalen Leistungsbeschreibung für die Vergabe der Totalunternehmerleistung – nicht zur Zufriedenheit der Post AG. Diese beauftragte daraufhin ihren Generalplaner mit dieser Leistungserbringung (um 226.000 EUR). Die Post AG verzichtete gegenüber dem Auftragnehmer für die Technisch–Operative Verfahrensbegleitung auf Honorarabzüge, weil dieser im Gegenzug auf Nachtragsforderungen für von ihm behaupteten Mehraufwand gegenüber seiner Angebotskalkulation (infolge des vorangestellten Planerwettbewerbs) verzichtete.

(4) Die Post AG hatte die ursprünglichen Leistungen und die Zusatzleistungen vom Dezember 2012, die u.a. die Organisation und Durchführung des Planerwettbewerbs zum Inhalt hatten, als unveränderliches Pauschalhonorar beauftragt. Wären zusätzliche Leistungen aus Sicht des Auftragnehmers erforderlich gewesen, hätte er diesen Umstand laut Leistungsvertrag bei sonstigem Anspruchsverlust unverzüglich schriftlich anzuzeigen gehabt. Ein Vergütungsanspruch wäre nur nach schriftlicher Auftragserteilung entstanden.

- 10.2 (1) Der RH kritisierte, dass die Post AG die von den Bietern zu erstellenden Konzepte, die für die Zuschlagsentscheidung wesentlich waren, nicht zum Vertragsbestandteil machte, denn damit fehlte diesen Konzepten die Verbindlichkeit. Der Zuschlag an den Auftragnehmer ist nur dann zu Recht erfolgt, wenn er die Leistung entsprechend seiner siegreichen – für den RH nicht überprüfbaren, weil verlorenen (siehe TZ 9) – Konzepte erbracht hat.

Der RH empfahl, sämtliche zuschlagsrelevante Angebotsbestandteile – z.B. im Rahmen des Vergabeverfahrens bieterseitig zu erstellende Konzepte über die beabsichtigte Art und Weise sowie den Ablauf der Leistungserbringung – vertraglich und damit verbindlich zu verankern, um Zusagen des Bestbieters im Vergabeverfahren später auch einfordern zu können.

(2) Der RH kritisierte zudem, dass die Post AG zusätzliche Leistungen auf Basis höherer Stundensätze und für sie ungünstigerer Wertanpassungen beauftragte, als vertraglich vereinbart war. Weiters kritisierte er, dass die Post AG auf einen Honorarabzug wegen der unzureichend erbrachten Leistung verzichtete, zumal das Anerkenntnis der auftragnehmerseitig behaupteten Mehraufwände durch die Post AG vertraglich nicht erforderlich war.

Der RH empfahl, den gegenüber dem Leistungsvertrag erhöhten Betrag von rd. 81.000 EUR bei den Zusatzleistungen und einen angemessenen Honorarabzug für die unzureichende funktionale Leistungsbeschreibung vom Auftragnehmer für die Technisch-Operative Verfahrensbegleitung einzufordern.

- 10.3 Laut Stellungnahme der Post AG habe sie die Empfehlung des RH, sämtliche zuschlagsrelevanten Angebotsbestandteile vertraglich und damit verbindlich zu verankern, durch die Verwendung von Standardverträgen bereits umgesetzt.

Die Beauftragung und Abrechnung zusätzlicher Leistungen auf Basis höherer Stundensätze und einer für sie ungünstigeren Wertanpassung als vertraglich vereinbart sei nach Ansicht der Post AG korrekt entsprechend einer nachträglich getroffenen Vereinbarung erfolgt. Die zusätzlichen Leistungen hätten der Post AG Einsparungen von netto rd. 400.000 EUR ermöglicht. Dennoch prüfe die Post AG, inwieweit sie

den vom RH als finanziellen Nachteil berechneten Betrag beim Auftragnehmer geltend machen und diesen zur Erstattung auffordern könne.

Den vom RH empfohlenen Honorarabzug wegen unzureichend erbrachter Leistung habe die Post AG detailliert geprüft und Vor- und Nachteile abgewogen. Der Verzicht auf einen Honorarabzug im Gegenzug zu einem Verzicht des Auftragnehmers auf die Abgeltung von Mehraufwänden sei für die Post AG wirtschaftlich günstiger als das Einlassen auf einen diesbezüglichen Rechtsstreit.

- 10.4 Der RH erwiderte, dass die Post AG mit der Beauftragung zusätzlicher Leistungen auf Basis höherer Stundensätze und einer für sie ungünstigeren Wertanpassung als vertraglich vereinbart nicht nur zu ihrem wirtschaftlichen Nachteil (rd. 81.000 EUR) handelte, sondern auch gegen den im Bundesvergabegesetz 2006 verankerten Gleichheitsgrundsatz verstieß. Die Post AG veränderte das wirtschaftliche Gleichgewicht des Vertrags in einer im ursprünglichen Auftrag nicht vorgesehenen Weise zugunsten des Auftragnehmers. Um die Gleichbehandlung aller Bieter zu gewährleisten, wäre sie verpflichtet gewesen, die zusätzlichen Leistungen vertragskonform zu beauftragen oder ein neues Vergabeverfahren durchzuführen.

Die von der Post AG in ihrer Stellungnahme behaupteten und erstmalig vorgebrachten Einsparungen von netto 400.000 EUR waren für den RH nicht nachvollziehbar. Er ging allerdings davon aus, dass Einsparungen beim Projekt „Post am Rochus“ als Ergebnis der auftragsgemäßen Leistungserbringung der Technisch-Operativen Verfahrensbegleitung auch dann erzielt worden wären, wenn die Post AG deren Zusatzleistungen entsprechend den Bedingungen des Leistungsvertrags vom Mai 2012 beauftragt hätte.

Mit Bezug auf die Entscheidung der Post AG, auf einen Honorarabzug wegen unzureichend erbrachter Leistung zu verzichten, ging der RH davon aus, dass die Post AG bei der Prüfung der Vor- und Nachteile eines Honorarabzugs sämtliche vertragsrelevante Handlungen (auch möglicherweise dem RH nicht bekannte – weil nicht dokumentierte – mündliche Absprachen oder konkludente Handlungen während der Vertragsabwicklung zum Nachteil der Post AG) sowie auch das Prozessrisiko mitberücksichtigte.

Vergabeverfahren Vorprojekt

- 11.1 (1) Der RH überprüfte zwei Vergabefälle mit einem Auftragsvolumen von rd. 863.000 EUR aus einem Gesamtauftragsvolumen von rd. 12,44 Mio. EUR für die materiellen Leistungen des Vorprojekts nach risikoorientiertem Ansatz (Höhe der Vergabe- bzw. Prognosesumme, Art des Vergabeverfahrens, Art und Umfang der Dokumentation). Die Aufträge zu den „Baumeisterarbeiten statische Maßnahmen“

und der „Heizungs-, Klima-, Lüftungs- und Sanitärtechnik Rasumofskygasse“ vergab die Post AG im Verhandlungsverfahren ohne vorherigen Aufruf zum Wettbewerb.

Bei der Überprüfung der beiden Vergabeverfahren stellte der RH folgende Mängel fest:

Tabelle 1: Mängel bei der Vergabe von materiellen Leistungen (Vorprojekt)

Auftragsbezeichnung	Auftragssumme	Anmerkungen/Mängel
	in EUR	
Baumeisterarbeiten statische Maßnahmen	413.000 ¹	Schätzung Auftragswert (507.000 EUR) zwei Jahre vor Vergabe und nicht zum vergaberechtlich maßgeblichen Zeitpunkt (Einleitung des Vergabeverfahrens durch den Auftraggeber)
		keine Angaben bezüglich der Art des Vergabeverfahrens, des Abgabeorts der Angebote und der Eignungs- und Zuschlagskriterien
		Angebotsfrist von sieben Kalendertagen sehr kurz, erforderte Verlängerung um vier Tage
		Entgegennahme der Angebote nicht dokumentiert
		Originalangebote nicht vorliegend
		keine Festlegung des Ablaufs des Verhandlungsverfahrens in den Ausschreibungsunterlagen
		keine Verständigung der Bieter bezüglich ihrer Berücksichtigung bei den Verhandlungen („Shortlisting“)
		rd. 51 % des Auftragswerts als Regieleistungen und Mehrkostenforderungen abgerechnet
		Dokumentation und Unterlagen zu Baustellenbesichtigungen, zur Angebotsabgabe, zur Angebotsprüfung (lediglich Preisspiegel vorhanden) und zu den Verhandlungen nicht vorliegend
Heizungs-, Klima-, Lüftungs- und Sanitärtechnik Rasumofskygasse	450.000	Schätzung Auftragswert (615.000 EUR) zwei Jahre vor Vergabe und nicht zum vergaberechtlich maßgeblichen Zeitpunkt (Einleitung des Vergabeverfahrens durch den Auftraggeber)
		keine Angaben bezüglich der Art des Vergabeverfahrens
		Entgegennahme der Angebote nicht dokumentiert
		Originalangebote nicht vorliegend
		keine Festlegung des Ablaufs des Verhandlungsverfahrens in den Ausschreibungsunterlagen; keine Verständigung der Bieter bezüglich einer Berücksichtigung bei den Verhandlungen („Shortlisting“)
		Dokumentation und Unterlagen zu Baustellenbesichtigungen, zur Angebotsabgabe, zur Angebotsprüfung (lediglich Preisspiegel vorhanden) und zu den Verhandlungen nicht vorliegend

¹ nach Abzug 5 % Nachlass

Zu den beiden überprüften Vergabeverfahren fehlte u.a. die Dokumentation der Baustellenbesichtigungen, der Angebotsabgaben und –prüfungen (lediglich die Preisspiegel waren vorhanden) und der Verhandlungen. Die Originalangebote waren ebenso nicht mehr vorhanden.

(2) Die „Baumeisterarbeiten statische Maßnahmen“ ließ die Post AG für einen ihrer Geschäftspartner durchführen, mit dem sie in einer ständigen Geschäftsbeziehung stand und dessen Kabelkollektor das Grundstück der Post AG querte (siehe TZ 13 und TZ 14). Der Auftragnehmer der Post AG stand seinerseits mit dem Geschäftspartner der Post AG in ständiger Geschäftsbeziehung. Die Post AG ließ sich deshalb die Eignung des Auftragnehmers vom Geschäftspartner nur mündlich bestätigen und forderte keine schriftlichen Nachweise ein.

