

III-154 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XVII. GP

RECHNUNGSHOF
ZI 0413/18-Pr/6/90

**BERICHT
DES RECHNUNGSHOFES**

**über die Durchführung besonderer Akte der
Gebarungsüberprüfung hinsichtlich des
Neubaus der Bundesamtsgebäude am
Erdberger Mais**



WIEN 1990
ÖSTERREICHISCHE STAATSDRUCKEREI

Bericht des Rechnungshofes

Gebarungsüberprüfung hinsichtlich des Neubaues der Bundesamtsgebäude am Erdberger Mais

Inhaltsverzeichnis

Absatz/Seite

Vorbemerkungen	-/1
Liegenschaftserwerb für die Zoll- und Zollwachschule	1/2
Grunderwerb zur Erweiterung des Bauplatzes	2/4
Entwicklung der Raum- und Funktionsprogramme	3-8/6
Vertragsverhandlungen	9/8
Inhalt des Generalunternehmer-Vertrages	10-16/10
Zusatzvertrag vom Oktober 1981	17-18/13
Kubaturausweitung	19-23/14
Fremdleistungszuschlag	24-26/15
Kostenermittlung für Mehrleistungen	27/16
Wertigkeitsermittlung Archivräume	28-31/17
Wertigkeitsermittlung Haustechnik	32/18
Auftragserweiterung Haustechnik	33/18
Zusatzaufträge Zoll- und Zollwachschule	34/19
Kellerwertigkeiten	35/19
Preisableitung für Zusatzleistungen	36-40/19
Mehrleistungen Haustechnik	41/21
Indexvereinbarung	42-43/21
Honorarvereinbarungen	44-50/22
Finanzierung	51-54/24
Mitwirkung der Bundesbaudirektion	55-56/25
Terminvereinbarungen	57-59/26
Schlußbemerkungen	60/27

Vorbemerkungen

Aufgrund des gem § 99 Abs 1 der Geschäftsordnung des Nationalrates gefaßten Beschlusses vom 10. Mai 1988 (II-4129 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XVII. Gesetzgebungsperiode) hat der RH die Vorgangsweise der zuständigen Dienststellen bei der Planung, Offertlegung, Auftragsvergabe, Errichtung und Abrechnung der Bundesamtsgebäude in Wien 3., Erdbergstraße-Nottendorfer Gasse, in denen insbesondere das Österreichische Staatsarchiv untergebracht ist, hinsichtlich der Einhaltung der Grundsätze der Gesetzmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit und Sparsamkeit überprüft. Über das Ergebnis dieses besonderen Aktes der Gebarungsüberprüfung wird nachstehend berichtet.

Verwaltungsbereich des Bundesministeriums für wirtschaftliche Angelegenheiten

Neubau der Bundesamtsgebäude in Wien 3., Erdbergstraße – Nottendorfer Gasse

Die Verknüpfung des Liegenschaftserwerbes mit einem ohne öffentliche Ausschreibung zu erteilenden Generalunternehmer-Auftrag im Jahr 1979 hat die Verhandlungsstellung des Bundes bei allen nachfolgenden Vereinbarungen beeinträchtigt. Bereits bei Abschluß des Vorvertrages ließ das damalige BMBT erhebliche Änderungen des Angebotes des Generalunternehmers zuungunsten des Bundes zu.

Weiters kritisierte der RH im wesentlichen:

- (1) Das BMBT ist den vom Planer aufgestellten Bebauungsvorschlägen gefolgt, ohne die erforderlichen Grundflächen rechtzeitig zu sichern. Für das erzielbare Gebäudevolumen mußten erst Nutzer gesucht werden.
- (2) Das BMBT setzte sich weder mit den Flächen- und Ausstattungsanforderungen der Nutzer noch mit ihrer planerischen Umsetzung kritisch auseinander.
- (3) Die Mehrkosten für die vom Pauschalvertrag 1979 abweichenden Leistungen wurden vom BMBT ohne eigene Prüfung anerkannt.
- (4) Die ungünstige Indexvereinbarung sowie die Unbestimmtheit des Vertragsverhältnisses führten zu erheblichen Mehrkosten für den Bund, die nur zum Teil durch den mit dem Generalunternehmer abgeschlossenen Vergleich wettgemacht werden konnten.

Projektbeschreibung	
Bauabschnitte:	Zoll- und Zollwachschule Finanzamt Wien-Umgebung/ Finanzamt f.d. 3. Bezirk Staatsarchiv
Gesamtkubatur	rd 653 000 m ³
Gesamtkosten (Preisbasis 1987, einschl. USt)	rd 4 700 Mill S
Gesamtbelastung für den Bund (einschl. Finanzierungskosten)	rd 5 900 Mill S

Liegenschaftserwerb für die Zoll- und Zollwachschule

1.1 Die Frage eines Neubaues einer Bundeszoll- und Zollwachschule (in der Folge Zoll- und Zollwachschule) stellte sich erstmals, als der Teil der Rennwegkaserne - auf dem damals diese Einrichtung untergebracht war - für die Errichtung einer Höheren Technischen Bundeslehranstalt bereitgestellt werden sollte. Bereits im April 1976 hat das BMF davon in Kenntnis gesetzt, daß für die Zwecke der Zollwachschule die Errichtung eines Objektes in Wien 3., Schnirchgasse, in Betracht käme.

Im Feber 1978 legte ein von einer privaten Unternehmung beauftragter Architekt dem BMBT ein auf zwei Monate befristetes Verkaufsangebot für die rd 15 800 m² große Liegenschaft in Wien 3., Erdbergstraße-Nottendorfer Gasse vor, wobei ein Mindestkaufpreis von rd 28 Mill S genannt wurde. Die mit der

Prüfung der Preisangemessenheit beauftragte Bundesgebäudeverwaltung (BGV) I Wien bezifferte den Wert der Liegenschaft mit 24,5 Mill S.

Innerhalb offener Frist unterbreitete eine Bauunternehmung unter Berufung auf eine Vorsprache bei der BGV I Wien das Angebot, das gegenständliche Grundstück zu den Selbstkosten von ihr unter der Bedingung zu erwerben, daß sie mit den Generalunternehmerarbeiten für sämtliche auf diesem Grundstück noch zu errichtende Objekte betraut werde. Die BGV I Wien brachte diesen Sachverhalt dem BMBT mit dem Ersuchen um Weisung bezüglich der weiteren Vorgangsweise zur Kenntnis.

Von der BGV I Wien wurde das Grundstück nach Rücksprache mit der Magistratsabteilung (MA) 21 als für den geplanten Neubau geeignet beurteilt. Aufgrund eines von einem Architekten unentgeltlich ausgearbeiteten Bebauungsvorschlages machte die BGV I Wien in einem Schreiben an das BMBT vom August 1978 den Vorschlag, eine Änderung der damaligen Widmung (Bauklasse II und III) auf die Bauklasse IV bzw V zu beantragen. Gleichzeitig wurde die Abrundung des Bauplatzes an der Nordostgrenze des Grundstückes erwogen, um eine Auflockerung der Verbauung zu ermöglichen. Zugleich wurde die MA 21 um die Bekanntgabe der Richtlinien für die Verfassung von Bebauungsvorschlägen für die Widmungsänderung ersucht. In diesem Schreiben wurde der mögliche Bauumfang mit rd 168 000 m³ beziffert.

Am 25. September 1978 stimmte der damalige Bundesminister für Bauten und Technik anlässlich der Gleichenfeier der Bundesfinanzschule (BUFI) in Wien 3., der Einleitung von Vertragsverhandlungen mit der Bauunternehmung wegen der Errichtung der Zoll- und Zollwachschule grundsätzlich zu.

In seiner späteren Verantwortung gegenüber der Wirtschaftspolizei legte er aber Wert darauf, daß in seiner Amtszeit lediglich Verhandlungen stattgefunden hätten, aber kein Vertragsabschluß erfolgt sei. Der Abschluß des Vertrages im Dezember 1979 fiel jedenfalls in die Amtszeit seines am 6. November 1979 angelobten Nachfolgers.

Im November 1978 erklärte sich das BMF sowohl mit dem Grunderwerb als auch mit dem damit verbundenen Bauvertrag grundsätzlich einverstanden. Im Geschäftsstück des BMF wurde intern wohl die Frage aufgeworfen, ob, inwieweit und durch wen allenfalls Interessen des Bundes durch Indiskretion verletzt worden seien, Schlußfolgerungen wurden aber nicht gezogen.

Im Jänner 1979 ermächtigte das BMBT die BGV I Wien, mit einer Garagen-, Tankstellen- und Liegenschaftsverwertungs-Gesellschaft (im folgenden Gesellschaft), die der ursprünglich als Eigentümer auftretenden Bauunternehmung nahestand, hinsichtlich des Ankaufs des angebotenen Bauplatzes sowie der Bedingungen für die damit verbundene Beauftragung mit den Generalunternehmerleistungen zu verhandeln und die entsprechenden Vertragsentwürfe vorzulegen. Dieser Vorgangsweise stimmte der damalige Bundesminister zu.

Im August 1979 legte die Gesellschaft der BGV I Wien ein Verkaufsangebot für die in der Zwischenzeit abgerundete Liegenschaft mit nunmehr rd 17 100 m² zu einem Kaufpreis von 42,4 Mill S. Der Kaufpreis sollte zum Teil durch die Übernahme einer mit einem Betrag von 30 Mill S aushaltenden Darlehensforderung entrichtet werden. Der Restbetrag von 12,4 Mill S sollte bis Ende Dezember 1979 fällig werden. Dieses Verkaufsangebot sollte jedoch nur unter der Bedingung gültig werden, daß der Gesellschaft gleichzeitig der Generalunternehmerauftrag für die Errichtung der Gebäude einer Zoll- und Zollwachschule sowie allfälliger sonstiger auf dieser Liegenschaft zur Errichtung kommenden Bundesgebäude erteilt werde.

Die erforderlichen Vertragsentwürfe wurden nach Darstellung des BMBT in langwierigen Besprechungen mit der BGV I Wien und der Gesellschaft in eine Form gebracht, welche die für die Republik Österreich bestmöglich erreichbare Lösung dargestellt hätte.

Der Kaufpreis von 2 450 S/m² erschien dem BMBT im Hinblick auf die vom BMF bereits 1977 anerkannten Grundpreise zwischen 2 600 S/m² und 2 800 S/m² für das Bundesamt für Zivilluftfahrt angemessen, zumal durch ein bevorstehendes Umwidmungsverfahren beim Magistrat der Stadt Wien (Höherzonung) "eine erheblich dichtere Verbauung der Liegenschaft erwartet werden könne".

Das BMF schloß sich im Oktober 1979 der Auffassung des BMBT an, daß "aufgrund der durchgeführten Verhandlungen ein für alle Teile zufriedenstellender Vertragsentwurf entstanden sei" und erteilte seine Zustimmung zum Abschluß der Verträge (Liegenschaftsankauf und Bauvertrag). In der Folge wurde die BGV I Wien vom Bundesminister für Bauten und Technik im Dezember 1979 zum Abschluß eines Vertrages mit dem Generalunternehmer (GU) ermächtigt.

Demzufolge wurden im Dezember 1979 der GU-Vertrag über die Errichtung der Zoll- und Zollwachschule sowie der Vertrag über den damit verknüpften Erwerb der Liegenschaften abgeschlossen. Die Planungsarbeiten sollten aber zur Vermeidung von Mehrkosten erst nach Vorliegen der von der Gesellschaft (in der Folge auch GU) bei der MA 21 bereits beantragten Widmungsänderung beginnen.

1.2 Der RH bemängelte die beschriebene Vorgangsweise in mehrfacher Hinsicht:

(1) Grundsätzliche Erwägungen sprachen gegen die Verknüpfung des Liegenschaftserwerbes mit der Beauftragung von Bauleistungen. Im vorliegenden Fall hätte überdies aufgrund des Verkaufsangebotes des Beauftragten des Eigentümers an die BGV I Wien die Möglichkeit zum unmittelbaren Erwerb der gegebenständlichen Liegenschaft durch den Bund selbst bestanden.

(2) Nach Ansicht des RH wurden erhebliche Systemschwächen in der Ablauforganisation der mit dem Liegenschaftserwerb befaßten Dienststellen offenkundig. So fehlten insb Anstrengungen zur Abkürzung des Aktenlaufes zwischen den befaßten Stellen im Hinblick auf die Befristung des Angebotes.

(3) Der Einwand des BMwA, die Nutzerwünsche seien noch nicht ausreichend genau bekannt gewesen, erschien im Hinblick auf die bereits seit 1976 laufenden Fühlungnahmen mit dem BMF über die Errichtung einer Zoll- und Zollwachschule als unbegründet.

(4) Allein durch die Abwicklung des Grunderwerbes auf dem Umweg über den späteren GU sind dem Bund - zusätzlich zur verlangten Bindung an den Abschluß eines GU-Auftrages - Mehrkosten beim Grunderwerb von 1 Mill S, Kosten für die Zwischenfinanzierung von rd 5,5 Mill S sowie an Grunderwerbsteuer rd 2,3 Mill S, weiters für die Eintragungsgebühr und die sonstigen Nebenkosten rd 1,1 Mill S entstanden. Die zusätzlich vom GU aus dem Besitz der Stadt Wien erworbenen Ergänzungsflächen erforderten gegenüber einer unmittelbaren Anschaffung durch den Bund vermeidbare Nebenkosten von weiteren rd 0,95 Mill S.

(5) Für die Wahl des Standortes lag kein zwingender Grund vor, Alternativen fehlten.

1.3 Laut Stellungnahme des BMwA sei - bei grundsätzlicher Anerkennung der Erwägungen des RH - zum damaligen Zeitpunkt noch keine Entscheidung über den endgültigen Verwendungszweck des Grundstückes vorgelegen. Ein Grunderwerb ohne die verbindliche Zustimmung des zukünftigen Benutzers und des BMF wäre aber keinesfalls zulässig gewesen.

1.4 Der RH erwiderte, unabhängig von der Zustimmung der mitbeauftragten Stellen habe die Zwischenhaltung eines Dritten beim Grunderwerb und die Bindung an einen bestimmten GU hohe Kosten verursacht.

Grunderwerb zur Erweiterung des Bauplatzes

2.1 Obwohl bereits die ersten der Widmungsänderung zugrundegelegten Bebauungsvorschläge des mit der Planung der BUFI beauftragten Ziviltechnikers (ZT) eine Bebauung des gesamten Geländes zwischen Erdbergstraße, Nottendorfer Gasse und der Verlängerung der Markhofgasse vorgesehen hatten, unterließ das BMBT auch nach dem Erwerb des abgerundeten Grundstückes und dem Abschluß des GU-Vertrages bis Oktober 1981 Bemühungen um den Erwerb der erforderlichen weiteren Grundstücke.

Vorerst wurde nur versucht, die sich aus der Höherzonung ergebende Mehrkubatur durch die Einbeziehung weiterer Dienststellen in den Gebäudekomplex zu nutzen. Im Mai 1980 wurde der Wunsch des BKA nach Errichtung der Staatsarchive an das BMBT herangetragen. In einer von einem Ziviltechniker-Team ausgearbeiteten Studie wurde die Möglichkeit der Unterbringung des zentralen Staatsarchivs in einem Neubau in Wien 3., Erdbergstraße-Nottendorfer Gasse dargelegt. Die erzielbare Bausubstanz hierfür wurde mit rd 200 000 m³ ausgewiesen. Diese Studie wurde im Februar 1981 im Rahmen einer interministeriellen Besprechung von den Nutzern grundsätzlich positiv beurteilt.

