

**Prüfbericht über
das Vergabewesen bei der VOGEWOSI GmbH**

Bregenz, im September 2006

Inhaltsverzeichnis

Vorlage an den Landtag und die Landesregierung	3
Darstellung der Prüfungsergebnisse	3
Prüfungsgegenstand und Ablauf	4
Zusammenfassung der Ergebnisse	5
1 Rechtliche Rahmenbedingungen	8
1.1 Externer rechtlicher Rahmen	8
1.2 Interne Richtlinien	10
2 Vergabeverfahren	13
2.1 Verfahrens- und Vertragsbedingungen	13
2.2 Verfahrensarten	18
2.3 Vergabeabwicklung	21
3 Führung und Kontrolle	28
3.1 Organisation	28
3.2 Kontrollsysteme	31
4 Bauausführung	33
Abkürzungsverzeichnis	37

Vorlage an den Landtag und die Landesregierung

Der Landes-Rechnungshof hat gemäß Artikel 70 der Landesverfassung dem Landtag und der Landesregierung über seine Tätigkeit und die Ergebnisse seiner Prüfungen zu berichten.

Gemäß § 5 des Gesetzes über den Landes-Rechnungshof in der geltenden Fassung hat der Landes-Rechnungshof nach einer durchgeführten Gebarungsprüfung unverzüglich einen Bericht vorzulegen.

Darstellung der Prüfungsergebnisse

Der Landes-Rechnungshof gibt in diesem Bericht dem Landtag und der Landesregierung einen detaillierten Überblick über die Prüfung des Vergabewesens bei der Vorarlberger gemeinnützigen Wohnungsbau- und Siedlungsgesellschaft mbH.

Er konzentriert sich dabei auf die aus seiner Sicht bedeutsam erscheinenden Sachverhaltsdarstellungen, die Bewertung von Stärken, Schwächen und Risiken sowie die daran anknüpfenden Empfehlungen.

Berichte über die Prüfungen durch den Landes-Rechnungshof erscheinen auf den ersten Blick eher nur Defizite aufzuzeigen. Dies bedeutet aber nicht, dass die Arbeit der geprüften Stellen generell mangelhaft ist, selbst wenn die Darstellung von Stärken aus deren Sicht zu kurz kommt. Vielmehr soll das oft schon vorhandene Bewusstsein über Verbesserungspotentiale und die Umsetzung der gegebenen Empfehlungen dazu beitragen, das anerkannt hohe Leistungsniveau nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit noch zu verbessern.

Bei dem Zahlenwerk wurden gegebenenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen vorgenommen.

Im Bericht verwendete geschlechtsspezifische Bezeichnungen gelten grundsätzlich für Männer und Frauen.

Prüfungsgegenstand und Ablauf

Der Landes-Rechnungshof prüfte von Juni bis August 2006 das Vergabewesen in der Vorarlberger gemeinnützige Wohnungsbau- und Siedlungsgesellschaft mbH (VOGEWOSI). Prüfungsschwerpunkte waren die rechtlichen Rahmenbedingungen, die Abwicklung der Vergabeverfahren, die Organisation und die Kontrollsysteme sowie die Bauausführung.

Die Prüfungsergebnisse wurden der Geschäftsführung der VOGEWOSI am 24. August 2006 zur Kenntnis gebracht. Die VOGEWOSI gab am 5. September 2006 eine Stellungnahme ab, die vom Landes-Rechnungshof in den Prüfbericht eingearbeitet wurde.

Zusammenfassung der Ergebnisse

Zur Errichtung und Instandhaltung von gemeinnützigen Wohnungen vergibt die Vorarlberger gemeinnützige Wohnungsbau- und Siedlungsgesellschaft mbH (VOGEWOSI) jährlich eine Vielzahl an Aufträgen im eigenen Namen oder für Dritte. Sie erfüllt dabei in hohem Maß den gesetzlichen Auftrag leistbaren Wohnraum zu schaffen. Die Anwendbarkeit des Bundesvergabegesetzes auf gemeinnützige Wohnbauträger ist umstritten. Soweit die Auftraggeber dem Bundesvergaberecht unterliegen, hat auch die VOGEWOSI in der Erfüllung des Auftrags diese Rechtsmaterie anzuwenden.

Als Unternehmen im Eigentum der öffentlichen Hand hat die VOGEWOSI jedenfalls gewisse Prinzipien zu beachten. Bis zur gerichtlichen Klärung der Anwendbarkeit des Bundesvergabegesetzes hat die VOGEWOSI die Grundsätze eines fairen und transparenten Verfahrens bei der Auftragsvergabe sicher zu stellen.

Die VOGEWOSI hat im Jahr 2005 ihre eigene Vergaberichtlinie überarbeitet. Diese Richtlinie orientiert sich weitgehend an der ÖNORM A 2050, weicht aber in einzelnen Punkten von dieser ab. Die Abweichungen bzw die eigenen Richtlinien sind den Bietern nicht bekannt.

In den allgemeinen Vertragsbedingungen finden sich einige missverständliche Formulierungen. Zwei Zuschlagskriterien sind in einzelnen Branchen unüblich und unterstützen daher nicht die Auswahl des Bestgebots. Teilweise sollten die Kriterien präziser definiert werden, die interne Beurteilung früherer Leistungen ist als Zuschlagskriterium nicht geeignet.

Die Vergaben werden meist nach dem offenen Verfahren abgewickelt. Auch kleinere Aufträge werden oft über diese aufwendige Verfahrensart vergeben. Wenn nur zwei Angebote eintreffen, wird das offene Verfahren widerrufen und im nicht offenen Modus fortgesetzt. Die weitere Berücksichtigung bereits eingebrachter Angebote wird kritisch beurteilt.

Die Ausschreibungen werden von Mitarbeitern der VOGEWOSI erstellt, bei Heizungs-, Sanitär- und Elektroaufträgen werden externe Fachplaner beauftragt. Die Ausschreibungen enthalten fallweise Positionen, die auf konkrete Produkte abstellen und nicht produktneutral formuliert sind. Die definierten Ausstattungsstandards sind hinsichtlich der einzusetzenden Materialien und Qualitätsstandards zu unpräzise. Auf die Einhaltung der Standards ist verstärkt zu achten.

Die VOGEWOSI ist sich ihrer Marktmacht durchaus bewusst. Die Grundsätze von Gleichbehandlung und Fairness werden nicht immer beachtet.

So werden etwa die Angebote auf Rechenfehler und Plausibilität geprüft. Angebote, die aufgrund von Kalkulationsfehlern nicht plausibel sind, werden nicht ausgeschieden. Stattdessen wird den Bietern fallweise unter Androhung einer Sperre angeboten, zum niedrigen Angebotspreis zu erfüllen. Ebenso werden Bieter wegen Schlechterfüllung bei früheren Aufträgen gesperrt.

Fallweise werden Aufträge nach erfolgter Ausschreibung wesentlich eingeschränkt. Diese Vorgehensweise ist ebenso kritisch zu bewerten wie die nachträgliche Aufteilung von bereits ausgeschriebenen Aufträgen auf mehrere Bieter.

Die Struktur und die Kontrollsysteme der VOGEWOSI unterstützen die effiziente Durchführung der Auftragsvergaben. Für die Planung und Kontrolle von Arbeiten im Bereich Heizung und Sanitär ist die Einrichtung einer zusätzlichen Stelle zu prüfen.

Ein Aufsichtsrat ist eingesetzt. Zur Genehmigung und Kontrolle von Bauaufträgen wurde ein Bauausschuss installiert. Laut Gesellschaftsvertrag sind Geschäfte ab einem Auftragswert von € 50.000 genehmigungspflichtig. In der Praxis werden alle Ausschreibungen dem Bauausschuss zur Entscheidung vorgelegt.

Die Bauausführungen werden durch eigene Mitarbeiter der VOGEWOSI überwacht. Die Bauleitung hat für einen raschen und ordnungsgemäßen Baufortschritt zu sorgen. Die Baukoordination hat demgegenüber auf die Sicherheit und Einhaltung diverser Schutzmaßnahmen zu achten. Durch die Kombination von Bauleitung und Baukoordination können fallweise Interessenskonflikte auftreten.

Die Dokumentation in Baubüchern erfolgt durch die Bauleiter nicht nach einheitlichen Standards. Zur Dokumentation verschiedener Agenden auf der Baustelle und zur Festlegung bestimmter Vorgehensweisen im weiteren Baufortschritt fehlt ein Baubuch, das auf der Baustelle aufliegt und zu dem Bauleiter wie Auftragnehmer Zugang haben.

Kenndaten der Vorarlberger gemeinnützigen Wohnungsbau- und Siedlungsgesellschaft mbH

Unternehmensgegenstand

Errichtung und Verwaltung von Wohnungen im eigenen und fremden Namen, die Schaffung von Wohnungseigentum sowie die Dienstleistung im Datenverkehr für andere gemeinnützige Bauvereinigungen.

Ausgewählte Kennzahlen

In Tausend €

	2003	2004	2005*
Umsatzerlöse	51.467	53.420	62.122
Aktivierte Verwaltungskosten	1.542	1.188	1.122
Sonstige betriebliche Erträge	8.943	9.328	9.640
Abschreibungen	11.259	11.525	11.616
Kapitalkosten	11.327	8.785	8.426
Instandhaltungskosten	16.991	17.571	18.271
Verwaltungskosten	4.979	5.504	5.178
Betriebskosten	12.451	13.202	13.969
Aufwendungen für Sondereinrichtungen	172	166	131
Aufwendungen aus dem Verkauf von Grundstücken des Umlaufvermögens	3.247	0	0
Sonstige betriebliche Aufwendungen	4.312	4.194	4.442
Zinserträge	1.085	1.070	1.403
Zinsaufwendungen	686	432	646
Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit	8.403	10.849	11.608
Auflösung sonstiger Rücklagen	2.353	1.655	2.003
Zuweisung sonstige Rücklagen	5.611	7.223	7.197
Zuweisung Gewinnrücklagen	1.300	1.400	2.400
Bilanzgewinn	3.845	3.882	4.014
Wohnungen im Eigentum der VOGEWOSI	12.688	12.757	12.799
Durch die VOGEWOSI verwaltete Wohnungen im Eigentum Dritter	2.281	2.336	2.405
Bebauungsfähiger Grundstücksbestand (in T m ²)	220	223	231
Bauvolumen Neubau (in Mio €)	14,7	11,9	12,6
Bauvolumen Großinstandsetzungen (in Mio €)	7,1	7,2	10,6
Mitarbeiter	51	52	53
Vergaben nach dem offenen Verfahren	189	188	248
Vergaben nach dem nicht offenen Verfahren	77	62	70

* Daten für 2005 vorbehaltlich der gesetzlichen Prüfung durch den Revisionsverband und Genehmigung durch den Aufsichtsrat bzw die Generalversammlung

Quelle: VOGEWOSI

1 Rechtliche Rahmenbedingungen

1.1 Externer rechtlicher Rahmen

Die Anwendbarkeit des Bundesvergabegesetzes auf gemeinnützige Wohnbauträger ist umstritten. Als Unternehmen im Eigentum der öffentlichen Hand hat die Vorarlberger gemeinnützige Wohnungsbau- und Siedlungsgesellschaft mbH (VOGEWOSI) jedenfalls gewisse Prinzipien zu beachten. Bis zur gerichtlichen Klärung der Anwendbarkeit des Bundesvergabegesetzes sollte die VOGEWOSI die Grundsätze eines fairen und transparenten Verfahrens bei der Auftragsvergabe sicherstellen.