(3) Für die Baumeisterarbeiten rechnete der Auftragnehmer zusätzlich zum Hauptauftrag 211.000 EUR (85.000 EUR für Regieleistungen und rd. 126.000 EUR für drei Zusatzaufträge) ab. Diese Summe entsprach rd. 51 % des Hauptauftrags von rd. 413.000 EUR. Für Heizungs-, Klima-, Lüftungs- und Sanitärarbeiten vergütete die Post AG Zusatzaufträge von rd. 87.000 EUR zum Hauptauftrag von 450.000 EUR (rd. 19 %).

- 11.2 (1) Der RH erachtete die Wahl der Vergabeverfahren grundsätzlich als zweckmäßig und übereinstimmend mit dem Bundesvergabegesetz 2006. In der Abwicklung stellte er jedoch Mängel fest. Insbesondere erfolgte die Berechnung des geschätzten Auftragswerts bereits rund zwei Jahre vor der Einleitung des Vergabeverfahrens, womit die Post AG den vergaberechtlichen Anforderungen einer sachkundigen Schätzung nicht nachkam. Der RH wies auf die Bedeutung des geschätzten Auftragswerts hin, der u.a. zur Auswahl des rechtmäßigen Vergabeverfahrens und als wesentliche Grundlage für einen eventuell erforderlichen Widerruf eines Vergabeverfahrens dient.

Der RH sah die fehlenden Angaben in den Ausschreibungsunterlagen bezüglich der Art des Vergabeverfahrens und des Zuschlagskriteriums sowie die Vorgehensweise für den Nachweis der Eignung beim Verfahren „Baumeisterarbeiten statische Maßnahmen“ als kritisch. Der Geschäftspartner der Post AG, der mit den beauftragten Unternehmen ständige Geschäftsbeziehungen unterhielt, bestätigte die Eignung nur mündlich. Die Post AG forderte keinen Eignungsnachweis in allgemein anerkannter, nicht diskriminierender und transparenter schriftlicher Form ein.

Der RH empfahl, die Ermittlung des geschätzten Auftragswerts zum Zeitpunkt der Einleitung des Vergabeverfahrens durchzuführen bzw. zu aktualisieren, zur Erhöhung der Transparenz die Art des Vergabeverfahrens und die Zuschlagskriterien in den Ausschreibungsunterlagen bekanntzugeben und nichtdiskriminierende, transparente und schriftliche Eignungsnachweise von den Bietern einzuholen.

(2) Der RH wies kritisch auf die in Tabelle 1 aufgelisteten Mängel bei der Vergabe der Baumeisterarbeiten hin.

Der RH empfahl,

- die Angebotsfrist für eine fundierte Angebotserstellung und Preiskalkulation ausreichend lang festzulegen,
- in den Ausschreibungsunterlagen einen Ort für die Abgabe der Angebote zu benennen,
- den Ablauf des Verhandlungsverfahrens und die Anzahl der Bieter, mit denen verhandelt wird, in der Ausschreibung bekanntzugeben sowie
- jene Bieter, mit denen nicht verhandelt wird, zu verständigen.

(3) Der RH hielt fest, dass Unterlagen, z.B. die Originalangebote, nicht mehr vorlagen und die Dokumentation der Vergabeverfahren, z.B. Angebotsabgabe und Verhandlungen, teilweise nicht vorhanden war. Er verwies in diesem Zusammenhang auf seine Empfehlung in TZ 9.

(4) Der RH hielt kritisch fest, dass die Post AG bei den Baumeisterarbeiten zusätzlich zum Hauptauftrag 51 % für Regieleistungen und Zusatzaufträge vergüten musste. Nach Ansicht des RH zeigte dieser Umstand die fehlende Ausschreibungsreife der Planung.

Der RH empfahl, ausreichende Voruntersuchungen anzustellen und eine ausschreibungsreife Planung als Grundlage für die Ausschreibung von Bauleistungen heranzuziehen, um Regie- und Zusatzleistungen zu minimieren und die Bauleistungen zu Wettbewerbspreisen ausführen zu lassen.

- 11.3 Die Post AG teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass die beiden im Rahmen des Vorprojekts im Unterschwellenbereich durchgeführten Vergabeverfahren „Baumeisterarbeiten statische Maßnahmen“ und „Heizungs-, Klima-, Lüftungs- und Sanitärtechnik Rasumofskygasse“ einen Auftragswert von rd. 0,95 % des Gesamtauftragsvolumens ausmachen würden. Zum Zeitpunkt der Durchführung der Vergabeverfahren habe für die Post AG keine gesetzliche Dokumentationspflicht für Vergabeverfahren im Unterschwellenbereich bestanden. Mit der Implementierung einer Plattform sei das Risiko von fehlenden Unterlagen hintangehalten (siehe TZ 9).

Eine Erneuerung der Auftragswertberechnung sei nicht erforderlich gewesen, weil nach den Erfahrungswerten nicht von wesentlich geänderten Beträgen auszugehen war.

Die Angaben zum Abgabeort, zum Verfahrensablauf, zur Art des Vergabeverfahrens und zu den Zuschlagskriterien sowie die geforderten Festlegungen von Eignungs-

nachweisen und der Anzahl der Bieter, mit denen verhandelt wird, fänden sich mittlerweile standardmäßig auch in den Ausschreibungsunterlagen der Post AG für den Unterschwellenbereich. Somit sei die Empfehlung des RH bereits umgesetzt.

Die Empfehlung hinsichtlich der Festlegung der Dauer der Angebotsfrist beziehe sich auf ein einzelnes Vergabeverfahren. Die Post AG passe die Dauer der Angebotsfrist, unter Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben, jeweils auf das einzelne Vergabeverfahren an. Auch diese Empfehlung sei daher umgesetzt.

Die Post AG verständige jene Bieter, mit denen nicht verhandelt werde, obwohl sich die Empfehlung des RH auf zwei Vergabeverfahren im Unterschwellenbereich beziehe, für die keine gesetzliche Vorgabe zur Aufbewahrung von Unterlagen bestand. Die Empfehlung des RH sei somit bereits umgesetzt.

Betreffend die Vergütung von Mehrkostenforderungen und Regieleistungen von 51 % gegenüber dem Hauptauftrag sei ein vorgeschaltetes Vorprojekt definiert worden, um eine höhere Ausschreibungsqualität für den Hauptauftrag zu erreichen. In diesem Vorprojekt sei definitionsgemäß eine geringe Planungstiefe vorgelegen und daher seien teilweise Regieleistungen und Mehrkostenforderungen erforderlich gewesen. Diese Leistungen hätten nach Ansicht der Post AG den Zweck einer zielgerichteteren Ausschreibung des Hauptauftrags erfüllt.

- 11.4 Der RH wies darauf hin, dass gemäß Bundesvergabegesetz 2006 der maßgebliche Zeitpunkt für die Ermittlung des geschätzten Auftragswerts der Zeitpunkt der Einleitung des Vergabeverfahrens durch den Auftraggeber war und nicht ein rund zwei Jahre vor der Einleitung des Vergabeverfahrens gelegener Zeitpunkt.

Zwar beurteilte der RH die zeitliche Vorlagerung des Vorprojekts vor den Totalunternehmerleistungen als zweckmäßig (siehe TZ 8), jedoch sollten die vorgelagerten vorbereitenden Maßnahmen – auch unter der Prämisse einer zielgerichteten Ausschreibung des Hauptauftrags – ebenfalls zweckmäßig, sparsam und wirtschaftlich durchgeführt werden. Auch für vorbereitende Maßnahmen ist eine ausschreibungsreife Planung als Grundlage für die Ausschreibung von Bauleistungen sicherzustellen, damit der Bauablauf so gestaltet werden kann, dass Regieleistungen und Zusatzaufträge nur noch in geringem Ausmaß anfallen.

Vergabeverfahren Totalunternehmer

12.1 (1) Für die Abwicklung des zweistufigen Verhandlungsverfahrens zur Findung eines Totalunternehmers beauftragte die Post AG eine rechtliche Verfahrensbegleitung (siehe TZ 9) als vergebende Stelle sowie – gesondert davon – eine Technisch–Operative Verfahrensbegleitung (siehe TZ 10). Die ausgeschriebenen Leistungen des Totalunternehmers umfassten Dienst– und Bauleistungen, insbesondere Projektsteuerung, Örtliche Bauaufsicht, Generalplanung, Bauausführung und den Probebetrieb des Gebäudes mit Wartung und Instandhaltung im ersten Betriebsjahr. Die Post AG entschied, die zu erbringenden Leistungen funktional auszuschreiben.⁷

(2) Die EU–weite Bekanntmachung erfolgte im Juli 2013. Sieben Bewerber bzw. Bewerbungsgemeinschaften gaben Teilnahmeanträge in der ersten Stufe des Verfahrens ab. Die zweite Stufe umfasste einen Zeitraum von rd. 16 Monaten (September 2013 bis Jänner 2015), mit insgesamt fünf Verhandlungsrunden. Die Anzahl der Bieter reduzierte sich dabei sukzessive auf einen Bieter. Mit dem verbliebenen Bieter (Bietergemeinschaft) führte die Post AG Verhandlungen und beauftragte ihn am 5. Jänner 2015 mit der Ausführung der Totalunternehmerleistungen zum Gesamtpreis von rd. 63,99 Mio. EUR (inkl. Mieterausbau sowie Wartung und Instandhaltung).

(3) In den Verhandlungsrunden erfolgten Adaptierungen der Ausschreibungsunterlagen, vor allem aufgrund von Bieteranfragen und der zeitgleichen Planung des von der Post AG mit den Leistungen Vorentwurf, Entwurf und Einreichplanung beauftragten Generalplaners (siehe TZ 4).

(4) Im Zuge der Abwicklung des Vergabeverfahrens traten folgende Mängel auf:

- Die Post AG schätzte keinen Auftragswert. Erst nach wiederholter Nachfrage durch den RH teilte die Post AG eine Summe mit, die Basis der Berechnung eines geschätzten Auftragswerts gewesen sei; den auf dieser Basis geschätzten Auftragswert legte die Post AG dem RH jedoch nicht vor.
- Die Öffnung der Angebote erfolgte durch die externe Rechtliche Verfahrensbegleitung, Personal der Post AG war dabei nicht anwesend.
- Verzeichnisse über die Entgegennahme der Angebote lagen zwar vor, die Angebotskuverts der einzelnen Angebote hingegen nicht.
- Das Originalangebot eines Bieters war verloren gegangen.

