



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 - 9/16

Unternehmung Stadt Wien - Wiener Wohnen,

Prüfung der Kosten von Vergabeverfahren

KURZFASSUNG

Die Prüfung des Beschaffungswesens der Unternehmung Stadt Wien - Wiener Wohnen im Hinblick auf die Berücksichtigung von Verfahrenskosten bei der Auswahl von Vergabeverfahren ergab, dass eine Erfassung der Verfahrenskosten nicht erfolgte und daher darauf aufbauende Effizienzüberlegungen nicht bestanden. Die stichprobenweise Einschau in durchgeführte Vergabeverfahren zeigte aber eine insgesamt verfahrensökonomische Vorgehensweise bei der Abwicklung der Vergabeverfahren.

INHALTSVERZEICHNIS

| | |
|---|----|
| 1. Prüfungsgrundlagen des Stadtrechnungshofes Wien..... | 4 |
| 1.1 Prüfungsgegenstand..... | 4 |
| 1.2 Prüfungszeitraum | 4 |
| 1.3 Prüfungsbefugnis..... | 4 |
| 2. Allgemeines zu den Vergabeverfahren..... | 5 |
| 3. Allgemeines zu den Kosten der Vergabeverfahren | 5 |
| 4. Erfassung der Transaktionskosten | 7 |
| 5. Beziehung Externer im Vergabeverfahren | 10 |
| 6. Kostenbeeinflussung durch Qualitätssicherung..... | 11 |
| 7. Zusammenfassung der Empfehlungen | 12 |

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

| | |
|------------------|--------------------------|
| Abs | Absatz |
| BVergG 2006..... | Bundesvergabegesetz 2006 |
| bzw. | beziehungsweise |
| ca..... | circa |
| EUR..... | Euro |
| Mio. EUR | Millionen Euro |
| Nr..... | Nummer |
| o.a. | oben angeführt |
| Pkt. | Punkt |
| rd. | rund |
| s..... | siehe |
| z.B. | zum Beispiel |

PRÜFUNGSERGEBNIS

Der Stadtrechnungshof Wien unterzog diverse Vergabeverfahren der Unternehmung Stadt Wien - Wiener Wohnen 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. Prüfungsgrundlagen des Stadtrechnungshofes Wien

1.1 Prüfungsgegenstand

Der Stadtrechnungshof Wien prüfte ob und inwieweit die Unternehmung Stadt Wien - Wiener Wohnen die Transaktionskosten der Leistungsbeschaffung bei der Auswahl der eingesetzten Vergabeverfahren berücksichtigt. Neben den Vergabedaten der Unternehmung Stadt Wien - Wiener Wohnen bildeten die Vorschriften des Bundesvergabegesetzes, die damit im Zusammenhang stehenden magistratsinternen Vorgaben sowie die Bezug habenden Wiener Wohnen-internen Vorschriften den Schwerpunkt der Einschau.

Nichtziel war die Prüfung einzelner Vergabeakte im Detail. Ebenso wenig waren Abrechnungen erteilter Aufträge von den Zielsetzungen dieser Prüfung umfasst.

1.2 Prüfungszeitraum

Die gegenständliche Prüfung erfolgte im vierten Quartal des Jahres 2016 sowie im ersten Quartal 2017. Der Betrachtungszeitraum umfasste die Jahre 2013 bis 2015, wobei gegebenenfalls auch spätere Entwicklungen in die Einschau einbezogen wurden.

1.3 Prüfungsbefugnis

Die Prüfungsbefugnis für diese Gebarungsprüfung ist in § 73b Abs 1 der Wiener Stadtverfassung festgeschrieben.

2. Allgemeines zu den Vergabeverfahren

Die Unternehmung Stadt Wien - Wiener Wohnen verwaltet ca. 2.000 Wohnhausanlagen mit rd. 220.000 Wohnungen. Es handelt sich somit um eine der größten Organisationseinheiten im Bereich des Beschaffungswesens der Stadt Wien. Wertmäßig überwiegend handelte es sich dabei um Bauleistungen. Dienst- bzw. Lieferleistungen kommen in der Beschaffung der Unternehmung Stadt Wien - Wiener Wohnen nur eine untergeordnete Rolle zu.