Situation

Die VOGEWOSI ist eine gemeinnützige Wohnbaugesellschaft im Eigentum des Landes und verschiedener Gemeinden. Die VOGEWOSI hat primär die Aufgabe, Wohnungen im eigenen und fremden Namen zu errichten und zu verwalten. Zur Erfüllung dieser Aufgaben vergibt die VOGEWOSI zahlreiche Aufträge an externe Auftragnehmer.

Bundesvergabegesetz Mit 1. Februar 2006 trat das neue Bundesvergabegesetz 2006 (BVergG) in Kraft und ersetzte das bis dahin geltende BVergG 2002. Das BVergG 2006 regelt die Vergabe von Aufträgen durch öffentliche Auftraggeber. Öffentliche Auftraggeber sind im Wesentlichen die Gebietskörperschaften sowie Einrichtungen, die

- zu dem Zweck gegründet wurden, im Allgemeininteresse liegende Aufgaben nicht gewerblicher Art zu erfüllen,
- zumindest teilrechtsfähig sind und
- aus öffentlichen Mitteln finanziert werden oder hinsichtlich ihrer obersten Organe aus Mitgliedern bestehen, die von Gebietskörperschaften ernannt worden sind.

Die Anwendbarkeit des BVergG auf gemeinnützige Wohnbauträger und Bauvereinigungen mit Mehrheitsbeteiligung der öffentlichen Hand ist in der juristischen Literatur umstritten. In einer gerichtlichen Entscheidung wurde diese Frage verneint. Der UVS Vorarlberg hat in einer Entscheidung vom August 2006 festgestellt, dass die VOGEWOSI nicht dem Bundesvergabegesetz unterliegt. Höchstgerichtliche Judikatur liegt bisher nicht vor.

Wird die VOGEWOSI im Namen und auf Rechnung einer Gemeinde oder eines anderen öffentlichen Auftraggebers tätig, wie dies zB bei der Übernahme von Betreuungsprojekten der Fall ist, dann hat die VOGEWOSI das BVergG ohne Einschränkungen anzuwenden.

WGG

Als gemeinnützige Wohnbaugesellschaft unterliegt die VOGEWOSI mit ihren Bauprojekten dem Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz (WGG). Das Gesetz regelt die inneren und äußeren Rechtsverhältnisse von gemeinnützigen Bauvereinigungen. Neben der Gleichbehandlung ist die Kostendeckung ein wichtiges Prinzip des WGG. Nach diesem Prinzip haben gemeinnützige Bauvereinigungen für die Gebrauchsüberlassung oder Eigentumsübertragung ein angemessenes Entgelt zu vereinbaren. Dieses Entgelt hat sich an den Aufwendungen für die Bewirtschaftung der Baulichkeiten zu orientieren.

Neben dem WGG hat die VOGEWOSI die nach diesem Gesetz ergangenen Verordnungen des Bundesministers für wirtschaftliche Angelegenheiten zu beachten. Es sind dies vor allem die Entgeltrichtlinienverordnung, die Prüfungsrichtlinienverordnung und die Gebahrungsrichtlinienverordnung.

WEG

Bei einzelnen Anlagen wurden Wohnungen an die bisherigen Mieter verkauft. Ferner hat die VOGEWOSI in den 60er und 70er Jahren Eigentumswohnungen errichtet. Soweit die VOGEWOSI als Hausverwalter von Wohnanlagen mit Eigentumswohnungen auftritt, unterliegt sie mit dieser Verwaltung dem Wohnungseigentumsgesetz (WEG). Hinsichtlich der Auftragsvergabe sieht das WEG vor, dass der Verwalter für Erhaltungsarbeiten, die über die laufende Instandhaltung hinausgehen, und für größere Verbesserungsarbeiten mindestens drei Angebote einzuholen hat.

Wohnbauförderung

Die Förderung von Wohnungen durch die öffentliche Hand erfolgt nach dem Wohnbauförderungsgesetz des Landes. Nach den Wohnbauförderrichtlinien müssen die Bauausführungen dem ökologischen Wohnbau gerecht werden. Darüber hinaus dürfen die Gesamterichtungskosten im Bereich des gemeinnützigen Mietwohnungsbaus einen Betrag von € 1.600 pro Quadratmeter nicht übersteigen. In Ausnahmefällen werden geringfügige Überschreitungen dieses Betrags um maximal zehn Prozent zugelassen, wenn diese auf besondere Umstände des Einzelfalls – zB unerlässliche Pilotierungen – zurückzuführen sind.

Bewertung

Für die Anwendbarkeit des Bundesvergabegesetzes auf Auftragsvergaben durch die VOGEWOSI sprechen einige Argumente. Als dem WGG unterliegender Wohnbauträger erfüllt die Gesellschaft zweifellos im Allgemeininteresse liegende Aufgaben. Der strittige Punkt liegt in der Beurteilung, ob diese Aufgaben gewerblicher Art sind oder nicht. Darüber hinaus steht die VOGEWOSI zu 100 Prozent im Eigentum von Gesellschaftern, die ihrerseits als öffentliche Auftraggeber zu qualifizieren sind.

Solange die Frage der Anwendbarkeit des BVergG nicht durch höchstgerichtliche Entscheidungen verbindlich geklärt ist, kann die VOGEWOSI die Vergabeverfahren nach eigenen Richtlinien abwickeln.

Als Unternehmen im Eigentum der öffentlichen Hand hat die VOGEWOSI nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs bei der Vergabe von Aufträgen dennoch bestimmte Prinzipien zu berücksichtigen. Diese Grundsätze sind im § 19 BVergG 2006 festgeschrieben und betreffen vor allem die Gleichbehandlung und Fairness gegenüber den Bietern. In diesem Sinne hat die VOGEWOSI bis zur gerichtlichen Klärung der Frage der Anwendbarkeit des BVergG jedenfalls die Grundsätze eines fairen und transparenten Verfahrens bei der Auftragsvergabe zu gewährleisten.

Stellungnahme

Die Grundsätze der Gleichbehandlung und der Fairness werden durch die Anwendung der ÖNORM A 2050 in hohem Maße sichergestellt. Die in den Vergaberichtlinien der VOGEWOSI festgelegten Abweichungen von der ÖNORM sind damit zu begründen, dass die Gesellschaft zur Erfüllung des Gesellschaftszwecks (leistbare Mieten) privatwirtschaftlich agieren muss und dies eine gewisse Flexibilität erfordert. Die gesetzlich festgelegten Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit (§ 23 WGG) werden dabei ebenfalls in einem hohen Maß erfüllt.

Kommentar L-RH

Die Argumentation der VOGEWOSI ist nachvollziehbar. Trotzdem sind für ein Unternehmen im Eigentum der öffentlichen Hand die Prinzipien des Vergaberechts nicht nur in einem hohen Maß sondern grundsätzlich zu erfüllen.

1.2 Interne Richtlinien

Für die Vergabe von Bauaufträgen wurde eine eigene Richtlinie erarbeitet, die sich weitgehend an der ÖNORM A 2050 orientiert. Dadurch wird eine standardisierte Abwicklung der Vergabeverfahren gewährleistet. Für die Bieter ist der Verfahrensablauf allerdings nicht transparent, da die Richtlinie ihnen gegenüber nicht offen gelegt wird.

Situation Vergaberichtlinien und ÖNORM A 2050

Im Jahr 1995 hat die VOGEWOSI erstmals eigene Richtlinien für die Vergabe von Bauaufträgen in Kraft gesetzt. Diese sahen eine öffentliche Ausschreibung bei Neubauten und größeren Instandsetzungen vor. Ausnahmen davon wurden für diverse Planungsleistungen sowie für Aufträge festgelegt, für deren Ausführung „in Vorarlberg nur eine beschränkte Anzahl von Unternehmen zur Verfügung steht“. Ebenso konnte eine öffentliche Ausschreibung bei Verdacht auf Absprachen unterbleiben. Die Abwicklung des Verfahrens war in Grundzügen geregelt.

Im Jahr 2005 hat die VOGEWOSI ihre Vergaberichtlinien überarbeitet und ab dem Frühjahr 2006 neue Richtlinien in Kraft gesetzt. Diese orientieren sich weitgehend an der ÖNORM A 2050, die verfahrensrechtliche Standards für die Vergabe von Aufträgen enthält. In einigen Punkten statuiert die Richtlinie auch Abweichungen von der ÖNORM. Beispielsweise sind nach ÖNORM mindestens zwei Angebote erforderlich, die Richtlinien fordern drei Angebote. Werden nur zwei Angebote abgegeben, wird die Ausschreibung im offenen Verfahren widerrufen und das Verfahren als nicht offenes Verfahren fortgeführt. Durch eine Bestimmung der Richtlinie behält sich die VOGEWOSI das Recht vor, eine Ausschreibung zu widerrufen, wenn eine vorgegebene Kostenobergrenze nicht eingehalten werden kann. Schließlich ist in der Richtlinie festgehalten, dass Dritte – und somit potenzielle Auftragnehmer – aus dieser keine Rechte ableiten können.

ÖNORM B 2110

Die Ausschreibungsunterlagen enthalten die Allgemeinen Vorbemerkungen und die Allgemeinen Vertragsbedingungen für Auftragnehmer der VOGEWOSI. Diese Texte verweisen in weiten Bereichen auf die ÖNORM B 2110. Diese ÖNORM enthält allgemeine Vertragsbestimmungen für Bauleistungen. So werden beispielsweise die Beschaffung und Bereitstellung diverser Pläne und Baustelleneinrichtungen geregelt.

Bewertung

Die Anwendung eigener Richtlinien stellt sicher, dass die Abwicklung von Bauvergaben standardisiert abläuft. Die Vergaberichtlinien aus dem Jahr 1995 waren nicht ausreichend, um die Grundsätze der Transparenz und der Gleichbehandlung der Bieter sicher zu stellen.

Die überarbeiteten Richtlinien sind konkreter und garantieren durch den Bezug auf die ÖNORM A 2050 ein Mindestmaß an Gleichbehandlung und Fairness gegenüber den Bietern. Da die ÖNORMEN nicht rechtsverbindlich sind, ist ein Abgehen von einzelnen Bestimmungen zulässig. Grundsätzlich dienen diese Änderungen dem Vorteil der VOGEWOSI. In einzelnen Punkten erfolgt eine Verschärfung gegenüber den Vorgaben der ÖNORM. Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs sind aber beispielsweise hinsichtlich der erforderlichen Mindestanzahl an gültigen Angeboten die Vorgaben der ÖNORM ausreichend.