⁷ Eine funktionale Leistungsbeschreibung ist – im Gegensatz zu einer konstruktiven, also eindeutigen, vollständigen und neutralen Beschreibung – eine Aufgabenbeschreibung durch Festlegung von Leistungs– und Funktionsanforderungen. Das Leistungsziel muss auch dabei hinreichend genau und neutral beschrieben werden. Vgl. Handwörterbuch der Bauwirtschaft, Herausgegeben von: o.Univ.Prof. Dipl.–Ing. Dr. techn. Wolfgang J. Oberndorfer, o.Univ.Prof.Dipl.–Ing. Dr.techn. Hans Georg Jodl; 3., völlig neubearbeitete und erweiterte Auflage 2009

- 12.2 Der RH beurteilte das Vergabeverfahren für die Totalunternehmerleistungen sowie die Wahl des Wettbewerbsmodells (Verhandlungsverfahren), des Vertragsmodells (funktionale Leistungsbeschreibung) und des Abwicklungsmodells (Totalunternehmer) als grundsätzlich zweckmäßig und geeignet zur Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebots. Vorteile sah der RH dabei vor allem in der Möglichkeit der frühzeitigen Einbindung des Know-hows der Bieter in den Verhandlungsrunden.

Der RH hielt jedoch kritisch fest, dass die Post AG den geschätzten Auftragswert nicht eindeutig ermittelte, wodurch ihr z.B. ein eventuell später erforderlicher Nachweis in einem Vergabekontrollverfahren oder eine mögliche Grundlage für einen Widerruf des Vergabeverfahrens im Falle überhöhter Angebotspreise fehlte.

Weiters betrachtete er es kritisch, dass bei der Öffnung der Angebote kein Personal der Post AG (als Vertreter des Auftraggebers) anwesend war, die Angebotskuverts, die eine zeitgerechte Abgabe der Angebote hätten belegen können, und ein Originalangebot nicht vorhanden waren.

Der RH empfahl, die Anwesenheit von Personal der Post AG bei Angebotsöffnungen sicherzustellen, um die Ordnungsmäßigkeit der Abwicklung des Vergabeverfahrens und dabei insbesondere dessen Transparenz sowie das Vier-Augen-Prinzip im Sinne der Korruptionsprävention zu wahren.

Hinsichtlich des geschätzten Auftragswerts und der Aufbewahrung wesentlicher Unterlagen verwies der RH auf seine Empfehlungen in TZ 9 und TZ 10.

- 12.3 Laut Stellungnahme der Post AG treffe sie keine explizite gesetzliche Verpflichtung, Unterlagen zur sachkundigen Berechnung des Auftragswerts zum Zweck einer späteren Widerrufsmöglichkeit aufzubewahren. So bestehe im Oberschwellenbereich für Sektorenauftraggeber eine Dokumentationspflicht nur insoweit, als sachdienliche Unterlagen aufzubewahren seien, die es ermöglichen, getroffene Entscheidungen zu begründen. Die Post AG nehme jedoch die Anregung des RH zur Dokumentation zur Kenntnis.

Aufgrund der besonderen standesrechtlichen Pflichten der externen rechtlichen Verfahrensbegleitung habe die Post AG kein Compliance-Risiko in der Öffnung der Angebote durch diesen Externen gesehen. Sie werde bei künftigen Vergabeverfahren, bei denen eine externe rechtliche Verfahrensbegleitung stattfindet, darauf achten, dass Personal der Post AG bei der Öffnung der Angebote anwesend ist, um ein all-fälliges Restrisiko weiter zu verringern sowie die Transparenz und das Vier-Augen-Prinzip weiter zu verstärken.

Als Sektorenauftraggeber sei der Post AG die Aufbewahrung der Angebotskuverts gesetzlich nicht vorgeschrieben. Mit der Einführung einer elektronischen Plattform bis Ende 2019 und einer damit vollständigen Abwicklung aller Ausschreibungen und Vergaben erübrige sich die Aufbewahrung von Angebotskuverts ohnehin. Gleiches gelte für in Verlust geratene Originalangebote.

- 12.4 Der RH betonte nochmals die Bedeutung der sachkundigen und nachvollziehbaren Ermittlung des geschätzten Auftragswerts, um einen eventuell später erforderlichen Nachweis in einem Vergabekontrollverfahren oder im Falle überhöhter Angebotspreise eine mögliche Grundlage für einen Widerruf des Vergabeverfahrens zu haben. Er bekräftigte deshalb seine diesbezügliche Empfehlung.

Bauabwicklung Totalunternehmer

Einflussnahme auf die Abwicklung des Totalunternehmerauftrags

- 13.1 Die Post AG nahm auf die Abwicklung des Totalunternehmerauftrags u.a. hinsichtlich der Subunternehmer, des Generalprojektleiters und terminlicher Vorgaben für die Bauabwicklung wie folgt Einfluss:
- Die Post AG verpflichtete den Totalunternehmer, den Generalplaner, der aus dem Planerwettbewerb als Gewinner hervorgegangen war (siehe TZ 4) und das Projekt in ihrem Auftrag bis zur Einreichplanung geplant hatte, als Subunternehmer für die architektonische Ausführungsplanung zu übernehmen. Hinsichtlich aller weiteren Planungsleistungen war der Totalunternehmer frei in der Wahl seiner Planer.
 - Ein Wechsel der im Vergabeverfahren genannten Subunternehmer des Totalunternehmers war nur mit Zustimmung der Post AG zulässig. Diese vertraglich eingeräumten Rechte nahm die Post AG nur teilweise wahr (siehe TZ 15).
 - Ebenso war ein Austausch des vom Totalunternehmer zu stellenden und im Vergabeverfahren benannten Gesamtprojektleiters ohne Zustimmung der Post AG nicht zulässig und mit einem Pönale bedroht.
 - Für die Bauabwicklung gab die Post AG – neben dem spätesten Baubeginn am 16. Februar 2015 und dem Termin für die späteste Übergabe des letzten Gewerks (Gesamtfertigstellung) am 31. August 2017 – weitere sieben pönalisierte Zwischentermine vor (siehe TZ 19). Diese bezogen sich auf den spätesten Beginn oder die späteste Vollendung wesentlicher Arbeitsschritte (z.B. Herstellung der Bodenplatte, Fertigstellung des Rohbaus, Freigabe für den Probetrieb). Die Post AG beabsichtigte damit, die zeitgerechte Gesamtfertigstellung sicherzustellen und Verzögerungen frühzeitig zu identifizieren.

- Die Post AG identifizierte während des Vergabeverfahrens der Totalunternehmerleistungen Verzögerungen durch mögliche archäologische Funde und Schadenersatzforderungen aufgrund möglicher Beschädigungen eines das Grundstück querenden Kabelkollektors als bedeutende Projektrisiken. Sie entschied sich dafür, den Kabelkollektor an die Grundstücksgrenze umzulegen und die Sicherung archäologischer Funde vorzuziehen. Beide Maßnahmen wickelte sie im Rahmen eines Vorprojekts außerhalb des Totalunternehmerauftrags ab. Sie reduzierte damit die vom Totalunternehmer zu übernehmenden Projektrisiken.

- 13.2 Der RH hielt fest, dass die Post AG auf die Abwicklung des Totalunternehmerauftrags nur im für die Sicherstellung des Projektziels erforderlichen Umfang Einfluss nahm. Er erachtete diese Vorgehensweise sowie die Herausnahme schwer kalkulierbarer Risiken (Verzögerungen durch mögliche archäologische Funde, Gefahr der Beschädigung von Fernmeldekabeln) aus dem Totalunternehmervertrag als zweckmäßig, um dem Totalunternehmer Optimierungen in der Projektabwicklung zu ermöglichen und so für die Post AG das wirtschaftlichste Angebot für die Durchführung der Totalunternehmerleistungen zu erhalten.

Hinsichtlich der nur teilweisen Wahrnehmung der vertraglich eingeräumten Rechte beim Wechsel von Subunternehmern durch die Post AG verwies der RH auf seine Beurteilung und Empfehlung in TZ 15.

Voruntersuchungen Bestand

- 14.1 (1) Auf dem Grundstück für das Projekt Post am Rochus befanden sich zwei Gebäude, wovon ein Gebäude zu erhalten (um- bzw. auszubauen) und ein Gebäude komplett abzutragen war. Die Post AG ließ 2012 als Voruntersuchungen für die Projektrealisierung eine Bodenuntersuchung über das gesamte Grundstück, einen Ingenieurbefund und 2014 die Ermittlung der Stein- und der Mörteldruckfestigkeit über das zu erhaltende Gebäude durchführen.

(2) Ob in den Gebäuden Schadstoffe vorhanden waren, ließ die Post AG nicht untersuchen, obwohl dies gemäß ÖNORM⁸ vorgesehen war. Im – zu den Ausschreibungsunterlagen zählenden – Sicherheits- und Gesundheitsschutzplan vom August 2014 wurde auf die Gefahr einer möglichen Asbestbelastung (gefährlicher Abfall) hingewiesen.

⁸ im Sinne der damals gültigen Regelwerke ÖNORM B 2251 (2006): Abbrucharbeiten, der ON-Regel ONR 192130: Schadstofferkundung von Bauwerken vor Abbrucharbeiten und der ÖNORM S 5730 (2009): Erkundung von Bauwerken auf Schadstoffe und andere schädliche Faktoren

(3) Der Totalunternehmer führte eine Bestandsaufnahme durch. Dabei stellte er das Vorhandensein gefährlicher Abfälle (insbesondere Dach mit Asbestzementplatten) fest und unterwies die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gemäß ArbeitnehmerInnenschutzgesetz in der Abbrucharweisung hinsichtlich des Umgangs mit Asbest (z.B. insbesondere Vermeidung von Staubentwicklung).

(4) Für den Transport und die Übergabe von Asbest enthielt das Abfallwirtschaftsgesetz 2002 besondere Rechtsvorschriften sowie entsprechende Meldepflichten. Zudem regelte die Deponieverordnung 2008 die Entsorgung und Deponierung asbesthaltiger Materialien. Für den Nachweis der ordnungsgemäßen Entsorgung (gemäß Baurestmassentrennverordnung bzw. Abfallnachweisverordnung) dienten Baurestmassennachweise sowie im Falle gefährlicher Abfälle Begleitscheine.