Während noch die Verhandlungen mit Vertretern des Bundes über den Abschluß des GU-Vertrages und den Erwerb der zugehörigen Liegenschaft liefen, hatte der spätere GU bereits begonnen, weitere Liegenschaften im unmittelbaren Anschluß an den Bauplatz zu erwerben. So erwarb er bereits im April 1979 eine 3 574 m² große Liegenschaft um einen Kaufpreis von 5,12 Mill S zuzüglich 409 600 S Grunderwerbsteuer und 49 174 S Nebenkosten und bot sie der BGV I Wien im Rahmen des Zusatzangebotes vom September 1981 um einen Kaufpreis von rd 12,5 Mill S an.

Ende Oktober 1980 bot eine Immobilienfirma der BGV I Wien die dem Bauplatz nordwestlich benachbarten Liegenschaften unverbindlich zum Kauf an. Die Kosten für eine dieser Liegenschaften wurden bei einem Flächenausmaß von 3 930 m² mit 8 Mill S zuzüglich 3 vH Vermittlungsprovision beziffert. Das BMBT erteilte Ende Jänner 1981 der BGV I Wien die Ermächtigung zur Einleitung von Ankaufsverhandlungen. In einem Schätzgutachten der BGV I Wien vom März 1981 wurde der Wert der Liegenschaft mit rd 10,7 Mill S beziffert. In der Zwischenzeit hatte aber die Immobilienfirma Ende Februar 1981 das ursprüngliche Angebot auf rd 9,8 Mill S erhöht.

Sechs Wochen später teilte das BMBT der BGV I Wien mit, daß im Hinblick auf den bestehenden Vertrag mit dem GU "über die Errichtung der Zollwachschule bzw die allfällige Arrondierung dieses Bauplatzes" die Liegenschaft von diesem zu erwerben wäre. Der Weiterveräußerung an den Bund sollte der vom GU bezahlte Kaufpreis bzw der dort ermittelte Schätzwert der Kaufpreis-Obergrenze zuzüglich der Grunderwerbsteuer zugrundegelegt werden. In der Zwischenzeit war die gegenständliche Liegenschaft vom GU erworben und der BGV I Wien zum Preis von 11,3 Mill S zum Kauf angeboten worden.

Der GU legte der BGV I Wien sodann ein Angebot über den Abschluß eines Zusatzauftrages vor, womit auch der Ankauf der zur Verwirklichung des Bebauungsplanes erforderlichen Liegenschaften verbunden war, die bereits in sein Eigentum übergegangen waren.

Einer Verbauung im Sinne des erwähnten Bebauungsvorschlag stand noch eine Liegenschaft entgegen, auf der sich eine Tankstelle befand. Der GU hatte die Absiedlung der Tankstelle bereits im Juli 1980 durch den Abschluß einer bis 31. Dezember 1981 gültigen Optionsvereinbarung mit dem Eigentümer einer Ersatzliegenschaft vorbereitet. Im Mai 1981 traf der GU sodann mit dem Betreiber der Tankstelle eine Vereinbarung mit einer Gültigkeitsdauer bis zum 31. Dezember 1983. Die Optionsgeberin überließ dem GU die 1 244 m² große Liegenschaft im Tausch gegen die erwähnte Ersatzliegenschaft. Darauf sollte nach den Plänen des Tankstellenbetreibers die Tankstelle neu errichtet werden. Zum Ausgleich "für die aus der Übersiedlung entstehenden Nachteile" verpflichtete sich der GU anlässlich der Übergabe der Liegenschaft zur Bezahlung von 1,3 Mill S. Nach dem Abschluß der Optionsvereinbarung mit dem Betreiber der Tankstelle legte der GU der BGV I Wien entsprechende Kaufvertragsentwürfe für die betreffenden Liegenschaften vor.

Im Zuge des Genehmigungsverfahrens verlangte das BMBT nähere Angaben über die neu zu errichtende Tankstelle. Der vom GU vorgelegte Vertrag wies die Kosten für die Umsiedlung der Tankstelle als Grunderwerbsnebenkosten aus. Neben dem Kaufpreis von 7,44 Mill S und den Kosten für die Freimachung des Ersatzgrundstückes in Höhe von 3,38 Mill S wurden die Kosten für die schlüsselfertige Neuerichtung der Tankstelle mit einem Pauschalpreis von 23,98 Mill S und Kosten für den Abbruch der bestehenden Tankstelle in Höhe von 1,88 Mill S angeführt.

In einem von der BGV I Wien vorgelegten Gutachten wurden zunächst die Kosten für die Errichtung der neuen Tankstelle einschließlich der Grundstückskosten mit 9,58 Mill S geschätzt. In der Fortsetzung des Gutachtens wurde aber unter Hinweis darauf, daß der Aufwand nach tatsächlichen Leistungen abgerechnet werden müsse, ein Schätzwert von rd 25 Mill S angegeben und die im Vertragsentwurf enthaltenen Kosten von insgesamt 36,68 Mill S ebenfalls noch als angemessen bezeichnet.

Das BMBT leitete diese Unterlagen ohne weitere Behandlung an das BMF mit dem Ersuchen um Überprüfung der Preisangemessenheit und Zustimmung zum Ankauf der Liegenschaften weiter. Wie das BMF hiezu feststellte, würde sich aufgrund des geforderten Gesamtpreises von 36,68 Mill S für ein 1 244 m² großes Grundstück ein Grundpreis von 29 485,53 S/m² ergeben; die Grundpreise in diesem Bereich bewegten sich aber bisher zwischen 2 500 S/m² und 3 200 S/m². Das BMF regte daher an, trotz des angeblichen Zeitdruckes zu überlegen, ob nicht eine wirtschaftlich günstigere Lösung gefunden werden könnte. Eine nochmalige Überprüfung der von der BGV I Wien "in wochenlanger Arbeit nach bestem Wissen und Gewissen vorgenommenen Prüfung" der Kosten für die Tankstellenerrichtung erschien dem BMF nicht mehr möglich, jedoch zog es in Zweifel, ob dem GU tatsächlich Kosten in der veranschlagten Höhe entstehen würden.

Das BMBT erklärte, eine Umplanung des in der Grundstruktur vorliegenden Projektes würde eine wesentliche Verzögerung in der Ausführung des Vorhabens bewirken. Im Falle des Unterbleibens des Ankaufes des Tankstellengrundstückes könnte überdies das beabsichtigte Zentralarchiv nicht untergebracht werden.

Das BMF stimmte schließlich Ende September 1981 dem Liegenschaftserwerb zu.

Der Abschluß des Kaufvertrages erfolgte kurz darauf, wobei der Kaufpreis für die 1 244 m² große Liegenschaft mit insgesamt 37,9 Mill S festgelegt wurde. Der Preis betrug daher - ohne Einrechnung der

Nebenkosten im Zusammenhang mit der Vertragserrichtung sowie ohne Preisumrechnung und Zinsen für die Vorfinanzierung durch den GU - 30 466 S/m² Grundstücksfläche.

2.2 Nach Auffassung des RH hätten die im Konzept vorgelegenen Bebauungspläne das BMBT zu einem zielstrebigen Handeln hinsichtlich der Bauplatzbeschaffung veranlassen müssen. Die Versäumnisse wirkten sich mehrfach nachteilig aus:

(1) Trotz des rechtzeitigen Hinweises der BGV I Wien auf die Notwendigkeit der Bauplatzabrandung im August 1978 wurde dem GU unter Berufung auf fehlende Mittel die Möglichkeit zur Beschaffung der erforderlichen "Schlüssel"grundstücke gegeben. Das BMBT verabsäumte es, dem durch die Eigentumsverhältnisse ausgelösten scheinbaren "Sachzwang" durch Suche nach alternativen Lösungen zu begegnen; vielmehr schloß sich das BMBT immer wieder der Begründung des GU bzw der mit der Vorplanung befaßten ZT an. Bei rechtzeitigem Handeln des BMBT wären Mehrkosten von rd 5,1 Mill S (einschließlich Zinsen) vermeidbar gewesen.

(2) Die Vorgangsweise des BMBT im Zusammenhang mit dem Erwerb einer weiteren Liegenschaft erschien dem RH noch unverständlich, weil auch diese (wie der Bauplatz 1) dem Bund rechtzeitig angeboten worden war. Der Kauf über den GU verteuerte die Anschaffung zumindest um die zusätzlich angefallenen Nebenkosten von rd 1 Mill S.

(3) Die Vergabe der Neubauarbeiten für die Tankstelle hätte aufgrund einer öffentlichen Ausschreibung erfolgen sollen. Das BMBT hat die Angemessenheit des Kostenvoranschlages des GU für die Errichtung der Tankstelle nicht in Frage gestellt, obwohl die BGV I Wien die Kosten für die Neuerrichtung der Tankstelle früher auf nur 4 Mill S bis 8 Mill S geschätzt hatte. Auch Zweifel des BMF an der Preisangemessenheit hatten keine Folgerungen. Überdies beinhaltete die Ersatztankstelle für die Betreiberin zahlreiche Verbesserungen gegenüber dem alten Bestand wie ein um 550 m² größeres Grundstück und eine zusätzliche Waschbox; allein dies bedingte Mehrkosten von rd 2,6 Mill S.

(4) Der zeitliche Ablauf der Bauplatzabrandung hätte ausreichend Gelegenheit geboten, sich von den angeblichen Sachzwängen zu befreien und etwa nur den Bauumfang auf der Grundlage des GU-Vertrages vom Dezember 1979 zur Ausführung zu bringen und für das restliche unbedingt erforderliche Bauvolumen andere Standorte im Wiener Raum zu suchen. Dort hätte auch ein Entwurfswettbewerb durchgeführt und hätten die erforderlichen Arbeiten öffentlich ausgeschrieben werden können.

(5) Die Durchsetzung vertretbarer Widmungsänderungen im öffentlichen Interesse sollte nach Ansicht des RH unter Zugrundelegung ausreichender Planungsüberlegungen gerade dem Bund keine ernsthaften Schwierigkeiten bereiten. Dies hätte aber für eine andere Bauplatznutzung gleichermaßen gegolten.

(6) Die vom BMBT vorgebrachten "architektonischen Gründe" reichten keinesfalls als Rechtfertigung für die dadurch ausgelöste Abhängigkeit von einer einzigen Unternehmung in diesem frühen Planungsstadium aus.

2.3 Das BMwA rechtfertigte diese Vorgangsweise mit dem Hinweis darauf, daß sich 1979 ein wesentlich anderes Bild geboten hätte als in den darauffolgenden Jahren bis zur Geburungsüberprüfung durch den RH. Weiters wäre aufgrund der Erfahrungen mit der Stadt Wien die Umwidmung der Liegenschaft in diesem Umfang und in dieser Schnelligkeit durch alleiniges Betreiben des Bundes nicht möglich gewesen.

2.4 Der RH erwiderte, seiner Meinung nach sei das BMBT weder 1978 noch in den darauffolgenden Jahren ausschließlich an den Standort "Erdberger Mais" gebunden gewesen. Die Annahme, dem GU sei eine raschere Durchsetzung von Flächenwidmungsänderungen möglich gewesen, erschien wenig glaubhaft, zumal die BGV I Wien bereits im Vorverfahren rechtzeitig erste Schritte zur Abklärung der Möglichkeiten einer Änderung der Flächenwidmung unternommen hatte.

Entwicklung der Raum- und Funktionsprogramme

3.1 Im Juni 1978 übermittelte das BMF dem BMBT ein Raum- und Funktionsprogramm (RFP) für die zu errichtende Zoll- und Zollwachschule mit einer als erforderlich erachteten Nutzfläche von rd 10 400 m².

Der bereits mit der Planung der Bauvorhaben Zollamt, Bundesamt für Zivilluftfahrt und BUFI betraute ZT erarbeitete unentgeltlich einen Bebauungsvorschlag und erstellte im Jänner 1979 anhand des RFP eine "approximative Kubaturberechnung" im Ausmaß von rd 104 000 m³. Diese wurde dann zu einem

integrierenden Bestandteil des im Dezember 1979 von der BGV I Wien angenommenen Angebotes des GU.

3.2 Aus den Unterlagen konnte der RH keine diesbezügliche Bevollmächtigung des ZT ersehen. Da das Angebot des GU vom Mai 1978 bereits auf diesen Kubaturausmaßen aufbaute, lag der Schluß nahe, daß zwischen ZT, GU und BMBT Kontakte bestanden, die keinen Niederschlag in den Akten fanden.

Der RH vermißte ein eigenverantwortliches Tätigwerden der Baudienststellen sowie eine kritische Auseinandersetzung mit der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit des vorgelegten Bebauungsplanes.

3.3 Das BMwA nahm hiezu im einzelnen nicht Stellung.

4.1 Im Oktober 1979 ersuchte die BGV I Wien - wie bereits erwähnt - den Magistrat der Stadt Wien (MA 21) um Genehmigung des zwischenzeitlich vom ZT abgeänderten Bebauungsvorschages mit dem Hinweis, daß auf diesem Gelände die Errichtung einer Zoll- und Zollwachschule sowie sonstiger Amtsgebäude beabsichtigt sei.

Aus den Geschäftsstücken des BMBT war nicht zu ersehen, warum die Bebauungsstruktur geändert worden war und welche Auswirkungen dies auf den unterzubringenden Gebäudeumfang (Kubatur) haben sollte.

4.2 Der RH beanstandete, daß das für den Bund umzuwidmende Grundstück bereits jene Baukörpergestaltung aufwies, die erst durch die späteren Grundstücksankäufe des Jahres 1981 verwirklicht werden konnte.

4.3 Das BMwA enthielt sich dazu einer Stellungnahme.

5.1 Die BGV I Wien teilte im Februar 1980 dem BMBT mit, daß sich der auf dem Grundstück mögliche umbaute Raum aufgrund der Höherzonung auf rd 350 000 m³ erhöhen würde. Das BMF übermittelte daraufhin im April 1980 eine endgültige Fassung des RFP im Ausmaß von rd 15 000 m², weil sich "geringfügige Änderungen bzw Ergänzungen als zweckmäßig erwiesen" hätten.

5.2 Der RH führte diese ausgeweiteten Flächenansprüche des BMF vor allem auf das erheblich vergrößerte Raumangebot auf dem gegenständlichen Grundstück zurück.

Dem RH stellte sich im Hinblick auf die derzeitige Zuständigkeitsverteilung, nach der die Verantwortung für die Bedarfsfeststellung jeweils beim Benutzer liegt, die grundsätzliche Frage, auf welche Weise eine wirtschaftliche bzw sparsame Befriedigung der unabdingbaren Raum- und Ausstattungserfordernisse durch das BMBT sichergestellt werden könnte.

5.3 Das BMwA stimmte der Feststellung des RH zu und erachtete es als notwendig, im Sinne der Bestimmungen über die Durchführung von Vorhaben nach §§ 43ff des Bundeshaushaltsgesetzes eine allseits befriedigende Lösung zu finden.

5.4 Der RH verblieb bei seiner Kritik, daß das BMBT eine Überprüfung des Bebauungsvorschages nach den Grundsätzen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit unterlassen hat.

6.1 Unter Bezugnahme auf die mögliche Ausweitung des zu verbauenden Raumes regte die BGV I Wien im Februar 1980 beim BMBT an, im Neubau zusätzlich zwei Finanzämter unterzubringen.