Mangels Veröffentlichung besteht bei diesen Richtlinien den Bietern gegenüber keine ausreichende Transparenz. Der Landes-Rechnungshof bemängelt, dass die Bieter keine Information über die definierte Vorgehensweise bei Auftragsvergaben haben.

Die Richtlinie bietet ebenso wie die ÖNORM A 2050 nur einen eingeschränkten Rechtsschutz. Der Bieter und Auftragnehmer kann bei Verstößen lediglich Schadenersatz auf dem Zivilrechtsweg erlangen, was ein hohes Prozessrisiko und Beweisschwierigkeiten mit sich bringt. Ein eigenes Rechtsschutzsystem, wie es im BVergG und im Vergabenachprüfungsgesetz des Landes statuiert ist, besteht nicht.

Die ÖNORM B 2110 definiert einen allgemein anerkannten Standard für die Abwicklung von Bauaufträgen. Die Orientierung an diesem Standard durch die VOGEWOSI ist nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs zu begrüßen.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, die internen Vergaberichtlinien auf Übereinstimmung mit den Grundprinzipien von Fairness und Gleichbehandlung zu prüfen.

Weiters empfiehlt der Landes-Rechnungshof, die internen Vergaberichtlinien den Bietern gegenüber transparent zu machen.

Stellungnahme

Der Empfehlung des Landes-Rechnungshofs, die internen Vergaberichtlinien gegenüber den Bietern transparent zu machen, wird nachgekommen. Die internen Vergaberichtlinien werden hinsichtlich dieses Erfordernisses überarbeitet.

2 Vergabeverfahren

2.1 Verfahrens- und Vertragsbedingungen

Die allgemeinen Vertragsbestimmungen beziehen sich in weiten Bereichen auf Regelungen der ÖNORMEN. Durch Abweichungen und Ausschlussbestimmungen sind die Texte teilweise missverständlich. Zwei Zuschlagskriterien sind in einzelnen Branchen nicht üblich, die Bewertungsmethoden bewirken eine verstärkte Gewichtung des Preiskriteriums.

Situation

In den allgemeinen Vorbemerkungen werden die Vorgaben für die Abwicklung der Vergabe genannt. Ferner finden sich verschiedene Bestimmungen, etwa ob Bietergemeinschaften oder Teilangebote zulässig sind. In den Formulierungen werden durchwegs die Fachausdrücke des Vergaberechts verwendet. So finden sich beispielsweise Ausdrücke wie Alternativangebot oder wirtschaftliche Leistungsfähigkeit. Auch in der sonstigen Kommunikation gegenüber den Bietern wie etwa in der Angebotseröffnung bedient sich die VOGEWOSI der vergaberechtlichen Terminologie.

In den allgemeinen Vorbemerkungen erklärt die VOGEWOSI als Maßstab für die Abwicklung von Vergaben grundsätzlich die internen Richtlinien der Gesellschaft für gültig. Die Richtlinie orientiert sich „im Wesentlichen an der ÖNORM 2050, Fassung vom 1.3.2000“. Ferner heißt es an dieser Stelle, der Bieter könne daraus keinerlei Rechte ableiten.

Die Bestimmungen zur Vollständigkeit des Angebots legen fest, dass mangels Nennung eines Fabrikats durch den Bieter das in der Ausschreibung genannte Produkt als angeboten gilt. Falls der Bieter zwar ein eigenes Produkt nennt, dieses aber nicht gleichwertig ist, so gilt laut dieser Bestimmung ebenfalls das in der Ausschreibung genannte Produkt als angeboten. Der Angebotspreis wird in der Bestimmung nicht erwähnt, soll aber offensichtlich gleich bleiben.

Allgemeine Vertragsbedingungen

In den allgemeinen Vertragsbedingungen werden grundsätzliche Vertragsinhalte statuiert. Die Anwendbarkeit der ÖNORMEN A 2050 und 2051 wird in Punkt 1 Absatz 3 ausdrücklich ausgeschlossen.

In weiterer Folge werden einzelne Abweichungen von der ÖNORM B 2110 festgeschrieben. So haben die Auftragnehmer etwa selbst für Bau- und Wasserstrom zu sorgen. Ferner wird den Bietern abweichend von der ÖNORM B 2110 ein Deckungsrücklass von zehn Prozent bei Teilrechnungen sowie ein Haftungsrücklass in Form einer abstrakten Bankgarantie in Höhe von fünf Prozent des geprüften Schlussrechnungsbetrags vorgeschrieben. Als Gewährleistungsfrist werden grundsätzlich drei Jahre vereinbart, für Isolierverglasung, Dacheindeckung und Feuchtigkeitsisolierung beträgt die Gewährleistungsfrist hingegen fünf Jahre.

Überschreitet der Auftragnehmer den vereinbarten Zeitplan, dann muss er ein Pönale von 0,5 Prozent der Auftragssumme, mindestens jedoch € 50 pro Tag, leisten.

Zuschlagskriterien

Unter Punkt 8 der allgemeinen Vorbemerkungen werden die Zuschlagskriterien und deren Gewichtung festgelegt. Die VOGEWOSI differenziert bei den Zuschlagskriterien nach dem zu vergebenden Auftrag.

Bei planerischen und konzeptiven Aufgaben werden die Kriterien Materialkosten mit 55 Prozent, Honorarhöhe mit 35 Prozent und die Einschätzung der bisherigen Zusammenarbeit mit zehn Prozent gewichtet. Unter Materialkosten sind jene Angaben des Bieters zu verstehen, die dieser auf Basis von planerischen Vorleistungen der VOGEWOSI grob abgeschätzt hat. Welche Materialien zu verwenden sind, ist dabei weitgehend vorgegeben.

Der Spielraum des Bieters liegt beispielsweise bei Statikberechnungen im Konstruktionssystem der Decke. Die detaillierten Berechnungen sind Gegenstand des zu vergebenden Auftrags. Die Einschätzung der bisherigen Zusammenarbeit erfolgt durch die Mitarbeiter der VOGEWOSI anhand eines Schulnotensystems.

Bei Aufzügen werden neben dem Preis (50 Prozent) die Kriterien Wartungs- und Servicekosten (5 Prozent), Verfügbarkeit des Servicedienstes (15 Prozent), Entfernung des Ersatzteillagers (15 Prozent) und die Anzahl der Servicetechniker (15 Prozent) für die Beurteilung der Angebote herangezogen.

Bei allen übrigen Gewerken kommen die Kriterien Preis (94 Prozent), Erhöhung des Haftrücklasses (2 Prozent), Verlängerung der Gewährleistung (2 Prozent) und Personen in Ausbildungsverhältnissen (2 Prozent) zur Anwendung.

In den allgemeinen Vorbemerkungen ist die Bewertungsmethode ausgeführt. In der Reihung der Angebote erhält das beste Angebot jeweils die maximale Prozentzahl pro Kriterium. Die anderen Angebote erhalten entsprechend dem Verhältnis zum besten Gebot weniger Prozent. Anschließend werden die Prozentzahlen aller Kriterien zusammengezählt. Das Angebot, das die höchste Summe aller Prozentzahlen hat, gilt als Bestgebot.

Laut der Berechnungsformel in den allgemeinen Vorbemerkungen wird bei den Kriterien Erhöhung des Haftrücklasses und Verlängerung der Gewährleistungsfrist die vertraglich vorgeschriebene Leistung miteinbezogen. Bietet ein Unternehmer beispielsweise als Bestbieter zwölf zusätzliche Monate Gewährleistungsfrist, so erhält er dafür die vorgesehenen zwei Prozent. Ein anderer Bieter der über die vertraglich vorgesehenen 36 Monate hinaus keine Gewährleistung bietet, erhält 1,5 Prozent die sich aus dem Verhältnis 36 zu 48 ergeben.

Für die Bewertung des Kriteriums Personen in Ausbildungsverhältnissen wird die Gesamtzahl der Mitarbeiter der Zahl der Personen in Ausbildungsverhältnissen in einem Unternehmen gegenübergestellt. Unschärfen können bei Unternehmen entstehen, die mehrere Niederlassungen betreiben und/oder mehrere Geschäftsfelder bedienen. So wurden bei einem Unternehmen, das Baumeister-, Zimmerer- und Tischlerarbeiten anbietet, die Zahl aller Lehrlinge und aller Mitarbeiter im Unternehmen bei einem Zimmererangebot ausgewiesen.

In einzelnen Branchen wie etwa der Spenglerei wird praktisch nie ein zusätzlicher Haftrücklass oder die Verlängerung der Gewährleistungsfrist angeboten.

Bewertung

Die Definition von allgemeinen Vertragsbedingungen und Vorbemerkungen unterstützt die Transparenz und Klarheit der Rahmenbedingungen für die Ausführung eines Auftrags. Durch die Verwendung der vergaberechtlichen Terminologie kommt die Nähe zum Vergaberecht zum Ausdruck. Damit ist aber auch die Beachtung der Grundprinzipien wie Gleichbehandlung und Fairness verbunden, die es einzuhalten gilt.

Die in den Vertragsbedingungen enthaltenen Abweichungen von der ÖNORM B 2110 begünstigen den Auftraggeber. Der Landes-Rechnungshof erachtet die Vertragsbestimmung, nach der bei mangelnder Gleichwertigkeit das in der Ausschreibung genannte Produkt als angeboten gilt, für sittenwidrig und nicht dem Gebot der Fairness entsprechend. Durch diese Bestimmung wird der Bieter gezwungen, ein Produkt zu einem Preis zu verwenden, den er nicht kalkulieren konnte und so nicht angeboten hat.

Der Hinweis, dass die eigene Richtlinie sich an der ÖNORM 2050 orientiert und dass zugleich die Anwendbarkeit der ÖNORMEN 2050 und 2051 ausgeschlossen ist, ist für den juristisch nicht geschulten Bieter unter Umständen missverständlich. Die Bemerkung, dass der Bieter keine Rechte aus der Anwendung ableiten kann, ist ebenfalls missverständlich. Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs kann nicht einerseits ein Sorgfaltsmaßstab wie er in den ÖNORMEN definiert ist, vereinbart werden und zugleich seine Anwendung insofern ausgeschlossen werden, als keine Rechte daraus ableitbar sind.

Die Zuschlagskriterien sind nur dort für die Auswahl des Bestgebots geeignet, wo sie branchenübliche Leistungen betreffen. Hingegen sind sie in Branchen wie beispielsweise der Spenglerei, in denen Haftungsrücklässe oder Verlängerung der Gewährleistungsfrist unüblich sind, als Scheinkriterien zu beurteilen, die nicht zur Auswahl des Bestgebots beitragen können.