Die Durchführung von Vergabeverfahren erfolgte im Beobachtungszeitraum sowohl mit eigenem Personal als auch durch Externe.

Anzumerken ist, dass Auftragswerte gemäß BVergG 2006 ohne Umsatzsteuer zu berechnen sind. Im vorliegenden Bericht sind daher alle EUR Beträge ohne Umsatzsteuer angegeben.

3. Allgemeines zu den Kosten der Vergabeverfahren

Im Zusammenhang mit der Durchführung und Abwicklung der Leistungsbeschaffung fallen für die öffentliche Auftraggeberin bzw. den öffentlichen Auftraggeber Aufwände, sogenannte Transaktionskosten an. Diese sind vom Preis der nachgefragten Leistung und allenfalls entstehenden Mehrkostenforderungen zu unterscheiden.

Transaktionskosten können untergliedert werden in Kosten, die vor der Zuschlagserteilung entstehen wie die Anbahnungskosten, Informationsbeschaffungskosten und Vereinbarungskosten und solche, die nach der Zuschlagserteilung entstehen, wie insbesondere die Abwicklungskosten, die Anpassungskosten und die Kontrollkosten.

Der gegenständliche Bericht betrachtet die Vorgehensweise der Unternehmung Stadt Wien - Wiener Wohnen hinsichtlich der Transaktionskosten, die bis zur Zuschlagserteilung entstehen. Eine isolierte Betrachtung dieser Kosten ist jedoch nur bedingt aussagekräftig, da sämtliche Transaktionskosten sowie der Auftragswert und eventuelle Mehrkostenforderungen zueinander elastisch in Beziehung stehen. So kann davon ausgegangen werden, dass ein höherer Aufwand bei der Vorbereitung bis zum Ver-

tragsabschluss und somit höhere exakte Transaktionskosten in der Regel zu geringeren Transaktionskosten nach der Zuschlagserteilung führten. Beispielsweise wird eine fundiert ausgearbeitete Leistungsbeschreibung mit entsprechend aufgearbeiteten Grundlagen regelmäßig zu weniger Anpassungserfordernissen und somit Vertragsänderungen während der Auftragserbringung führen.

Darüber hinaus besteht ein Zusammenhang zwischen den Transaktionskosten für die öffentliche Auftraggeberin bzw. für den öffentlichen Auftraggeber und jenen, die auf Seite der Bewerberinnen bzw. Bewerber und Bieterinnen bzw. Bieter entstehen. Je nach Art der Ausschreibung fallen auf letztgenannter Seite unterschiedlich hohe Kosten für Vorarbeiten und je nach Intensität des Wettbewerbs unterschiedlich hohe Kosten für nicht erfolgreiche Ausschreibungsteilnahmen an.

Im Rahmen der Einschau erachtete es der Stadtrechnungshof Wien als zentral zu hinterfragen, ob die Unternehmung Stadt Wien - Wiener Wohnen unter Beachtung der dargelegten Zusammenhänge die Auswahl des jeweils angewendeten Vergabeverfahrens und die sich im Verfahren bietenden optionalen Vorgehensweisen mit Kostenüberlegungen begründet und effizient traf.

Zusätzlich erfordert die Abwicklung von effizienten Vergabeverfahren eine entsprechende organisatorische Einbettung, kompetentes Personal sowie entsprechende Kontroll- und Controllingstrukturen. Darunter fallen z.B. verbindliche interne Zuständigkeitsregelungen im Bereich der Leistungsbeschaffung sowie Prozessbeschreibungen, die - gerade bei großen öffentlichen Auftraggeberinnen wie die Unternehmung Stadt Wien - Wiener Wohnen - zu einer größtmöglichen Standardisierung der diesbezüglichen Abläufe führen.

Die Einschau des Stadtrechnungshofes Wien berücksichtigte stichprobenweise ausgewählte Vergabeverfahren, die in den Jahren 2013 bis 2015 durchgeführt wurden.