6.2 Diese Vorgangsweise ließ nach Ansicht des RH das Bestreben der Bauverwaltung erkennen, für ein Grundstück, welches ohne genaue Vorstellungen über die Bebauungsmöglichkeiten erworben wurde, nachträglich "Interessenten" zu finden.

6.3 Das BMwA gab dazu keine Stellungnahme ab.

7.1 Im August 1980 berichtete die BGV I Wien dem BMBT, daß unter Berücksichtigung der übermittelten RFP sowie aller sonstigen Raumwünsche der im Neubau unterzubringenden Dienststellen ein Gebäudeteil zur "freien Verfügung" stünde. Ein vom ZT gezeichnetes RFP für Zoll- und Zollwachschule und Finanzämter vom Oktober 1980 wies eine Reservekubatur von rd 92 000 m³ aus.

7.2 Der RH vermerkte kritisch, daß sich dieses RFP auf Grundstücke erstreckte, die noch nicht im Eigentum des Bundes standen, und vermißte ein Tätigwerden der Bundesdienststellen, diese Grundstücke rechtzeitig zu erwerben oder für den Bund sicherzustellen.

Weiters beanstandete der RH, daß die Bundesbauverwaltung sowohl in der Frage des Grunderwerbes als auch der bestmöglichen Verbauung des Grundstückes lediglich den Zielsetzungen des Planers und des GU folgte, die aufgrund ihrer Vertragsverhältnisse zweifellos Interesse an einer möglichst großen Gesamtkubatur haben mußten.

7.3 Das BMwA enthielt sich einer Stellungnahme.

8.1 Wie aus den Unterlagen des BMBT ersichtlich war, hat das BKA erstmalig im Mai 1980 den Wunsch nach einer Neuerrichtung der Staatsarchive auf dem gegenständlichen Bauplatz geäußert. Bereits im Februar 1981 wurde eine Studie des mit der Planung der Zoll- und Zollwachschule beauftragten Ziviltechnikerteams über die mögliche Unterbringung eines zentralen Staatsarchivs vorgestellt und vom BKA grundsätzlich positiv beurteilt. Nachdem ein in der Folge mit den Architektenleistungen für den Neubau des Staatsarchivs beauftragtes Architektenteam vom BKA ein RFP mit Stand September 1981 erhalten hatte, führte es eine Bestandsaufnahme sämtlicher Archive durch.

Während der Umfang des Archivbestandes und der daraus ermittelte Flächenbedarf für die Übersiedlung der bestehenden Archive aus den Unterlagen des BMBT nachvollziehbar war, fehlten Hinweise auf die Bedarfsermittlung für das neu zu errichtende Archiv der Republik im Ausmaß von 140 km Regallänge.

8.2 Auch in diesem Falle erschien dem RH fragwürdig, daß ein vom Nutzer geltend gemachter Raumbedarf von der für den Bundeshochbau zuständigen Verwaltungsstelle nicht kritisch zu hinterfragen war.

Der RH vermißte überdies Überlegungen hinsichtlich der Zweckmäßigkeit einer Übersiedlung von Archiven aus den historischen Gebäuden im Stadtzentrum auf den Standort Erdberg bzw der Weiterverwendung der bisherigen Archivräumlichkeiten. Die Frage, ob für die Sanierung der historischen Archivgebäude Budgetmittel gesichert seien, wurde vom BMwA verneint.

8.3 Das BMwA nahm hiezu im einzelnen nicht Stellung.

Vertragsverhandlungen

9.1 Den Anstoß für die Vertragsverhandlungen gab - wie bereits erwähnt - die grundsätzliche Zusage des damaligen Bundesministers für Bauten und Technik auf ein allgemein gehaltenes Angebot eines Bauunternehmers (späterer GU) anlässlich der Gleichenfeier der BUFI am 25. September 1978. Dieser erklärte sich bereit, zum Kubikmeterpreis dieses Bauwerkes auf einer nahegelegenen, von ihm zu Selbstkosten zur Verfügung gestellten Liegenschaft ein weiteres Bundesamtsgebäude gleicher Qualität herzustellen.

Die Vertragsverhandlungen zwischen der BGV I Wien, dem BMBT bzw dem BMF einerseits und dem späteren GU andererseits dauerten von Jänner bis Dezember 1979. Im Jänner 1979 hatte das BMBT die BGV I Wien ermächtigt, mit dem späteren GU Verhandlungen aufzunehmen. Die BGV I Wien legte Anfang Mai 1979 dem BMBT die ersten Vertragsentwürfe, die auf einem Angebot des späteren GU vom Februar 1979 fußten, vor.

Die BGV I Wien regte die Betrauung des späteren GU mit der grundbücherlichen Abwicklung des Liegenschaftserwerbes an. Gleichzeitig wurde darauf hingewiesen, daß die Umwidmung des gesamten Geländes (Erdbergstraße und Nottendorfer Gasse) einschließlich der privateigenen Flächen auf Bauplatz für öffentliche Zwecke betrieben werden sollte. Schließlich wurde berichtet, daß die Bauleistung vom späteren GU um einen Preis von 1 818,31 S/m³ umbauten Raumes angeboten werde. Dieser Betrag errechne sich aus den Gesamtkosten der BUFI. Die detaillierten Preisgrundlagen enthielten die Beilagen 1 und 2 des Angebotes.

In der Folge wurden im BMBT gemeinsam mit der BGV I Wien und dem späteren GU Verhandlungen über den Vertragsinhalt geführt. Ein Anfang Juni 1979 vorgelegtes Angebot betraf nicht mehr den Abschluß eines Bauträgervertrages, sondern war getrennt auf den Verkauf der Grundflächen einerseits und

auf die Beauftragung zur Errichtung der Bundeszoll- und Zollwachschule andererseits gerichtet. In diesem Angebot waren in einigen Bereichen (Zinsenregelung, Bauvolumen usw) Änderungen enthalten.

Ein weiteres Angebot von Ende Juni 1979 wich in einigen Punkten wesentlich vom ursprünglichen Angebot ab. So bezog sich der Bauumfang bereits über die Zoll- und Zollwachschule hinaus auf alle weiteren auf diesem Gelände innerhalb von acht Jahren noch zu errichtenden Bundesgebäude, und der Pauschalpreis erhöhte sich von 1 818,31 S/m³ auf 1 829,42 S/m³. Gleichzeitig wurde der Stichtag für die Preisumrechnung vom Februar 1979 auf den Dezember 1978 zurückverlegt.

Das BMBT übermittelte die Angebote des späteren GU im September 1979 dem BMF zur Beurteilung. In einem Begleitschreiben wurde ua darauf hingewiesen, daß das Bauvolumen auch auf die durch die vorgesehene Höherzonung allenfalls noch möglichen, über die Neubauten für die Bundeszoll- und Zollwachschule hinausgehenden Bundesgebäude ausgedehnt wurde. Diese Neuregelung bedeutete auch nach Beurteilung des BMBT eine nicht unerhebliche und nicht abschätzbare Erweiterung des Auftragsvolumens für den GU. Es vertrat aber die Auffassung, daß dies in Anbetracht des günstigen Preises von 1 829,42 S/m³ auf Preisbasis Dezember 1978 für die Ausstattungsqualität BUFI und der nur dadurch möglichen, weit besseren Ausnutzungsmöglichkeiten des Grundstückes verantwortet werden könne.

Das BMF stimmte dem Abschluß des Vertrages Mitte Oktober 1979 zu. Der Bundesminister für Bauen und Technik ermächtigte daraufhin am 4. Dezember 1979 die BGV I Wien zur Beauftragung des GU unter Berücksichtigung einiger Änderungen.

Der GU legte daraufhin am 12. Dezember 1979 ein weiteres Angebot vor, welches von der BGV I Wien am 14. Dezember 1979 angenommen wurde. Integrierender Bestandteil dieses Vertrages waren die Beilagen 1 bis 6, welche die Ermittlung der Bewertungsziffern, die Ermittlung der Baukosten für die BUFI, die Qualitätsbeschreibung für den Neubau der Bundeszoll- und Zollwachschule, das RFP, die Ermittlung des umbauten Raumes der BUFI und eine ungefähre Kubaturberechnung des Neubaues zum Inhalt hatten.

9.2 Dem RH erschien die entgegen den für die Vergabe öffentlicher Aufträge maßgeblichen Vorschriften erfolgte freihändige Vergabe eines GU-Auftrages an einen Auftragnehmer, der als Bestbieter aus einer früheren öffentlichen Ausschreibung (1977), allerdings für ein wesentlich kleineres Bauwerk hervorgegangen war, aus mehreren Gründen problematisch:

(1) Die aufgrund einer grundsätzlichen Zusage des damaligen Bundesministers für Bauten und Technik aufgenommenen Vertragsverhandlungen gestalteten sich naturgemäß schwierig, weil die Anforderungen an das Bauwerk zu diesem Zeitpunkt nur ansatzweise bekannt waren.

(2) Die vom anbietenden Unternehmer bereits zu Beginn der Verhandlungen ausgesprochene Verknüpfung des Liegenschaftserwerbes mit dem GU-Vertrag hat die Stellung des Bundes eingeengt.

(3) Trotz eines scheinbar günstigen Vertragsabschlusses sind durch fehlende technische und rechtliche Festlegungen bereits von vornherein die Voraussetzungen für nachträgliche Preisänderungen zuungunsten der Republik Österreich geschaffen worden.

(4) Den Bundesorganen ist es nicht gelungen, die Verhandlungen für den Bund günstig abzuschließen.

(5) Überdies wurde verabsäumt, die einzelnen Phasen der Entscheidungsfindung, aber auch den endgültigen GU-Vertrag und die vertragsgegenständlichen Beilagen ordnungsgemäß zu dokumentieren.

9.3 Laut Stellungnahme des BMwA habe der seinerzeitige Bundesminister für Bauten und Technik im April 1979 nach einer ausführlichen Information durch die Hochbausektion ausdrücklich seinen Willen auf Abschluß eines Vertrages gemäß der mündlichen Zusage vom September 1978 bekundet. Im ursprünglichen Angebot des späteren GU sei besonderen Bedürfnissen des Bundes nur teilweise Rechnung getragen worden, weshalb Erweiterungen notwendig gewesen seien. Das BMwA verwies im übrigen auch auf das Bundesamtsgebäude (BAG) in Wien 3., Dampfschiffstraße, als "Vorbild für die Vertragsgestaltung".

9.4 Der RH erwiderte, die beiden Vorhaben seien nicht vergleichbar, weil beim genannten BAG Funktion und Umfang vor Vertragsabschluß hinlänglich festgelegt waren.

Inhalt des Generalunternehmer-Vertrages

10. Wie erwähnt, hat die Verknüpfung des Liegenschaftserwerbes mit dem GU-Auftrag eine öffentliche Ausschreibung der Leistungen gemäß den Vergaberichtlinien verhindert.

11.1 Bereits in der Präambel des GU-Vertrages wurde die Republik Österreich verpflichtet, den Bau der Bundeszoll- und Zollwachschulgebäude sowie allfällige weitere noch zu errichtende Bundesgebäude vom GU - ohne Konkurrenz - durchführen zu lassen.

Wie im Zusammenhang mit dem RFP erwähnt, wurde im Zuge der Vertragsverhandlungen unter Bezug auf eine bessere Nutzung der Liegenschaft der Bauumfang noch in der Planungsphase schrittweise von 80 000 m³ auf rd 350 000 m³ erhöht. Durch das Zugeständnis des Bundes, hinsichtlich aller weiteren Bundesgebäude, für die innerhalb von acht Jahren ab Annahme des Angebotes um Baubewilligung auf dem Bauplatz angesucht wird, an dieses Angebot gebunden zu sein, wurde eine nicht abschätzbare Auftragserweiterung ermöglicht.

11.2 Aus der Sicht des RH bestand für ein derartiges Zugeständnis weder eine sachliche noch eine wirtschaftliche Notwendigkeit.

11.3 Laut Stellungnahme des BMwA war lediglich der GU verpflichtet, die Grundstücke für den Bund bereitzuhalten und zu den gleichen Bedingungen zu bebauen; dem Bund blieb es frei, davon Gebrauch zu machen.

11.4 Der RH erwiderte, der Bund habe sich bereits anlässlich des Abschlusses des Hauptvertrages seiner Handlungsfreiheit dem GU gegenüber begeben.

12.1 Die GU-Leistung umfaßte die schlüsselfertige Herstellung der Gebäude für eine Zoll- und Zollwachschule sowie allfälliger weiterer Bundesgebäude mit einem umbauten Raum im Ausmaß von mindestens 80 000 m³ in der in einer Beilage beschriebenen Qualität im Ausführungsstandard des Vergleichsbauwerkes BUFI. Vertragsbeilage war das RFP für die Bundeszoll- und Zollwachschule, während die RFP der beiden Finanzämter, die in der Folge ebenfalls in diesem Gebäudekomplex untergebracht wurden, zu diesem Zeitpunkt noch nicht vorlagen. Planunterlagen waren zu diesem Zeitpunkt noch nicht vorhanden, weil der Planungsbeginn wegen der noch vom GU zu beantragenden Höherzonierung aufgeschoben worden war.

12.2 Da im Zeitpunkt der Vertragserrichtung somit nur sehr ungenaue Vorstellungen über den tatsächlichen Projektumfang vorlagen, war eine Beurteilung der Preisangemessenheit des Angebotes nach Ansicht des RH kaum möglich.

12.3 Das BMwA räumte ein, daß zum Zeitpunkt der Vertragserrichtung noch keine endgültige Planung vorlag. Die Beurteilung der Preisangemessenheit sei jedoch aufgrund eines günstigen Kubikmeterpreises, der aus einer öffentlichen Ausschreibung hervorgegangen war, erfolgt. Aus der damaligen Sicht sei daher auch eine Volumenausweitung mit diesem Preis nichts entgegengestanden. Damit diese für den Bund günstige Preisvereinbarung des Urvertrages für qualitativ unterschiedliche Nutzungsbereiche angewandt werden könne, seien "Wertigkeiten" eingeführt worden.

12.4 Der RH erwiderte, die aus einem Bauvorhaben mittlerer Größenordnung (BUFI) abgeleiteten Kubikmeterpreise seien nicht auf ein Bauvorhaben in der ausgeführten Größenordnung und mit weitgehend geänderter Ausstattung anwendbar gewesen.

13.1 Der Kubikmeterpreis wurde im Vertrag mit 1 829,42 S (Preisbasis Dezember 1978) festgelegt. Dieser Preis wurde vom GU erstmalig im Angebot vom 29. Juni 1979 ausgewiesen. Ursprünglich war vom GU ein Kubikmeterpauschalpreis in Höhe von 1 818,31 S auf Preisbasis Februar 1979 angeboten worden. Im Zuge der Verhandlungen kam es zur Erhöhung um 11,11 S/m³ zuzüglich der Änderung der Preisbasis.

Noch im August 1979 bestanden innerhalb der BGV I Wien Zweifel an der Richtigkeit der Preisbildung. Dennoch bestätigte sie im September 1979 die Richtigkeit der vorgenommenen Veränderungen.

13.2 Nach Ansicht des RH ist der im Zuge der Verhandlungen veränderte Angebotspreis nicht aufgrund von genauen Berechnungen aus dem Vergleichsbauwerk BUFI, sondern als Verhandlungsergebnis festgelegt worden.