Die Berücksichtigung einer subjektiven Erfahrung aus früheren Kooperationen ist als Zuschlagskriterium untauglich, da sie nichts über die Qualität des konkreten Angebots in Relation zum auszuführenden Gewerk aussagt. Ebenso ist nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs das Kriterium der Materialkosten bei statischen Berechnungen nicht geeignet, ein Bestgebot zu identifizieren. Wird eine solche erste Berechnung als Kriterium gewählt, so werden von den Bietern relativ hohe Vorleistungen gefordert.

Die Berechnungsmethode bei den Kriterien Erhöhung des Haftungsrücklasses und Verlängerung der Gewährleistungsfrist bewirkt eine Gewichtsverlagerung zum Preiskriterium, das mit 94 Prozent ohnehin bereits sehr hoch bewertet ist.

Die Berücksichtigung von Personen in Ausbildungsverhältnissen ist aus volkswirtschaftlichen Überlegungen heraus zu begrüßen. Zugleich ist durch die Ausschreibungsunterlagen in diesem Punkt jedoch nicht sichergestellt, dass die Angaben der Bieter vergleichbar sind.

Insgesamt sind die Zuschlagskriterien so zu wählen, dass in einer objektiven Form die Auswahl des wirtschaftlich günstigsten Angebots möglich ist. Dazu ist notwendig, dass das Kriterium branchenüblich ist und die Gewichtung so gewählt wird, dass eine Umreihung aufgrund des Kriteriums realistisch möglich ist.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, die allgemeinen Vertragsbestimmungen zu überarbeiten.

Weiters empfiehlt der Landes-Rechnungshof, die Zuschlagskriterien so zu definieren, dass eine Auswahl des Bestgebots anhand von auftragsbezogenen Aspekten ermöglicht wird.

Stellungnahme

Kernaufgabe der VOGEWOSI ist es, sozial und finanziell schwächeren Bevölkerungsschichten in Vorarlberg kostengünstige und auf Dauer leistbare Wohnungen zur Verfügung zu stellen. Zur Verwirklichung dieses Ziels spielt das Kriterium des Preises eine zentrale Rolle in der Unternehmensstrategie. Eine Zulassung weiterer Kriterien darf dieses Ziel nicht gefährden und muss vor allem vollziehbar sein.

Das Kriterium der Bewertung früherer Leistungen bei der Bewertung von Statikofferten wurde bereits gestrichen.

Angebote mit nicht gleichwertigen Produkten werden in Zukunft gemäß ÖNORM A 2050 ausgeschieden.

Die Verwendung der als nicht branchenüblich bezeichneten Kriterien in den Ausschreibungen widerspricht unserer Ansicht nach nicht den Grundsätzen von Fairness und Wettbewerb. Eine Herausnahme dieser Kriterien, bei gleichzeitiger Verwendung anderer vollziehbarer Kriterien wird jedoch geprüft.

Die bestehende Formulierung zur Anwendbarkeit der ÖNORM A 2050 in den Ausschreibungen wird geändert.

2.2 Verfahrensarten

Die VOGEWOSI wählt meist das offene Verfahren. Dadurch wird einerseits ein größtmöglicher Wettbewerb gewährleistet, andererseits ist damit aber ein relativ hoher Aufwand verbunden. Die Praxis, offen ausgeschriebene Verfahren zu widerrufen und die eingelangten Angebote im nicht offenen Verfahren weiter zu verwenden, ist zu ändern.

Situation Verwendete Verfahrensarten

Die VOGEWOSI schreibt abgesehen von wenigen Ausnahmen alle Gewerke im offenen Verfahren nach dem Bestbieterprinzip aus. Bei dieser Verfahrensart kann jeder, der die erforderlichen Befähigungsnachweise erbringt, an der Ausschreibung teilnehmen. In den internen Richtlinien ist zwar vorgesehen, dass Aufträge bis zu einem Auftragswert von € 10.000 im nicht offenen Verfahren ohne öffentliche Bekanntmachung vergeben werden können. In der Praxis schreibt die VOGEWOSI aber meist auch derartige kleinere Aufträge offen aus, sofern sie nicht als Kleininstandsetzungen oder Reparaturen über Rahmenvereinbarungen vergeben werden. Im Jahr 2005 wurden insgesamt 248 offene und 70 nicht offene Ausschreibungen durchgeführt.

Bei Planungsaufträgen wird das Verhandlungsverfahren ohne vorherige Ankündigung gewählt. In diesem Fall lädt die VOGEWOSI potenzielle Auftragnehmer zur Angebotslegung ein.

Anhängeverfahren

Fallweise behält sich die VOGEWOSI vor, zu denselben Konditionen weitere Aufträge zu erteilen. Diese Vorgehensweise wurde vor allem dann gewählt, wenn mehrere Wohnblöcke verteilt auf mehrere Bauabschnitte errichtet werden. Ferner werden derartige Aufträge auch bei dringenden Reparatur- und Instandsetzungsarbeiten vergeben. Eine separate Ausschreibung der Leistungen erfolgt in diesen Fällen nicht. Auf Basis eines Auftrags für eine Anlage in Hard wurde auf diesem Weg die Sanierung des Dachs einer Wohnhausanlage in Bregenz mit einem Auftragswert von rund € 52.000 abgewickelt. Begründet wurde dies von der VOGEWOSI mit der Verhinderung weiterer Schäden.

Fortgesetzte Verfahren

Liegen zum Zeitpunkt der Angebotsöffnung in einem offen ausgeschriebenen Verfahren nur zwei Angebote vor, so werden diese nicht geöffnet. Das Verfahren wird widerrufen und als nicht offenes Verfahren fortgesetzt. Die internen Richtlinien legen dazu fest: „Die Ausschreibung ist sodann zwingend zu widerrufen und das Verfahren gemäß Punkt 2.2 fortzusetzen.“ Der Punkt 2.2 betrifft das nicht offene Verfahren ohne öffentliche Bekanntmachung. Auf den voraussichtlichen Auftragswert wird dabei keine Rücksicht genommen. Beispielsweise wurde ein Auftrag um rund € 220.000 im nicht offenen Verfahren fortgesetzt.

In der Praxis werden die eingereichten Angebote im nicht offenen Verfahren berücksichtigt. Zusätzlich werden jene Unternehmen, die zwar die Ausschreibungsunterlagen abgeholt haben, aber kein Angebot gelegt haben telefonisch kontaktiert und eingeladen, doch noch ein Angebot zu legen. Bislang konnte durch diese Vorgehensweise mindestens die Anzahl von drei Angeboten erreicht werden. Diese Angebote werden dann geöffnet und nach den Kriterien gereiht. Auf dieser Basis wird der Auftrag vergeben.

Bei einer Vergabe einer Blitzschutzanlage bei einem Wohnhaus in Bludenz erfolgte die Öffnung, obwohl nur zwei Angebote vorlagen. In den Bauausschussprotokollen findet sich dazu die Aussage: „Wegen der Dringlichkeit und der Tatsache, dass die Fa [...] unter den Bieter war und dadurch ein niedriges Preisniveau erwartet werden konnte, wurde die Angebotsöffnung dennoch vorgenommen.“

Bei der Vergabe der Heizanlage in einer Wohnhausanlage in Hard im Jahr 2003 lagen nur zwei Angebote vor, weshalb die VOGEWOSI das Ausschreibungsverfahren widerrufen wollte. Ein Bieter verlangte sein Angebot mit der Begründung zurück, er habe einen Rechenfehler in seinem Angebot. Die VOGEWOSI verweigerte daraufhin die Rückgabe und öffnete die beiden Angebote doch. Der Angebotspreis wurde um rund 18 Prozent nach oben korrigiert und der Auftrag an den betreffenden Bieter vergeben.

Rahmenvereinbarungen

Neben den Aufträgen für Neubauten und Großinstandsetzungen holt die VOGEWOSI einmal jährlich Angebote für kleinere Instandsetzungsarbeiten ein. Dabei werden Regiestundensätze und in ausgewählten Bereichen Sätze für bestimmte Leistungstypen abgefragt. Die VOGEWOSI bedient sich dabei des nicht offenen Verfahrens ohne vorherige Bekanntmachung. Das bedeutet, dass Unternehmen von der VOGEWOSI ausgewählt und angeschrieben werden. Interessierte Unternehmen können jederzeit ein Angebot für Regieleistungen legen und auf diesem Weg in den Anbieter-Pool für Kleininstandsetzungen und Reparaturen aufgenommen werden.

In der Regel werden mit allen anbietenden Unternehmen Rahmenvereinbarungen getroffen. Erscheinen einzelne Positionen in den Angeboten überhöht, so werden die Positionen unter Hinweis auf die marktüblichen Preise nachverhandelt. Auf Basis der Rahmenvereinbarungen werden im Jahresverlauf Arbeiten direkt vergeben. Sind Leistungen zu erbringen, die nicht in den Rahmenvereinbarungen enthalten sind, so werden unterjährig nochmals Angebote zu Kleininstandsetzungen oder Reparaturen eingeholt und die Aufträge in Form von Direktvergaben vergeben.

Die VOGEWOSI hat für das Jahr 2006 rund 360 Rahmenvereinbarungen mit Unternehmen aus knapp 30 Kategorien abgeschlossen. In Summe liegt das Volumen dieser Kleinaufträge pro Jahr bei rund € 1,8 Mio.

Bewertung

Die Vergabe nach dem offenen Verfahren gewährleistet einen größtmöglichen Wettbewerb. Zugleich ist diese Verfahrensart relativ aufwendig durchzuführen. Die Richtlinien der VOGEWOSI sehen deshalb auch die Möglichkeit anderer Verfahrensarten bei kleineren Auftragsvolumina vor. Diese Möglichkeit wird bislang nicht ausreichend genutzt.

Der Landes-Rechnungshof beurteilt die Fortsetzung von offenen Verfahren als nicht offene Verfahren sehr kritisch. Wird ein Verfahren widerrufen, so ist die weitere Verwendung der bereits eingelangten Angebote in einem anderen Verfahren nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs wettbewerbsverzerrend. Vielmehr wäre eine neuerliche Ausschreibung durchzuführen und nur die daraufhin einlangenden Angebote zu bewerten. Die inkonsequente Vorgehensweise beim Widerruf von Verfahren ist nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs nicht korrekt.

Die Möglichkeit von Anhangeaufträgen ohne Ankündigung in der Erstausschreibung ist ebenfalls kritisch zu beurteilen. Die Vorgehensweise verhindert den Wettbewerb. Die VOGEWOSI hat in der jüngeren Vergangenheit von dieser Möglichkeit jedoch wenig Gebrauch gemacht.

Rahmenvereinbarungen bieten den Vorteil, dass der Auftraggeber einen Überblick über die Marktsituation erhält. Zugleich ermöglichen sie eine rasche Auftragsvergabe. Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs sollten jedoch nur die besten Angebote zu einer Rahmenvereinbarung führen. Derzeit erfolgt keine derartige Selektion. Die Zahl der Vereinbarungen ist daher auch schwer überschaubar.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, den Einsatz anderer Verfahrensarten neben dem offenen Verfahren zu prüfen.