Der Dokumentation des Auftragnehmers (bzw. dessen Subunternehmers) lagen Baurestmassennachweise zur Entsorgung von Asbestzement bei, zugehörige Begleitscheine jedoch fehlten. Bei der Abrechnung und Dokumentation von „kontaminiertem Erdaushub“ (siehe [TZ 17](#)) lagen die Begleitscheine bei, hier fehlten jedoch die Baurestmassennachweise.⁹

- 14.2 Der RH hielt fest, dass die Post AG zwar das Baugrundrisiko und das statische Risiko durch die von ihr veranlassten Voruntersuchungen reduzierte. Das Risiko von gefährlichem Abfall (wie Asbest oder Teer) nahm sie jedoch auf sich, indem sie keine gemäß ÖNORM vorgeschriebene Schad- und Störstoffuntersuchung des Bestands durchführen ließ, obwohl es für bautechnisch Kundige offensichtlich war, dass das Dach mit Asbestzementplatten eingedeckt war. Der RH kritisierte die mangelnde Sorgfalt und das fehlende Bewusstsein der Projektbeteiligten beim Umgang mit asbesthaltigem Abfall. Dies führte dazu, dass die technischen (ÖNORMEN etc.) und die abfallwirtschaftlichen (Abfallnachweisverordnung) Bestimmungen und Vorgaben nicht bzw. nur unzureichend eingehalten wurden.

Der RH empfahl, bei Baumaßnahmen an Bestandsgebäuden auf eine den gesetzlichen Vorgaben entsprechende Vorerkundung – insbesondere betreffend den ordnungsgemäßen Umgang mit (gefährlichen) Abfällen – im Sinne des Vorsorgeprinzips und der Nachhaltigkeit zu achten und das Problembewusstsein bei allen Projektbeteiligten durch entsprechende Maßnahmen (umfassende Information) zu schärfen.

⁹ Die Auswertung durch den RH ergab, dass die Baurestmassennachweise und die Begleitscheine unterschiedliche Abfallcodes hatten und deshalb nicht zusammengehörten; die Post AG beauftragte und vergütete zusätzlich kontaminierten Erdaushub im Ausmaß von rd. 77 Tonnen (siehe [TZ 17](#), Tabelle 2).

Subunternehmer

15.1 (1) Laut Vertrag konnte sich der Totalunternehmer zur Leistungserbringung eines Subunternehmers oder mehrerer Subunternehmer bedienen. Dabei unterschied die Post AG zwischen benennungspflichtigen (Auftragswert der Subunternehmerleistung über 5 % des Gesamtpreises) und nicht benennungspflichtigen Subunternehmern (Auftragswert bis inkl. 5 % des Gesamtpreises).

(2) Benennungspflichtige Subunternehmer waren von der Post AG im Vorhinein ausdrücklich zu genehmigen; mit der Zuschlagserteilung genehmigte sie die vom Totalunternehmer in seiner dem Angebot beiliegenden Aufstellung angeführten Subunternehmer. Ein Wechsel eines benennungspflichtigen und genehmigten Subunternehmers war nur nach vorheriger schriftlicher Zustimmung der Post AG zulässig, wenn eine sachliche Notwendigkeit oder eine Auftragserweiterung bestand. Darüber hinaus musste der Totalunternehmer der Post AG die Eignung (Befugnis, technische und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, Zuverlässigkeit) des neuen Subunternehmers nachweisen. Die Post AG behielt sich auch vor, alle Nachweise einzufordern, die vom Totalunternehmer im Vergabeverfahren zu erbringen waren, wie den letztgültigen Kontoauszug der zuständigen Sozialversicherungsanstalt und die letztgültige Lastschriftanzeige der zuständigen Finanzbehörde.

Ein nicht genehmigter Wechsel eines benennungspflichtigen Subunternehmers oder die Hinzuziehung eines neuen nicht genehmigten benennungspflichtigen Subunternehmers stellte im Wiederholungsfall einen Grund zum sofortigen Vertragsrücktritt dar.

(3) Der Totalunternehmer war weiters verpflichtet, eine Liste aller nicht benennungspflichtigen Subunternehmer zu führen und diese auf Verlangen unverzüglich der Post AG zu übermitteln. Die Post AG forderte diese Liste nicht ein. Im März 2017 meldete ein nicht benennungspflichtiger Subunternehmer (der einen Teil der Trockenbauarbeiten ausführte) Insolvenz an.

(4) Im Zuge der Projektabwicklung kam es – gemäß den Feststellungen des RH – zu Änderungen bei Subunternehmern des Totalunternehmers. Dies betraf insbesondere die zwei benennungspflichtigen Gewerke Elektro– (13 % Anteil an der Gesamtleistung) und Haustechnik (18 % Anteil) sowie auch kleinere – nicht benennungspflichtige – Gewerke wie Spezialtiefbau und Trockenbauarbeiten (jeweils 3 % Anteil). Laut Post AG meldete der Totalunternehmer nur die Änderung des Subunternehmers beim Gewerk Spezialtiefbau, der sie zustimmte.

15.2 Der RH wies darauf hin, dass der Totalunternehmer wesentliche Änderungen bei seinen Subunternehmern im Zuge der Projektabwicklung vornahm und dabei seiner vertraglichen Verpflichtung hinsichtlich der vorherigen Zustimmung der Post AG

nicht vollständig nachkam. Aufgrund dieser Vertragsverletzung wäre die Post AG zur sofortigen Vertragsauflösung berechtigt gewesen.

Der RH hielt kritisch fest, dass die Post AG ihre Bauherrnfunktion hinsichtlich der Subunternehmerwechsel nicht proaktiv wahrnahm, weil sie einerseits die wesentlichen Änderungen von Subunternehmern (Elektro- und Haustechnik) im Zuge der Projektabwicklung zuließ, ohne die vertraglich ausbedungene Möglichkeit wahrzunehmen, die Tätigkeit dieser Subunternehmer erst nach Eignungsprüfung schriftlich zu genehmigen. Die Post AG setzte sich damit vermeidbaren Risiken aus, die die Bauabwicklung nach den Erfahrungen des RH erheblich negativ beeinflussen können.

Zudem forderte die Post AG auch nicht die Aufstellung der nicht benannten Subunternehmer ein.

Der RH empfahl im Sinne der proaktiven Wahrnehmung der Bauherrnfunktion, verstärkt auf die Einhaltung der Verträge durch Auftragnehmer zu achten und vertraglich ausbedungene Leistungen beim Wechsel oder der Hinzunahme von Subunternehmern einzufordern.

Mehrkostenforderungen – Allgemeines

16.1 (1) Insgesamt forderte der Totalunternehmer Mehrkosten von rd. 9,88 Mio. EUR (rd. 16 % der Hauptauftragssumme), wovon die Post AG bis Juni 2018 rd. 7,72 Mio. EUR beauftragt hatte; Forderungen von rd. 2,17 Mio. EUR waren noch zu prüfen. Die Post AG hielt gegenüber dem RH fest, dass sämtliche Mehrkostenforderungen bzw. Zusatzleistungen auf ihren Wunsch erfolgten.

(2) Der RH forderte im Dezember 2017 eine Gesamtaufstellung der Mehrkostenforderungen sowie sämtliche Unterlagen zur Einreichung, Prüfung und Beauftragung dazu an. Die Post AG konnte dem RH bis 7. Juni 2018 diese Unterlagen nicht gesamthaft vorlegen. Laut Post AG hätte das einen überbordenden Aufwand bedeutet, weil „die Bestellablage und –inhalte gemeinsam mit der Bestellung im Buchhaltungssystem gesichert wurden. Dies hat den Nachteil, dass im Falle von Recherchetätigkeiten Anwenderkenntnisse erforderlich sind, die innerhalb der Hochbauabteilung nicht ausreichend zur Verfügung stehen. Um diese Schwierigkeit in Zukunft zu vermeiden und für ein zeitgemäßes Kostenmanagement ist in der Zwischenzeit ein Bau-managementtool angeschafft worden. Dieses sollte viele der in diesem Projekt aufgetretenen Schwierigkeiten (Ablage, Dokumentation und besonders das Thema Budgetverschiebungen) professionell lösen. Im Recherchefall sollten somit auf „Knopfdruck“ Kostenauswertungen und Budgethistorien für die Anwender in der Hochbauabteilung der Post AG verfügbar sein.“

- 16.2 Der RH bemängelte das Fehlen eines für das Kostenmanagement des Bauvorhabens wesentlichen Ablagesystems für die Mehrkostenforderungen. Der Post AG war es somit aufgrund von fehlendem Know-how nicht möglich, einfache Anforderungen des RH (grundlegende Unterlagen zu den Mehrkostenforderungen) zeitnah zu erfüllen. Der RH anerkannte die Bemühungen der Post AG, diesen Mangel ehestens mittels eines neuen Baumanagementtools zu beheben.

Bezüglich des Umfangs der zusätzlichen Leistungen verwies der RH auf seine Ausführungen in TZ 19.

- 16.3 Laut Stellungnahme der Post AG würde das neu eingeführte Baukostencontrolling-tool die Ablage und Dokumentation von Mehrkostenforderungen und deren geordnete Abarbeitung gewährleisten.

Prüfung von Mehrkostenforderungen

- 17.1 (1) Die Post AG vereinbarte mit dem Totalunternehmer, dass dessen Mehrkostenforderungen eine belegbare (und prüffähige) Herleitung zur Urkalkulation bzw. zur Einheitspreisliste (Vertragsbestandteil) enthalten müssen. Darüber hinaus war die Post AG berechtigt, zur Prüfung in die Kalkulationsunterlagen des Totalunternehmers Einsicht zu nehmen sowie auch Vergleichsangebote von Dritten einzuholen bzw. diese direkt mit der Leistung zu beauftragen.

(2) Der RH überprüfte anhand von folgenden drei risikoorientiert (u.a. Höhe der Forderung, Art und Form der Dokumentation) ausgewählten Mehrkostenforderungen, ob und wie die Post AG diese Bestimmungen bei der Prüfung von Mehrkostenforderungen umsetzte.