4. Erfassung der Transaktionskosten

Der Stadtrechnungshof Wien stellte fest, dass die Unternehmung Stadt Wien - Wiener Wohnen über keine Kostenrechnung betreffend ihre Beschaffungstätigkeit verfügte. Der Aufwand für die Auftragsvergaben wurde nicht eigens erfasst. Ebenso wenig erfolgte eine direkt zuordenbare Zeiterfassung des Verwaltungsaufwandes für die einzelnen Vergabeverfahren. Eine ziffernmäßige Aussage über die bei der Unternehmung Stadt Wien - Wiener Wohnen entstehenden Transaktionskosten im Rahmen der Auftragsvergaben war daher nicht möglich. Die Unternehmung Stadt Wien - Wiener Wohnen begründete dies damit, dass mehrere Stellen und auch externe Dienstleisterinnen bzw. Dienstleister an einem Vergabeverfahren mitwirken und der Aufwand für die Erfassung keinem Nutzen gegenübersteht.

Der Stadtrechnungshof Wien folgte der Argumentation der Unternehmung Stadt Wien - Wiener Wohnen insofern, als eine eigene Kostenrechnung ausschließlich für Auftragsvergaben einzuführen, einen unangemessen hohen Aufwand darstellen würde. Unabhängig von einer Kostenrechnung lag jedoch auch, von einzelnen Ausnahmen abgesehen, keine Information über eine Aufwandsabwägung der einzelnen Vergabearten vor, die als Handlungsanleitung verstanden werden konnte. Eine derartige In-Relation-Setzung alternativ wählbarer Verfahren zur Leistungsbeschaffung wäre nach Ansicht des Stadtrechnungshofes Wien in qualitativer Weise auch ohne Kostenrechnung möglich und wurde empfohlen.

Einzig für Direktvergaben hatte die Unternehmung Stadt Wien - Wiener Wohnen mit Dezember 2015 in einer internen Regelung festgelegt, dass diese grundsätzlich nur bis zu einem geschätzten Auftragswert von 30.000,- EUR angewendet werden soll. Bei höheren Auftragswerten konnte die Direktvergabe nur angewendet werden, wenn eine entsprechende Begründung vorlag, wieso kein offenes oder nicht offenes Verfahren gewählt wird.

Eine externe Vorgabe, die sich deutlich auf die Wahl von Vergabeverfahren auswirkte, lag im Zusammenhang mit baulichen Sanierungsvorhaben vor. Laut der Unternehmung Stadt Wien - Wiener Wohnen war aus den Förderungsbestimmungen des wohn-

fonds_wien fonds für wohnbau und stadterneuerung für die betreffenden Auftragsvergaben in der Regel das offene Verfahren zu wählen. Alternativ konnte das zweistufige nicht offene Verfahren gewählt werden.

Zur Beurteilung der von der Unternehmung Stadt Wien - Wiener Wohnen gewählten Vergabeverfahren griff der Stadtrechnungshof Wien daher auf standardisierte Angaben aus der einschlägigen Fachliteratur zurück, die aber überwiegend auf Abschätzungen beruhen und daher nur für eine pauschale Betrachtung geeignet waren. Diesen Literaturstellen war gemeinsam, dass sie eine Reihung der Vergabeverfahren nach Kosten ermöglichen. In Anlehnung an diese Literaturstellen war folgende Reihung der Vergabeverfahren nach Verfahrenskosten, beginnend mit dem kostensparendsten Verfahren darzustellen:

1. Direktvergabe
2. Direktvergabe mit vorheriger Bekanntmachung
3. Nicht offenes Verfahren ohne vorherige Bekanntmachung
4. Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung
5. Offenes Verfahren
6. Nicht offenes Verfahren mit vorheriger Bekanntmachung
7. Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung

Auftragsvergaben mittels Rahmenvereinbarungen ermöglichen gemäß Literatur eine kostengünstigere Beschaffung als in einzelnen offenen Verfahren. Wobei anzumerken war, dass der Abschluss einer Rahmenvereinbarung und die daraus hervorgehenden Zuschlagserteilungen nur für einen eingeschränkten Anwendungsbereich zweckmäßig sind.