Weiters empfiehlt der Landes-Rechnungshof, bei Widerruf von Ausschreibungen und Fortsetzung im nicht offenen Verfahren, dieses neu aufzurollen und ordentlich abzuwickeln.

Stellungnahme

Bei einer anderen Vorgangsweise (Widerruf und Neuausschreibung) wäre die Heizungsanlage nicht mehr rechtzeitig vor Beginn der Heizsaison fertig zu stellen gewesen. Der Bauausschuss hat in der 68. Sitzung vom 14. Oktober 2003 diese Vorgangsweise zwar genehmigt, aber für die Zukunft die zeitgerechte Ausschreibung und den Widerruf der Ausschreibung nach dem offenen Verfahren bei nur zwei vorliegenden Angeboten verlangt. Dies wird seither so gehandhabt.

Die bisherige Praxis, offene Verfahren bei Widerruf der Ausschreibung im nicht offenen Verfahren fortzusetzen, wird im Sinne der ÖNORM A 2050 geändert.

Anhängeverfahren werden ausschließlich gewählt, wenn Gefahr im Verzug besteht oder diese Möglichkeit in der Erstausschreibung bereits enthalten war. Bei Gefahr im Verzug ist mit dieser Vorgangsweise die Angemessenheit der Preise gewährleistet.

Der Spielraum für andere Vergabearten bei Bauaufträgen ist relativ gering, zumal unsere Baulose (Gesamtbauvorhaben) im Regelfall € 50.000 deutlich übersteigen. Für Auftragsvergaben kleinerer Gewerke bei solchen Gesamtbauvorhaben, mögen sie für sich auch einen geringeren Auftragswert haben, verbleibt laut Vergaberichtlinien der VOGEWOSI lediglich das nicht offene Verfahren ohne Bekanntmachung. Bei Einzelmaßnahmen mit niedrigen Auftragssummen ist dieser Spielraum gegeben und wird - vorbehaltlich der Genehmigung durch den Bauausschuss - in Zukunft genutzt werden.

Kommentar –L-RH

Im konkreten Fall des Anschlussauftrags wäre eine Ausschreibung der Leistung möglich gewesen, da bei einem seit längerem undichten Dach nicht von Gefahr im Verzug gesprochen werden kann.

2.3 Vergabeabwicklung

Die Ausschreibungen werden teils durch eigene Mitarbeiter teils durch Externe erstellt. Dabei sollte verstärkt auf eine einheitliche Handhabung von Standards und auf eine produktneutrale Formulierung geachtet werden. Fallweise werden Aufträge in nicht zulässiger Weise geteilt oder nach erfolgter Ausschreibung eingeschränkt. Die Angebote werden intensiv geprüft, die Androhung von Sperren bei Kalkulationsfehlern ist jedoch ein unlauteres Druckmittel.

Situation

Formulierung der Ausschreibung

Mit Ausnahme der Heizungs- und Sanitär- sowie der Elektroarbeiten werden die Ausschreibungen durch die Mitarbeiter der VOGEWOSI erarbeitet. In den genannten Ausnahmen wird die Planung und Formulierung der Ausschreibung an externe Büros vergeben. Um eine einheitliche Ausstattung sicher zu stellen, hat die VOGEWOSI per 30. März 2006 einen Ausstattungsstandard für Heizanlagen definiert, den die Planer in den Ausschreibungen zu berücksichtigen haben.

Die Standards enthalten Aussagen hinsichtlich der Verwendung bestimmter Materialien. So lautet beispielsweise die Vorgabe für Wasserleitungen: „Für die Wasserleitungen sind Kunststoffrohre (Saniplex) oder CU-Rohre zu verwenden.“ Die Ausstattungen für Dusch- und Handwaschanlagen sind anhand konkreter Produkte eines Herstellers definiert. Je nachdem welcher externe Planer die Ausschreibung formuliert, werden die Standards unterschiedlich streng befolgt.

Die Ausschreibungen enthalten die einzelnen Angebotspositionen. Dabei wird fallweise auf konkrete Produkte verwiesen. So wird beispielsweise in der Ausschreibung von Fliesenlegerarbeiten grundsätzlich ein Angebot zu einem konkreten Produkt unter Angabe des Herstellers und der Artikelnummer gefordert. Etwaige andere Produkte können vom Bieter als Alternativangebot angeführt werden.

Veröffentlichung und Angebotsöffnung

Im offenen Verfahren werden die Bieter über Annoncen und Anzeigen im Amtsblatt über die Ausschreibung informiert. Im nicht offenen Verfahren ohne öffentliche Bekanntmachung werden die potenziellen Bieter von der VOGEWOSI unmittelbar kontaktiert und zur Legung von Angeboten eingeladen. Das gleiche gilt für die Verhandlungsverfahren ohne öffentliche Bekanntmachung.

Zu dem in der Ausschreibung festgelegten Zeitpunkt werden die bis dahin eingetroffenen Angebote geöffnet und die wesentlichen Punkte verlesen. Dazu zählen der Angebotspreis und die Angaben zu den weiteren Zuschlagskriterien.

Übersteigen die Angebotspreise die Kostenschätzung der VOGEWOSI deutlich, so werden Vergaben fallweise ausgesetzt oder widerrufen. Bei einer Ausschreibung von Heizungs- und Sanitärleistungen für Bauvorhaben in Dornbirn und Kennelbach im Jahr 2006 erachtete die VOGEWOSI die eingetroffenen Angebote als überhöht. Aus diesem Grund wurde vorerst kein Auftrag vergeben und die Ausschreibung überprüft und nachträglich geändert. Im Jahr 2005 wurde die Ausschreibung der Heizungs- und Sanitärleistung für einen Neubau in Dornbirn widerrufen, weil die Preise überhöht erschienen. Der Auftrag wurde im nicht offenen Verfahren neuerlich ausgeschrieben. Die Vermutung überhöhter Preise hat sich bestätigt. Der Auftrag konnte zu deutlich reduzierten Preisen vergeben werden.

Im Anschluss an die Angebotsöffnung werden die Angebote auf ihre Gültigkeit und Plausibilität hin überprüft. Ergibt diese Prüfung Unklarheiten, so wird der betreffende Bieter um Aufklärung ersucht. Auch fehlende Angaben können teilweise noch nachgebracht werden. So wird beispielsweise zugelassen, dass Angebote – die nur an einer statt an beiden in den Ausschreibungsunterlagen vorgesehenen Stellen unterschrieben sind – noch mit der zweiten firmenmäßigen Zeichnung versehen werden. Ebenso werden nachträgliche Angaben zur Anzahl der Personen im Ausbildungsverhältnis zugelassen.

Rechenfehler

Fallweise enthalten die Angebote Rechenfehler, die sich bei der Addition von Positionspreisen oder bei der Multiplikation von Einheitspreisen ergeben. Ferner finden sich in Angeboten einzelne Positionspreise, die nicht plausibel sind. Die VOGEWOSI fragt in solchen Fällen beim Bieter nach, ob hier ein Fehler in der Kalkulation vorliegt. In weiterer Folge bietet die VOGEWOSI den Unternehmen an, entweder zu ihren Angeboten zu stehen und zum günstigen Preis zu erfüllen oder von ihrem Angebot zurückzutreten. Tritt der Bieter zurück so behält sich die VOGEWOSI jedoch vor, den betreffenden Bieter auf eine bestimmte Dauer für die Teilnahme an Ausschreibungen zu sperren.

In einem Projekt in Wolfurt im Jahr 2004 lag das Bestgebot für Schlosserarbeiten aufgrund eines Kalkulationsfehlers bei € 76.000, das Zweitgebot lag bei rund € 117.000 und damit etwa 50 Prozent darüber. Die Differenz ergab sich vor allem aus Kalkulationsfehlern in zwei Angebotspositionen. Der Bieter hat schließlich den Auftrag zu den angebotenen Preisen übernommen, um einer Sperre zu entgehen.

Vergleichbarkeit von Angeboten und Produkten

Insbesondere in jenen Fällen, in denen ein konkretes Beispielprodukt in der Ausschreibung angeführt ist, der Bieter aber ein anderes Produkt anbietet, ist die Gleichwertigkeit dieser Produkte zu hinterfragen. Fallweise fordert die VOGEWOSI daher beim Bieter Nachweise für bestimmte Qualitätsmerkmale oder Garantien des Herstellers an.

Beispielsweise sind in den Standards für Heizanlagen Vorgaben für Leitungsmaterial bei Fußbodenheizungen mit „Kunststoff PE-Xa“ definiert. In einem Angebot zu einem Bauprojekt in Hard im Jahr 2005 wurden Rohre der Qualität PE-Xb angeboten. Auf Nachfrage hat der Bieter eine Reihe von Sachverständigengutachten und Zertifikaten vorgelegt, die die Gleichwertigkeit hinsichtlich bestimmter Qualitätsmerkmale wie Haltbarkeit belegen sollten. Im konkreten Fall wurde der Auftrag an den Bieter erteilt. In weiterer Folge wurde aber abweichend vom Angebot verlangt, dass Rohre der Qualität PE-Xa eingebaut werden. Die Preisdifferenz hatte in diesem Fall der Bieter zu tragen.

Ein Vergleich mehrerer Angebote in diesem Bereich hat gezeigt, dass die Planer die Anforderungen an die Qualität unterschiedlich auslegen. In einem von fünf Fällen wurde bereits in der Ausschreibung ein Produkt der Qualität PE-Xb angeführt. In vier Fällen hat der Bestbieter PE-Xb-Rohre angeboten und den Zuschlag erhalten. In zwei von fünf Fällen wurde die Qualität PE-Xb akzeptiert, in zwei Fällen forderte der Planer den Einbau von PE-Xa-Rohren.

Auftragsteilung

Bei einer Ausschreibung für Estrichverlegung in einer Wohnhausanlage in Hard war der Zeitrahmen für die Auftragerfüllung relativ eng. Um eine rechtzeitige Ausführung sicher zu stellen, hat die VOGEWOSI in diesem Fall den Auftrag gesplittet und nur einen Teil an den Bestbieter, den Restauftrag an den Zweitbieter vergeben. Ebenso wurden bei diesem Projekt die Malerarbeiten nach erfolgter Angebotsöffnung auf zwei Unternehmen aufgeteilt. In beiden Fällen war der Zweitbieter bereit, seine Angebotspreise um 3,8 bzw 2,4 Prozent nach unten anzupassen.

In zwei parallel ausgeschriebenen Aufträgen in Kennelbach und Lustenau im Februar 2006 gab ein junges Bauunternehmen Angebote ab und war in beiden Fällen Bestbieter. Aufgrund der Größe des Unternehmens war klar, dass nicht beide Aufträge neben einander erfüllt werden können. Die VOGEWOSI vertrat in diesem Fall die Ansicht, der Auftraggeber habe das Wahlrecht, welcher Auftrag an den Bestbieter vergeben wird und welcher Fall wegen mangelnder Leistungsfähigkeit auszuschneiden ist.