Tabelle 2: Ausgewählte Mehrkostenforderungen

Nr.	Kurzbeschreibung	Forderung	Bestellsumme	Abrechnungssumme	Feststellungen
		in EUR gerundet			
–	kontaminierter Erdaushub	–	100.000	45.400	– Herleitung der Preise nur auf Basis Einheitspreisliste – fehlende Nachweise (siehe <u>TZ 14</u>)
05	Schirmsprinkler	214.009	214.009	214.008	– Herleitung der Preise nur auf Basis Einheitspreisliste
68a	Änderung der Wandverkleidung	433.544	418.650	418.650	– Reduktion der Bestellsumme aufgrund Leistungsentfall (u.a. Verringerung Fettabscheider) – Herleitung der Preise nur auf Basis Subunternehmerpreise

Quelle: Post AG; Darstellung: RH

(3) Die Herleitung der Einheitspreise in den Mehrkostenforderungen basierte in zwei Fällen auf Preisen aus der Einheitspreisliste, in einem Fall auf weiterverrechneten Preisen eines Subunternehmers. Eine Herleitung auf Basis anderer Kalkulationsunterlagen (wie Kalkulationsblätter¹⁰ des Auftragnehmers) erfolgte dabei nicht; auch holte die Post AG keine Vergleichsangebote ein.

(4) Im Zuge der Überprüfung durch den RH hielt die Post AG dazu fest, dass sie – am Beispiel der Zusatzleistungen hinsichtlich der Systemtrennwände – in den Vergabeprozess (den der Totalunternehmer durchführte) eingebunden war und sich bei Bietergesprächen hinsichtlich möglicher Bieter, Preisreduktion und Risikostreuung aktiv beteiligte. Eine entsprechende Dokumentation dazu lag jedoch nicht vor.

(5) Die Abrechnungssummen stimmten in allen abgerechneten Zusatzaufträgen mit den Bestellsummen im Wesentlichen überein (mit Ausnahme der Mehrkostenforderung zum kontaminierten Erdaushub), weil die Post AG den Auftragnehmer jeweils mit einer Pauschalsumme (analog zum Hauptauftrag) beauftragte und im Zuge der Abwicklung der Leistungen keine Änderungen auftraten.

(6) Die Post AG beauftragte die Zusatzleistungen dem Grunde nach zum Teil in den Baubesprechungen, jedoch nur durch Kenntnisnahme der Mehrkosten (kontaminierter Erdaushub) bzw. durch Aufforderung, weitere Entscheidungsgrundlagen zu übermitteln (Schirmsprinkler). Zur Änderung der Wandverkleidung lag keine schriftliche Beauftragung dem Grunde nach vor.

17.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die Post AG weder die Kalkulationsblätter des Totalunternehmers noch Vergleichsangebote von Dritten anforderte. Er kritisierte, dass sie die vertraglichen Regelungen zur Plausibilisierung der Einheitspreise nicht nutzte. Aus Sicht des RH war vor allem aufgrund fehlender Kalkulationsblätter die Höhe der Einheitspreise (auch jener in der Einheitspreisliste) nicht nachvollziehbar.

Darüber hinaus fehlte eine nachvollziehbare und transparente Dokumentation über die Prüfung der Zusatzleistungen (der Höhe nach) sowie zur Beauftragung der Zusatzleistungen (dem Grunde nach).

Der RH empfahl, die Kalkulationsblätter der Bieter mit der Angebotsabgabe bzw. spätestens vor Beginn der Angebotsprüfung zu verlangen und die Offenlegung der positionswisen Kalkulation (Kalkulationsformblätter laut ÖNORM) vor Zuschlagserteilung in den Leistungsverträgen vorzusehen.

¹⁰ vor allem die Kalkulationsblätter K3 (Mittellohnpreis, Regielohnpreis, Gehaltspreis) und K7 (Preisermittlung) laut ÖNORM B 2061

Der RH empfahl weiters, bei der Prüfung und Beauftragung von Zusatzleistungen dem Grunde und der Höhe nach eine entsprechende Dokumentation – im Sinne der Transparenz und Nachvollziehbarkeit – vorzunehmen.

- 17.3 Laut Stellungnahme der Post AG würde das neu eingeführte Baukostencontrolling-tool die Ablage und Dokumentation von Mehrkostenforderungen und deren geordnete Abarbeitung gewährleisten.

Kontrolle und Übernahme der Totalunternehmerleistungen

- 18.1 (1) Um die Qualität der Totalunternehmerleistungen sicherzustellen, ergriff die Post AG u.a. folgende Maßnahmen:

- Dem Totalunternehmer wurde ausgehend von der Baubewilligung die alleinige Verantwortung für die Einholung aller erforderlichen Behördengenehmigungen und auch für alle für die Projektrealisierung erforderlichen Betriebsbewilligungen übertragen. Der Totalunternehmer trug das Risiko, dass sich im weiteren Planungs- und Realisierungsprozess wegen der Unvollständigkeit oder inhaltlicher Unzulänglichkeit von beizubringenden Unterlagen Genehmigungsverfahren verzögern oder allenfalls gänzlich scheitern würden.
- Entsprechend der Bescheidaufgabe in der Baubewilligung wurde ein Prüfenieur gemäß der Bauordnung für Wien bestellt.
- Der Totalunternehmer wurde verpflichtet, auf Anforderung Muster von Bauteilen und Einrichtungsgegenständen vorzulegen sowie Musterzimmer zu errichten. Der Einbau der Gegenstände durfte erst nach schriftlicher Genehmigung des Bauherrn erfolgen.
- Der Totalunternehmer war dazu verpflichtet, laufend über kosten-, termin- und qualitätsrelevante Vorkommnisse zu berichten.
- Der Post AG und ihren Vertretern wurde das Recht eingeräumt, jederzeit selbst oder durch Beauftragte vor Ort Einblick in den Stand der Planung, der Werkstatt- und Montagezeichnungen etc. zu nehmen und sich Gewissheit über die Güte der Arbeit und des verwendeten Materials zu verschaffen.
- Der Totalunternehmer hatte gemäß Vertrag ein Qualitätssicherungskonzept zu erstellen, zu implementieren und umzusetzen sowie seine Leistungen entsprechend dem Qualitätssicherungskonzept zu erbringen. Ferner hatte er auf Verlangen ein Qualitätssicherungshandbuch vorzulegen.
- Laut Auskunft der Post AG gegenüber dem RH habe sie ab Baubeginn nahezu täglich Baukontrollen des Rohbaus mit eigenem Personal vorgenommen. Auffälligkeiten seien direkt an den Totalunternehmer kommuniziert sowie in Protokollen zu Bauherrnsitzungen festgehalten worden.

- Die Qualitätsüberwachung bei Beton sollte gemäß ÖNORM B 4710–1 durchgeführt werden, die die Erst-, Konformitäts- und Identitätsprüfungen regelte. Die Post AG beauftragte den Totalunternehmer mit umfangreichen, von einer akkreditierten Prüfstelle durchzuführenden Identitätsprüfungen¹¹. Darüber hinaus behielt sich die Post AG vor, Proben von Materialien bzw. Bauteilen prüfen zu lassen.
- Im Juni 2016 (zur Zeit der Errichtung der Kellergeschoße) startete die Post AG das Projekt „Qualitätssicherung Post am Rochus“. Sie verfolgte im Projekt mit eigenem Personal für den Bereich Hochbau und mit externen Konsulenten für die Bereiche Elektrotechnik sowie Gebäudetechnik u.a. die Ziele, die Ausführung hinsichtlich der geforderten Qualitäten zu überprüfen, die Grundlagen für die Übernahme der Totalunternehmerleistungen zu schaffen und die Mängelbehebung zu begleiten. Die Beschäftigung der externen Konsulenten um rd. 106.000 EUR begründete die Post AG gegenüber dem RH mit dem Fehlen von eigenem Know-how in diesen Fachbereichen.

Weder lag ein Qualitätssicherungskonzept vor, noch forderte die Post AG das Qualitätssicherungshandbuch ein. In der Baudokumentation lagen keine Protokolle von Identitätsprüfungen des Betons vor (lediglich Protokolle von Erst- und Konformitätsprüfungen); die Post AG veranlasste diesbezüglich keine Prüfungen.

(2) Der Totalunternehmer bestätigte die bewilligungsgemäße und den Bauvorschriften entsprechende Bauausführung, sodass die Post AG die Fertigstellungsanzeigen im August 2017 der Magistratsabteilung 37 (Baupolizei) der Stadt Wien erstmals übermittelte. Laut Auskunft der Post AG gegenüber dem RH erwirkte sie alle erforderlichen Betriebsbewilligungen zeitgerecht.

(3) Die formelle Übernahme der Leistungen des Totalunternehmers durch die Post AG erfolgte im September 2017. Die Übernahme erfolgte unter Vorbehalt, u.a. der Behebung festgestellter Mängel, bis Mitte Oktober 2017. Die Mängellisten zum Übernahmeprotokoll umfassten 2.230 Mängel im Bereich Hochbau sowie 204 Mängel in den Bereichen Elektrotechnik und Gebäudetechnik. Während der Gebarungsüberprüfung des RH (Juni 2018) waren noch 184 Mängel im Bereich Hochbau sowie 43 Mängel in den Bereichen Elektrotechnik und Gebäudetechnik offen. Dass noch nicht alle Mängel abgearbeitet waren, beruhte laut Auskunft der Post AG auf strittigen Mängeln und auf begrenzten Ressourcen für die Mängelverfolgung.

18.2 Der RH beurteilte die von der Post AG vorgesehenen Maßnahmen zur Sicherstellung der Qualität der Totalunternehmerleistungen grundsätzlich als geeignet.

¹¹ laut ÖNORM B 4710–1: Prüfung, um zu bestimmen, ob eine gewählte Charge oder Ladung einer konformen Gesamtmenge entstammt

Der RH kritisierte jedoch, dass kein Qualitätssicherungskonzept – obwohl vertraglich vereinbart – vorlag. Insbesondere in Verbindung mit der konstruktiven Ausschreibung der Leistungen, welche einen starken Fokus auf die Qualitätserbringung des Auftragnehmers bedingt, erschwerte das Fehlen eines Qualitätssicherungskonzepts die Einhaltung der vereinbarten Qualitäten und barg das Risiko von Qualitätsmängeln in sich.

Der RH empfahl, die Einhaltung der Qualität vertraglich vereinbarter Leistungen bei der Abwicklung von Bauvorhaben u.a. mittels Qualitätssicherungskonzepten sicherzustellen.