Zur Einschau stellte die Unternehmung Stadt Wien - Wiener Wohnen eine Datenaufbereitung ihrer Vergabeverfahren der Jahre 2013 bis 2015 zur Verfügung. Dieser waren insgesamt rd. 2.200 Vergabeverfahren mit einer Gesamtsumme von rd. 540 Mio. EUR zu entnehmen. Anzumerken war, dass eine exakte datentechnische Aufbereitung für den Betrachtungszeitraum nicht möglich war, da einzelne Verfahren aufgeteilt darge-

stellt waren. Die Aussagekraft der Datenauswertung konnte daher nur als Anhaltspunkt gewertet werden.

In der Datenaufbereitung waren jene Vergabeverfahren nicht enthalten, die im Zusammenhang mit ausgelaufenen Rahmenverträgen standen. Die Unternehmung Stadt Wien - Wiener Wohnen hatte in jenen Fällen bis zum Abschluss eines neuen Rahmenvertrages, die notwendigen Leistungen mittels Direktvergaben beschafft. Dabei handelte es sich insgesamt um rd. 300.000 Verfahren. Ungeachtet der verfahrensrechtlichen Aspekte war festzustellen, dass der Unternehmung Stadt Wien - Wiener Wohnen durch diese Verfahren ein zusätzlicher Aufwand entstanden war.

Die Einschau bei der Unternehmung Stadt Wien - Wiener Wohnen hinsichtlich der gewählten Verfahrensarten, ausgenommen der Direktvergaben im Zusammenhang mit den o.a. ausgelaufenen Rahmenverträgen, zeigte folgendes Bild:

Etwa 95 % aller Verfahren unter 30.000,-- EUR waren Direktvergaben und der überwiegende Rest offene Verfahren, wobei der Anteil der offenen Verfahren zufolge der o.a. Aufbereitungsproblematik deutlich geringer war. Der Stadtrechnungshof Wien erachtete im Kontext der Transaktionskosten die gewählte Vorgehensweise als zweckmäßig.

Bei der Betrachtung der Vergabeverfahren mit Auftragswerten zwischen 30.000,-- EUR und 100.000,-- EUR waren etwa 50 % Direktvergaben und etwa 50 % offene Verfahren. Die Einschau in eine Stichprobe von fünf Vergabeakten für Direktvergaben über 30.000,-- EUR zeigte, dass in keinem der Fälle unverbindliche Preisankündigungen oder Angebote weiterer möglicher Auftragnehmerinnen bzw. Auftragnehmer eingeholt wurden. Als inhaltliche Begründung für die Wahl der Direktvergabe wurde mehrfach die Kostenersparnis durch erbrachte Vorleistung der ausgewählten Bieterin bzw. des ausgewählten Bieters angeführt. Der Stadtrechnungshof Wien erachtete in diesem Bereich der Auftragswerte tendenziell den Wettbewerbsgewinn aus einem offenen Verfahren bzw. der Direktvergabe mit vorheriger Bekanntmachung höher als den damit im Zusammenhang stehenden zusätzlichen Verfahrensaufwand. Da die Unternehmung Stadt Wien - Wiener Wohnen die Verfahrensart der Direktvergabe mit vorheriger Bekanntmachung

noch nicht eingesetzt hatte, lagen keine Erfahrungswerte vor. Der Stadtrechnungshof Wien empfahl, dieses Verfahren versuchsweise durchzuführen und die Vor- und Nachteile gegenüber der Direktvergabe mit Vergleichsangeboten bzw. dem offenen Verfahren zu evaluieren.

Auftragsvergaben über 100.000,-- EUR wurden zu rd. 99 % im offenen Verfahren ausgeschrieben. Hier kann durch die standardmäßige Heranziehung des offenen Verfahrens grundsätzlich von der Wahl eines effizienten Vergabeverfahrens durch die Unternehmung Stadt Wien - Wiener Wohnen gesprochen werden.

Hinsichtlich der Anwendung der Losregelung war festzustellen, dass die Unternehmung Stadt Wien - Wiener Wohnen diese nutzte, um kleinere Vergabeeinheiten zu schaffen. Jedoch wird auch für diese die Beschaffung mittels offenem Verfahren vorgenommen, da dies nach Ansicht der Unternehmung Stadt Wien - Wiener Wohnen ein Erfordernis aus den Förderungsbestimmungen des wohnfonds_wien fonds für wohnbau und stadterneuerung darstellt. Eine Erhöhung der Direktvergaben durch die Anwendung der Losregelung war somit nicht möglich.