Fallweise werden Bieter, die in früheren Aufträgen nicht zur Zufriedenheit der VOGEWOSI erfüllt haben, von der Vergabe ausgeschlossen. Beispielsweise wurde der Bestbieter bei einer Ausschreibung der Parkettböden für eine Anlage in Kennelbach im Jahr 2005 ausgeschlossen, weil er bei einem früheren Auftrag den vorgegebenen Zeitplan nicht eingehalten hat.

Auftrags- einschränkung

In einigen Fällen wurden die Aufträge gegenüber den ausgeschriebenen Leistungen eingeschränkt. Bei einer Wohnhausanlage in Wolfurt wurde ursprünglich die Errichtung von vier Blöcken geplant und beschrieben. Aufgrund unterschiedlicher Umstände, die zum Teil außerhalb des Einflussbereichs der VOGEWOSI gelegen waren, entschied die VOGEWOSI nach erfolgter Ausschreibung, dass vorerst auf Wunsch der Gemeinde nur zwei Blöcke errichtet werden. Dieser Umstand wurde den jeweiligen Bestbietern mitgeteilt und vorgeschlagen, zu den angebotenen Konditionen diesen Teilauftrag auszuführen.

Bei der Errichtung einer Wohnhausanlage in Wolfurt wurde nach Öffnung der Angebote deutlich, dass die kalkulierten Errichtungskosten deutlich überschritten würden, und dass auch der Grenzwert von € 1.600 pro Quadratmeter nicht eingehalten werden kann. Daraufhin wurden, um die Errichtungskosten zu senken, einzelne Leistungspositionen gestrichen. So wurde beispielsweise eine Anlage zur Überwachung der Heizungs- und Sanitäreinrichtung um rund € 77.000 nicht errichtet.

Bei der Sanierung einer Wohnhausanlage in Dornbirn im Jahr 2005 wurde wegen mangelnder Finanzierbarkeit die solarunterstützte Warmwasseraufbereitung nicht vergeben, sondern lediglich eine Erneuerung der Heizkörperventile durchgeführt.

Bei der Vergabe der Heizungs- und Sanitärleistungen in einer Wohnhausanlage in Ludesch wurde dem Bestbieter ein eingeschränkter Auftrag erteilt. Auf diesem Weg kann die VOGEWOSI den engen Zeitplan einhalten. Für den Restauftrag wurde dem Bestbieter die Ausscheidung seines Angebots wegen mangelnder Gleichwertigkeit eines Produkts als wahrscheinlich mitgeteilt. Die endgültige Entscheidung des Bauausschusses war zum Prüfungszeitpunkt noch ausständig.

Auftragserteilung

Die geprüften Angebote werden anhand der Zuschlagskriterien gereiht und dem Bauausschuss zur endgültigen Zuschlagsentscheidung vorgelegt. Die Firmen werden in weiterer Folge von der Entscheidung des Bauausschusses informiert. Bislang wurden, abgesehen von wenigen Ausnahmen, keine Einwendungen während der Stillhaltefrist erhoben. Nach Ablauf der Frist wird der Zuschlag erteilt.

Bewertung

Die Abwicklung der Auftragsvergaben folgt weitgehend den Vorgaben, wie sie in der ÖNORM A 2050 und im BVergG 2006 definiert sind. Allerdings ist sich die VOGEWOSI ihrer starken Marktposition bei der Vergabe von Aufträgen durchaus bewusst.

Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs sind Standards ein geeignetes Instrument, um Ausschreibungen und Bauausführungen an bestimmte Qualitätsanforderungen zu binden. Der vorliegende Standard für Heizungsanlagen weist aber sehr unterschiedliche Konkretisierungen der Qualitätsanforderungen auf, teilweise fehlen klare Festlegungen der technischen Erfordernisse. Während die Vorgaben hinsichtlich des Leitungsmaterials mit „Kunststoff oder CU“ zu wenig konkret sind, wird mit der Benennung einzelner Produkte mit Artikelbezeichnung über das Standardisierungserfordernis hinausgegangen. Auch in anderen Bereichen als der Heizung können Standards die einheitliche Ausschreibung und Bauausführung unterstützen.

Die Einhaltung des Standards ist nicht flächendeckend gewährleistet. Im angeführten Beispielfall der Fußbodenheizung ist weiters zu bemängeln, dass nach erfolgter Auftragsvergabe eine Änderung des Auftrags gegenüber dem Angebot zum Nachteil des Unternehmens erzwungen wurde. Eine solche Vorgehensweise ist nach Einschätzung des Landes-Rechnungshofs ein Vertragsbruch.

Die Ausschreibungen sind nicht immer produktneutral formuliert. Die Möglichkeit, ein anderes als das geforderte Produkt in einem Alternativangebot anzubieten, kann die produktneutrale Ausschreibung nicht ersetzen, da das Alternativangebot beim Angebotsvergleich nicht zu berücksichtigen ist.

Nachträgliche Ergänzungen von Angeboten bergen die Gefahr einer Ungleichbehandlung der Bieter in sich und sollten deshalb nach Möglichkeit vermieden werden. Beispielsweise ist die firmenmäßige Zeichnung nur an einer Stelle in der Ausschreibung vorzusehen.

Die Prüfung der Angebote erfolgt nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs in geeigneter Weise. Allerdings müssen Rechen- und Kalkulationsfehler zum Ausscheiden des Angebots führen. Die Androhung einer Sperre an dieser Stelle ist unzulässig und zwingt den Bieter unter Umständen zur Erfüllung unter unwirtschaftlichen Konditionen.

Ebenso erachtet der Landes-Rechnungshof die Sperre von Unternehmen aufgrund früherer Auftragsverhältnisse für problematisch. Grundsätzlich können Bieter aufgrund mangelnder Leistungsfähigkeit ausgeschieden werden. Die Schlechterfüllung in früheren Auftragsverhältnissen belegt allein aber noch keine mangelnde Leistungsfähigkeit. Zur Absicherung von zeitlichen Verzögerungen – wie im vorliegenden Fall – besteht die Möglichkeit, im Vertrag ein Pönale zu vereinbaren. Die VOGEWOSI hat diese Möglichkeit in ihren Vertragsbedingungen vorgesehen.

Die nachträgliche Splittung von Aufträgen wird zwar fallweise als pragmatischer Lösungsansatz zugunsten kleinerer Unternehmen gesehen, trotzdem ist diese Vorgehensweise nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs nicht zulässig. Unternehmen, die einen Auftrag nicht erfüllen können, sind mangels Leistungsfähigkeit auszuschneiden. Zugleich dürfen Angebote nicht mit der Begründung aufgeteilt werden, dass der Bestbieter nicht das volle Vertrauen des Auftraggebers genießt. Erlaubt die Leistungsfähigkeit des Bieters nur die Leistung in einem von mehreren Aufträgen, so besteht nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs kein Wahlrecht des Auftraggebers. In diesem Fall ist nach der zeitlichen Abfolge der Angebotsöffnungen vorzugehen.

Schließlich ist die Einschränkung des Auftrags wie in den angeführten Beispielen nicht zulässig. Durch ein derartiges Vorgehen wird den Bietern die Möglichkeit genommen, angemessen zu kalkulieren.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, verbindliche Ausstattungsstandards zu definieren und deren Durchsetzung sicher zu stellen.

Weiters empfiehlt der Landes-Rechnungshof, Ausschreibungen produktneutral zu formulieren.

Zudem empfiehlt der Landes-Rechnungshof, Aufträge ausschließlich gemäß den Ausschreibungen zu vergeben.

Stellungnahme

Die Vorgaben für die Projektanten im Heizungs- und Sanitärbereich werden künftig produktneutral formuliert. Es wird weiters angestrebt, die Ausschreibungen für die Haustechnik möglichst einheitlich und neutral zu gestalten.

Produktbezogene Ausschreibungen bei Fliesenlegerarbeiten wurden bereits geändert. Der Forderung des Landes-Rechnungshofs wurde damit Rechnung getragen. Darüber hinaus werden die in anderen Fällen fallweise bestehenden produktbezogenen Ausschreibungen korrigiert. In Zukunft wird gewährleistet, dass nachträgliche Ergänzungen von Angeboten – soweit es sich nicht um behebbare Mängel handelt – nicht mehr zugelassen werden.

Der Ausschluss eines Bieters in Kennelbach (Parkettböden) erfolgte wegen krasser Missachtung einer terminlichen Vereinbarung bei einem Betreuungsbauvorhaben unmittelbar vor der anstehenden Vergabe. Dies führte dazu, dass die betreffende öffentliche Einrichtung (Kindergarten) nicht zum geplanten Termin bezogen werden konnte. Eine andere Vorgangsweise hätte die Autorität des betreffenden jungen Bauleiters massiv erschüttert.

Die Streichung einzelner Leistungspositionen ist fallweise notwendig, um die Kostenobergrenze der Wohnbauförderungsrichtlinien einhalten zu können. Dies werden wir auch in Zukunft so handhaben müssen.

Das Instrumentarium einer „Sperrung“ findet nicht mehr Anwendung. Angebote wegen Rechen- und Kalkulationsfehlern werden daher künftig ausgeschieden. Eine Sperrung wegen Schlechterfüllung wurde im Übrigen nur in einem einzigen Fall ausgesprochen.

Die nachträgliche Splittung von Aufträgen wird künftig nicht mehr praktiziert.

Kommentar L-RH Zur Ahndung von Vertragsbrüchen durch den Auftragnehmer stehen der VOGEWOSI ausreichend vertraglich vereinbarte Mittel wie Pönale zur Verfügung.

Von einem Unternehmen wie der VOGEWOSI kann aus Sicht der Auftragnehmer erwartet werden, dass die ausgeschriebenen Leistungen auch zur Ausführung kommen. Die Qualität der Planung muss dies gewährleisten. Das Streichen von Leistungspositionen kann den Deckungsbeitrag für den Auftragnehmer beeinflussen.

3 Führung und Kontrolle

3.1 Organisation

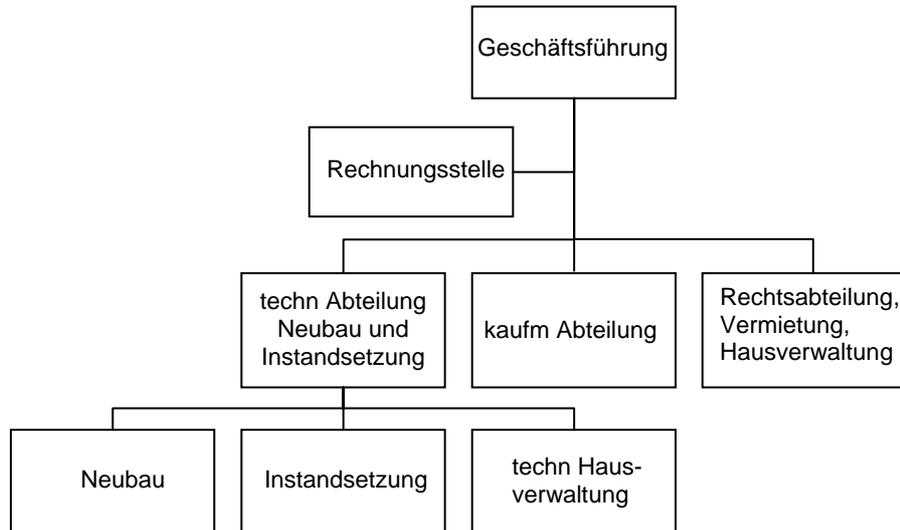
Die Abwicklung von Vergaben und Bauausführungen ist gut organisiert. Für die Planung und Kontrolle der Ausführung im Bereich Sanitär und Heizung ist die Fremdvergabe kostenintensiv, zugleich erfolgen die Leistungen nicht in der gewünschten Einheitlichkeit. Zur weiteren Steigerung der Effizienz des Bauausschusses ist eine Einschränkung der Zuständigkeit auf größere Aufträge zu prüfen.