Weiters kritisierte der RH das Fehlen wesentlicher Qualitätsprüfungen (Identitätsprüfungen Beton). Es fehlte somit der Nachweis, ob der in der neuen Unternehmenszentrale (Post am Rochus) eingebaute Beton den normgemäßen Vorgaben entsprach.

Der RH empfahl, die vertraglich geschuldete Leistung (Identitätsprüfungen) – bspw. durch nachträgliche Überprüfung der Qualität des eingebauten Betons – vom Totalunternehmer einzufordern.

Der RH verwies im Zusammenhang mit dem Qualitätsmanagement der Post AG bei der Baudurchführung auf die Anzahl der Baumängel.

Betreffend die während der Gebarungsüberprüfung des RH nach wie vor nicht behobenen Mängel empfahl der RH, die Bemühungen und Ressourcen für das Mängelmanagement zu verstärken und die Mängelbehebung zeitnah abzuschließen.

Zur Qualitätssicherung in den Bereichen Elektrotechnik und Gebäudetechnik empfahl der RH, unter Kosten–Nutzen–Aspekten zu prüfen, ob es – im Hinblick auf den Umfang der von der Post AG verwalteten Immobilien und die wiederkehrende Abwicklung von Bauprojekten – nicht wirtschaftlicher wäre, das eigene Know-how in diesen Fachbereichen zu stärken.

- 18.3 Laut Stellungnahme der Post AG habe sie im Zuge des Projekts erkannt, dass die Qualitätsziele nicht einfach durch Abrufen eines Qualitätskonzepts zu erreichen sind. Deshalb habe sie bauherrnseitige Qualitätskontrollen eingesetzt. Die Qualitätsziele seien während der Bauphase sowohl durch interne als auch externe Fachexperten ständig überwacht und kontrolliert worden. Von der erzielten Qualität könne sich jeder selbst überzeugen.

Hinsichtlich der Empfehlung des RH, die Bemühungen und Ressourcen für das Mängelmanagement zu verstärken und die Mängelbehebung zeitnah abzuschließen, gewährleiste das neu eingeführte Baukostencontrollingtool auch die Ablage und Dokumentation von Mehrkostenforderungen und deren geordnete Abarbeitung.

- 18.4 Der RH erwiderte, dass das vertraglich vereinbarte Qualitätssicherungskonzept jedenfalls ein geeignetes Instrument zur Überwachung und Sicherstellung vereinbarter Qualitäten dargestellt hätte. Hinsichtlich der erzielten Qualität verwies der RH auf die unvollständige bauherrnseitige Qualitätskontrolle (Identitätsprüfung des Betons).

Zudem sah der RH keinen Zusammenhang zwischen der Einführung eines Baukostencontrollingtools zur Ablage, Dokumentation und Abarbeitung von Mehrkostenforderungen und der empfohlenen Verstärkung des Mängelmanagements. Dies deshalb, weil die Post AG für das überprüfte Projekt „Post am Rochus“ zwar ein geeignetes Mängelmanagementtool verwendete, jedoch die Bemühungen und die Ressourcen unzureichend waren, um die Mängelbehebung zeitnah abzuschließen.

Termin- und Kostenentwicklung Totalunternehmer

- 19.1 (1) Die Post AG vereinbarte neun verbindliche und pönalisierte Termine (erster Termin: Baubeginn spätestens 16. Februar 2015, neunter und letzter Termin: Mängelfreistellung und Übergabe Gewerk Kältetechnik 31. August 2017), die der Totalunternehmer alle einhielt.

(2) Mit dem Schlussbrief vom 5. Jänner 2015 beauftragte die Post AG den Totalunternehmer mit einem Angebots- und Vergabepreis von pauschal rd. 63,99 Mio. EUR bzw. – abzüglich des Wartungs- und Instandhaltungsanteils – von rd. 63,13 Mio. EUR. Aufgrund der pauschalen Beauftragung vereinbarte die Post AG einen Zahlungsplan, der Grundlage für die Teilzahlungen war.

In der Schlussrechnung des Totalunternehmers vom März 2018 forderte dieser die Vergütung des Betrags gemäß vereinbartem Zahlungsplan. Die Post AG behielt sich davon rd. 733.000 EUR als Rückstellung für Mängelbehebungen ein. Nicht in der Schlussrechnung enthalten waren sämtliche Zusatzleistungen. Diese Leistungen beauftragte und vergütete die Post AG gesondert (eigene Bestellungen und Schlussrechnungen), weil gemäß interner Freigabe- und Pouvoirregelung der Freigabeprozess bis zum Vorstand erforderlich war.

(3) Die Gesamtkostenaufstellung der Post AG mit sämtlichen Beauftragungen und Vergütungen (sowie mit noch nicht beauftragten und vergüteten Mehrkostenforderungen) zeigte mit Juni 2018 einen Zahlungsstand an den Totalunternehmer von

insgesamt rd. 70,43 Mio. EUR; als prognostizierte Schlussrechnungssumme waren rd. 74 Mio. EUR ausgewiesen (siehe Tabelle 3).

Tabelle 3: Kostenaufstellung Totalunternehmer

	Abrechnungsstand Juni 2018	Prognosesumme Stand Juni 2018	Veränderung zum Hauptauftrag
	in EUR gerundet		in % gerundet
Gesamtsumme laut Schlussbrief	63.988.760		
<i>davon Hauptauftrag–Abbruch</i>	<i>806.762</i>		
<i>davon Hauptauftrag–Neubau</i>	<i>62.326.027</i>		
<i>davon Wartung und Instandhaltung</i>	<i>855.971</i>		
Summe exkl. Wartung und Instandhaltung	63.132.789		
Zusatzleistungen Projekt	6.302.386	9.743.564	
Gesamtleistungen Projekt	69.435.175	72.876.353	+15
zusätzliche Leistungen außerhalb Projekt ¹	990.805	1.119.059	
Gesamtsumme	70.425.980	73.995.411	+17

¹ u.a. E–Mobility und Sanierung Telekomflächen

Quelle: Post AG; Darstellung: RH

(4) Die Post AG vereinbarte im Hauptauftrag mit dem Totalunternehmer, dass der Haftungsrücklass nur durch eine Garantie über den Gesamtbetrag abgelöst werden kann und eine Aufteilung auf mehrere Garantien unzulässig ist.

Der Totalunternehmer legte im März 2018 eine Bankgarantie (in vereinbarter Höhe von 5 %, rd. 3,74 Mio. EUR brutto) vor. Die Höhe bemaß sich an der Schlussrechnungssumme des Hauptauftrags und nicht an der Gesamtleistungssumme inkl. Abbruchkosten und Zusatzleistungen. Die Post AG hielt dazu gegenüber dem RH im Zuge der Gebarungüberprüfung fest, dass für die Zusatzleistungen und Abbruchkosten jeweils eine eigene Bankgarantie ausgestellt werde. Diese lagen zur Zeit der Gebarungüberprüfung des RH noch nicht vor.

19.2 Der RH hob die Einhaltung sämtlicher vereinbarter Termine positiv hervor. Er sah jedoch aufgrund des Umfangs der zusätzlichen Leistungen (rd. 17 % der Hauptauftragssumme), deren Preise nicht dem Wettbewerb unterlagen, Verbesserungspotenzial bei der Definition des Bau–Solls, um nachträgliche Änderungen im Zuge der Ausführung zu vermeiden.

Er empfahl, die möglichst exakte und frühzeitige Definition (Ausschreibungs– bzw. spätestens Vergabephase) des Bau–Solls sicherzustellen, damit möglichst alle Leistungen dem Wettbewerb unterliegen.

Der RH merkte kritisch an, dass die Aufteilung auf drei getrennte Bankgarantien weder vertragsgemäß noch zweckmäßig war. Eine einzige Bankgarantie nach endgültiger Prüfung und Vergütung aller Zahlungen (inkl. der Zusatzleistungen) hätte insbesondere eine längere Laufzeit der ersten Bankgarantie (rd. 3,74 Mio. EUR brutto) bedeutet und dementsprechend die Sicherheit der Post AG für den Fall, dass der Totalunternehmer seine ihm aus der Gewährleistung obliegenden Pflichten nicht erfüllt, verlängert.

Der RH empfahl, dem Einbehalt des Haftungsrücklasses nur eine Bankgarantie, die sämtliche Leistungen bzw. Vergütungen betragsmäßig abdeckt, zugrunde zu legen.

- 19.3 Laut Stellungnahme der Post AG sei die Konzernbeschaffungsrichtlinie der Post AG in weiten Teilen strenger als die gesetzlichen Anforderungen. Die Post AG habe in den Verträgen mit dem Totalunternehmer diverse Vorkehrungen getroffen, um im Falle zusätzlicher Leistungen das Risiko unangemessener Preisforderungen des Totalunternehmers zu begrenzen. Eine abschließende Definition aller später noch erforderlichen Leistungen zum Zeitpunkt der Ausschreibung sei kaum darstellbar gewesen. Auch hätte ein systematisches Herauslösen von Leistungen aus dem Totalunternehmerauftrag an Dritte im Rahmen einer gesonderten (vergaberechtlichen) Ausschreibung den Bezugstermin erheblich gefährden können und zu einem komplexen Abgrenzungsbedarf betreffend Verantwortlichkeiten und Haftungen der beteiligten Professionisten geführt. Aufgrund des attraktiven Preisbildes des eigentlichen Hauptauftrags sei es der Post AG möglich gewesen, diese Erweiterungen im Einklang mit dem Vergaberecht beim Totalunternehmer zu beauftragen und trotzdem „in time“ und „in budget“ zu bleiben.

Die Empfehlung des RH, dem Einbehalt des Haftungsrücklasses nur eine Bankgarantie zugrunde zu legen, sei umgesetzt.

- 19.4 Der RH pflichtete der Post AG zwar bei, dass keine abschließende Definition aller später noch erforderlichen Leistungen zum Zeitpunkt der Ausschreibung möglich ist. Er erkannte jedoch Verbesserungspotenzial bei der Definition des Bau-Solls, um nachträgliche Änderungen im Zuge der Ausführung zu vermeiden. Er verwies dazu auf die bei der Abwicklung von zusätzlichen Leistungen (Mehrkostenforderungen) festgestellten Mängel (siehe TZ 17).