Wie der RH kritisch vermerkte, waren im Kubikmeterpreis Kosten für Nachträge bei der BUFI enthalten, die außerordentliche Erschwerisse beim Baugrubenaushub, bei der Wasserhaltung und für die Schadensbeseitigung im Zusammenhang mit Hochwasser betrafen, und die keinesfalls in die Berechnung eines Kubikmeterpauschalpreises für ein weiteres Bauvorhaben einzubeziehen waren. Der Angebotspreis erhöhte sich allein zufolge der Berücksichtigung der außerordentlichen Erschwerisse um rd 57 S/m³. Weil die Bundesbauverwaltung verabsäumt hat, den angebotenen Kubikmeterpreis derart eingehend zu überprüfen, ergaben sich - umgelegt auf den endgültigen Umfang der Zoll- und Zollwachschule und der Finanzämter - Mehrkosten für den Bund in Höhe von rd 32 Mill S (Preisbasis Oktober 1981). Bei Zugrundelegung des Angebotspreises vom Februar 1979 (1 818,31 S/m³) und der gleichzeitig angebotenen Preisbasis für den tatsächlich abgerechneten Projektumfang (rd 653 000 m³) wäre ein Minderaufwand von rd 17 Mill S (Preisbasis Oktober 1981) eingetreten.

13.3 Laut Stellungnahme BMwA ließ der tatsächlich endabgerechnete Kubikmeterpreis für die BUFI von 2 117,49 S (Preisbasis Dezember 1978) erkennen, daß beim gegenständlichen Vorhaben Einsparungen erzielt worden seien.

13.4 Der RH erwiderte, die geringe Höhe des Verhandlungspreises sollte die weiteren Beauftragungen rechtfertigen.

14.1 Der Gesamtpreis des Bauwerkes errechnete sich aus der Multiplikation des Kubikmeterpreises mit den jeweiligen "Wertigkeiten" der einzelnen Funktionsabschnitte. Dieser Gesamtpreis wurde aber weder im Vertrag noch in den vertragsgegenständlichen Beilagen genannt. Die für die Errechnung des Gesamtpreises maßgeblichen Faktoren änderten sich bis zum Vertragsabschluß.

In einer Beilage 1 zum Vertrag sollten Bewertungsziffern ("Wertigkeiten") für die einzelnen Funktionsabschnitte der zu errichtenden Zoll- und Zollwachschule in Ableitung von der noch im Bau befindlichen BUFI festgelegt werden. Diese Beilage 1 wurde im Zuge der Verhandlungen geändert. Der genaue Zeitpunkt der Änderungen und die dafür maßgeblichen Gründe waren dem RH nicht ersichtlich.

Dem RH lagen zwei verschiedene Fassungen der Beilage 1 vor. Während die nur mit dem Stempel des GU versehene ältere (undatierte) Beilage offenbar dem Angebot des GU vom 15. Februar 1979 beigegeben worden war, wurde eine spätere Fassung mit dem Datum 29. Mai 1979 erstellt. Eine eindeutige Zuordnung derselben zum GU-Angebot vom 12. Dezember 1979 konnte mangels entsprechender Dokumentation des Vertrages durch die BGV I Wien aber nicht vorgenommen werden.

Von der BGV I Wien wurde nicht die Fassung von Februar 1979, sondern die wesentlich geänderte, mit 29. Mai 1979 datierte Fassung, die eine Schlechterstellung des Bundes bedeutete, als Vertragsbeilage 1 behandelt. Sie war von einem Bediensteten der BGV I Wien "aufgestellt" und abgezeichnet sowie vom GU als Beilage zum GU-Angebot anerkannt worden.

In der Fassung vom Mai 1979 wurden die Basiswertigkeiten der BUFI vor allem im Verwaltungsbereich nicht unwe sentlich angehoben. Diese mit der Wertigkeit 1,2 abzurechnenden Bereiche stiegen infolge der Vergrößerung des Bauumfanges (zusätzliche Unterbringung von Finanzämtern und des Staatsarchivs). Die gleichzeitig vorgenommene Aufwertung der Technikräume wurde ebenfalls beim endgültigen Bauumfang wirksam.

14.2 Nach Ansicht des RH waren die Auswirkungen der durchgeföhrten Wertigkeitsänderungen auf den Gesamtpreis bereits zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses abschätzbar. So betrugen nach dem damaligen Stand die Mehrkosten aus der Wertigkeitsänderung für den Verwaltungsbereich rd 10,9 Mill S. Umgelegt auf die zutreffenden Teile des gesamten Bauwerkes erhöhten sich die dadurch ausgelösten Mehrkosten auf rd 66,53 Mill S (Preisbasis Oktober 1981).

Wie der RH kritisch vermerkte, hat es das BMBT offensichtlich verabsäumt, auf die Festlegung der für die Abrechnung des Bauwerkes wichtigen Wertigkeiten Einfluß zu nehmen.

Das BMwA erklärte im Zuge der Gebarungsüberprüfung, daß die Vorlage der von der BGV I Wien mit Datum 29. Mai 1979 versehenen Beilage an das BMBT aus der Aktenlage nicht ersichtlich ist. Auch hätte im Hinblick auf die größere Anzahl abzuschließender Bauträgerverträge die erforderliche Personalkapazität für eine Prüfung aller Einzelheiten des Vertrages gefehlt.

Obwohl das BMBT im einzelnen um die Formulierung des Vertragsinhaltes bemüht war, konnte der RH weder aus der Aktenlage des BMBT bzw der BGV I Wien noch aus den zahlreichen Schreiben des GU

Hinweise auf die Gründe für Änderungen in der Bewertung der einzelnen Funktionsabschnitte entnehmen. Auch der Zeitpunkt der Vornahme der Änderungen war für den RH nicht nachvollziehbar.

Die vom RH in diesem Zusammenhang auch beim GU eingeholten Auskünfte führten schließlich dazu, daß dieser dem BMwA mit Schreiben vom 19. Dezember 1988 mitteilte, die Abrechnungsunterlagen für den Teilabschnitt Staatsarchiv seien als gegenstandslos zu betrachten; eine berichtigte Neuabrechnung würde kurzfristig vorgelegt werden. Das BMwA nahm dieses Angebot noch im Dezember 1988 mit dem Hinweis auf eine Neuberechnung aufgrund der ursprünglichen Wertigkeiten an.

Im Antwortschreiben vom Jänner 1989 führte dann der GU die am 19. Dezember 1988 abgegebene Zusicherung auf einen Irrtum infolge Informationsmangels zurück und bot gleichzeitig einen Erklärungsvorschlag des seinerzeit mit der Bauleitung bei der BUFI betrauten Mitarbeiters an. Dieser erklärte bei einer im Jänner 1989 im BMwA abgehaltenen Besprechung, die Aufteilung der Wertigkeiten sei im Februar 1979 der BGV I Wien als Konzept und keinesfalls als förmliches Angebot übergeben worden. Die Änderung der Wertigkeit des Bereiches Verwaltung sei - um neuerliche Zeitverzögerungen durch langwierige Genehmigungsverfahren zu vermeiden - vor Vertragsabschluß im Bereich der BGV I Wien sowohl für die BUFI als auch für die Zoll- und Zollwachschule vorgenommen worden. Er räumte auch ein, daß die Wertigkeiten keinesfalls rechnerisch genau ermittelt worden wären, weil wegen der fehlenden Gliederung des Angebotes BUFI eine genaue Zuordnung der Gewerkeanteile zu den einzelnen Funktionsbereichen nicht möglich gewesen sei.

Der GU war nach Ansicht des RH an einer Veränderung der Wertigkeiten interessiert, weil ihm nicht nur aus dem Naheverhältnis zum Planer, sondern auch aus anderen Gründen bereits in einem sehr frühen Stand der Vertragsverhandlungen bekannt sein mußte, daß die zu erwartenden Mehrkubaturen für Verwaltungsdienststellen genutzt werden sollten. Etwa zur gleichen Zeit bereitete der GU die Ausweitung des Bauplatzes durch den Ankauf einer an den Bauplatz angrenzenden Nachbarliegenschaft vor. Parallel dazu wurde in die Angebote des GU bereits die Bestimmung über den Geltungsbereich des Vertrages für den Fall der Ausweitung der Bausubstanz innerhalb von acht Jahren ab Baubeginn aufgenommen.

Der RH vertrat weiterhin die Meinung, daß das Angebot vom Februar 1979 kein bloßes "Konzept" gewesen war, und daß jede zum Nachteil des Bundes abweichende Änderung von der BGV I Wien dem BMBT vorzulegen gewesen wäre. Die Vorgangsweise, die Genehmigung des BMBT durch eine nachträgliche Änderung des ursprünglich ermittelten Basiswertes für die BUFI zu unterlaufen, stellte im Hinblick auf seine finanziellen Auswirkungen (Mehrkosten von rd 66 Mill S) nicht nur einen Verstoß gegen Formvorschriften dar. Aber auch das BMBT hat es verabsäumt, im Zuge des Genehmigungsverfahrens dem Bereich der Wertigkeiten besonderes Augenmerk zuzuwenden.

14.3 Laut Stellungnahme des BMwA stellte die Verwendung von Wertigkeiten für einzelne Funktionsabschnitte die beste Vorgangsweise für beide Vertragspartner dar. Für die Aufbereitung der Vertragsunterlagen sei die BGV I Wien die zuständige Baudienststelle gewesen, weil sie auch über die erforderlichen Unterlagen verfügt habe. Das BMBT habe daher seine Tätigkeit auf die Formulierung des Textteiles des Vertrages konzentriert. Die Wertigkeiten der zweiten Beilagenfassung seien überdies zutreffender als jene der ersten. Der Abschluß des Vertrages sei der BGV I Wien obliegen.

14.4 Der RH erwiderte, die Beurteilung eines Vertragsentwurfes durch das BM könnte sich nicht nur auf die Behandlung von Formulierungsfragen beschränken. Das BM vermag sich nicht unter Hinweis auf den formalen Abschluß des Vertrages durch die BGV I Wien von seiner Verantwortung zu befreien.

15.1 Für die Anerkennung von Preisänderungen im Zusammenhang mit Qualitätsänderungen galt die Regelung, daß bei Änderungen im Planungsstadium das Einvernehmen zwischen der BGV I Wien und dem GU hinsichtlich der Auswirkungen auf den Terminplan und die Kosten herzustellen ist. Für technisch notwendige Änderungen während der Baudurchführung sowie zusätzliche Regieleistungen und Mehrausmaße war jeweils die Zustimmung zur beabsichtigten Durchführung vor Inangriffnahme der Leistung einzuholen. Derartige Anträge sollten die Kosten- und Terminauswirkungen enthalten.

15.2 Nach Ansicht des RH erlaubte der gegenständliche Vertrag keine reibungslose Umsetzung dieser Regelung, weil die für eine fundierte Angebotsprüfung erforderlichen Kalkulationsunterlagen fehlten.

Der RH vermißte gerade wegen der noch ausstehenden Planungen und der beabsichtigten Ausweitung des Bauvolumens das Problembeußtsein der Bauverwaltung im Zeitpunkt der vorvertraglichen Verhandlungen. Die immer wieder auftretenden Änderungen in der Bauausführung gegenüber dem Vergleichsbau boten Ansatzpunkte für überhöhte Nachtragsangebote. Die hiefür herangezogenen Vergleichspreise

konnten diese Entwicklung ebensowenig verhindern wie die vom GU vorgelegten fiktiven "Vergleichsangebote".

Der RH kritisierte die mangelhafte Vertragslage, die nach seiner Ansicht zu Mehrkosten bei der Bauabrechnung geführt hat.

15.3 Das BMwA berief sich auf die Regelungen der "Rechtlichen Vertragsbestimmungen für den staatlichen Hochbau".

15.4 Der RH erwiderte, da diese Regelungen auf einem Einheitspreisvertrag mit zugrundeliegender Detailkalkulation aufbauten, seien sie für den Anlaßfall bereits von vornherein kaum anwendbar gewesen.

16. Zusammenfassend gewann der RH den Eindruck, daß durch die Aufteilung der Zuständigkeiten in der Hochbauverwaltung der Gesamtüberblick über das Vorhaben verloren ging. Der gegenständliche GU-Vertrag stellte zweifellos vertragstechnisch eine Neuheit dar. Bedingt durch die fehlende Planung zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses und die erst schrittweise geäußerten Nutzerwünsche war weder die Art der zu erbringenden Leistung noch das Entgelt für deren Erbringung ausreichend bestimmt. Die wesentlichen Probleme des Vertragsvollzuges erschienen aber keineswegs unvorhersehbar.

Der RH erinnerte das BMwA neuerlich an seine wiederholten Empfehlungen, Baumaßnahmen der öffentlichen Hand sorgfältig abzuwickeln, dh nach Festlegung des Bedarfes und Sicherstellung der Finanzierung die Bauarbeiten aufgrund einer abgeschlossenen Planung und nach Durchführung einer öffentlichen Ausschreibung zu vergeben. Nur so kann eine ordnungsgemäße Abwicklung der Bauvorhaben des Bundes erwartet werden.

Wenn auch im Anlaßfall die Initiative für die Durchführung des Bauvorhabens mehrfach von den politischen Entscheidungsträgern ausging, so entzog dies nach Ansicht des RH die mit der Bauverwaltung betrauten Organe nicht ihrer Verpflichtung zur ordnungsgemäßen Vorbereitung und Durchführung des Vorhabens. Sollten die Voraussetzungen hiefür nicht gegeben gewesen sein, so hätten die Verwaltungsorgane - nicht zuletzt auch unter dem Gesichtspunkt der Haftungsbefreiung - die ihnen obliegende Warnpflicht gegenüber dem politisch Verantwortlichen wahrnehmen müssen.

Zusatzvertrag vom Oktober 1981

17.1 Wie bereits erwähnt, trat das BKA im Mai 1980 an das BMBT mit dem Wunsch nach einem Neubau für die Staatsarchive heran. Der GU legte im Juli 1981 ein Zusatzangebot betreffend die Verbauung von an den Bauplatz für die Zoll- und Zollwachschule benachbarten Grundflächen vor.

Das BMBT ersuchte das BMF um Zustimmung zum Vertragsabschluß unter Hinweis auf die Dringlichkeit wegen einer befristet angebotenen Finanzierungsmöglichkeit. Gleichzeitig wurde das BMF über die damit verbundene weitere Erhöhung des Bauvolumens auf rd 540 000 m³ informiert. Das Bauvolumen hatte nach Angabe des BMBT im Zeitpunkt des Vertragsabschlusses im Dezember 1979 bereits 150 000 m³ betragen und war durch die Höherzonung bereits auf rd 430 000 m³ angestiegen.

Das BMF teilte in seinem Antwortschreiben die Auffassung des BMBT, daß es sich im Gegenstand um eine günstige Lösung handle, und stimmte dem Abschluß des Zusatzauftrages zu.

17.2 Der RH vermochte sich dieser Auffassung des BMBT und des BMF nicht anzuschließen. Er kritisierte zunächst den durch die behauptete günstige Finanzierung ausgelösten Zeitdruck bzw scheinbaren Sachzwang. Die maßgeblichen Gründe für die im Zusatzauftrag dem GU eingeräumten Zugeständnisse konnte er nicht erkennen. Nach Meinung des RH wurde dem Bund die Möglichkeit genommen, die Baumaßnahmen auf das gemäß den Verpflichtungen aus dem Hauptvertrag unbedingt erforderliche Mindestausmaß zu beschränken. In diesem Falle wäre es möglich gewesen, wenigstens für Teile des Bauumfangs doch zu einer öffentlichen Ausschreibung der entsprechenden Leistungen zu gelangen.