Situation Die VOGEWOSI ist in der Form einer gemeinnützigen Gesellschaft mit beschränkter Haftung konstituiert. Die Stammeinlage beträgt laut Gesellschaftsvertrag € 9.629.000 und wurde von insgesamt 27 Gesellschaftern übernommen und einbezahlt. Größter Gesellschafter ist das Land Vorarlberg mit einem Anteil von rund 71 Prozent. Die anderen Gesellschafter sind ausnahmslos Vorarlberger Städte und Gemeinden.

Interne Organisation Derzeit ist ein allein zeichnungsberechtigter Geschäftsführer bestellt, der das Unternehmen nach außen vertritt. Daneben wurde drei Mitarbeitern die Einzelprokura erteilt. Die Aufgaben sind in einer Geschäftsverteilung festgeschrieben.

Die Aktivitäten in baulicher Hinsicht betreffen Neubauten und Sanierungen. Die erforderlichen Maßnahmen werden durch die Abteilungen Neubau, Instandsetzung und Instandhaltung betreut. Kleinere Maßnahmen und ad hoc erforderliche Reparaturen bis zu einem Wert von etwa € 1.500 werden durch die Hausverwaltung erledigt bzw. veranlasst.

Organigramm VOGEWOSI (vereinfachte Darstellung)



Quelle: VOGEWOSI

Im Neubau sind neben einem Bauzeichner mit 50 Stellenprozent vier Mitarbeiter als Bauleiter angestellt. Der Bereich Instandhaltung umfasst derzeit sechs Mitarbeiter, wobei eine Stelle erst im Jahr 2005 aus dem Bereich Neubau in den Bereich Instandhaltung verschoben wurde. Die Aufgaben in den beiden Bereichen laufen weitgehend parallel. Die Ausschreibungen werden durch die Mitarbeiter formuliert, die Überwachung der Ausführung und Abrechnung erfolgt ebenfalls durch die jeweiligen Mitarbeiter. Ein wesentlicher Unterschied besteht in der Anforderung bei der Instandhaltung, die Bewohner in geeigneter Form zu informieren und einen Konsens zu erreichen. Weiters stellen sich spezifische Anforderungen bei Mieterwechsel und bei Reparaturbedarf.

Sanitär- und Heizungstechnik

Die Ausschreibungen für Heizungs- und Sanitär- bzw. Elektrikerarbeiten werden durch externe Fachplaner erarbeitet. Diese externen Leistungen werden damit begründet, dass die Kosten von externen Auftragnehmern in die Bauerrichtungskosten aufgenommen werden können und somit in die Mietberechnung einfließen. Leistungen durch eigene Mitarbeiter in diesem Bereich könnten hingegen nach der Entgelttrichtlinienverordnung nur mit einem Abschlag vom Marktpreis verrechnet werden. In den Jahren 2002 bis 2006 wurden insgesamt Aufträge im Wert von rund € 556.000 an externe Fachplaner vergeben.

Für Sanitär- und Heizungstechnik ist ein Spezialist angestellt, diese Stelle ist im Bereich Instandhaltung angesiedelt. Die Aufgaben dieses Mitarbeiters konzentrieren sich auf die Sicherstellung des Betriebs sowie auf die Vorbereitung von Sanierungsmaßnahmen im Heizungsbereich. In Ausnahmefällen werden Aufgaben im Kontext von Neubauten wie die Erstellung der Ausstattungsstandards übernommen.

Aufsichtsrat

Der Gesellschaftsvertrag sieht vor, dass ein Aufsichtsrat einzurichten ist. Dieser Forderung wurde nachgekommen, der Aufsichtsrat besteht aus neun Gesellschaftervertretern und vier Vertretern des Betriebsrats. Die Sitzungen finden quartalsmäßig statt.

Der Aufsichtsrat hat laut Gesellschaftsvertrag weitgehende Zustimmungsrechte bei bestimmten Geschäften. So ist beispielsweise bei Erwerb, Belastung und Veräußerung von Liegenschaften über € 50.000 sowie bei Investitionen über € 50.000 die Zustimmung des Aufsichtsrats einzuholen. Dasselbe gilt für Vergaben über einem Betrag von € 50.000 im Einzelnen oder einem Betrag von € 200.000 in einem Geschäftsjahr.

Zur Bearbeitung bestimmter Aufgabengebiete wurden Ausschüsse eingerichtet. Im Kontext des Prüfungsgegenstands ist vor allem der Bauausschuss zu nennen, dem die Prüfung und Entscheidung über Auftragsvergaben im Baubereich zukommt. Der Ausschuss setzt sich aus fünf Gesellschaftervertretern und zwei Betriebsratsvertretern zusammen. Sitzungen finden sieben bis achtmal jährlich statt. Im Durchschnitt werden in einer Ausschusssitzung 30 Vergaben behandelt. Davon sind rund 15 bis 20 Prozent Vergaben mit einem Auftragsvolumen von bis zu € 10.000. Die kleineren Aufträge betreffen vor allem Blitzschutz, Raffstore, Schließanlagen sowie kleinere Sanierungsmaßnahmen. Die Ausschusssitzungen dauern etwa eineinhalb bis zwei Stunden.

Bewertung

Die Abwicklung von Bau- und Sanierungsmaßnahmen bei der VOGEWOSI ist nach Einschätzung des Landes-Rechnungshofs gut organisiert. Die Gliederung in die Bereiche Neubau und Instandhaltung ist nützlich, um den unterschiedlichen Anforderungen gerecht zu werden. Auch die Kapazitätsverlagerung vom Neubau zur Instandhaltung wurde geeignet berücksichtigt.

Die Planung und Abwicklung im Heizungs- und Sanitärbereich ist durch die Fremdvergabe relativ kostenintensiv. Zugleich sind die Ausschreibungen und Bauausführungen trotz der vorgegebenen Ausstattungsstandards nicht einheitlich. Eine Bearbeitung durch eigene Mitarbeiter kann hier eine einheitliche Ausschreibung und Ausführung besser gewährleisten.

Weitere Einsatzmöglichkeiten für Heizungs- und Sanitärfachkräfte bestehen im Bereich Instandhaltung und Sanierung. Eine Verrechnung der Personalkosten für eigene Planungsleistungen ist nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs durch die rechtlichen Bestimmungen nicht ausgeschlossen.

Die Einrichtung des Aufsichtsrats und des Bauausschusses werden als geeignete Maßnahmen der Kontrolle und zugleich der effektiven Abwicklung der Auftragsvergabe begrüßt. In der Praxis wird der Bauausschuss weit über das gesellschaftsvertraglich vorgesehene Maß hinaus mit Vergaben befasst, die nur ein geringes Auftragsvolumen betreffen. Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs könnte dies die Effizienz der Kontrolle von Vergaben beeinflussen.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, die Besetzung einer zweiten Stelle im Heizungs- und Sanitärbereich zu prüfen.

Weiters empfiehlt der Landes-Rechnungshof, den Schwellenwert für die Behandlung von Vergaben im Bauausschuss zu prüfen.

Stellungnahme

Die Besetzung einer zweiten Stelle im Heizungs- und Sanitärbereich wird unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit und Auslastung geprüft.

Zur Einführung von Schwellenwerten für die Behandlung von Vergaben im Bauausschuss verweisen wir auf die Ausführungen unter Punkt 2.2 des Berichts.

3.2 Kontrollsysteme

Die VOGEWOSI hat mehrere Kontrollinstanzen bei der Vergabe, Ausführung und Abrechnung von Bauaufträgen. Durch dieses System ist eine sparsame und ordnungsgemäße Ausführung sichergestellt.

Situation

Die VOGEWOSI hat hinsichtlich der Prüfung von Vergaben und Sicherstellung einer ordnungsgemäßen Abwicklung und Abrechnung der Bauausführung mehrere Kontrollinstrumente implementiert.

Vergabekontrolle

Die Öffnung und Prüfung der Angebote erfolgt durch den Leiter der technischen Abteilung in Zusammenarbeit mit der Sekretärin. Im Verhinderungsfall kann ausnahmsweise eine Angebotsöffnung auch durch einen Mitarbeiter der Rechtsabteilung oder durch einen der Bauleiter aus dem Bereich Neubau durchgeführt werden. Dazu werden die einzelnen Einheitspreise in eine Tabelle eingetragen und die Summen auf Übereinstimmung mit dem Angebot geprüft. Bei Unstimmigkeiten werden die Positionspreise einzeln durchgegangen.

Im Rahmen der Plausibilitätsprüfung werden die einzelnen Positionspreise der besten Gebote einander gegenübergestellt. Weicht ein Angebot in einer Position wesentlich von den anderen Geboten ab, so wird beim Bieter nachgefragt, ob das Angebot richtig ist.

Der Bauausschuss erhält einen Preisspiegel, aus dem die Angebotssummen und eventuelle Korrekturen sowie die Reihung der Angebote ersichtlich sind. Auch Unternehmen, die zwar die Ausschreibungsunterlagen abgeholt haben, aber kein Angebot gelegt haben, sind in der Aufstellung enthalten.

Bauaufsicht

Nach erfolgter Auftragsvergabe übernehmen die Bauleiter die Kontrolle der ordnungsgemäßen Ausführung. Dazu zählt einerseits die Überprüfung der verwendeten Materialien und der Qualität der Arbeit. Andererseits obliegt es den Bauleitern, die Leistungsausweise und Schlussrechnungen auf Übereinstimmung mit den tatsächlichen Leistungen vor allem in Bezug auf die verrechneten Mengen zu prüfen.

Rechnungskontrolle

Die VOGEWOSI hat eine eigene Rechnungsstelle eingerichtet. In dieser Organisationseinheit werden die Abrechnungen auf rechnerische Richtigkeit und Übereinstimmung mit den Einheits- und Positionspreisen des Angebots überprüft. Ferner wird kontrolliert, ob die gewährten Konditionen wie Nachlass und Skonto berücksichtigt wurden.