Nachhaltiges Bauen

20.1 (1) Die Post AG definierte für die Projektumsetzung die grundlegenden Vorgaben in Bezug auf Nachhaltigkeit. Sie strebte für die Errichtung der Unternehmenszentrale eine Zertifizierung an, um einen bestehenden Kriterienkatalog nutzen zu können und einen transparenten, standardisierten Nachweis für ein nachhaltiges Gebäude zu haben. Die Post AG wandte dafür den Standard der Österreichischen Gesellschaft für Nachhaltige Immobilienwirtschaft (**ÖGNI**)¹² an. Das ÖGNI-Zertifikat sollte u.a. für die Sicherheit der Investoren, die Sichtbarkeit der hohen Qualität des Gebäudes, den Lebenszykluskostengedanken sowie Chancen bei Verkauf und Vermietung im Bereich Nachhaltigkeit Vorteile bieten.

(2) Der Vertrag mit dem Auftragnehmer für die Technisch-Operative Verfahrensbegleitung sah die Themen Nachhaltigkeit, Energieeffizienz und Ökologie als wesentliche Realisierungsaspekte vor. Mittels Gebäudezertifizierung sollten die ökologischen, ökonomischen und soziokulturellen Zertifizierungsziele der ÖGNI in die funktionale Leistungsbeschreibung übertragen werden.

(3) Für die Post AG stellten die Themen Nachhaltigkeit, Energieeffizienz und Ökologie einen wesentlichen Bestandteil für das angestrebte Realisierungsprojekt dar, weshalb diese auch vom Generalplaner umzusetzen waren. In einer Aufsichtsratssitzung legten die Mitglieder daher fest, dass das Bewertungsverfahren für die Generalplanerauswahl mit funktionalen, wirtschaftlichen und nachhaltigen Kriterien zu führen war. Die Festlegung der Kennzahlen dafür erfolgte durch die Post AG. Als äußeres Zeichen und als Zielsetzung für diesen Anspruch strebte die Post AG die Zertifizierung „Silber“ gemäß ÖGNI¹³ unter Berücksichtigung des vorgesehenen Kostenrahmens an. Dafür war ein Gebäude mit Fokus auf eine ausgewogene, intelligente Gebäudeautomatisierung und -steuerung auf Basis folgender Eckpunkte zu entwickeln:

- geringer Primärenergiebedarf aufgrund des Gebäudekonzepts,
- hohe Energieeffizienz des Gebäudes und der Gebäudekomponenten und
- Niedrigstenergiestandard.

Die Post AG entschied sich für die Zertifizierung „Silber“ gemäß ÖGNI und nicht „Gold“, weil sie auf Basis einer Grobeinschätzung, zu der keine Unterlagen vorlagen, mit Mehrkosten von 10 bis 12 % rechnete.

¹² Die ÖGNI zertifizierte nachhaltige Gebäude und Stadtquartiere nach den europäischen Qualitätszertifikaten „Deutsche Gesellschaft für Nachhaltiges Bauen“.

¹³ Damals (2012) waren die Zertifizierungen Gold, Silber und Bronze möglich.

(4) Der Generalplaner hatte laut Vertrag – u.a. mit dem Vorentwurf – Lebenszykluskosten zu berechnen, samt wirtschaftlichen Vorbetrachtungen mittels Variantenstudien auf Basis der Kapitalwertmethode und aller baulich–technisch relevanten Eingangsdaten. Eine solche umfassende Lebenszykluskostenberechnung lag nicht vor; stattdessen lagen Lebenszyklusberechnungen bzw. Variantenstudien lediglich zu Teilbereichen vor. Diese Teilbereiche betrafen die Beleuchtung der Bürobereiche (Vergleichsrechnung zweier technischer Alternativen), eine Gegenüberstellung möglicher Varianten von Urinalen und einen Vergleich des Neubaus mit bzw. ohne 8. Obergeschoß – die Variante ohne 8. Obergeschoß mit Lüftungszentralen am Dach in Form von Außengeräten. Letzterer Vergleich führte zu niedrigeren Investitions– und Lebenszykluskosten aufgrund eines geringeren Bedarfs an Geräten.

(5) Der Totalunternehmer hatte den Auditor für die Zertifizierung zu beauftragen und das Erreichen des Zertifikats zu gewährleisten.

Nach einer Vorzertifizierung im Dezember 2013 erhielt die neue Unternehmenszentrale 2018 die Zertifizierung „Gold“ nach der neuen Auszeichnungslogik der ÖGNI¹⁴, was „Silber“ nach der früheren Logik bedeutete. Im Detail erreichte das Gebäude folgendes Ergebnis (maximaler Erfüllungsgrad 100 %):

- Ökologie 67,1 % (u.a. Treibhauspotenzial, Risiken für die lokale Umwelt, Primärenergiebedarf nicht erneuerbar);
- Ökonomie 82,1 % (u.a. gebäudebezogene Kosten im Lebenszyklus, Drittverwendungsfähigkeit);
- soziokulturelle und funktionale Qualität 66,3 % (u.a. thermischer Komfort im Sommer, Innenraumlufthqualität, visueller Komfort, Sicherung der gestalterischen und städtebaulichen Qualität im Wettbewerb);
- Technik 71,7 % (u.a. Brandschutz; Schallschutz; wärme– und feuchteschutztechnische Qualitäten der Gebäudehülle; Reinigungs– und Instandhaltungsfreundlichkeiten des Baukörpers; Rückbaubarkeit, Recyclingfreundlichkeit, Demontagefreundlichkeit);
- Prozesse 55,1 % (u.a. Qualität der Projektvorbereitung, integrale Planung).

(6) Die Post AG stellte Informationsmaterial für den Umzug und eine kurze Beschreibung der Gebäudeausstattung (z.B. Beleuchtung zentral gesteuert, Tageslichtsensoren, Heizung, Kühlung, Lüftung) für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bereit. Der Großteil der Steuerungen erfolgte zentral, zum Teil konnten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter individuell Steuerungen durchführen, wobei es nach einiger Zeit in vielen Fällen zu überzogenem Energieverbrauch kam.

¹⁴ Während der Projektabwicklung (2015) führte die ÖGNI eine neue Auszeichnungslogik ein; zu den Zertifikaten Bronze, Silber und Gold trat zusätzlich eine neue höchste Bewertungsstufe (Platin) hinzu.

20.2 Der RH beurteilte es positiv, dass die Post AG die neue Unternehmenszentrale nach den europäischen Qualitätszertifikaten „Deutsche Gesellschaft für Nachhaltiges Bauen“ durch die ÖGNI zertifizieren ließ und den Qualitätsstandard „Gold“ erreichte. Der RH vermisste jedoch eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung vor der Entscheidung, welcher Standard (Bronze, Silber, Gold bzw. später auch Platin) erreicht werden sollte, weil eine derartige Entscheidung üblicherweise wesentliche Auswirkungen auf die Ausführung und Kosten von Neubauten und Generalsanierungen hat. Die von der Post AG angeführte Grobschätzung ohne zugehörige Unterlagen, die die Basis der Schätzung belegt hätten, ersetzte keinesfalls eine detaillierte Wirtschaftlichkeitsrechnung.

Der RH kritisierte, dass die Berechnung der Lebenszykluskosten im Leistungsbild des Generalplaners beauftragt war, jedoch nicht umfassend vorgenommen wurde. Nach Ansicht des RH sollte für Investitionsentscheidungen der gesamte Lebenszyklus von Bauprojekten in breiter Perspektive analysiert werden; das betrifft insbesondere Entscheidungen über das architektonische Konzept sowie über die Art, die Qualität und die technische Ausstattung des Gebäudes.

Der RH empfahl, die beauftragten Leistungen (Berechnung der Lebenszykluskosten) grundsätzlich einzufordern, insbesondere weil Lebenszykluskostenberechnungen wesentliche Entscheidungsgrundlagen für nachhaltiges Bauen darstellen.

Der RH hielt fest, dass die Post AG Informationen für die Beschäftigten bereitstellte, dass jedoch keine Evaluierungen des Energieverbrauchs und des Nutzerverhaltens vorlagen.

Der RH empfahl, eine Evaluierung bezüglich des Energieverbrauchs im Zusammenhang mit dem Nutzerverhalten durchzuführen und bei Abweichungen die Beschäftigten gezielt zu informieren.

20.3 Laut Stellungnahme der Post AG sei ausgehend von umfassenden Benchmarks bezogen auf die laufenden Betriebs- und Nebenkosten aus dem Betrieb von Gebäuden mit in Summe rd. 1 Mio. m² das Arbeitspotenzial aus den erfolgten Beauftragungen optimal genutzt worden; die notwendigen Entscheidungsgrundlagen seien effizient und effektiv sichergestellt worden.

Für die Bewertung der laufenden Kosten sämtlicher Energien (Strom, Heizung, Kühlung – Jahresverbräuche) seien einerseits dynamische Gebäude-Simulationsergebnisse bezogen auf sämtliche relevante Gewerke und Anlagen herangezogen und andererseits fundierte Entscheidungsgrundlagen – ergänzt durch Kennzahlen, Erfahrungswerte seitens der Post AG, des Generalplaners und des Österreichischen Instituts für Bauen und Ökologie – erarbeitet worden.

Berechnungen nach Kapitalwert seien für die relevanten Entscheidungsgrundlagen (z.B. Varianten für Kühl- und Heizungssystem) erstellt worden. Die Grundlagen kämen aus den Gebäude-Simulationen, bei denen das gesamte Gebäude im Zusammenspiel hinsichtlich energetischem Bedarf simuliert worden sei. Dies führte zu einem Energy-Design-Schlussbericht.

Im Bereich der Reinigungskosten konnte – bezogen auf die gewählten Materialien und Oberflächen – auf das umfangreiche Benchmarksetting der Post AG zurückgegriffen werden. Eine Planrechnung über alle Betriebskosten und Nebenkosten – im Sinne des Nebenkostenschlüssels für Immobilienverwaltung – für die ersten fünf Jahre sei erstellt worden. Dadurch sei unter Ermittlung des Betriebskostenverteilungsschlüssels die Planakontierung ermittelt worden. Auf eine Kapitalwertberechnung aller laufenden Kosten sei daher bewusst im Sinne der oben angeführten Darstellung verzichtet worden.