17.3 Laut Stellungnahme des BMwA sei zum damaligen Zeitpunkt eine Finanzierung des Bauvorhabens aus dem Budget nicht möglich gewesen. Andere "außerbudgetäre Finanzierungswege", wie etwa die Einschaltung eines Bauträgers hätten aber erhebliche Zeit in Anspruch genommen. Vom BKA sei eine rasche Baudurchführung mit derart großem Nachdruck gefordert worden, daß sogar der Beginn des Bauteiles Staatsarchiv vorgezogen werden mußte, obwohl der Vertrag für die anderen Bauteile bereits zwei Jahre früher abgeschlossen worden war.

14

17.4 Der RH erwiderte, angenommene Sachzwänge könnten nicht eine unwirtschaftliche Vorgangsweise rechtfertigen.

18.1 In der Zusatzvereinbarung wurde auch festgelegt, daß für die gegenständliche Vertragserweiterung Beilagen analog dem Hauptvertrag erforderlich sind. Diese sollten nach Vorlage der RFP sowie der Kubaturberechnungen im Einvernehmen mit der BGV I Wien erstellt werden.

Tatsächlich wurden diese Beilagen aber erst im Zuge des Baugeschehens vom GU erstellt und von der örtlichen Bauaufsicht unter Mitwirkung eines vom Bund beauftragten "Prüfingenieurs" geprüft und schließlich im Wege der (etwa jährlichen) Kostenfeststellungen dem BMBT und der BGV I Wien bekanntgegeben.

18.2 Nach Berechnungen des RH hätten die Kosten des mit dem Vertrag vom Dezember 1979 beauftragten Bauvorhabens (rd 89 000 m³) nur rd 235 Mill S (Preisbasis Oktober 1981) betragen. Der Leistungsumfang aufgrund der Vertragserweiterung vom Oktober 1981 stieg auf das rd 10-fache. Dieses Mißverhältnis macht deutlich, daß zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses im Dezember 1979 noch kaum Vorstellungen über den Projektumfang bestanden. Von einem ordnungsgemäß ausgehandelten Vertrag über die Erbringung einer Werkleistung konnte demnach nicht gesprochen werden.

Das an sich ungewöhnliche Vertragsmodell hätte nach Auffassung des RH bei wirtschaftlicher bzw sparsamer Planung und Baudurchführung bei einem Bauvorhaben in der Größenordnung des Vergleichsbauwerkes (BUFI) zu dem vom BMBT und vom BMF immer wieder angesprochenen "günstigen" Ergebnis führen können. Es konnte aber nicht angenommen werden, daß ein erst zu planendes Großbauvorhaben (rd 653 000 m³) ohne erhebliche Probleme abgewickelt werden könnte.

Wie der RH kritisch vermerkte, hat das BMBT verabsäumt, anlässlich der Erteilung des Zusatzauftrages die Schwachstellen des Hauptvertrages zu beseitigen.

18.3 Laut Stellungnahme des BMwA seien nur rd 41 vH des Bauvolumens nach abgeleiteten Wertigkeiten abgerechnet worden, deren Festlegung infolge von Ausführungsunterschieden notwendig geworden sei. Überdies seien alle Verantwortlichen von der Sektion Bundeshochbau auf die erhebliche Kubaturausweitung aufmerksam gemacht worden.

Nach Ansicht des BMwA habe der Vertrag die Grundlage für eine ordnungsgemäß Abwicklung des Vorhabens geboten.

18.4 Der RH vermochte sich aus den von ihm dargelegten Gründen dieser Beurteilung des BMwA nicht anzuschließen.

Kubaturausweitung

19.1 Der vom BMBT genehmigte Entwurf der Zoll- und Zollwachschule sah neben einer gegenüber dem RFP um rd 14 vH vermehrten Nutzfläche für Amtsräume auch rd 17 600 m² für "sonstige Räume" vor. Die Nutzflächen der Amtsräume beider Finanzämter waren gegenüber dem RFP um rd 18 vH ausgeweitet worden.

19.2 Der RH beanstandete die überaus großzügige Entwurfsplanung sowie insb die Bemessung der "sonstigen Räume" der Zoll- und Zollwachschule im ungewöhnlich hohen Ausmaß von rd 75 vH der Flächen sämtlicher Amtsräume.

19.3 Das BMwA nahm hiezu im einzelnen nicht Stellung.

20.1 Während im Oktober 1980 die Raumreserve für die Unterbringung weiterer Bundesdienststellen noch mit rd 92 000 m³ beziffert worden war, wies die Studie vom März 1981 für die Unterbringung des Staatsarchivs bereits rd 200 000 m³ auf.

20.2 Wie der RH kritisch vermerkte, wurden in den Kellerbereichen die bisher der Zoll- und Zollwachschule sowie den Finanzämtern zugeordneten Abstellplätze nunmehr zu Archivräumen umgewidmet, wodurch die Notwendigkeit der Errichtung eines eigenen Parkdeckgebäudes mit voraussichtlichen Herstellungskosten von rd 120 Mill S entstand.

20.3 Das BMwA enthielt sich dazu der Stellungnahme.

21.1 Im Vertrag aus 1979 war für eine geforderte Nutzfläche (Zoll- und Zollwachschule) von 9 750 m² (ohne Garage, Sozialräume, technische Räume) eine Gesamtkubatur von rd 89 000 m³ errechnet worden. Der schließlich genehmigte Entwurf wies hingegen für eine Nutzfläche der "Amtsräume" der Zoll- und Zollwachschule von rd 23 000 m² eine Gesamtkubatur von rd 305 000 m³ und für eine Nutzfläche der "Amtsräume" der beiden Finanzämter von rd 9 500 m² eine solche von rd 113 000 m³ aus.

21.2 Der RH beanstandete die erhebliche Verschlechterung des Verhältnisses Nutzfläche zu umbautem Raum. Nach Ansicht des RH hätte das BMBT aufgrund der Vertragsbestimmung, derzufolge nach tatsächlich errichteter Kubatur abzurechnen war, den Projektumfang im Zuge der Vorentwurfs- und Entwurfsgenehmigung besonders eingehend überprüfen müssen.

21.3 Laut Stellungnahme des BMwA wären in den Verhältniszahlen Verkehrsflächen, Warte- und Pausenräume eingeschlossen.

21.4 Der RH erwiderte, daß die Nutzflächen für "Verkehrswege" und "sonstige Räume" gesondert ausgewiesen wurden.

22.1 Der Kubikmeterpreis war gemäß Vertrag vom Dezember 1979 für den nach ÖNORM B 1800 ermittelten Rauminhalt vereinbart worden. Im Entwurf der Bauteile Zoll- und Zollwachschule sowie Finanzämter wurden neben rd 392 000 m³ allseitig umbauten Raumes auch rd 26 000 m³ nicht allseitig in voller Höhe umbauten Raumes ausgewiesen.

22.2 Nach Ansicht des RH ließ sich aus der vertragsgegenständlichen Kubaturberechnung der BUFI und der Zoll- und Zollwachschule keine Absicht des Auftraggebers bei Vertragsabschluß ableiten, auch lediglich überdachte Bereiche mit dem vollen Kubikmeterpreis zu bezahlen. Wie der RH kritisch vermerkte, wurden diese preislichen Auswirkungen weder bei Vertragsabschluß noch bei der Vorentwurfsgenehmigung durch das BMBT in Betracht gezogen.

Er empfahl dem BMwA, die Kubaturermittlung einer eingehenden Prüfung auf ihre Vertragsgemäßigkeit zu unterziehen.

22.3 Laut Mitteilung des BMwA wäre dieses Problem durch den zwischenzeitlich abgeschlossenen Vergleich mit dem GU erledigt worden.

22.4 Zum Vergleich im Ausmaß von 165 Mill S verwies der RH zur Verdeutlichung des Umfanges dieser Vertragsauslegung auf die mit rd 167 Mill S in Rechnung gestellten Gesamtkosten für nicht allseitig in voller Höhe umbaute Räume.

23.1 Laut Entwurf wurden für das Gesamtbauvorhaben insgesamt 752 Pkw-Abstellplätze vorgesehen, wobei die beiden Finanzämter wegen "zusätzlichen starken Parteienverkehrs" Geschäftshäusern gleichgestellt wurden.

23.2 Nach Ansicht des RH handelte es sich aber bei den Finanzämtern um typische Amtsgebäude, wodurch immerhin 276 Pflichtstellplätze beim Parkdeckgebäude mit anteiligen Herstellkosten von rd 38 Mill S (Preisbasis Oktober 1981) einzusparen gewesen wären.

23.3 Laut Stellungnahme des BMwA wären insb die Parteien des Finanzamtes Wien-Umgebung überwiegend auf die Benützung von privaten Pkw angewiesen.

23.4 Der RH erwiderte, daß gerade für dieses Finanzamt auf dem ursprünglich vorgesehenen Standort die von ihm genannten Verhältniszahlen für Amtsgebäude zugrundegelegt worden waren.

Fremdleistungszuschlag

24.1 Das erste Zusatzangebot des GU vom September 1981 über die Herstellung einer Baugrubenumschließung enthielt unter Bezugnahme auf ein vorgelegtes Kalkulationsblatt einen vom Vergleichsvorhaben BUFI abgeleiteten "Fremdleistungs-Zuschlag auf die Subunternehmerleistungen" in Höhe von 21,95 vH. In der Folge wurde dieser Fremdleistungszuschlag bei sämtlichen Angeboten über Zusatzleistungen als Grundlage herangezogen.

16

24.2 Der RH bezweifelte die Aussagekraft von Kalkulationsblättern bei GU-Ausschreibungen, weil lediglich die Pauschalendsumme zur Bestpreisermittlung herangezogen wird und aus den Kalkulationsblättern selbst kaum Rückschlüsse auf eine wirklichkeitsnahe Kalkulation der Einheitspreise zu ziehen sind.

Der RH vermißte eine Auseinandersetzung der Bauverwaltung mit der Angemessenheit des Fremdleistungszuschlages.

24.3 Das BMwA stimmte der Einschätzung des RH hinsichtlich der Aussagekraft der Kalkulationsblätter bei GU-Ausschreibungen zu.

25.1 Im Jänner 1986 verringerten die mit der örtlichen Bauaufsicht beauftragten ZT den Fremdleistungszuschlag bei allen Mehrleistungen auf 16,82 vH. Auf Befragen teilte der GU im Oktober 1988 dem RH mit, er sei nach firmeninterner Prüfung der Vertragslage zu dem Schluß gekommen, daß lediglich der ursprüngliche Fremdleistungszuschlag des Bauvorhabens BUFI und nicht der in Höhe von 21,95 vH anzuwenden sei.

25.2 Der RH beanstandete die wenig sorgfältige Vorgangsweise des BMBT bei der Angemessenheitsprüfung umso mehr, als der GU ohne ersichtlichen Anstoß des Auftraggebers den von diesem zunächst anerkannten Fremdleistungszuschlag selbst als nicht vertragsgemäß bezeichnet und sein Entgelt in Millionenhöhe vermindert hat.

25.3 Laut Stellungnahme des BMwA habe ursprünglich dem Hinweis des GU auf die Kalkulationsblätter zum Angebot für die BUFI nichts entgegengesetzt werden können.

25.4 Der RH erwiderte, spätestens zum Zeitpunkt der Annahme des Zusatzangebotes von 1981 hätte die Andersartigkeit der zu errichtenden Baulichkeiten auch dem BMBT bekannt sein müssen; entsprechende Verhandlungen wären noch vor Vertragsabschluß mit dem GU zu führen gewesen.

26.1 Im Feber 1988 wurde der Fremdleistungszuschlag bei der Inneneinrichtung für das BMF von 16,82 vH auf 9 vH verringert und gleichzeitig das volle Insolvenz- und Terminrisiko vom Bund übernommen.

26.2 Nach Ansicht des RH hätte die Höhe des Fremdleistungszuschlages dem damals üblichen Baubetreuungsentgelt von 5 vH angenähert werden sollen. Weiters beanstandete der RH das Fehlen entsprechender Vertragsanpassungen auch bei der Inneneinrichtung des Staatsarchivs bzw bei der Errichtung der zentralen Leitechnik und des Zutrittssicherheitssystems.

26.3 Laut Stellungnahme des BMwA käme ein Bauträgerentgelt auf sämtliche Planungs- und Herstellungskosten zur Anrechnung, während der Fremdleistungszuschlag lediglich auf die von Subunternehmern ausgeführten Zusatzleistungen anzurechnen wäre.

26.4 Dem hielt der RH entgegen, daß seine Kritik ausdrücklich und ausschließlich den Zusatzauftrag über die Inneneinrichtung betroffen hätte, der zur Gänze von Subunternehmern ausgeführt und hinsichtlich des Insolvenz- und Terminrisikos herkömmlichen Bauträgerverträgen nachgebildet worden war.

Kostenermittlung für Mehrleistungen

27.1 Gemäß GU-Vertrag vom Dezember 1979 war für im Zuge der Baudurchführung technisch notwendig werdende Änderungen sowie für zusätzliche Regieleistungen und Mehrausmaße vor Inangriffnahme der Leistung bei der BGV I Wien die Zustimmung einzuholen.

Die BGV I Wien schlug bereits anlässlich des ersten Nachtragsangebotes des GU dem BMBT unter Hinweis auf Personalknappheit und Dringlichkeit vor, die Prüfung den mit der örtlichen Bauaufsicht beauftragten ZT im Rahmen ihres Auftrages zu überbinden. Das BMBT stimmte diesem Verfahren auch für alle zukünftigen Zusatzleistungen zu.

27.2 Der RH beanstandete, daß nicht frühzeitig die sich abzeichnenden Schwierigkeiten bei der Prüfung von Abweichungen von der vereinbarten Qualität und Wertigkeit eindeutig geklärt wurden. Der Umfang der zu erwartenden Abweichungen gegenüber der BUFI hätte dem BMBT hinlänglich bekannt sein

müssen. So erhöhte sich der in einer öffentlichen GU-Ausschreibung als Bestpreis festgestellte Kubikmeterpreis von 1 500 S (Preisbasis März 1977) für die BUFI in einem freihändigen Ableitungs- und Aufwertungsverfahren für das Staatsarchiv schließlich auf rd 4 500 S (Preisbasis Juni 1987).

27.3 Laut Stellungnahme des BMwA wäre es aufgrund des günstigen Preises des Hauptangebotes zu erwarten gewesen, daß bei entsprechender Prüfung durch die hiezu beauftragten ZT auch die Preise für die zusätzlichen Leistungen günstig seien. Durch die weitestgehende Einschaltung von ZT wäre sowohl eine qualitativ als auch quantitativ durchaus ausreichende Vorsorge für die Abwicklung dieses Projektes getroffen worden.

27.4 Dem hielt der RH entgegen, daß der aus einem anderen Bauwerk abgeleitete Kubikmeterpreis erst mit "Wertigkeiten" (Auf- und Abschläge für andere Qualität) versehen werden mußte und sich dadurch wesentlich verändert hat. Nach Ansicht des RH können im freien Wettbewerb erzielbare Preise auch durch den Einsatz von ZT aufgrund der jeder Preisangemessenheitsprüfung anhaftenden Ungenauigkeit nicht ersetzt werden.

