



STADTRECHNUNGSHOF WIEN

Landesgerichtsstraße 10
A-1082 Wien

Tel.: 01 4000 82829 FAX: 01 4000 99 82810

E-Mail: post@stadtrechnungshof.wien.at

www.stadtrechnungshof.wien.at

DVR: 0000191

StRH SWB - 54-1/15

MA 54, Prüfung von Vergaben

KURZFASSUNG

Der Stadtrechnungshof Wien unterzog die Auftragsvergaben der Leistungen über die Lieferung von Büroartikeln im Jahr 2009 sowie im Jahr 2015 einer stichprobenweisen Prüfung. Die Prüfungsschwerpunkte bildeten die Qualität der Ausschreibungsunterlagen, die Abwicklung der Vergabeverfahren sowie die Implementierung der Produkte im virtuellen Markt.

Durch das wachsende Umweltbewusstsein gewinnen ökologische Aspekte bei der Beschaffung von Leistungen bei der Stadt Wien zusehend an Bedeutung. Durch Berücksichtigung der ökologischen Kriterien von "Ökokauf Wien" sollen möglichst umweltfreundliche Produkte eingekauft werden, ohne dass dabei die Wirtschaftlichkeit außer Acht gelassen wird. Diese Vorgaben werden von der Magistratsabteilung 54 auch bei der Beschaffung u.a. von Büromitteln umgesetzt.

Die Einschau ergab Verbesserungen der Ausschreibungsbedingungen durch zusätzliche Angaben und Formulierungen in den Ausschreibungsunterlagen. Auf die lückenlose Dokumentation der Preisangemessenheitsprüfung der Angebote sollte verstärkt geachtet werden.

Positiv aufgefallen ist der unkomplizierte Bestellvorgang von Büroartikeln im Bereich des virtuellen Marktes der Magistratsabteilung 54. Zusätzliche Angaben über die Größe von Originalverpackungseinheiten der unterschiedlichen Büroartikel im virtuellen Markt wurden angeregt. Auch sollte auf der Plattform des virtuellen Marktes für Bestellungen von Nicht-Standardartikeln eindeutiger hervorgehen, dass den Preisen kein Vergabeverfahren seitens der Magistratsabteilung 54 vorausgegangen ist und die Bestellenden somit für die Prüfung der Preisangemessenheit einzustehen haben.

Aufgrund des Angebotsergebnisses im Jahr 2015 wurde vor einer Neuausschreibung empfohlen, eine Marktanalyse über den potenziellen Bieterkreis durchzuführen.

INHALTSVERZEICHNIS

1. Prüfungsgegenstand und Prüfbefugnis des Stadtrechnungshofes Wien	7
1.1 Prüfungsgegenstand	7
1.2 Prüfbefugnis des Stadtrechnungshofes Wien	7
2. Allgemeines	7
3. Ausschreibungsunterlagen	8
3.1 Formale Gestaltung der Ausschreibungsunterlagen 2009	8
3.2 Formale Gestaltung der Ausschreibungsunterlagen 2015	10
4. Vergabeverfahren	12
4.1 Vergabeverfahren 2009	12
4.2 Vergabeverfahren 2015	14
5. Virtueller Markt	17
6. Zusammenfassung der Empfehlungen	19

TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1: Übersicht Angebotslegung	13
---	----

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

Abs	Absatz
ausgesch.	ausgeschieden
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
etc.	et cetera

EUR.....	Euro
inkl.	inklusive
ISBA	Informationssystem Bauen
IT	Informationstechnologie
LG.....	Leistungsgruppe
MD BD.....	Magistratsdirektion - Geschäftsbereich BAUTEN UND TECHNIK
MD-OS.....	Magistratsdirektion - Geschäftsbereich ORGANI- SATION UND SICHERHEIT
Nr.....	Nummer
Pkt.	Punkt
rd.	rund
s.....	siehe
u.a.	unter anderem
USt	Umsatzsteuer
WStV	Wiener Stadtverfassung

GLOSSAR

Bieterlücke

Bei Leistungsverzeichnissen können für die Beschreibung von Positionen für einzelne Angaben Lücken im Text freigelassen werden. Diese Lücken sind im Leistungsverzeichnis von den Bieterinnen bzw. Bietern im Zuge der Angebotslegung auszufüllen. Damit soll die Gleichwertigkeit des angebotenen Produktes bzw. der angebotenen Leistung mit den Vorgaben in der Ausschreibung dokumentiert werden.

Garantie

Unter Garantie versteht man die Abrede, mit der bestimmte Eigenschaften des Leistungsgegenstandes oder die Mängelfreiheit während des Garantiezeitraums zugesichert werden. Bei der Garantie handelt es sich um eine freiwillige Zusage des Unter-

nehmens, innerhalb eines gewissen Zeitraums für Mängel einzustehen. Wie lange für ein Produkt garantiert wird und welche Leistungen von der Zusage umfasst sind, beschreiben die Garantiebedingungen.

Informationssystem Bauen

Wird für die Erstellung von Ausschreibungen, der Angebotsprüfung und Angebotsauswertung sowie für die Abrechnung im Rahmen der Abwicklung von Bauaufträgen der Stadt Wien eingesetzt. Darüber hinaus kann das EDV-System ISBA auch für Liefer- und Dienstleistungsaufträge verwendet werden. Die Anwendung von ISBA ist im Erlass vom 18. August 2010, MD BD-1401-1/2010 geregelt.

ÖkoKauf Wien

Programm als Beitrag zum Klimaschutz der Stadt Wien mit dem Ziel, bei der Beschaffung von Leistungen in allen Bereichen der Stadtverwaltung ökologische Kriterien stärker zu berücksichtigen.

Preisangebotsverfahren

Verfahren, bei dem die Bietenden aufgrund der Ausschreibungsunterlagen die Preise für von der Auftraggeberin bzw. vom Auftraggeber beschriebene Leistungen in ihren Angeboten bekannt geben.

Technische Spezifikationen

Sind bei Lieferaufträgen Spezifikationen, die Merkmale für ein Erzeugnis vorschreiben, wie beispielsweise Qualitätsstufen, Umweltleistungsstufen, Verwendung, Sicherheit oder Abmessungen des Erzeugnisses, Prüfungen und Prüfverfahren, Verpackung, Kennzeichnung und Beschriftung, Gebrauchsanleitungen, Produktionsprozesse und Produktmethoden.

Virtueller Markt

Die Magistratsabteilung 54 betreibt ein webbasierendes Katalogeinkaufssystem für den Abruf von Produkten und Leistungen. Im "Virtuellen Markt" werden die Produkte und Leistungen, die mittels eines Vergabeverfahrens ausgeschrieben wurden, gesondert

gekennzeichnet. Die städtischen Dienststellen haben die im Onlinekatalog enthaltenen Produkte und Leistungen für Beschaffungsvorgänge im Magistrat der Stadt Wien zu verwenden.

PRÜFUNGSERGEBNIS

Der Stadtrechnungshof Wien unterzog die Vergabe der Lieferung von Büromaterial der Magistratsabteilung 54 einer stichprobenweisen Prüfung und teilte das Ergebnis seiner Wahrnehmungen nach Abhaltung einer diesbezüglichen Schlussbesprechung der geprüften Stelle mit. Die von der geprüften Stelle abgegebene Stellungnahme wurde berücksichtigt. Allfällige Rundungsdifferenzen bei der Darstellung von Berechnungen wurden nicht ausgeglichen.

1. Prüfungsgegenstand und Prüfbefugnis des Stadtrechnungshofes Wien

1.1 Prüfungsgegenstand

Der Stadtrechnungshof Wien unterzog die Auftragsvergaben der Leistungen über die Lieferung von Büroartikeln im Jahr 2009 sowie im Jahr 2015 einer stichprobenweisen Prüfung. Die Prüfungsschwerpunkte bildeten die Qualität der Ausschreibungsunterlagen, die Abwicklung der Vergabeverfahren sowie die Implementierung der Produkte im virtuellen Markt. Die Prüfung fand im ersten Halbjahr 2016 statt.

1.2 Prüfbefugnis des Stadtrechnungshofes Wien

Die Prüfbefugnis des Stadtrechnungshofes Wien gegenüber der Magistratsabteilung 54 leitete sich aus § 73b Abs 1 WStV ab.

2. Allgemeines

2.1 Die Magistratsabteilung 54 ist Teil der Geschäftsgruppe Frauen, Bildung, Integration, Jugend und Personal und als Fachdienststelle für den zentralen Einkauf des Magistrats der Stadt Wien zuständig. Gemäß Geschäftseinteilung für den Magistrat der Stadt Wien ist die Magistratsabteilung 54 für die Bedarfserfassung, Beschaffung und Instandhaltung der sachlichen Erfordernisse (ausgenommen Kraftfahrzeuge) für die städtischen Dienststellen einschließlich für Schulen grundsätzlich zuständig. Abweichend von dieser Beschaffungszuständigkeit wird durch den "Erlass MD-OS 340320/2011 für Spezialerfordernisse der Dienststellen" vom Magistratsdirektor der Stadt Wien die Beschaffung von Spezialerfordernissen einzelnen Dienststellen übertragen. Weitere Aufgaben

betreffen u.a. die Beratung und Unterstützung bei der Vorbereitung sowie Vergabe von Liefer-, Bau- und Dienstleistungen.

2.2 Die Magistratsabteilung 54 untergliedert sich in folgende Bereiche: Vergabecenter, Organisations- und Leistungsmanagement, Logistik-Center, internes und externes Kundinnenmanagement bzw. Kundenmanagement, Abwicklungsmanagement sowie in die vier Fachbereiche Bürobedarf, Gebäudemanagement, Möbel und Interieur sowie Textilien, persönliche Schutzausrüstung, Gesundheit.

2.3 Die Aufgaben des Vergabecenters liegen u.a. in der Vorbereitung von Ausschreibungsunterlagen für die Durchführung von Vergabeverfahren gemäß den Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes über die Beschaffung von Büroartikeln und in der Abwicklung der Vergabeverfahren inkl. der Zuschlagserteilung. In weiterer Folge werden von der Magistratsabteilung 54 die ausgeschriebenen Büroartikel mit den angebotenen Preisen aus den Vergabeverfahren im virtuellen Markt katalogfähig für die Bestellungen der einzelnen Dienststellen aufbereitet.

3. Ausschreibungsunterlagen

3.1 Formale Gestaltung der Ausschreibungsunterlagen 2009

Die Ausschreibungsunterlagen über die Lieferung von Büromaterial wurden von der Magistratsabteilung 54 selbst erstellt. Dabei wurde auf die Verwendung des Formblatts "Angebot" (MD BD-SR 75) verzichtet. Wenngleich das üblicherweise verwendete Formblatt "Angebot" (MD BD-SR 75) den Ausschreibungsunterlagen nicht beilag, wurden dennoch die wesentlichen Punkte der MD BD-SR 75 übernommen. Die eigene Ausarbeitung wurde aus Sicht der Magistratsabteilung 54 in einem Aktenvermerk vom 22. April 2009 als zweckmäßiger für die gegenständlichen Lieferungen begründet.

Das zentrale Element der Ausschreibung war die Art und der Aufbau der Leistungsbeschreibung. Die Gesamtleistung über die Lieferung von Büromaterialien wurde so gegliedert, dass in den einzelnen Leistungsgruppen nur Lieferungen von Waren gleicher Art aufschienen. So wurden die 272 Positionen der Büromaterialien im Leistungsverzeichnis in 30 Leistungsgruppen ausgeschrieben.

Jede Position enthielt Angaben über den voraussichtlich mengenmäßigen Bedarf über die Lieferung von Büromaterialien innerhalb des ausgeschriebenen Leistungszeitraums und der entsprechenden Mengeneinheit des jeweiligen Produktes. Neben einer neutralen Beschreibung des Produktes wurden auch zusätzliche Angaben über technische Spezifikationen sowie Angaben über die Verpackungsgrößen angeführt. Ergänzt wurden die Anforderungen an die jeweiligen Büromaterialien durch Beilage des Kriterienkatalogs Büromaterial des Programmes Ökokauf Wien.

Als Nachweis für die angebotenen Büromaterialien und die Einhaltung der vorgegebenen technischen Spezifikationen wurde von der Magistratsabteilung 54 jede Position mit einer Bieterlücke versehen. In diesen Bieterlücken waren von den Bietenden anhand der vorgegebenen Kriterien die angebotenen Produkte zu benennen.

Als zusätzlicher Nachweis über die Einhaltung der Anforderungen für die Lieferung von Büromaterialien wurde in den Angebotsbestimmungen u.a. geregelt, dass bis zum Abgabetermin des Angebotes auch Muster der Produkte bei der Magistratsabteilung 54 eingelangt sein sollten.

Für den Stadtrechnungshof Wien war diese Soll-Bestimmung über die Abgabe von Produktmustern in den Ausschreibungsunterlagen zu unbestimmt formuliert. Für die Bietenden war nicht erkennbar, ob für alle angebotenen Produkte (bis zu 272 Produkte) im Zuge der Angebotslegung diese Muster beizubringen waren und es sich bei einer "Nicht - Abgabe" um einen behebbaren Mangel handeln würde. Dieser Mangel wäre im Zuge der Angebotsprüfung durch die Nachreichung sanierbar. Es könnte jedoch auch die Ansicht vertreten werden, dass eine "Nicht - Abgabe" einen unbehebaren Mangel darstellt, der die Konsequenz über das Ausscheiden des Angebotes auslöst.

Durch die Gliederung der Gesamtleistung in 30 Leistungsgruppen (Lose) wurde den Bietenden die Möglichkeit eingeräumt, entsprechend ihrem Interesse und Geschäftsfeld ein Angebot über einzelne Leistungsgruppen oder ein Gesamtangebot abzugeben.

Der Stadtrechnungshof Wien begrüßte diese Struktur des Beschaffungsvorganges, da somit auch kleineren Unternehmen eine Chance zur Teilnahme an der Ausschreibung erleichtert wurde.

Durch die Losregelung wurde die Möglichkeit geschaffen, für jedes Los den Zuschlag an die ermittelte Bestbieterin bzw. dem ermittelten Bestbieter zu erteilen oder aufgrund der billigsten Angebotssumme in allen Losen, die Gesamtleistungen an ein Unternehmen zu vergeben.

Die Lieferungen von Bestellungen von Büromaterialien sollten an ca. 480 Lieferadressen in Wien und ca. 10 Lieferadressen in Niederösterreich erfolgen, wobei konkrete Adressen in den Ausschreibungsunterlagen nicht genannt wurden. Zusätzlich war bedungen, dass neben den gesamten Manipulationskosten auch die Kosten der Zustellung zu den Adressen der jeweiligen Bestellenden in der Kalkulation zu berücksichtigen sind, unabhängig der tatsächlichen Bestellmenge und Artikel. Eine zusätzliche Abgeltung bei Lieferungen von Kleinstmengen wurde ausgeschlossen.

Die vertragliche Laufzeit über die Lieferung von Büromaterial wurde mit drei Jahren vorgegeben. Zusätzlich war für die Magistratsabteilung 54 die Option einer einseitigen Vertragsverlängerung um weitere 36 Monate bedungen. Durch die Vertragsdauer wurden veränderliche Preise vereinbart. Als Umrechnungsgrundlage für die Preisumrechnung wurden die Werte des Verbraucherpreisindex vereinbart. Da ausschließlich Lieferleistungen nachgefragt wurden, wurde auch auf eine Aufteilung der Einheitspreise auf die Preisanteile Lohn und Preisanteile Sonstiges verzichtet.

3.2 Formale Gestaltung der Ausschreibungsunterlagen 2015

Im Gegensatz zu der vorangegangenen Ausschreibung aus dem Jahr 2009 wurde von der Magistratsabteilung 54 der Aufbau des Leistungsverzeichnisses in mehrfacher Weise geändert. So wurde die Anzahl der Positionen von 272 auf 127 Positionen reduziert und in nur einer Leistungsgruppe ausgeschrieben. Damit war die Abgabe von Teilangeboten nach Warengruppen nicht mehr möglich und die Legung nur mehr als Gesamtangebot zulässig. Eine weitere Änderung des Leistungsverzeichnisses betraf das Fehlen

über die Angaben der Verpackungsgrößen der jeweiligen Produkte. Auch wurde auf die Bieterlücken für die konkrete Benennung der angebotenen Produkte bzw. die Nachweisführung über die Einhaltung der vorgegebenen technischen Spezifikationen schon bei Angebotslegung verzichtet.

Beibehalten wurde in den Angebotsbestimmungen dieser Ausschreibung, wie bereits im Pkt. 3.1 erwähnt, dieselbe Formulierung über die Abgabe von Musterartikeln bei der Angebotslegung. Durch die Abgabe von Musterartikeln bei der Angebotslegung sollte der Nachweis über die Einhaltung der in den Ausschreibungsunterlagen vorgegebenen technischen Spezifikationen durch die Bietenden erbracht werden.

Technische Spezifikationen sind Anforderungen an Materialien, Erzeugnisse oder Lieferungen, mit deren Hilfe Materialien, Erzeugnisse oder Lieferungen so beschrieben werden können, dass sie ihren durch die Auftraggeberin bzw. den Auftraggeber festgelegten Verwendungszweck erfüllen. Für die einzelnen Positionen bedeutete dies, dass die Kriterien die zum Zuschlag führen, bereits in der Ausschreibung festgelegt waren.

Die alleinige Vorlage von Musterprodukten stellt nach Ansicht des Stadtrechnungshofes Wien einen gewissen Aufwand für die Bietenden im Zuge der Angebotslegung dar. Die Nachweisführung der technischen Spezifikationen könnte auch durch Befüllung von vorgegebenen Bieterlücken in den Ausschreibungsunterlagen sowie durch Beibringung von entsprechenden Produktdatenblättern nachgewiesen werden.

Daher wurde die Empfehlung ausgesprochen, künftig nicht nur die Abgabe von Musterartikeln zuzulassen, sondern auch als Nachweis der Einhaltung der vorgegebenen Spezifikationen entsprechende Produktdatenblätter, Beschreibungen der Herstellerinnen bzw. Hersteller oder Prüfberichte anerkannter Stellen etc. mit Abgabe des Angebotes zu ermöglichen. Es wurde auch die Empfehlung ausgesprochen, zu prüfen, ob zum Nachweis der Gleichwertigkeit der angebotenen Produkte die Wiederaufnahme von Bieterlücken in den Ausschreibungsunterlagen sinnvoll erscheint.

Die vertragliche Laufzeit über die Lieferung von Büromaterial wurde mit drei Jahren vorgegeben. Zusätzlich war für die Magistratsabteilung 54 die Möglichkeit einer Option auf eine dreimal einseitige Vertragsverlängerung um jeweils zwölf Monate bedungen.

Die Lieferungen von Bestellungen von Büromaterialien sollten an ca. 480 Lieferadressen in Wien und ca. 7 Lieferadressen in Niederösterreich erfolgen. Ein Adressverzeichnis war in den Ausschreibungsunterlagen nicht enthalten.

Für einige der ausgeschriebenen Produkte wurde in den Ausschreibungsunterlagen eine fünfjährige Garantie gefordert.

4. Vergabeverfahren

4.1 Vergabeverfahren 2009

Die Vergabe der Lieferungen von Büroartikeln wurde in einem offenen Verfahren im Oberschwellenbereich nach dem Billigstbieterprinzip im Preisangebotsverfahren durchgeführt.

Als Basis für die Wahl des Vergabeverfahrens diente die Kostenschätzung der Magistratsabteilung 54 in der Höhe von 1.020.000,-- EUR (dieser und alle folgenden Beträge mit USt) für den Vertragszeitraum von drei Jahren ohne Berücksichtigung des Leistungszeitraums der Option.

Die Angebotsöffnung fand am 3. Juni 2009 statt. Es wurden zum Angebotsöffnungstermin acht Angebote eingereicht. Aufgrund der Ausschreibungsbestimmungen und der vorgegebenen Struktur der Ausschreibung war die Abgabe von Teilangeboten zulässig.

Wie das Ergebnis der Angebotseröffnung zeigte, wurden zwei Angebote über den gesamten Leistungsumfang abgegeben und die anderen sechs Angebote enthielten Preise über einzelne Leistungsgruppen.

Im Zuge der sachlichen Prüfung der Angebote, insbesondere über die Einhaltung der vorgegebenen Mindestanforderungen an die Qualität der Büromaterialien, wurden Teil-

angebote in den Leistungsgruppen 1, 3, 5, 8, 13 und 16 wegen "Nichterfüllung" der ausgeschriebenen Spezifikationen ausgeschieden. Die Ausscheidung der Teilangebote beschränkte sich nur auf jene Leistungsgruppen, für die Nachweise der Mindestanforderungen nicht vorgelegt werden konnten, sodass die restlichen Teilangebote der Bieterinnen im Vergabeverfahren verblieben.

In der nachstehenden Tabelle wurde die Angebotslegung der einzelnen Bieterinnen dargestellt. Dabei wurden die angebotenen Leistungsgruppen mit "X" gekennzeichnet. Angebotene Leistungsgruppen, in denen die Mindestanforderungen an Büroartikeln nicht nachgewiesen werden konnten, wurden mit "ausgesch." dargestellt und die Zuschlagserteilung über die Lieferung von Büromaterialien wurde mit **XX** gekennzeichnet.

Tabelle 1: Übersicht Angebotslegung

	Firma A	Firma B	Firma C	Firma D	Firma E	Firma F	Firma G	Firma H
LG1			ausgesch.				ausgesch.	XX
LG2			X		XX		X	X
LG3					ausgesch.		ausgesch.	XX
LG4			X				X	XX
LG5			ausgesch.				ausgesch.	XX
LG6			X		X		XX	X
LG7							XX	X
LG8			XX		X		ausgesch.	X
LG9					XX		X	X
LG10							XX	X
LG11	X		X		X	X	X	XX
LG12			X				X	XX
LG13			X				ausgesch.	XX
LG14		X	XX	X			X	X
LG15			X		X		XX	X
LG16			X		XX		ausgesch.	X
LG17							XX	X
LG18					XX		X	X
LG19					XX		X	X
LG20			X			X	X	XX
LG21					X	X	XX	X
LG22			XX				X	X
LG23			X				X	XX
LG24							XX	X
LG25					X		XX	X
LG26			XX				X	X
LG27			X				XX	X
LG28			X				XX	X
LG29			X			X	X	XX
LG30			XX				X	X

Quelle: Stadtrechnungshof Wien

Da Aufträge von öffentlichen Auftraggeberinnen bzw. Auftraggebern nur an geeignete Unternehmen vergeben werden dürfen, erfolgte die Prüfung über die Erfüllung der festgelegten Eignungskriterien durch die Magistratsabteilung 54 u.a. über die Abfrage der aktuellen firmenbezogenen Daten aus einer entsprechenden Datenbank. Die erforderliche Eignung konnte von allen Bietenden nachgewiesen werden.

Die durchgeführte rechnerische Prüfung der Angebote ergab bei einigen Bieterinnen eine Änderung des angebotenen Gesamtpreises. Die Berichtigungen ergaben sich durch Korrekturen des Rechenvorganges der Multiplikation des angebotenen Einheitspreises mit der ausgeschriebenen Menge. Diese geringfügigen Preiskorrekturen in einzelnen Positionen führten jedoch zu keiner Änderung der Reihung gegenüber der Angebotsöffnung.

Unter den im Wettbewerb verbliebenen Angeboten wurde unter Berücksichtigung des billigsten Teilangebotspreises der jeweiligen Leistungsgruppe der Zuschlag an vier Bieterinnen mit einer Gesamtvergabesumme in der Höhe von rd. 1.001.000,-- EUR erteilt.

4.2 Vergabeverfahren 2015

Rechtzeitig vor Ablauf der Leistungsfrist über die Lieferung von Büromaterialien aus dem Jahr 2009 wurde von der Magistratsabteilung 54 das neue Vergabeverfahren über die Lieferung von Büroartikeln ebenfalls europaweit bekannt gemacht.

Auf Basis der Kostenschätzung der Magistratsabteilung 54 in der Höhe von rd. 1.260.000,-- EUR für den Vertragszeitraum von drei Jahren (ohne Berücksichtigung der Optionen auf Vertragsverlängerung) wurde für diese Lieferleistung wieder ein offenes Verfahren im Oberschwellenbereich gewählt.

Innerhalb der Angebotsfrist wurde eine Berichtigung der Ausschreibungsunterlagen durchgeführt. Dabei wurde in einer Position eine Mengenkorrektur vorgenommen. Diese Berichtigung wurde ordnungsgemäß veröffentlicht und der ursprüngliche Termin für die Abgabe der Angebote von 2. Juni 2015 auf den 3. Juni 2015 verschoben.

Beim offenen Verfahren sind die Angebote am festgesetzten Ort und zur festgesetzten Zeit sowie grundsätzlich unmittelbar nach Ablauf der Angebotsfrist zu öffnen. Die Öffnung hat durch eine Kommission zu erfolgen, die aus mindestens zwei sachkundigen Vertreterinnen bzw. Vertretern der Auftraggeberin bzw. des Auftraggebers besteht. Bei offenen Verfahren ist gemäß des Bundesvergabegesetzes 2006 eine formalisierte Öffnung der Angebote erforderlich. Über diese Angebotsöffnung ist eine Niederschrift, mit den im Gesetz vorgegebenen Inhalten, zu verfassen. Aus diesem Grund stellt die Stadt Wien den vergebenden Dienststellen eine Musterniederschrift über die Angebotsöffnung im offenen Verfahren zur Verfügung, die den formalen Anforderungen des Gesetzes an derartige Niederschriften entspricht.

Wie die Einschau zeigte, fand die Verwendung dieser Mustervorlage bei gegenständlichen Beschaffungsvorgängen keine Verwendung.

Daher wurde vom Stadtrechnungshof Wien die Empfehlung ausgesprochen, das Ergebnis der Angebotseröffnung auf den bereitgestellten Musterniederschriften der Stadt Wien festzuhalten.

Zum Angebotseröffnungstermin am 3. Juni 2015 wurde nur ein Angebot abgegeben.

Der Angebotspreis der Firma H wurde in der Höhe von 1.286.501,79 EUR verlesen. Die Prüfung des Angebotes durch die Magistratsabteilung 54 ergab aufgrund eines Rechenfehlers im Angebot der Firma H einen korrigierten Angebotspreis von 1.286.495,45 EUR.

Das Bundesvergabegesetz 2006 sieht im Fall der Vorlage nur eines Angebotes die Möglichkeit vor, dass die Auftraggeberin bzw. der Auftraggeber das Vergabeverfahren widerrufen kann, um die ausgeschriebene Leistung einem neuerlichen Wettbewerb zu unterziehen. Diese "Kann - Bestimmung" wurde durch die Magistratsabteilung 54 nicht in Anspruch genommen.

Bedingt durch den fehlenden Wettbewerb durch das Vorhandensein nur eines Angebotes war ein unmittelbarer Vergleich von marktüblichen Preisen mit anderen Bieterinnen in diesem Vergabeverfahren nicht möglich. Daher wurde eine vertiefte Preisangemessenheitsprüfung der Angebotspreise durch Vergleich mit den Preisen aus dem vorangegangenen Vergabeverfahren aus dem Jahr 2009 unter Berücksichtigung der zwischenzeitig eingetretenen offiziellen Preissteigerungen durchgeführt. Die Prüfung ergab nach Ansicht der Magistratsabteilung 54 grundsätzlich keine gravierenden Preisschwankungen.

Zusätzlich wurde von der Magistratsabteilung 54 auch ein Vergleich mit Preisen über die Lieferung von Büroartikeln aus dem Vergabeverfahren einer anderen öffentlichen Auftraggeberin durchgeführt.

Im Rahmen der Einschau wurde eine diesbezügliche Liste, aus der die preisliche Positionierung der Stadt Wien im Vergleich zu den Preisen der Ausschreibung der erwähnten anderen öffentlichen Auftraggeberin hervorgeht, dem Stadtrechnungshof Wien überreicht. Wie aus dieser Gegenüberstellung ersichtlich war, wiesen die Angebotspreise vergleichbarer Büroartikel aus den Vergabeverfahren eine hohe Schwankungsbreite auf.

Eine Analyse der 127 ausgeschriebenen Artikel durch den Stadtrechnungshof Wien ergab, dass von den 55 grundsätzlich vergleichbaren Büroartikeln 21 Artikel durch die erwähnte öffentliche Auftraggeberin günstiger beschafft wurden, als das Angebotsergebnis der Magistratsabteilung 54 zeigte.

Unabhängig eines Vergleichs mit den Preisen der anderen öffentlichen Auftraggeberin wäre nach Ansicht des Stadtrechnungshofes Wien jedoch eine intensivere Prüfung der Angebotspreise der Bieterin im Vergabeverfahren 2015 mit den beauftragten Preisen aus dem Vergabeverfahren im Jahr 2009 angebracht gewesen. Aus dem Vergabeakt waren allerdings keine diesbezüglichen Verfahrensschritte zu entnehmen.

Daher sprach der Stadtrechnungshof Wien die Empfehlung aus, auffällige Preisgestaltungen im Angebot von Bietenden verstärkt zu hinterfragen und schriftlich aufklären zu lassen.

5. Virtueller Markt

5.1 Die Magistratsabteilung 54 stellt unter Bedachtnahme auf die Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit, verschiedene Produkte und Leistungen in der elektronischen Beschaffungsplattform "Virtueller Markt" allen zur Verfügung, die vertragsgemäß zum Abruf berechtigt sind. Dabei handelt es sich gemäß einem Erlass der Magistratsdirektion jedenfalls um alle städtischen Dienststellen der Stadt Wien.

In dieser Plattform werden die Produkte und Leistungen, die mittels eines Vergabeverfahrens durch die Magistratsabteilung 54 vergeben wurden, als "Standardartikel" gekennzeichnet. Anzumerken war, dass die als "Standardartikel" bezeichneten Waren hohen Anforderungen genügen. Dies insofern, als sie sowohl in technischer Hinsicht in Bezug auf die Ökokaufkriterien geprüft wurden als auch in wirtschaftlicher Hinsicht durch eine vorausgegangene Ausschreibung entsprachen.

5.2 Für den Einkauf von Büroartikeln bestanden auf der webbasierenden Plattform neben den "Standardartikeln" auch zusätzlich Produktkataloge weiterer Lieferantinnen bzw. Lieferanten. Durch die zusätzliche Aufnahme von solchen Katalogen war es möglich, dass vollkommen idente Produkte im virtuellen Markt mehrfach aufschienen, die lediglich unterschiedliche Preise auswiesen.

Diese zusätzlichen Produktkataloge anderer Lieferantinnen bzw. Lieferanten wurden allerdings ohne entsprechendes Vergabeverfahren geführt.

Bestellungen von Büroartikeln außerhalb von Standardartikeln erfolgten im Weg einer Direktvergabe durch die jeweilige Dienststelle, welche auch die Verantwortung für die Einhaltung der Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes trug, obwohl diese Bestellungen auch über die Magistratsabteilung 54 erfolgten.

Der Stadtrechnungshof Wien empfahl daher, die technische Möglichkeit zu prüfen, ob bei Bestellungen von Nicht-Standardartikeln der Hinweis deutlicher sichtbar gemacht werden kann, dass die bestellende Dienststelle für die Preisangemessenheit verantwortlich ist. Dies deshalb, weil seitens der Magistratsabteilung 54 kein Vergabeverfahren vorausgegangen ist.

5.3 Bei der Prüfung fiel auf, dass auf Rechnungen von Dienststellen für die Lieferung von Büromaterialien von Nicht-Standardartikeln auch die Magistratsabteilung 54 aufschien. Dies war für den Stadtrechnungshof Wien insofern irreführend, als diese Artikel zwar am virtuellen Markt der Magistratsabteilung 54 aufschienen, allerdings ohne Vergabeverfahren durch die Magistratsabteilung 54 und ohne Nachweis, ob der Einkauf durch die bestellende Dienststelle dem Vergaberecht entsprechend durchgeführt wurde.

Die Maßnahme eines erschwerten Zuganges für Bestellungen von Nicht-Standardartikeln bei Vorhandensein gleichwertiger Standardartikel könnte nach Ansicht des Stadtrechnungshofes Wien den Wettbewerb in einem nachfolgenden Vergabeverfahren wieder fördern. Durch Reduzierung der Anzahl von Bestellungen von Nicht-Standardartikeln könnten potenzielle Interessentinnen bzw. Interessenten verstärkt motiviert werden, sich bei einer künftiger Ausschreibung wieder zu beteiligen.

5.4 Im Prüfvermerk zur Angebotsprüfung des Jahres 2015 fiel dem Stadtrechnungshof Wien die Anmerkung von der Magistratsabteilung 54 auf, dass bei vorangegangenen Lieferleistungen bei einigen Auftragnehmerinnen die geringe Einzelbestellmenge von Büroartikeln die Höhe der Zustellkosten unterschritten hatte. Als angemessene Maßnahme erachtete die Magistratsabteilung 54 daher für die Ausschreibung des Jahres 2015 ein Abgehen von Teilvergaben hin zu einer Gesamtvergabe.

Diese Begründung war für den Stadtrechnungshof Wien insofern nicht nachvollziehbar, als eine Gesamtvergabe der ausgeschriebenen Lieferleistungen von Büromaterialien an nur eine Bieterin bzw. einen Bieter das Problem, dass die Zustellkosten die Kosten der einzelnen Bestellungen übersteigen, nicht löst.

Im Zuge der Einschau stellte sich bei mehreren Bestellungen von Büroartikeln nämlich heraus, dass es wahrscheinlich durch Unkenntnis der Verpackungseinheiten der Bestellenden der einzelnen Dienststellen zu sehr geringen Rechnungsbeträgen kam, die teilweise sogar unter 1,-- EUR lagen. Aus diesem Grund wären zusätzliche Angaben im virtuellen Markt über die Größe der Originalverpackungseinheit des jeweiligen Büroartikels anzustreben. Durch diese zusätzliche Angabe könnte nach Ansicht des Stadtrechnungshofes Wien neben der Reduktion von Kleinstbestellungen auch der unverhältnismäßig hohe administrative Aufwand für die Behandlung von Rechnungen über geringfügige Beträge durch die Stadt Wien minimiert werden.

Nach Ansicht des Stadtrechnungshofes Wien wären daher zusätzliche Angaben über die Verpackungseinheit des jeweiligen Artikels im virtuellen Markt von Vorteil.

Abschließend wurde angeregt, vor der nächsten Ausschreibung eine Marktanalyse entsprechend der Warengruppen durchzuführen und zu ermitteln, wie viele potenzielle Bieter für eine Angebotsabgabe in Betracht kommen könnten. Sodann sollte überlegt werden, ob Teilvergaben auf einzelne Leistungsgruppen sinnvoll erscheinen, wie dies bereits bei der Ausschreibung im Jahr 2009 erfolgte.

6. Zusammenfassung der Empfehlungen

Empfehlung Nr. 1:

Künftig sollte zum Nachweis der Einhaltung der ausgeschriebenen Spezifikationen nicht nur die Abgabe von Musterartikeln zugelassen werden, sondern auch die Vorlage entsprechender Produktdatenblätter, Beschreibungen der Herstellenden oder Prüfberichte anerkannter Stellen (s. Pkt. 3.2).

Stellungnahme der Magistratsabteilung 54:

Die Magistratsabteilung 54 wird der Empfehlung nachkommen.

Empfehlung Nr. 2:

Es sollte zum Nachweis der Gleichwertigkeit der angebotenen Produkte die erneute Aufnahme von Bieterlücken in den Ausschreibungsunterlagen geprüft werden (s. Pkt. 3.2).

Stellungnahme der Magistratsabteilung 54:

Die Magistratsabteilung 54 wird der Empfehlung nachkommen.

Empfehlung Nr. 3:

Das Ergebnis der Angebotsöffnung sollte auf den bereitgestellten Musterniederschriften der Stadt Wien festgehalten werden (s. Pkt. 4.2).

Stellungnahme der Magistratsabteilung 54:

Die Magistratsabteilung 54 wird die im e-procurement bereitgestellten Standardformulare übernehmen.

Empfehlung Nr. 4:

Im Zuge der Angebotsprüfung sollten auffällige Preisgestaltungen im Angebot von Bietenden verstärkt schriftlich aufgeklärt werden (s. Pkt. 4.2).

Stellungnahme der Magistratsabteilung 54:

Die Magistratsabteilung 54 wird der Empfehlung nachkommen.

Empfehlung Nr. 5:

Auf der Plattform des virtuellen Marktes sollte für Bestellungen von Nicht-Standardartikeln die technische Möglichkeit geprüft werden, einen Hinweis anzubringen. Aus diesem sollte hervorgehen, dass den Preisen kein Vergabeverfahren seitens der Magistratsabteilung 54 vorausgegangen ist und die Bestellenden somit für die Prüfung der Preisangemessenheit einzustehen haben (s. Pkt. 5.2).

Stellungnahme der Magistratsabteilung 54:

Die vorgeschlagene IT-mäßige Umsetzbarkeit wird geprüft.

Empfehlung Nr. 6:

Es sollte geprüft werden, ob eine Ergänzung bei der Beschreibung von Büroartikeln im virtuellen Markt durch die zusätzliche Angabe der Größe der Originalverpackungseinheit des jeweiligen Artikels ohne unverhältnismäßigen Mehraufwand möglich ist (s. Pkt. 5.4).

Stellungnahme der Magistratsabteilung 54:

Die Magistratsabteilung 54 wird die geforderte Prüfung durchführen.

Empfehlung Nr. 7:

Vor Auflage der nächsten Ausschreibung über die Lieferung von Büroartikeln sollte eine Marktanalyse entsprechend den einzelnen Warengruppen durchgeführt werden. Auf Basis der Erkenntnisse sollte dann geprüft werden, ob durch Teilangebote und Teilvergaben auf einzelne Leistungsgruppen wieder ein verstärkter Wettbewerb zu erwarten wäre, wie dies bei der Ausschreibung im Jahr 2009 der Fall war (s. Pkt. 5.4).

Stellungnahme der Magistratsabteilung 54:

Die Magistratsabteilung 54 wird vor der nächsten Ausschreibung eine Marktanalyse durchführen.

Der Stadtrechnungshofdirektor:

Dr. Peter Pollak, MBA

Wien, im Juli 2016