- 20.4 Der RH wies darauf hin, dass die angeführten Teilbetrachtungen der Betriebskosten – auch wenn sie wesentliche Bereiche der Lebenszykluskosten wie Energiebedarf und Reinigungsaufwand umfassten – keinen Ersatz für die vom RH empfohlene detaillierte Wirtschaftlichkeitsrechnung als Basis für eine Entscheidung, welcher Standard der Qualitätszertifizierung des Gebäudes (Bronze, Silber, Gold bzw. Platin) angestrebt werden soll, darstellten.

Ferner wies der RH erneut kritisch darauf hin, dass der Generalplaner vertragsgemäß eine umfangreiche Lebenszykluskostenberechnung anzustellen gehabt hätte, was jedoch unterblieb.

Schlussempfehlungen

- 21 Zusammenfassend empfahl der RH der Österreichischen Post AG:
- (1) Für die Abwicklung künftiger Bauvorhaben wären – bevor externe Konsulenten beauftragt werden – vorzugsweise die eigenen Personalressourcen zu nutzen bzw. wäre – im Falle von unzureichendem Know-how in einzelnen Bereichen – zu prüfen, ob es wirtschaftlicher ist, das eigene Know-how in diesen Bereichen zu stärken. (TZ 4)
 - (2) Bei künftigen Projektorganisationen sollten deren Aufbau samt den Aufgaben und Befugnissen der Projektbeteiligten sowie die zugehörigen Prozesse eindeutig definiert sowie so kommuniziert und dokumentiert werden (etwa in einem Organisations- und Projekthandbuch), dass sie allen Projektbeteiligten zweifelsfrei bekannt sein können. (TZ 5)
 - (3) Für eine klare Dokumentation der Entscheidungen in der Projektabwicklung wäre zu sorgen, sodass für alle Projektbeteiligten nachvollziehbar ist, wer welche Entscheidungen traf. (TZ 5)
 - (4) Für die Abwicklung von Bauprojekten sollte u.a. die Häufigkeit der Kontrollen (monatlich oder quartalsweise) sowie die Art und der Umfang für das Reporting des Kosten- und Termincontrollings gesondert festgelegt werden, etwa in einem Organisations- und Projekthandbuch. (TZ 6)
 - (5) Monatliche Soll-Ist-Vergleiche der Termine und Kosten wären durchzuführen. Die jeweiligen Daten – Soll, Ist und Prognose – wären in einem Terminplan mit einer Stichtagsbetrachtung darzustellen. Eine vollständige und monatlich geführte Kostenverfolgung wäre mit Soll-, Ist-, Prognose- sowie Mehr- bzw. Minderkosten mit Stichtagsbetrachtung und Darstellung der Veränderungen zum Budget und zu den Plankosten durchzuführen. (TZ 6)
 - (6) Für zukünftige Bauvorhaben sollten sämtliche durch das Projekt ausgelöste Kosten, auch Beraterkosten etc., für die Genehmigung durch den Aufsichtsrat und den Vorstand ausgewiesen sowie im Laufe der Projektabwicklung von Beginn an gesteuert und kontrolliert werden. (TZ 7)

- (7) Wesentliche Unterlagen, wie die Schätzung des Auftragswerts (um die Zulässigkeit des gewählten Vergabeverfahrens zu belegen und im Falle überhöhter Angebotspreise eine Grundlage für einen Widerruf des Vergabeverfahrens zu haben), die Angebotsöffnung, die Originalangebote sowie die Dokumentation über die Verhandlungen, wären zumindest sieben Jahre geordnet und mit entsprechender Sorgfalt aufzubewahren, auch wenn damit die Minimalfrist von drei Jahren ab Zuschlagserteilung gemäß Bundesvergabegesetz 2018 überschritten wird. (TZ 9)
- (8) Sämtliche zuschlagsrelevante Angebotsbestandteile – z.B. im Rahmen des Vergabeverfahrens bieterseitig zu erstellende Konzepte über die beabsichtigte Art und Weise sowie den Ablauf der Leistungserbringung – sollten vertraglich und damit verbindlich verankert werden, um Zusagen des Bestbieters im Vergabeverfahren später auch einfordern zu können. (TZ 10)
- (9) Der gegenüber dem Leistungsvertrag erhöhte Betrag von rd. 81.000 EUR bei den Zusatzleistungen und ein angemessener Honorarabzug für die unzureichende funktionale Leistungsbeschreibung wären vom Auftragnehmer für die Technisch–Operative Verfahrensbegleitung einzufordern. (TZ 10)
- (10) Die Ermittlung des geschätzten Auftragswerts sollte zum Zeitpunkt der Einleitung des Vergabeverfahrens durchgeführt bzw. aktualisiert werden. Zur Erhöhung der Transparenz sollten die Art des Vergabeverfahrens und die Zuschlagskriterien in den Ausschreibungsunterlagen bekanntgegeben sowie nichtdiskriminierende, transparente und schriftliche Eignungsnachweise von den Bietern eingeholt werden. (TZ 11)
- (11) Die Angebotsfrist wäre für eine fundierte Angebotserstellung und Preiskalkulation entsprechend ausreichend lang festzulegen, in den Ausschreibungsunterlagen wäre ein Ort für die Abgabe der Angebote zu benennen, der Ablauf des Verhandlungsverfahrens und die Anzahl der Bieter, mit denen verhandelt wird, wären bekanntzugeben sowie jene Bieter, mit denen nicht verhandelt wird, zu verständigen. (TZ 11)
- (12) Ausreichende Voruntersuchungen wären anzustellen und eine ausschreibungsreife Planung wäre als Grundlage für die Ausschreibung von Bauleistungen heranzuziehen, um Regie– und Zusatzleistungen zu minimieren und die Bauleistungen zu Wettbewerbspreisen ausführen zu lassen. (TZ 11)
- (13) Die Anwesenheit von Personal der Post AG sollte bei Angebotsöffnungen sichergestellt werden, um die Ordnungsmäßigkeit der Abwicklung des Vergabeverfahrens und dabei insbesondere dessen Transparenz sowie das Vier–Augen–Prinzip im Sinne der Korruptionsprävention zu wahren. (TZ 12)

- (14) Bei Baumaßnahmen an Bestandsgebäuden wäre auf eine den gesetzlichen Vorgaben entsprechende Vorerkundung – insbesondere betreffend den ordnungsgemäßen Umgang mit (gefährlichen) Abfällen – im Sinne des Vorsorgeprinzips und der Nachhaltigkeit zu achten und das Problembewusstsein bei allen Projektbeteiligten durch entsprechende Maßnahmen (umfassende Information) zu schärfen. (TZ 14)
- (15) Im Sinne der proaktiven Wahrnehmung der Bauherrnfunktion sollte verstärkt auf die Einhaltung der Verträge durch Auftragnehmer geachtet und vertraglich ausbedungene Leistungen beim Wechsel oder der Hinzunahme von Subunternehmern sollten eingefordert werden. (TZ 15)
- (16) Die Kalkulationsblätter der Bieter wären mit der Angebotsabgabe bzw. spätestens vor Beginn der Angebotsprüfung zu verlangen und die Offenlegung der positionsweisen Kalkulation (Kalkulationsformblätter laut ÖNORM) vor Zuschlagserteilung wäre in den Leistungsverträgen vorzusehen. (TZ 17)
- (17) Bei der Prüfung und Beauftragung von Zusatzleistungen dem Grunde und der Höhe nach sollte eine entsprechende Dokumentation – im Sinne der Transparenz und Nachvollziehbarkeit – vorgenommen werden. (TZ 17)
- (18) Die Einhaltung der Qualität der vertraglich vereinbarten Leistungen wäre bei der Abwicklung von Bauvorhaben u.a. mittels Qualitätssicherungskonzepten sicherzustellen. (TZ 18)
- (19) Die vertraglich geschuldete Leistung (Identitätsprüfungen) sollte – bspw. durch nachträgliche Überprüfung der Qualität des eingebauten Betons – vom Totalunternehmer eingefordert werden. (TZ 18)
- (20) Betreffend die während der Gebarungsüberprüfung des RH nach wie vor nicht behobenen Mängel wären die Bemühungen und Ressourcen für das Mängelmanagement zu verstärken und die Mängelbehebung wäre zeitnah abzuschließen. (TZ 18)
- (21) Zur Qualitätssicherung in den Bereichen Elektrotechnik und Gebäudetechnik sollte unter Kosten–Nutzen–Aspekten geprüft werden, ob es – im Hinblick auf den Umfang der von der Post AG verwalteten Immobilien und die wiederkehrende Abwicklung von Bauprojekten – nicht wirtschaftlicher wäre, das eigene Know–how in diesen Fachbereichen zu stärken. (TZ 18)
- (22) Die möglichst exakte und frühzeitige Definition (Ausschreibungs– bzw. spätestens Vergabephase) des Bau–Solls wäre sicherzustellen, damit möglichst alle Leistungen dem Wettbewerb unterliegen. (TZ 19)

- (23) Dem Einbehalt des Haftungsrücklasses sollte nur eine Bankgarantie, die sämtliche Leistungen bzw. Vergütungen betragsmäßig abdeckt, zugrundegelegt werden. (TZ 19)
- (24) Die beauftragten Leistungen (Berechnung der Lebenszykluskosten) sollten grundsätzlich eingefordert werden, insbesondere weil Lebenszykluskostenberechnungen wesentliche Entscheidungsgrundlagen für nachhaltiges Bauen darstellen. (TZ 20)
- (25) Eine Evaluierung bezüglich des Energieverbrauchs im Zusammenhang mit dem Nutzerverhalten wäre durchzuführen und bei Abweichungen wären die Beschäftigten gezielt zu informieren. (TZ 20)



**Rechnungshof
Österreich**

Wien, im Oktober 2019

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

Anhang

Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger

Anmerkung: Im Amt befindliche Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger in **Fettdruck**

Österreichische Post AG

Aufsichtsrat

Vorsitz

Ing. Rudolf Kemler

(1. November 2012 bis 15. April 2015)

Dr. Edith Hlawati

(seit 15. April 2015)

Stellvertretung

Dr. Edith Hlawati

(22. April 2010 bis 15. April 2015)

Mag. Edeltraud Stifinger

(seit 15. April 2015)

Vorstand

DI Walter Hitziger

(1. Mai 2004 bis 31. Dezember 2018)

DI Dr. Georg Pölzl

(seit 1. Oktober 2009)

DI Walter Oblin

(seit 1. Juli 2012; 1. Jänner 2019)

DI Peter Umundum

(seit 1. April 2011)

R
—
H