Wertigkeitsermittlung Archivräume

28.1 Die Herstellungskosten des Staatsarchivs waren aus den im Vertrag von Dezember 1979 für die Zoll- und Zollwachschule vereinbarten Wertigkeiten abzuleiten. Im Dezember 1982 wies der GU darauf hin, daß die zusätzlichen Kosten für das Mehrausmaß an Geschoßflächen sowie die gesamten Mehrkosten für die höhere Nutzlast der Archivräume im Staatsarchiv im GU-Angebot nicht enthalten gewesen seien. Aufgrund dieser Mehrleistungen müßten die vertraglich festgelegten Wertigkeiten der Lagerräume der Zoll- und Zollwachschule für die gegenständlichen Archivräume entsprechend erhöht werden. Dabei legte der GU das arithmetische Mittel der Geschoßhöhen der einzelnen Funktionsbereiche der Berechnung der Flächenvermehrung und der damit zusammenhängenden Wertigkeitserhöhung zugrunde.

28.2 Der RH hingegen erachtete in vertragsgemäßer Auslegung eine eindeutige Zuordnung der unterschiedlichen Raumhöhen für das Vergleichsbauvorhaben BUFI als erforderlich. Dabei hätten sich die von der örtlichen Bauaufsicht sowie vom Preisprüfer anerkannten und gegenüber dem BMBT geltend gemachten Kosten um insgesamt rd 20 Mill S (Preisbasis Oktober 1981) verringert.

28.3 Das BMwA nahm hiezu im einzelnen nicht Stellung und verwies nur auf die beauftragten ZT.

29.1 Zur Errechnung der Mehrkosten wurden für das Staatsarchiv sowie für ein fiktives Vergleichsobjekt die Herstellungskosten für die wesentlichen Bauleistungen errechnet. Anlässlich einer Baubesprechung war vereinbart worden, aus den zur Verfügung gestellten Auftragsleistungsverzeichnissen dreier Amtsgebäude die zutreffenden Einheitspreise zur Preisermittlung heranzuziehen. Die übrigen Angebotspreise sollten von der örtlichen Bauaufsicht auf ihre Angemessenheit hin überprüft werden.

29.2 Der RH beanstandete insb die Hochrechnung der Vergleichspreise mit dem Wohnbaukostenindex. Bei der Anwendung der Baukostenveränderungen des BMBT hätten sich die Mehrkosten um rd 1,2 Mill S vermindert.

29.3 Das BMwA enthielt sich dazu einer Stellungnahme.

30.1 Ausgehend von "dominanen Bauleistungen" aufgrund der geänderten Ausführung im Staatsarchiv gegenüber der Zoll- und Zollwachschule wurden vom GU neue Wertigkeiten ermittelt und im Verhältnis der Gewerkeanteile gemäß BUFI umgerechnet. Für die Archivräume ergab sich daraus ein erhöhter Kubikmeterpreis, der Mehrkosten von insgesamt rd 136 Mill S (Preisbasis Oktober 1981) ergab. Von diesen Mehrkosten wurden rd 61 Mill S durch Kostenberechnungen untermauert, während die darüber hinaus geltend gemachten und auch vom BMBT anerkannten Mehrkosten von rd 75 Mill S (Preisbasis Oktober 1981) nur durch einen Analogieschluß, daß sich die übrigen Gewerkeanteile im gleichen Verhältnis verteuern würden, abgeleitet wurden.

30.2 Nach Ansicht des RH war es unzulässig, von einem ermittelten Anteil von rd 45 vH ohne jeden weiteren Nachweis auf eine Gesamtheit von 100 vH zu schließen. Vielmehr hätten die Mehranforderungen aufgrund der höheren Geschoßflächenanzahl und der höheren Deckenlasten kalkuliert und der örtlichen Bauaufsicht zur Preisprüfung vorgelegt werden müssen.

30.3 Wie das BMwA mitteilte, seien die aufgezeigten Beanstandungen den beauftragten ZT bereits vorgehalten worden.

31.1 Auf entsprechende Vorhalte stellte der GU dem RH gegenüber fest, daß die fiktiv errechneten Kosten nur ein "Werkzeug zur Ermittlung einer Wertigkeit" wären. Seitens der örtlichen Bauaufsicht wurde eingewendet, daß eine genaue Ermittlung der Mehrkosten eine eigene "fiktive Planung" der Archivräume im Qualitätsstandard Zoll- und Zollwachschule erfordert hätte.

31.2 Nach Ansicht des RH dienten die "fiktiven" Kosten dem Nachweis der Preisangemessenheit der Mehrleistungen und stellten somit für den Auftraggeber sehr wohl Herstellungskosten des Bauwerkes dar. Er vermißte ein Tätigwerden der Bauverwaltung zur Überprüfung der geltend gemachten Mehrforderungen von rd 75 Mill S.

Angesichts der ungewöhnlichen Vertragskonstruktion hätte der Auftraggeber jede vom Auftragnehmer begehrte, über den ursprünglich vereinbarten Pauschalpreis hinausgehende Mehrforderung besonders gewissenhaft prüfen müssen. Die Preisprüfung durch die örtliche Bauaufsicht und die Beauftragung eines ZT mit einer Art "Schiedsrichterfunktion" konnten nach Ansicht des RH die Verantwortung der Hochbauverwaltung für ein sparsames Verwaltungshandeln nicht ersetzen.

31.3 Laut Stellungnahme des BMwA wären die Bauaufsichts- und Prüfungsaufgaben mit entsprechenden Verträgen an ZT übertragen worden, weshalb keine Veranlassung bestanden hätte, deren Feststellungen inhaltlich zu überprüfen. Die aufgezeigten Beanstandungen seien den ZT bereits vorgehalten worden. Nach Einlangen aller Stellungnahmen werde über die weiteren Schritte entschieden.

Mit dem zwischenzeitlich abgeschlossenen Vergleich mit dem GU seien die vom RH aufgezeigten Beanstandungen bezüglich Preisbildung bereits berücksichtigt worden.

31.4 Der RH bezweifelte, daß sich die staatliche Bauverwaltung in allen jenen Fällen, in denen ZT mit der örtlichen Bauaufsicht betraut wurden, jeglicher fachlicher Überwachungs- und Prüftätigkeit enthalten könnte, weil andernfalls ihre Daseinsberechtigung in Frage gestellt wäre. Der RH wird die Angelegenheit weiter behandeln.

Der vom BMwA mit dem GU im Anschluß an die Gebarungsüberprüfung des RH geschlossene Vergleich über eine Preisberichtigung von 165 Mill S ist nach Ansicht des RH nur im Zusammenhang mit dem hohen Prozeßrisiko des Bundes aufgrund der unzureichenden vertraglichen Festlegungen gegenüber dem GU zu sehen. Bei einer gewissenhafteren Vertragserstellung hätte das Gesamtbauvorhaben wohl günstiger abgewickelt werden können.

Wertigkeitsermittlung Haustechnik

32.1 Die vom GU für zusätzliche Leistungen bei den Haustechnik-Gewerken eingeholten Angebote (zB Elektroinstallationen mit 84,6 Mill S einschließlich USt) wurden von den beauftragten Fachplanern auf ihre Angemessenheit überprüft. In den Prüfungsunterlagen konnte jedoch kein Hinweis auf die Berücksichtigung von handelsüblichen Rabatten bzw auf günstigere Objektpreise gefunden werden.

32.2 Der RH beanstandete das um rd 10 vH überhöhte Preisniveau. Grundsätzlich vermag eine Preisprüfung keinesfalls die Ermittlung eines marktgerechten Preises aufgrund einer Ausschreibung zu ersetzen.

32.3 Das BMwA enthielt sich der Stellungnahme.

Auftragserweiterung Haustechnik

33.1 Für die Haustechnik beim Staatsarchiv wurde eine Vielzahl von Zusatzaufträgen aus dem Titel "Qualitätsabweichung" erteilt.

33.2 Nach Ansicht des RH wären davon auf dem Elektrosektor rd 32,6 Mill S und auf dem Heizungssektor rd 1,84 Mill S der vertraglichen Standardausstattung zuzurechnen. Der RH empfahl daher, eine Überprüfung dieser Leistungen auf ihre Zurechenbarkeit vorzunehmen.

33.3 Das BMwA gab hiezu keine Stellungnahme ab.

33.4 Der RH wird die Angelegenheit weiter behandeln.

Zusatzaufträge Zoll- und Zollwachschule

34.1 In einer Beilage zum Bauvertrag mit dem GU wurden die vertraglich zu errichtenden Lüftungsanlagen taxativ aufgezählt. Im Kellerbereich der Zoll- und Zollwachschule wurden Zusatzaufträge über elf Lüftungsanlagen zur Lüftung und Wärmeversorgung von einer Gesamtfläche von rd 4 800 m² erteilt. Dafür entfiel die in der Standardausführung der BUFI (= Vergleichsobjekt) vorgesehene Grundlastheizung sämtlicher Kellerräume. Der RH konnte dafür keine Preisminderung feststellen.

34.2 Der RH beanstandete die ungerechtfertigte Anerkennung von Kosten in Höhe von rd 8,5 Mill S.

34.3 Das BMwA enthielt sich einer Stellungnahme.

Kellerwertigkeiten

35.1 Als Ausgangspunkt für die weiteren Kostenfeststellungen der Zoll- und Zollwachschule sowie des Staatsarchivs dienten die Bewertungsziffern entsprechend dem technischen Ausstattungsgrad der BUFI. Die Kellerwertigkeit wurde mit 0,95 und der Schulbereich in den Obergeschossen mit 1,0 festgelegt. In der weiteren Vertragsgestaltung wurde die Kellerwertigkeit der Zoll- und Zollwachschule mit 0,98 sowie die Basiswertigkeit des Archivspeichers des Staatsarchivs (Kellercharakteristik) ebenfalls mit 0,98 vereinbart.

35.2 Aufgrund der qualitativ besseren Ausstattung und der höheren Haustechnikanteile in den Obergeschossen erschienen dem RH die vereinbarten Kellerwertigkeiten als zu hoch. Wie eine Überprüfung ergab, wäre eine Wertigkeit der Kellerbereiche mit 0,75 angemessen gewesen. Im Vertragsstand der Zoll- und Zollwachschule und des Staatsarchivs hatten die Kellerbereiche einen Anteil von je rd 27 vH an der Gesamtkubatur.

Bei Beibehaltung dieser Kubaturverhältnisse im Ausführungsstand der Zoll- und Zollwachschule und des Staatsarchivs wäre keine Änderung in der Kostenstruktur eingetreten. Durch die erhebliche Vergrößerung der Kelleranteile (beim Staatsarchiv etwa auf 81 vH der Gesamtkubatur) entstanden jedoch nach Ermittlung des RH ungerechtfertigte Mehrkosten.

35.3 Das BMwA schloß sich der Ansicht des RH an, wonach die Wertigkeit für den Kellerbereich mit einem niedrigeren Wert hätte angesetzt werden können. Diesfalls hätten allerdings Wertigkeiten anderer Funktionsabschnitte hinaufgesetzt werden müssen, um die Gesamtwertigkeit von 1,0 beizubehalten.

35.4 Der RH erwiderte, die unangemessenen Kellerwertigkeiten hätten Mehrkosten bei der Zoll- und Zollwachschule von rd 11,5 Mill S sowie beim Staatsarchiv von rd 45,5 Mill S ergeben.

Preisableitung für Zusatzleistungen

36.1 Zur Überprüfung auf Preisangemessenheit der vom GU als "Beilagen" zum Zusatzangebot aus 1981 bezeichneten Zusatzleistungen wurden - wie bereits erwähnt - der örtlichen Bauaufsicht von der BGV I Wien Auftragsleistungsverzeichnisse dreier Amtsgebäude übergeben. Die Einheitspreise wurden auf Grundlage des Baukostenindex für den Wohnungsbau hochgerechnet, das arithmetische Mittel gezogen und die angebotenen Einheitspreise des GU auf diesen Mittelwert hin abgeändert.

36.2 Der RH beanstandete auch in diesem Falle die Heranziehung des Wohnbauindex, weil sich bei einer Wertanpassung nach den zutreffenden Baukostenveränderungen des BMBT Minderkosten von rd 3 Mill S (Preisbasis Oktober 1981) ergeben hätten. Weiters bemängelte der RH die seiner Meinung nach ungerechtfertigte Hinzurechnung des vollen Fremdleistungszuschlages auf die Vergleichspreise. Zur Abgeltung allfälliger Baumanagementleistungen hätte etwa ein Zuschlag in der Höhe des üblichen Baubetreuungshonorares von 5 vH dienen können.

36.3 Das BMwA gab hiezu im einzelnen keine Stellungnahme ab.

20

37.1 Die Preisangemessenheit der übrigen Mehrleistungen (mit Ausnahme der Einrichtung) wurde jeweils durch die örtliche Bauaufsicht anhand von ausgepreisten Angeboten überprüft, die teilweise von den später beauftragten Subunternehmern des GU erstellt worden waren.

37.2 Neben seiner grundsätzlichen Kritik an dieser freihändigen Vergabe von Mehrleistungen vermißte der RH einen einwandfreien Nachweis über die tatsächlich vom GU an seine Subunternehmer getätigten Zahlungen.

Nach Ansicht des RH hätten mit der Zurechnung eines angemessenen Fremdleistungszuschlages auf die Subunternehmerleistungen die Geschäftsgemeinkosten, Wagnisse und Gewinnanteile des GU abgegolten sein müssen. Da dem RH die interne Verrechnung des GU aus "prinzipiellen Gründen" nicht offen gelegt wurde, mußte er anhand unvollständiger Unterlagen in einigen Fällen beispielhafte Vergleichsrechnungen anstellen, die aber den Schluß zuließen, daß dem GU über den Fremdleistungszuschlag hinaus weitere nicht an den Auftraggeber weitergegebene Vorteile zugeflossen waren.

37.3 Laut Stellungnahme des BMwA sei eine Prüfung durch die zugezogenen Fachleute erfolgt.

38.1 Dem RH lagen vereinzelt Aufträge der für den GU tätigen Subunternehmer vor, in denen auf Angebote für das Bauvorhaben Staatsarchiv nicht unerhebliche zusätzliche Nachlässe gewährt wurden. Dem RH gegenüber bestätigten die mit der örtlichen Bauaufsicht Beauftragten, daß ihnen bis zur fünften Kostenfeststellung von 1987 vom GU nur ausgepreiste Angebote, niemals aber die tatsächlichen Auftragsschreiben vorgelegt worden waren.

38.2 Nach Ansicht des RH hätte durch Vereinbarungen sichergestellt werden müssen, daß zumindest die erzielten Preinsnäcklässe der örtlichen Bauaufsicht nachgewiesen und die Angebotspreise entsprechend vermindert werden.

38.3 Das BMwA bezog sich in seiner Stellungnahme lediglich auf die Prüfung der Preisangemessenheit durch die zugezogenen Fachleute.

38.4 Der RH hielt seine Kritik aufrecht und wies darauf hin, daß der GU selbst zuletzt bei einzelnen Zusatzleistungen einen diesbezüglichen Nachweis führte.

39.1 Die Kosten im Haustechnikkbereich wurden einerseits aus den Wertigkeiten der BUFI abgeleitet, andererseits als Mehr- oder Minderkosten gegenüber dem Qualitätsstandard BUFI durch Angebote, die nur für Zwecke des Nachweises der Preisangemessenheit vom GU eingeholt wurden, der örtlichen Bauaufsicht "nachgewiesen".

39.2 Da die tatsächlichen Leistungs- und Auftragsverhältnisse dem RH nicht offenlagen, mußte er eine Gesamtbetrachtung anstellen, um die Preisangemessenheit der freihändig vergebenen und abgerechneten Haustechnikleistungen zumindest ansatzweise beurteilen zu können. Anhand von Auftrags schreiben der ausführenden Haustechnikfirmen stellte der RH diese Kosten zuzüglich Fremdleistungszuschlag den von der staatlichen Bauverwaltung anerkannten Kosten der Haustechnikgewerke gegenüber.

Mangels weiterreichender Unterlagen konnte der RH den sich zuungunsten des Bundes ergebenden Unterschiedsbetrag von rd 60 Mill S (Preisbasis Feber 1984) nicht weiter aufklären.

39.3 Das BMwA gab hiezu im einzelnen keine Stellungnahme ab.

40.1 Zur Anfrage der Staatsanwaltschaft vom Mai 1988, ob Anhaltspunkte vorlägen, daß die von Subunternehmern geleisteten Versicherungsprämien auf den Bund überwälzt wurden, schloß das BMwA dies aus, weil der Kubikmeterpreis ausgehandelt worden sei, bevor noch der GU Subunternehmer beauftragt worden konnte.

40.2 Der RH pflichtete dieser Aussage nicht bei, weil die Vertragsbedingungen des GU gegenüber seinen Subunternehmern für den gesamten Bereich der umfangreichen freihändig beauftragten Auftragsaufträge nicht offengelegt wurden. Aus einem dem RH vorliegenden Auftragsschreiben des GU an einen Subunternehmer ging jedenfalls hervor, daß dieser die Versicherungsprämie sehr wohl in seinem Angebot zu kalkulieren hatte.

40.3 Das BMwA gab hiezu keine Stellungnahme ab.

Mehrleistungen Haustechnik

41.1 Mit der Planung, örtlichen Bauüberwachung und Prüfung von Zusatzangeboten bei den Haustechnik-Gewerken waren zwei Planungsbüros betraut. Die Gesamtkosten hiefür betrugen rd 57 Mill S einschließlich USt. Trotz deren Beauftragung kam es bei der Zoll- und Zollwachschule sowie beim Staatsarchiv zu umfangreichen Zusatzaufträgen. Für Lüftungsanlagen und Zubehör entstanden allein bei der Zoll- und Zollwachschule Mehrkosten von rd 26,2 Mill S ausschließlich USt. Im Elektrotechnikbereich entstanden für Zoll- und Zollwachschule sowie Staatsarchiv ebenfalls Mehrkosten gegenüber der Standardausführung laut BUFI von rd 81,5 Mill S ausschließlich USt (Preisbasis Oktober 1981). Die Gesamtplanung der Haustechnik-Gewerke war weit über dem laut den Projektierungsrichtlinien für haustechnische Anlagen im Bundeshochbau üblichen Standard ausgerichtet.

Beim Staatsarchiv kam es ua zu Zusatzaufträgen, die auch auf die besondere Nutzung des Gebäudes zurückzuführen waren. Hierzu zählen die Schwefeldioxyd(SO_2)-Überwachungsanlage samt Spezial-Kohleaktivfilter für das Lagergut mit Kosten von rd 13 Mill S und die zentrale Leittechnik mit 22,3 Mill S.

41.2 Der RH bemängelte die Ausführung einer derart aufwendigen Anlage, obwohl der von den Nutzern des Staatsarchivs verlangte maximale Schwefeldioxydgehalt in der Zuluft in den Jahren 1985 bzw 1987 bis 1989 nie erreicht wurde. Aus dem Umweltbericht der Stadt Wien war überdies eine stark rückläufige Tendenz des SO_2 -Gehaltes der Luft seit dem Jahre 1979 durchaus erkennbar. Mit einem Bruchteil dieser Kosten und einer differenzierten Betriebsweise wäre dieselbe Wirkung erzielbar gewesen.

41.3 Das BMwA berief sich in seiner Stellungnahme auf die Verantwortung der beauftragten Planungsbüros.

41.4 Der RH erwiderte, daß die fachkundige Hochbauverwaltung des Bundes auch die Leistungen beauftragter Planer kritisch zu prüfen hätte.

Indexvereinbarung

42.1 Das BMBT wies die BGV I Wien im Jänner 1979 an, für die Preisgleitung die Baukostenveränderungen des BMBT zu vereinbaren. Das beauftragte Angebot vom Dezember 1979 enthielt als Preisgleitungsregelung "die vom BMBT monatlich verlautbarten Baukostenveränderungen für den Wohnungsbau auf Basis eines Indexwertes von 5 327". Dieser Indexwert entstammte aber dem von der Bundesinnung der Baugewerbe veröffentlichten "Baukostenindex für den Wohnungsbau". Die Vereinbarung war daher in sich widersprüchlich.

Im Juli 1982 wies das BMBT die BGV I Wien an, bei der Abrechnung des Bauvorhabens die vom BMBT monatlich verlautbarten Baukostenveränderungen und nicht den Baukostenindex für den Wohnungsbau anzuwenden. Durch einen "offensichtlichen Irrtum" sei nämlich in den Vertrag ein Indexwert aufgenommen worden, der nicht den Baukostenveränderungen des BMBT entspreche.

Der GU wies im August 1982 ein entsprechendes Begehr von der BGV I Wien als einseitige Vertragsänderung zurück und bezog sich auf den von der BGV I Wien Ende 1981 anerkannten Zahlungsplan, welcher die Wertanpassung nach dem "Baukostenindex für den Wohnungsbau in Wien, veröffentlicht in der Bauzeitung" vorsah.

42.2 Der RH beanstandete diese Widersprüchlichkeit im Vertragstext, die zu einem erheblichen Vermögensnachteil für den Bund führte. Aus der nunmehr vereinbarten Preisgleitungsregelung mit dem für den Bund ungünstigeren Baukostenindex entstanden insgesamt bis Bauende zumindest Mehrkosten von rd 80 Mill S für das Staatsarchiv bzw rd 220 Mill S für das Gesamtbauvorhaben Erdbergstraße. Der RH kritisierte weiters, daß vom BMBT offensichtlich nicht geprüft worden war, ob die endgültige Vertragsformulierung seiner eindeutigen Weisung entsprach.

42.3 Laut Stellungnahme des BMwA wäre versucht worden, zusätzlich zum "beispielhaft niedrigen Kubikmeterpreis" die für die Republik Österreich bestmögliche Indexvereinbarung durchzusetzen, während der GU "naturgemäß" den zu einer höheren Preisgleitung führenden Baukostenindex zu vereinbaren trachtete. Die Bemühungen des BMBT hätten aber schon deshalb zu keinem Erfolg führen können, weil der Baukostenindex im Vertrag betreffend die BUFI festgelegt worden wäre.

42.4 Dem hielt der RH die GU-Angebote von Feber bzw Juni 1979 entgegen, die sehr wohl Preisänderungsregelungen im Ausmaß der Baukostenveränderungen des BMBT vorsahen.

43.1 Die für den Bund ungünstige Indexregelung wurde auch für die Preisableitung aus Vergleichsbauwerken im Zuge der Preisangemessenheitsprüfung durch die örtliche Bauaufsicht herangezogen. Dem RH lag ein Auftragsschreiben des GU an einen seiner Subunternehmer vor, demzufolge der veränderliche Pauschalpreis jedoch entsprechend den veröffentlichten Baukostenveränderungen des BMBT anzupassen war.

43.2 Der RH beanstandete, daß die Hochbauverwaltung des Bundes nach Kenntnis der Sachlage nicht zumindest darauf bestanden hatte, bei zusätzlichen Leistungen die für den Auftraggeber günstigeren Baukostenveränderungen des BMBT zur Anwendung zu bringen, die offensichtlich der GU selbst gegenüber seinen Subunternehmern angewandt hat.

43.3 Das BMwA gab hiezu keine Stellungnahme ab.

Honorarvereinbarungen

44.1 Gemäß GU-Vertrag vom Dezember 1979 verpflichtete sich der Bund, die Architekten- und Statikerleistungen für die Zoll- und Zollwachschule demselben Ziviltechnikerteam zu übertragen, welches bereits beim Neubauvorhaben der BUFI beauftragt war.

44.2 Der RH beanstandete diese Verpflichtung, weil sich der Bund der Möglichkeit begab, das Bauvorhaben einem Ideenwettbewerb zu unterziehen.

44.3 Laut Stellungnahme des BMwA hätte die Abhaltung eines Ideenwettbewerbes nur dann sinnvoll sein können, wenn die Grundstückskonfiguration, die Verbauungsmöglichkeiten und der unterzubringende Bedarf konkretisiert gewesen wären.

44.4 Der RH entgegnete, daß bei Fehlen dieser wesentlichen Entscheidungsgrundlagen ein Vertragsabschluß noch weniger sinnvoll sein konnte.

45.1 Im Dezember 1979 wurde das Ziviltechnikerteam auch mit der örtlichen Bauaufsicht beauftragt. Im Juni 1981 vertrat die BGV I Wien gegenüber dem BMBT die Ansicht, daß "zwecks Verhinderung einer Auftragssumulation" für die Planungsleistungen des Staatsarchivs ein weiterer Architekt hinzugezogen werden sollte. Die BGV I Wien legte dem BMBT einen Dreievorschlag vor, dessen Reihung "über mündliche Empfehlung des BMBT" erfolgte. Der Auftrag wurde an das erstgereichte Architekenteam erteilt. Im Jänner 1982 wurde der Planungsauftrag um die örtliche Bauaufsicht beim Bauteil Staatsarchiv erweitert.

45.2 Dem RH erschien der Zeitpunkt des Planerwechsels im Hinblick auf eine wünschenswerte Gesamtlösung verspätet. Er vermißte auch nachvollziehbare Entscheidungsgrundlagen, die zu einer Empfehlung des BMBT geführt hatten. Weiters hätte der RH eine gesonderte Vergabe der örtlichen Bauaufsicht für zweckmäßig gehalten, um eine Trennung von Planung und Kontrolle zu gewährleisten.

45.3 Zur grundsätzlichen Frage der Auswahl von ZT merkte das BMwA an, daß sich bis einschließlich 1986 der jeweilige Bundesminister stets die letzte Entscheidung bezüglich der Architektenbeauftragung persönlich vorbehalten hatte.

45.4 Diese Stellungnahme vermochte nichts an der Kritik des RH hinsichtlich der nicht nachvollziehbaren Entscheidungsfindung in der Hochbauverwaltung des Bundes zu ändern.

46.1 In den Verträgen über die Architekten- und Ingenieurleistungen für den Neubau der Zoll- und Zollwachschule sowie des Staatsarchivs wurden jeweils die vollen Herstellungskosten als Honorarbelastungsgrundlage vereinbart. Im Dezember 1985 begehrte die Bundesbaudirektion Wien (BBD) (vormals BGV I Wien) von den Planern eine Abminderung der Bemessungsgrundlage um den GU-Zuschlag. Nach langwierigen Verhandlungen, in die auch die Finanzprokuratur eingeschaltet wurde, kam es im März 1988 anlässlich einer mündlichen Streitverhandlung zu einem Vergleich.

46.2 Der RH beanstandete, daß nicht bereits bei Vertragsabschluß vereinbart wurde, daß der GU-Zuschlag bei der Honorarberechnung außer Betracht zu bleiben habe.

46.3 Das BMwA gab hiezu keine Stellungnahme ab.

47.1 Das mit der Planung der Zoll- und Zollwachschule beauftragte Ziviltechnikerteam forderte im März 1986 eine Abgeltung für die über die ursprüngliche Grundsatzplanung hinaus erstellte Studie betreffend die Unterbringungsmöglichkeit des Staatsarchivs.

47.2 Der RH bezweifelte die Richtigkeit der seiner Ansicht nach um rd 600 000 S überhöhten Honorarforderung und empfahl dem BMwA, diese dem Grunde und der Höhe nach zu überprüfen.

47.3 Das BMwA enthielt sich hiezu einer Stellungnahme.

48.1 Während ursprünglich das BMBT beabsichtigt hatte, einen Prüfingenieur mit endgültigem Entscheidungsrecht für jene Fälle zu beauftragen, in denen zwischen GU und den mit der örtlichen Bauaufsicht Beauftragten keine Übereinstimmung zustandekam, wurde schließlich im März 1983 ein Vertrag abgeschlossen, der im wesentlichen die Prüfung der Honorarangebote, der von der örtlichen Bauaufsicht geprüften Wertigkeitsberechnungen, der Mehr- und Minderleistungsgegenüberstellungen sowie der Preisangemessenheit von Einheitspreispositionen enthielt. Als Gebühr wurde unter Annahme von Herstellungskosten in Höhe von 500 Mill S ein "vorläufiges Pauschalhonorar in Höhe von 880 000 S" vereinbart.

In einer vom Preisprüfer selbst erstellten "Honorarkostenermittlung" wurde ein Honorar von rd 2,4 Mill S ausgewiesen.

48.2 Aus den ihm vorliegenden Unterlagen konnte der RH sowohl die Entwicklung zu dem endgültig vereinbarten Leistungsumfang als auch die Honorarermittlung nicht eindeutig nachvollziehen und regte an, diese auf ihre Entsprechung mit dem Vertragswillen der Vertragspartner hin zu untersuchen.

48.3 Das BMwA gab hiezu im einzelnen keine Stellungnahme ab.

49.1 Jeder vom Preisprüfer verfaßten "Kostenfeststellung" war ein Prüfbericht angeschlossen, in dem die "in enger Zusammenarbeit mit den Architektenteams" durchgeföhrten Prüfleistungen angeführt wurden. Diese seit 1984 textlich völlig unveränderten Prüfberichte enthielten kaum Hinweise auf eine tatsächliche Prüfleistung.

Der Preisprüfer vertrat gegenüber dem RH die Auffassung, daß es sich bei den Leistungen aus dem vorliegenden Vertrag um eine "Schiedsrichterfunktion" in strittigen Fragen gehandelt habe, während die Preisprüfung von der örtlichen Bauaufsicht wahrgenommen worden wäre. Seine Mitwirkung habe hauptsächlich in deren Prüfberichten Niederschlag gefunden.

49.2 Der RH konnte aus dem abgeschlossenen Vertrag eine derartige Einschränkung nicht erkennen. In welcher Weise die vertraglich vereinbarte Preisprüfung tatsächlich wahrgenommen wurde, war nur schwer nachvollziehbar. Nach Ansicht des RH war jedenfalls die Tätigkeit des übergeordneten und unabhängigen Preisprüfers nicht ausreichend dokumentiert.

49.3 Das BMwA sagte zu, die Leistungen des Preisprüfers einer genauen Kontrolle zu unterziehen.

49.4 Der RH wird die Angelegenheit weiter behandeln.

50.1 Für die vom GU im Feber 1982 angeregte Gesamtkoordinierung sowie die im September 1983 aufgrund von Mängeln geforderte Koordinierung der Haustechnikleistungen schlug die BGV I Wien gleichfalls den Preisprüfer vor.

50.2 Nach Ansicht des RH hätte grundsätzlich die staatliche Bauverwaltung bei mangelhafter Leistungserfüllung durch Dritte auf einer vertragsgemäßen Leistungserbringung bestehen müssen und nicht einen zusätzlichen Koordinator beauftragen sollen. Er empfahl daher, die Verträge mit den verschiedenen Projektbeteiligten kritisch auf eine Mehrfachhonorierung hin zu untersuchen.

50.3 Das BMwA sicherte dem RH zu, noch vor der Prüfung der Honorarschlußrechnungen die vertraglich vereinbarten Leistungskataloge dahingehend zu untersuchen.

50.4 Der RH ersuchte um Mitteilung der Ergebnisse dieser Untersuchungen.

Finanzierung

51.1 Im August 1978 teilte das BMBT der zuständigen Budgetabteilung des BMF mit, es sei bemüht, mit dem späteren GU hinsichtlich des Grunderwerbes und des Neubaues der Zoll- und Zollwachschule zu einem vertretbaren Vertrag zu gelangen. Die Gesamtbaukosten wurden mit mindestens 250 Mill S angegeben. Das BMBT bezeichnete die Bedeckung der Grund- und Baukosten "aus dem laufenden Budget" als "nicht möglich". Das BMF erklärte sich damit einverstanden, daß die Rückzahlung und Verzinsung in "Anlehnung" an einen bereits bestehenden Bauträgervertrag vorgenommen werden sollte; gleichzeitig wurde aber darauf hingewiesen, daß ab 1980 im Budget des BMBT rd 80 Mill S durch die Beendigung der Bauten in Wien 3., Schnirchgasse, frei würden.

51.2 Für den RH war aus den Geschäftsstücken des BMBT nicht ersichtlich, warum trotz des Hinweises des BMF eine Bedeckung aus den künftigen Budgets für unmöglich gehalten wurde. Er beanstandete weiters, daß die unter Annahme eines Bauvolumens von rd 250 Mill S getroffene Festlegung, das Vorhaben nach dem "Bauträgermodell" zu finanzieren, schließlich auch für einen Finanzierungsrahmen von rd 5 400 Mill S ohne weiteres beibehalten wurde.

51.3 Laut Stellungnahme des BMwA sei man sich im damaligen BMBT wie auch im BMF stets klar gewesen, daß die finanzielles Ansätze für den Hochbau niemals ausreichend dotiert waren. Eine diesbezügliche Bemerkung in dem Aktenstück erschien daher entbehrlich.

51.4 Der RH erwiederte, diese Ausführungen ließen die geringe Bedeutung erkennen, die alle im Bundeshochbau Beteiligten einer wirklichkeitsnahen Voranschlagsberechnung und somit einer entsprechenden Information des Nationalrates zumaßen.

52.1 Der GU-Vertrag vom Dezember 1979 enthielt neben der Bindung an den Kubikmeterpreis der BUFI, den "Wertigkeiten" der Funktionsbereiche und dem Hinweis auf einen Kubaturumfang bis 150 000 m³ keine Angaben über die zu erwartenden Baukosten. Das ein Bauvolumen von 534 000 m³ umfassende Zusatzangebot vom September 1981 enthielt ebenfalls keinen Hinweis auf die Gesamtherstellungskosten.

52.2 Der RH beanstandete, daß dieses Zusatzangebot ohne jeden Bezug auf den Gesamtkostenumfang und dessen Finanzierbarkeit angenommen wurde.

52.3 Laut Mitteilung des BMwA hätte durch die im Einvernehmen mit dem BMF gewählte Finanzierungsform die Finanzierbarkeit für den zu erwartenden Gesamtkostenumfang sichergestellt werden können.

52.4 Der RH erwiederte, daß das erwähnte Einvernehmen keinesfalls eine sorgfältige Kostenplanung zu ersetzen vermag.

53.1 In den Teilheften zum Bundesvoranschlag wurden die Herstellungskosten des Gesamtvorhabens in den Jahren 1981 und 1982 mit 700 Mill S, im Jahre 1983 mit 1 200 Mill S ausgewiesen. Der Preisprüfer bezifferte in seiner ersten Kostenfeststellung vom März 1983 die Gesamtkosten (ohne Finanzierungskosten) mit rd 2 733 Mill S (Preisbasis Oktober 1981).

53.2 Der RH beanstandete das Fehlen von wirklichkeitsnahen, dem jeweiligen Planungsstand entsprechenden Angaben in den Teilheften zum Bundesvoranschlag.

53.3 Das BMwA pflichtete den Feststellungen des RH bei.

54.1 Aus dem Projektbericht Ende 1987 ergaben sich unter der Annahme eines gleichbleibenden Zinssatzes sowie des Entfalls allfälliger vorzeitiger Rückzahlungen des Bundes für das Bauvorhaben Erdbergstraße folgende Gesamtkosten:

	Finanzämter und Parkdeck	Zoll- und Zoll- wachschule	Staats- archiv	Gesamt- vorhaben
	in Mill S			
Gesamtbaukosten	618	1 489	1 124	3 231
Zinsenbelastungen				
bis Fälligkeit des Entgeltes	224	347	184	755
Umsatzsteuer	178	319	240	737
Gesamtkosten	1 020	2 155	1 548	4 723
Finanzierungskosten der				
Rückzahlungsphase	294	584	337	1 215
Gesamtbelastung	1 314	2 739	1 885	5 938

Auf Vorhaltungen des RH hinsichtlich der Höhe der Baukosten wiesen sowohl der GU als auch die örtliche Bauaufsicht darauf hin, daß das Bauvorhaben im Vergleich mit anderen Bundeshochbauten zu einem günstigen Preis errichtet worden sei.

54.2 Dazu bemerkte der RH, daß gerade die im Vergleichszeitraum im Wiener Raum über Bauträger errichteten Bundeshochbauten Gegenstand seiner Kritik waren. Um zumindest einen Grobvergleich zu ermöglichen, stellte der RH das im gleichen Zeitraum errichtete und Mitte 1986 abgerechnete BAG in Wien 3, Radetzkystraße, welches vom RH keinesfalls als besonders sparsam beurteilt wurde, dem gegenständlichen Bauvorhaben gegenüber:

	Zoll- und Zollwachschule, Finanzämter und Parkdeck	Staatsarchiv	BAG Radetzky- straße
Kubatur rd	444 100 m ³	208 700 m ³	402 200 m ³
Bauherstellungskosten (ohne Honorare, Umsatzsteuer, Zinsen und Einrichtung)	4 009 S/m ³	4 506 S/m ³	3 490 S/m ³

Dieser Vergleich ließ nach Ansicht des RH nicht den Schluß zu, daß der dem Bund verrechnete Kubikmeterpreis für das gegenständliche Bauvorhaben günstig ist.

54.3 Laut Stellungnahme des BMwA hätten bei dem Vergleich Sonderkosten für das gegenständliche Bauvorhaben von mehr als 308 Mill S außer Betracht zu bleiben.

54.4 Dem hielt der RH entgegen, daß er die reinen Bauherstellungskosten miteinbezogen, Möblierungs- und Einrichtungskosten jedoch außer Ansatz gelassen hat.

Mitwirkung der Bundesbaudirektion

55.1 Nach Festlegung des BMBT waren ihm der Vorlagepflicht unterliegende Unterlagen vom ZT nach erfolgter Prüfung unmittelbar vorzulegen, wobei sodann die Weiterleitung an die BGV I Wien zur weiteren Veranlassung vorgesehen war. Diese Vorgangsweise wurde damit begründet, daß es wegen des Fehlens entsprechend qualifizierten Personals (zahlreiche Suspendierungen wegen Einleitung von Strafverfahren) erforderlich gewesen sei, soweit wie möglich ZT heranzuziehen.

Eine - wenn auch nur stichprobenartige - tiefergreifende Überprüfung durch die zuständige Fachabteilung des BMBT war dessen Geschäftsstücken nicht zu entnehmen. Die BBD wiederum erklärte, daß die Kostenfeststellungen des preisprüfenden ZT nicht überprüft worden seien, weil sie von diesem unmittelbar dem BM vorgelegt wurden.

26

55.2 Nach Ansicht des RH stand diese Vorgangsweise nicht im Einklang mit der Aufbauorganisation der Hochbauverwaltung des Bundes. Der RH bemängelte die völlige Entbindung der nachgeordneten Baudienststellen von ihrer Prüfpflicht. Solcherart ist die gesamte Ausweitung des Bauvorhabens von der ursprünglichen vertraglichen Festlegung für eine Zoll- und Zollwachschule im Ausmaß von rd 90 000 m³ auf ein Gesamtvorhaben von rd 653 000 m³ kostenmäßig von der staatlichen Bauverwaltung ungeprüft geblieben.

55.3 Das BMwA verwies auf die Beauftragung von ZT mit Prüfaufgaben.

56.1 Sämtliche Auskünfte über die Wertigkeitsberechnungen und Mehrleistungen mußte der RH mangels geeigneter Auskunftspersonen in der BBD bzw im BMwA bei den mit der örtlichen Bauaufsicht beauftragten ZT bzw beim GU selbst einholen.

56.2 Der RH vermißte beim gegenständlichen Vorhaben ein eigenverantwortliches Tätigwerden der staatlichen Hochbauverwaltung. Beim Einsatz von Auftragnehmern wäre es ihre Aufgabe gewesen, deren Vertragserfüllung zu überwachen, insb die Wirtschaftlichkeit der vorgeschlagenen Lösungen zu prüfen sowie die ordnungsgemäße Bauüberwachung und Abrechnung zumindest durch ausreichende Stichproben sicherzustellen.

56.3 Laut Stellungnahme des BMwA hätte angesichts der Einschaltung eines ZT als Prüforgan eine weitere inhaltliche Überprüfung durch Bundesorgane den Vorwurf eines unvertretbaren zusätzlichen Aufwandes herausgefördert.

56.4 Der RH erwiderte, daß insb die Leistungen des Preisprüfers dahingehend überprüft hätten werden müssen, inwieweit sie den Anforderungen des Auftraggebers entsprachen.

Terminvereinbarungen

57.1 Mit dem beauftragten Zusatzangebot vom Oktober 1981 wurde ein Herstellungszeitraum von 78 Monaten vereinbart.

57.2 Der RH bezweifelte die Angemessenheit der gegenüber einem zur gleichen Zeit errichteten Bundesgebäude um 20 vH längeren Bauzeit.

57.3 Das BMwA gab hiezu keine Stellungnahme ab.

58.1 Aufgrund eines Ersuchens des BKA vom Mai 1982 wurde dem Bauteil Staatsarchiv zeitmäßig der Vorrang gegenüber dem Bauteil Zoll- und Zollwachschule bzw Finanzämter eingeräumt, was zu erheblichen Mehrkosten (zumindest 14 Mill S, Preisbasis Oktober 1981) und zu einer Verlängerung der Gesamtbauzeit führte.

58.2 Der RH vermißte eine rechtzeitige Auseinandersetzung des BMBT mit den sich aus dieser Vierung ergebenden Mehrkosten als Entscheidungsgrundlage.

58.3 Das BMwA enthielt sich einer Stellungnahme.

59.1 Der Bauabschnitt Staatsarchiv wurde im Juli 1987 vereinbarungsgemäß an das Bautenressort bzw das BKA übergeben. Gegenüber dem ursprünglich vereinbarten Übersiedlungsplan traten erhebliche Verzögerungen ein. So wird nach Angabe des BKA das Kriegsarchiv nicht ab Mitte 1988, sondern erst ab Mitte 1990 einziehen. Das Haus-, Hof- und Staatsarchiv sowie das Hofkammerarchiv sollen entgegen den ursprünglichen Absichten überhaupt nicht in das neue Amtsgebäude übersiedeln.

59.2 Nach Ansicht des RH steht diese Entwicklung nicht im Einklang mit der nachdrücklich betriebenen Forderung nach raschestmöglicher Fertigstellung des Staatsarchivs zu Lasten der übrigen Abschnitte.

59.3 Das BMwA gab dazu im einzelnen keine Stellungnahme ab.

Schlußbemerkungen

60. Zusammenfassend gelangte der RH im vorliegenden Falle zu nachstehender Beurteilung:

(1) Die Verknüpfung des Liegenschaftserwerbes mit der Generalunternehmerbeauftragung - bei grundsätzlich möglicher Sicherung der Anwartschaft des Erwerbes durch den Bund - führte zu einer Versteuerung des Grunderwerbes und zu einer erheblichen Beeinträchtigung der Verhandlungsposition des Bundes bei allen folgenden Verhandlungen und Vereinbarungen. So wurde der Generalunternehmerauftrag im Widerspruch zur ÖNORM A 2050 freihändig vergeben.

(2) Der RH vermißte zumindest ab dem Zeitpunkt des Vorliegens weitreichender Bebauungsstudien ein zielpstrebiges Handeln der Organe der staatlichen Hochbauverwaltung zur Sicherstellung des Bauplatzes, was in der Folge zu behaupteten aufwendigen Sachzwängen (zB Tankstellenübersiedlung) führte.

(3) Der aus der Ausschreibung eines wesentlich kleineren Bauvorhabens hervorgegangene "günstige" Kubikmeter-Pauschalpreis sollte auch auf den gegenständlichen Vertrag Anwendung finden. Obwohl der Umfang der zu erbringenden Leistung infolge Fehlens einer entsprechenden Planung weder kubatur- noch qualitätsmäßig feststand, ließ das BMBT bereits im Vorvertragsstadium erhebliche Änderungen des Angebotes (wie etwa Pauschalpreis- und Wertigkeitsänderungen) zuungunsten des Bundes zu, für die keine nachvollziehbaren Unterlagen aufzufinden waren.

(4) Die erst nach Vertragsabschluß Ende 1979 einsetzende Planung des Gebäudekomplexes wurde nicht auf einen vorher ermittelten Bedarf abgestellt, sondern es mußten für die erzielbaren Kubaturen aufgrund der vom Planer aufgestellten Bebauungsvorschläge weitere Nutzer gesucht werden.

(5) Der Kubaturausweitung und der damit verbundenen Erweiterung des Nutzerkreises (Finanzämter und Staatsarchiv) sollte zwar mit der Annahme eines Zusatzangebotes im Jahre 1981 entsprochen werden; die dadurch erfolgte Veränderung der Vertragslage trug aber dieser Entwicklung - wegen fehlender volums- und preismäßigen Festlegungen - keinesfalls Rechnung.

(6) Die aufgrund des vorhandenen Kubaturangebotes ausgeweiteten Flächenforderungen der Nutzer wurden unkritisch in die Planung übernommen. Obwohl laut dem zu diesem Zeitpunkt bereits abgeschlossenen Vertrag jeder Kubikmeter umbauten Raumes voll zu honorieren war, vermißte der RH eine kritische Auseinandersetzung mit den von den Planern ausgewiesenen Kubaturen anlässlich der Entwurfsgenehmigung.

(7) Die vom Vertrag 1979 abweichenden Leistungen wurden in einem freihändigen Ableitungs- und Aufwertungsverfahren im alleinigen Verantwortungsbereich des Generalunternehmers bewertet und nur von der örtlichen Bauaufsicht durch Ziviltechniker bzw einen vom Bund beauftragten Preisprüfer (in einer Art Schiedsrichterfunktion) überprüft. Die in Form von "Kostenfeststellungen" begehrten Mehrkosten wurden von der staatlichen Hochbauverwaltung ohne sachliche und rechnerische Prüfung jeweils vollinhaltlich anerkannt.

(8) Die entgegen den Weisungen des BMBT vertraglich vereinbarte Bindung an den für den Auftraggeber ungünstigeren Index für den Wohnungsbau führte zu einem erheblichen Vermögensnachteil des Bundes.

(9) Der RH nahm die aufgezeigten Probleme und deren ungenügende Bewältigung zum Anlaß, dem BMwA zu empfehlen, in Hinkunft von derartigen Vertragskonstruktionen Abstand zu nehmen.

(10) Da der RH darüber hinaus den Eindruck gewann, daß diese Mängel nicht nur allein auf personelle Schwachstellen in der damaligen BGV I Wien zurückzuführen waren, regte er an, im Bereich der Aufbau- und Ablauforganisation der staatlichen Hochbauverwaltung entsprechende Konsequenzen zur Hintanhaltung derartiger Vorgänge zu ziehen.

Wien, im Mai 1990

Der Präsident:

Dr. Tassilo Broesigke