Die Unternehmung Stadt Wien - Wiener Wohnen vergibt den betragsmäßig größten Anteil an Leistungen grundsätzlich im Weg von Rahmenverträgen, die in offenen Verfahren ausgeschrieben werden. Grundsätzlich deshalb, da das Zustandekommen der Rahmenverträge wie o.a., großen Verzögerungen unterliegt, bedingt durch die Vielzahl an Einsprüchen beim Verwaltungsgericht Wien. Bei diesen Rahmenverträgen wurde die Losregelung angewendet, um den jährlichen Gesamtbedarf so aufzuteilen, dass insbesondere auch Klein- und Mittelunternehmen zum Zug kommen können.

5. Beiziehung Externer im Vergabeverfahren

Unabhängig von der Wahl des Vergabeverfahrens und der Vorgehensweise im Verfahren können Beschaffungen gänzlich in Eigenregie durchgeführt oder Externe in den Prozess eingebunden werden. So kann beispielsweise das Leistungsverzeichnis durch Externe erstellt werden oder auch das gesamte Vergabeverfahren von Externen im Namen der Unternehmung Stadt Wien - Wiener Wohnen abgewickelt werden.

Die Beziehung Externer (z.B. Rechtsanwältinnen bzw. Rechtsanwälte oder Ziviltechnikerinnen bzw. Ziviltechniker) bedeutet, dass zusätzliche Transaktionskosten anfallen, die zu begründen wären.

Dazu war festzustellen, dass die derzeitige Strategie der Unternehmung Stadt Wien - Wiener Wohnen vorsah, dass die Auslagerung einzelner Teile bzw. gesamter Beschaffungsvorgänge an Externe nur in jenen Fällen erwogen wurde, in denen die quantitativen und qualitativen Ressourcen der Unternehmung Stadt Wien - Wiener Wohnen nicht ausreichten. Diese Festlegung stellte eine Abkehr vom bisherigen Vorgehen dar. Zwar wurden aufgrund bestehender Verträge die Erstellung von Ausschreibungsunterlagen und Teile der Angebotsprüfung nach wie vor von Externen erbracht, eine Verlängerung dieser Verträge zog die Unternehmung Stadt Wien - Wiener Wohnen jedoch nicht in Betracht.

Der Stadtrechnungshof Wien erachtete die Strategie, eigene Fachleute aufzubauen und einzusetzen, zumal diese aufgrund des hohen Vergabevolumens der Unternehmung Stadt Wien - Wiener Wohnen dauerhaft ausgelastet werden können, als zweckmäßig. Bei der Beschaffungstätigkeit handelt es sich um einen Teil des Kernprozesses der Unternehmung Stadt Wien - Wiener Wohnen und sollte somit als Eigenleistung erbracht werden.

6. Kostenbeeinflussung durch Qualitätssicherung

Als weiteren Aspekt erachtete der Stadtrechnungshof Wien die Einrichtung einer zentralen Vergabestelle, die Kompetenzsicherung des Personals sowie die Einrichtung eines Kontroll- und Controllingsystems für wesentlich, um eine effiziente und strukturierte Vorgangsweise bei der Abwicklung von Vergabeverfahren zu gewährleisten.

Im Jahr 2013 richtete die Unternehmung Stadt Wien - Wiener Wohnen eine neue Organisationseinheit, den Fachbereich Auftragswesen, mit dem Ziel der zentralen Abwicklung der Vergabeverfahren in der Gesamtunternehmung ein. Eine der Kernaufgaben des Fachbereiches war die Abwicklung sämtlicher Vergabeverfahren mit Ausnahme der

Direktvergaben für alle Organisationseinheiten der Unternehmung Stadt Wien - Wiener Wohnen. Aufgrund der bereits erwähnten bestehenden Verträge mit externen Verfahrensabwicklern und der Notwendigkeit des Aufbaus von Personalressourcen erfolgte diese Umstellung sukzessive und war innerhalb des Prüfungszeitraumes noch nicht zur Gänze abgeschlossen.

Wie die Einschau zeigte, bestand kein Controlling der Auftragsvergaben hinsichtlich der Transaktionskosten. Dennoch wurde der Bereich Auftragswesen prozessorientiert gestaltet und unternehmensintern erheblich aufgewertet. Alle Abläufe der Vergabeverfahren wurden durch Prozesse, Arbeitsanweisungen und Schnittstellenbeschreibungen geregelt. Darüber hinaus wurde die Aufgabe des Preisermittlungssystems, der Teilvergaben, Zulässigkeit von Alternativ- oder Abänderungsangeboten intern definiert und mit Vorschriften und Prozessabläufen hinterlegt. Ein Internes Kontrollsystem wurde eingerichtet und bestand aus den internen Vorgaben von Genehmigungserfordernissen für die Wahl der Verfahrensart und der Vergabegenehmigung in Abhängigkeit von der Höhe des geschätzten Auftragswertes.

7. Zusammenfassung der Empfehlungen

Empfehlung Nr. 1:

Der Verwaltungsaufwand für Vergabeverfahren sollte entweder anhand einer Kostenrechnung oder zumindest anhand einer qualitativen Bewertung alternativer Vorgehensweisen erfasst und gesteuert werden (s. Pkt. 4).

Stellungnahme der Unternehmung Stadt Wien - Wiener Wohnen:

Die Unternehmung Stadt Wien - Wiener Wohnen ist gerade dabei, eine Kostenrechnung für das gesamte Unternehmen zu implementieren und wird in diesem Rahmen der Empfehlung des Stadtrechnungshofes Wien nachkommen. Die Kostenrechnung wird grundsätzlich auch den Fachbereich Auftragswesen und damit die Abwicklung der Vergabeverfahren umfassen. Der Fachbereich Auftragswesen wird als interner Dienstleister gesehen und die dort verursachten Kosten den operativen Produkten der Unternehmung

Stadt Wien - Wiener Wohnen zugeschlagen. Die genaue Art der Umlage wird noch festgelegt werden. Eine Einzelkostenberechnung je Vergabeverfahren ist nicht vorgesehen. Die Umsetzung ist im Laufe des Jahres 2017 geplant.

Empfehlung Nr. 2:

Die Direktvergabe mit vorheriger Bekanntmachung sollte versuchsweise durchgeführt und deren Vor- und Nachteile gegenüber der Direktvergabe mit Vergleichsangeboten bzw. dem offenen Verfahren evaluiert werden (s. Pkt. 4).

Stellungnahme der Unternehmung Stadt Wien - Wiener Wohnen:

Die Unternehmung Stadt Wien - Wiener Wohnen wird der Empfehlung nachkommen und im Jahr 2017 einige Direktvergaben mit vorheriger Bekanntmachung bei hierfür geeignet erscheinenden Beschaffungen durchführen. Die dabei gewonnenen Erfahrungen werden entsprechend dokumentiert und den anderen Vergabeverfahren gegenübergestellt. Nach der Einschätzung der Unternehmung Stadt Wien - Wiener Wohnen wird der Aufwand für die Direktvergabe nach vorheriger Bekanntmachung bei Wahl einer vergaberechtlich vertretbaren Vorgangsweise jenem des offenen Verfahrens sehr ähnlich sein, warum auch bisher das offene Verfahren präferiert wurde. Der wesentlich geringere Aufwand für Direktvergaben ohne Bekanntmachung ist evident. Vergleichsangebote werden zur Reduktion der Transaktionskosten nur dann eingeholt, wenn dies für eine relevante Reduktion des Angebotspreises oder die Schaffung eines Marktüberblickes oder aufgrund entsprechend hoher Auftragswerte erforderlich erscheint. Die Erfahrung aus den durchgeführten Direktvergaben mit vorheriger Bekanntmachung wird künftig bei der Wahl des Vergabeverfahrens berücksichtigt werden.

Der Stadtrechnungshofdirektor:

Dr. Peter Pollak, MBA

Wien, im Februar 2017