Bewertung

Die Kontrolleinrichtungen der VOGEWOSI im Bereich der Auftragsvergabe und Bauausführung sind nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs ausreichend. Einzelne Beispiele und die Aussagen der Führungskräfte belegen, dass die einzelnen Kontrolleinheiten effektiv arbeiten und eine ordnungsgemäße und sparsame Abwicklung und Abrechnung gewährleistet ist.

4 Bauausführung

Die Bauausführung wird von eigenen Mitarbeitern der VOGEWOSI beaufsichtigt, die in den meisten Fällen auch die Baukoordination übernehmen. Die Kumulation dieser Bereiche in einer Person ermöglicht es, Synergien zu nutzen, schafft aber auch Interessenskonflikte. Die Dokumentation über den Bauablauf in den Baubüchern der VOGEWOSI ist uneinheitlich und unvollständig.

Situation

Die VOGEWOSI betreut in erster Linie eigene Bauprojekte, dh sie führt die Planung, Vergabe und Bauausführung für ihre Bauvorhaben selbst durch. Fallweise erbringt die VOGEWOSI Leistungen für Bauvorhaben anderer Rechtsträger.

Bauleitung / Bauaufsicht

Die Aufsicht über die Bauausführung nimmt die VOGEWOSI durch eigene Mitarbeiter wahr. Die Bauleiter sind für die Bauaufsicht zuständig. Nur wenn der Auftraggeber eines Betreuungsprojekts auf einer externen Bauaufsicht besteht, wird diese an Fremdfirmen vergeben.

Die Begriffe Bauleitung und Bauaufsicht werden von den Mitarbeitern der VOGWOSI weitgehend synonym verwendet. Die Aufgaben der Bauleitung bzw Bauaufsicht sind in erster Linie:

- Erstellung der Ausschreibungsunterlagen (ausgenommen die Bereiche Heizung, Sanitär, Klima und Elektro)
- Koordination mit Planern und Architekten
- Erstellen der Auftragsschreiben
- Überwachung und Kontrolle der termingerechten und ausschreibungskonformen Ausführung sowie deren Qualität
- Schlüsselfertige Übergabe
- Betreuung von Schadensfällen im Rahmen der Gewährleistungsfrist und für weitere zwei Jahre

Während der Bauausführung sind die Bauleiter laut eigenen Angaben im Schnitt zwei bis vier mal wöchentlich auf den Baustellen, um die vertragsgemäße Ausführung der einzelnen Gewerke zu kontrollieren.

Baukoordination

Aufgabe der Baukoordination ist es, für die Einhaltung der relevanten Sicherheitsbestimmungen insbesondere der Bestimmungen des Bauarbeitenkoordinationsgesetzes auf der Baustelle zu sorgen. Bei Neubauprojekten erfolgt die Baukoordination durch den Bauleiter. Durch die Aufgabe, einerseits für einen raschen und effektiven Baufortschritt sorgen zu müssen und andererseits die Sicherheitsmaßnahmen zu gewährleisten, können Interessenskonflikte entstehen.

Bei Sanierungsprojekten wird die Baukoordination hingegen in der Regel fremdvergeben. Grund dafür ist, dass die Anforderungen an die Sicherheit bei bewohnten Anlagen wesentlich höher sind als bei Neubauprojekten. Darüber hinaus ist der Bauleiter für die laufende Information der Bewohner verantwortlich. Die zusätzlichen Aufgaben der Baukoordination würden die Bauleiter bei Sanierungen zeitlich überlasten.

Baudokumentation

Die Dokumentation der Bauausführung erfolgt von Seiten der VOGEWOSI in einem Baubuch. Darin hält der Bauleiter im Wesentlichen stichwortartig fest, welches Unternehmen wann welche Bauarbeiten ausführt. Die Eintragungspraxis variiert von Bauleiter zu Bauleiter. Teilweise werden Eintragungen wöchentlich vorgenommen. Ein Standard ist nicht vorgegeben.

Zur Qualität der Ausführung enthalten die Baubücher keine Einträge, allfällige Beanstandungen während der Bauausführung erfolgen schriftlich an das jeweilige Unternehmen. Das Baubuch wird vom Bauleiter geführt und liegt nur bei Großbauten auf der Baustelle auf. Er allein nimmt darin Eintragungen vor. Dadurch kann es bei längerer Abwesenheit des Bauleiters vereinzelt zu Lücken in der Dokumentation und zum Teil auch zu nachträglichen Eintragungen kommen.

Parallel zum Baubuch der VOGEWOSI führen die ausführenden Unternehmen manchmal eigene Baubücher oder verfassen detaillierte Bautagesberichte, die vom Bauleiter gelesen und unterfertigt werden. Fallweise verlangen Unternehmen die Dokumentation eines Ereignisses im Baubuch der VOGEWOSI, gelegentlich besteht auch der Bauleiter darauf, dass Eintragungen im firmeneigenen Baubuch vorgenommen werden.

Neben den Baubüchern erstellen die Auftragnehmer alleine oder gemeinsam mit dem Bauleiter so genannte Aufmaßblätter, die als Grundlage für die Abrechnung der Leistungen dienen. Die Aufmaßblätter werden vom Bauleiter, sofern er an deren Erstellung nicht mitgewirkt hat, kontrolliert und jedenfalls unterzeichnet.

Bauabnahme

Im Zuge der baubegleitenden Überwachung findet eine erste Kontrolle der Bauausführung statt. Der Bauleiter nimmt laufend Überprüfungen der jeweiligen Gewerke vor und rügt offensichtliche Mängel beim ausführenden Unternehmen umgehend per Fax. Eine offizielle Bauabnahme ist vor Übergabe der Wohnungen an die zukünftigen Bewohner jedoch nicht vorgesehen. Daraus folgt, dass das Risiko von Beschädigungen zwischen Abschluss der jeweiligen Gewerke und der Wohnungsübergabe die Auftragnehmer tragen.

Neben der baubegleitenden Überwachung ist an zwei weiteren Stellen eine Kontrolle der Bauausführung vorgesehen. Eine formelle Abnahme findet anlässlich der Übergabe der Wohnungen an die Mieter statt. Eine Mitarbeiterin der VOGEWOSI führt gemeinsam mit den Mietern eine Begehung der Wohnungen durch. Dabei werden vorhandene Mängel an beweglichen Teilen und Beschädigungen vor Übergabe erhoben. Sonstige Mängel sind vom Mieter in einer Mängelliste festzuhalten und der VOGEWOSI binnen 14 Tagen mitzuteilen.

Vor Ablauf der Gewährleistungsfrist werden die Wohnungen und Gebäude erneut auf Mängel überprüft, um ursprünglich vorhandene, aber erst jetzt erkennbare Schäden ausfindig zu machen. Die Dokumentation der vorhandenen Schäden wird anhand von Mängellisten vorgenommen.

Mängelbehebung

Werden anlässlich der Übergabe der Wohnung mangelhaft erbrachte Leistungen oder Beschädigungen festgestellt, so wird den jeweiligen Auftragnehmern ein kurzfristiger Termin von rund zehn Tagen zur Mängelbehebung vorgegeben. Die Auftragnehmer haben die Mängel zu diesem Termin zu beheben oder in Eigenregie mit den Bewohnern Ersatztermine für die Behebung zu vereinbaren.

Vor Ablauf der dreijährigen Gewährleistungsfrist räumt die VOGEWOSI dem Unternehmer die Möglichkeit ein, die erst später festgestellten Mängel binnen vorgegebener Frist zu beheben. Lässt der Unternehmer diese Frist verstreichen, wird die Bankhaftung verlängert und eine Nachfrist zur Mängelbehebung festgesetzt. Gleichzeitig droht die VOGEWOSI an, die Haftung geltend zu machen und den Mangel durch einen Dritten beheben zu lassen.

Bewertung

Die Kombination von Bauaufsicht und Baukoordination ermöglicht es, vorhandene Synergien zu nutzen. Auch sind die Kosten dieser Organisationsform geringer als bei externer Vergabe einer dieser Leistungen. Bauaufsicht und Baukoordination verfolgen allerdings unterschiedliche Interessen. Während bei der Bauaufsicht ein rascher und reibungsloser Bauablauf im Vordergrund steht, hat die Baukoordination in erster Linie Sicherheitsinteressen zum Ziel. Diese unterschiedlichen Zielsetzungen können einander zuwiderlaufen. Die Kombination von Bauaufsicht und Baukoordination in einer Person ist daher konfliktrichtig. Deshalb ist eine personelle Trennung dieser Funktionen nach Möglichkeit anzustreben.

Aus den Baubüchern ist nicht immer ersichtlich, in welcher Intensität die Bauleiterfunktion wahrgenommen wird. Einheitliche Vorgaben an die Bauleiter wie beispielsweise ein „Projektleiter-Handbuch“ existieren nicht. Um einen gleich bleibenden Qualitätsstandard der Bauaufsicht zu gewährleisten, sind den Bauleitern Standards vorzugeben, deren Einhaltung mit Hilfe von Checklisten sicher zu stellen ist.

Die begleitenden Aufzeichnungen in den Baubüchern der VOGEWOSI enthalten meist nur sehr allgemeine Daten über den Bauablauf. Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs sind diese Aufzeichnungen nicht ausreichend, da Feststellungen und Vereinbarungen über Abweichungen, eingebaute Materialien usw aus den Baubüchern vielfach nicht ersichtlich sind. Eine vollständige Dokumentation der relevanten Vorkommnisse und Entscheidungen fehlt. Parallele Baubücher oder Bautagesberichte der Unternehmen sind in der Praxis üblich, können aber die Baudokumentation durch den Bauherren nicht ersetzen.

Die Vorgehensweise bei der Mängelbehebung ist sowohl bei der Wohnungsübergabe als auch vor Ablauf der Gewährleistungsfrist effizient und zielorientiert. Die Terminvorgabe für die Unternehmen erfolgt allerdings sehr kurzfristig.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, den Bauleitern einheitliche Standards für die Durchführung der Bauaufsicht vorzugeben und diese auch zu kontrollieren.

Weiters empfiehlt der Landes-Rechnungshof, Bauaufsicht und Baukoordination nach Möglichkeit personell von einander zu trennen.

Darüber hinaus empfiehlt der Landes-Rechnungshof, eine einheitliche und vollständige Dokumentation aller wesentlichen Vorkommnisse und Entscheidungen in einem Baubuch der VOGEWOSI sicher zu stellen.

Stellungnahme

*Ein Leitfaden für die Bauleiter wird ausgearbeitet.
Die Baudokumentation (Baubuch) wird überarbeitet bzw durch ein geeignetes, einheitliches System ersetzt.*

Bregenz, im September 2006

Der Direktor

Dr Herbert Schmalhardt



Abkürzungsverzeichnis

BVergG	Bundesvergabegesetz
T	Tausend
UVS	Unabhängiger Verwaltungssenat
VOGEWOSI	Vorarlberger gemeinnützige Wohnungsbau- und Siedlungsgesellschaft mbH
WEG	Wohnungseigentumsgesetz
WGG	Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz