

Dem Land Tirol entstanden in den Jahren 2008 bis 2010 für Suchflüge Ausgaben in der Höhe von 355.000 EUR. Dem Land Salzburg entstanden keine Ausgaben, da die Verursacher der Einsätze, deren Versicherung sowie Schiliftgesellschaften die Ausgaben trugen oder die Flugrettungsunternehmen auf eine Verrechnung verzichteten.

31.2 Gegenüber dem Land Tirol kritisierte der RH die sachlich nicht gerechtfertigte Differenzierung der Tarife. Er empfahl dem Land Tirol, die Tarife bei Suchflügen hinkünftig für sämtliche Flugrettungsunternehmen gleich zu bemessen.

31.3 *Das Land Tirol sagte dies zu.*

Leitstellen

Aufgaben und Organisation

32.1 (1) Den Leitstellen oblagen die Entgegennahme von Notrufen und die Einleitung von Hilfsmaßnahmen, insbesondere die Disposition der Flugrettung und die Einsatzunterstützung.

(2) Das Land Salzburg verpflichtete sich aufgrund der mit dem Bund im Mai 1987 geschlossenen 15a-Vereinbarung, eine Leitstelle für Hubschraubereinsätze zu betreiben. Bereits im März 1987 übertrug das Land Salzburg diese Verpflichtung an das Rote Kreuz Salzburg. Ende des Jahres 2010 disponierte diese Leitstelle nicht nur den von der Vereinbarung betroffenen Hubschrauber, sondern auch die in Zell am See, St. Johann im Pongau und Saalbach/Hinterglemm stationierten Hubschrauber. Die diese drei Standorte betreibenden Flugrettungsunternehmen hatten keine Verträge hinsichtlich ihrer Tätigkeit, weder mit dem Land Salzburg noch mit der Leitstelle Salzburg. So fehlten klare Regelungen bspw. über Bereitschaftszeiten und das Zusammenwirken mit der Leitstelle Salzburg.

Der Leitstelle Salzburg waren sämtliche in Salzburg vorhandenen Bezirksleitstellen (Hallein, Abtenau, Radstadt, Tamsweg, St. Johann, Gastein, Zell am See, Lamprechtshausen und Straßwalchen) nachgeordnet. Alle Leitstellen arbeiteten im selben Einsatzleitsystem, dessen Zentrale in der Leitstelle Salzburg situiert war. Die Bezirksleitstellen in St. Johann und Zell am See disponierten den in ihrem Bereich stationierten Hubschrauber selbst, die anderen forderten bei Bedarf Hubschrauber bei der Leitstelle Salzburg an. Das Rote Kreuz Salzburg beabsichtigte, die Leitstelle Salzburg und die Bezirksleitstellen innerhalb der nächsten fünf Jahre in eine Leitstelle Nord und eine Leitstelle Süd zusammenzuführen.

Leitstellen

(3) Auch das Land Tirol war gemäß seiner im Jahr 1986 mit dem Bund geschlossenen 15a-Vereinbarung zum Betrieb von Leitstellen verpflichtet. Im Jahr 1991 übertrug das Land Tirol diese Aufgaben dem Roten Kreuz Tirol.

Aufgrund einer Studie gründete das Land Tirol im Jahr 2004 die nunmehr im Alleineigentum des Landes stehende und als Leitstelle Tirol Gesellschaft mbH (Leitstelle Tirol) bezeichnete Landesleitstelle und betraute diese ab April 2006 mit der Alarmierung, Disposition und Einsatzunterstützung der Flugrettung in Tirol. Das Zusammenwirken zwischen der Leitstelle Tirol und den sieben in Tirol stationierten und tätigen Flugrettungsunternehmen war ab April 2006 in detaillierten Verträgen geregelt. Im Frühjahr 2011 war die Leitstelle Tirol mit Aufgaben der Alarmierung und Disposition sowie der Einsatzunterstützung für die Feuerwehren, Bergrettung, Wasserrettung, Höhlenrettung sowie den bodengebundenen Rettungsdienst und Krankentransport in den Bezirken Innsbruck Stadt, Innsbruck Land und Kufstein betraut. Ausgenommen waren die Alarmierungen für die Polizei. Im Frühjahr 2011 nahmen die Rotkreuz-Leitstellen in den Bezirken Kitzbühel, Imst, Landeck, Lienz, Reutte und Schwaz noch selbstständig Alarmierungsaufgaben wahr, sollten jedoch bis Frühjahr 2012 ihre Agenden der Leitstelle Tirol übertragen.

Einzelne Skigebiete wie Sölden, Arlberg und Ischgl betrieben eigene Subleitstellen, für deren Existenz und Aufgaben keine landesgesetzlichen oder vertraglichen Grundlagen bestanden. Sie folgten eigenen Zielen, die sich insbesondere am Wintertourismus orientierten.

32.2 (1) Der RH bemängelte die uneinheitlichen Strukturen im Land Tirol und empfahl der Leitstelle Tirol, die Eingliederung der Bezirksleitstellen in ein landesweites System plangemäß umzusetzen. Weiters sah er einen Regelungsbedarf hinsichtlich der privat geführten Subleitstellen, die nach Ansicht des RH inhaltlich in Konkurrenz zur Leitstelle Tirol standen und nach nicht festgelegten Qualitätskriterien agierten.

(2) Der RH bemängelte weiters den im Land Salzburg bestehenden vertragslosen Zustand für drei der vier stationierten Hubschrauber.

32.3 *Die Leitstelle Tirol teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass die Bezirksrettungsleitstelle Imst am 30. September 2011, die Bezirksrettungsleitstelle Reutte am 14. Oktober 2011, die Bezirksrettungsleitstelle Landeck am 28. Oktober 2011 und die Bezirksrettungsleitstelle Kitzbühel am 25. November 2011 in die Leitstelle Tirol integriert worden seien. Die Bezirksrettungsleitstellen Schwaz und Lienz würden im Frühjahr 2012 eingebunden werden.*



Leitstellen

BMG BMI BMVIT

Flugrettung mit Schwerpunkten in den Ländern Salzburg und Tirol

Zusammenarbeit mit der Leitstelle

33.1 (1) Das Tiroler Flugrettungsgesetz sah vor, dass in den zwischen der Leitstelle Tirol und den Flugrettungsunternehmen abgeschlossenen Verträgen jedenfalls festzulegen sei, dass die Anforderung eines Hubschraubers ausschließlich durch die Leitstelle erfolgen dürfe.⁷² Eine solche Klausel fehlte jedoch in den Verträgen.

Weiters verpflichteten sich die Flugrettungsunternehmer in den Verträgen mit der Leitstelle Tirol, so genannte Service Level Agreements abzuschließen, um die Zusammenarbeit auf operativer Ebene zu präzisieren und Dokumentationen sicherzustellen. Die seit dem Jahr 2006 vorliegenden Entwürfe der Service Level Agreements wurden jedoch mangels Konsens nicht abgeschlossen.

(2) Im Bundesland Salzburg gab es keine Verträge zwischen den dort tätigen Flugrettungsunternehmen und dem Roten Kreuz Salzburg als Betreiber der Leitstellen. Die Disposition durch die Leitstelle erfolgte aufgrund mehrjähriger Praxis. Eine Verpflichtung der Unternehmen, sich ausschließlich über die Leitstelle disponieren zu lassen, fehlte somit in Salzburg ebenso wie in Tirol.

33.2 (1) Der RH anerkannte die Anstrengungen des Landes Tirol und der Leitstelle Tirol, sämtliche in Tirol tätige Flugrettungsunternehmen vertraglich zu binden. Damit wurden in der Zusammenarbeit mit der Leitstelle geordnete Abläufe eingerichtet.

Er kritisierte jedoch neuerlich, dass in Salzburg keine Verträge zwischen den Flugrettungsunternehmen und dem die Leitstellenfunktion wahrnehmenden Roten Kreuz Salzburg bestanden. Ebenso kritisch sah er, dass die Vereinbarungen zwischen der Leitstelle und den in Tirol tätigen Flugrettungsunternehmen entgegen den gesetzlichen Vorgaben keine Verpflichtung der Unternehmen zur ausschließlichen Disposition durch die Leitstelle enthielten. Dispositionen ohne Einbindung der Leitstelle konnten daher weder in Salzburg noch in Tirol abgeschlossen werden. Der RH empfahl den Ländern Salzburg und Tirol, Flugrettungsunternehmen hinkünftig auf die ausschließliche Disposition durch die Leitstelle zu verpflichten. Für den Fall der Verletzung dieser Pflicht wäre eine Sanktion vorzusehen.

(2) Der RH wies weiters auf die Zweckmäßigkeit von Service Level Agreements im Hinblick auf die Dokumentation und Übersicht bei Einsätzen hin. Er bemängelte das Fehlen der Service Level Agreements und empfahl dem Land Tirol, die darin enthaltenen Bestimmungen

⁷² § 6 Abs. 3 Tiroler Flugrettungsgesetz

Leitstellen

gegenüber den Flugrettungsunternehmen im Zuge der Neugestaltung des Flugrettungswesens umzusetzen.

- 33.3 *Laut Stellungnahme sagte das Land Salzburg für den Fall des Zustandekommens der Flugrettungsvereinbarung zu, Dispositionen ausschließlich durch die Leitstelle durchführen zu lassen und widrigenfalls Vertragsstrafen vorzusehen.*

Das Land Tirol teilte in seiner Stellungnahme mit, dass der Leitstelle Tirol die öffentliche Rufnummer 144 (Rettungsdienst) zur Gänze, die öffentlichen Rufnummern 140 (Bergrettung) und 1484 (Krankentransport) bis auf wenige Ausnahmen zur ausschließlichen Nutzung zugeteilt worden seien. Über diese Nummern eingehende Notrufe und Hubschrauberanforderungen würden damit exklusiv von der Leitstelle Tirol disponiert werden. Die Möglichkeit, sämtliche Flugrettungsunternehmen zukünftig ausschließlich zur Disposition durch die Leitstelle Tirol zu verpflichten und bei Nichtbeachtung gegebenenfalls zu sanktionieren, werde das Land Tirol im Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht prüfen.

Weiters sagte das Land Tirol zu, auf die vorhandenen bzw. gegebenenfalls zu aktualisierenden Service Level Agreements zurückzugreifen.

Die NÖGKK begrüßte die Empfehlung, sämtliche Flugrettungsunternehmen hinkünftig ausschließlich durch die Leitstelle zu verpflichten und Verstöße dagegen zu sanktionieren.

Anforderung von Hubschraubern

- 34.1 (1) In der Leitstelle Salzburg sowie in deren nachgeordneten Bezirksleitstellen wurden alle Notfallmeldungen hinsichtlich des Erfordernisses eines Flugrettungseinsatzes hinterfragt, sofern diese nicht von einer anderen Leitstelle kamen.

(2) In Tirol gingen rd. 70 % der Flugrettungseinsätze auf externe Anforderungen zurück, die zumeist von Pistenrettungen, der Bergrettung oder Sanitätern vor Ort, aber auch von den noch nicht in die Leitstelle Tirol eingegliederten sechs Bezirksleitstellen kamen. In diesen Fällen kam das von der Leitstelle Tirol angewandte Abfragesystem zur Einsatzentscheidung nicht zum Tragen. Die Leitstelle Tirol sah diese Einsätze als Anforderung, ohne die Möglichkeit, die Notwendigkeit des Hubschraubereinsatzes zu hinterfragen. Auch eine Differenzierung hinsichtlich der medizinischen Dringlichkeit erfolgte in diesen Fällen meist nicht.

Die Bestrebungen der Leitstelle Tirol, die Aufgaben der Pistenrettungen und derer Leitstellen bei der Anforderung von Rettungsmitteln verbindlich zu regeln und ihre Kooperation mit der Leitstelle Tirol zu optimieren, waren nicht erfolgreich. Ebenso wenig nahmen Seilbahnunternehmen das Angebot, Alarmierung und Disposition von Pistenrettungseinsätzen in Zusammenarbeit mit der Leitstelle Tirol sicherzustellen, an.

34.2 (1) Der RH anerkannte die Bemühungen der Leitstelle Salzburg, die Einsatzentscheidung selbst wahrzunehmen.

(2) Die in Tirol geübte Praxis erachtete der RH hingegen als problematisch, da das Abfragesystem zur Einsatzentscheidung nur auf lediglich 30 % der Einsätze angewandt wurde. Er sah in der geübten Anforderungspraxis vielmehr die Möglichkeit, die Schigebieten zugeordneten Hubschrauber mit Flügen minder Verletzter im Sinne einer guten Auslastung und einer touristischen Serviceleistung einzusetzen. Er anerkannte dennoch die Bemühungen der Leitstelle Tirol, die Pistenrettungen vertraglich zu binden.

Der RH empfahl dem Land Tirol, bezüglich der an die Leitstelle Tirol herangetragenen Anforderungen klare Kompetenzen für die Einsatzentscheidung zu schaffen, wofür einheitliche Qualitätsmerkmale zu beachten wären.

34.3 *Das Land Tirol sagte zu, gemeinsam mit der Leitstelle Tirol unter Beachtung einheitlicher Qualitätsstandards die Umsetzung der Empfehlung zu prüfen.*

Die Leitstelle Tirol stellte in ihrer Stellungnahme klar, dass das standardisierte Abfragesystem zwar nur bei rd. 30 % der Flugrettungseinsätze angewandt würde, eine medizinische Differenzierung jedoch in allen Fällen stattfände. Die Bewertung basiere auf einem dem standardisierten Abfragesystem analogen Modell mit definierten Codes und Dringlichkeitsstufen. Demnach würden Einsätze im alpinen Bereich mit den Dringlichkeitsstufen Alpha bis Delta, Anforderungen durch andere Rettungsleitstellen generell mit der Stufe Delta bewertet. Die von der Leitstelle Tirol angewandte Abfrage entspräche damit jener in Salzburg.

Der Hauptverband und die TGKK verwiesen in ihren Stellungnahmen auf die zu rd. 70 % auf externe Anforderungen (insbesondere durch Pistenrettungen) zurückgehenden Hubschraubereinsätze. Weiters würden Hubschraubereinsätze gemäß den sozialversicherungsrechtlichen Bestimmungen grobteils medizinisch nicht notwendig sein, da sie nicht auf Verletzungen ab der Stufe NACA IV zurückgingen. Angesichts die-

Leitstellen

ser Fakten hielten der Hauptverband und die TGKK eine Zusammenarbeit mit der Leitstelle für entbehrlich.

- 34.4** Der RH nahm die ergänzenden Ausführungen der Leitstelle Tirol zur Kenntnis. Nach Ansicht des RH änderte die Einteilung aller Flugrettungseinsätze nach den Dringlichkeitsstufen Alpha bis Delta jedoch nichts an der festgestellten Praxis, wonach bei rd. 70 % der Flugrettungseinsätze die Leitstelle Tirol die Notwendigkeit des Hubschraubereinsatzes nicht hinterfragte. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung.

Pistenrettung

- 35.1** Die Rettung und Bergung von auf Schipisten verunglückten Personen führten meistens Pistenrettungsdienste durch. Diese nahmen eine Bergung und Erstversorgung vor und veranlassten den weiteren Transport des Verunglückten zur medizinischen Versorgung. Ihnen oblag im Regelfall die Auswahl des einzusetzenden Transportmittels (Hubschrauber, Akia, Rettungsfahrzeug).

Eine gesetzliche Pflicht, wonach der Pistenhalter (insbesondere das Seilbahnunternehmen) eine Pistenrettung einzurichten hatte, bestand nicht.⁷³ Die Einrichtung eines Pistenrettungsdienstes wurde als vertragliche Nebenpflicht aus dem Beförderungsvertrag angesehen sowie aus den Verkehrssicherungspflichten des Pistenhalters abgeleitet.

Das Land Tirol wies in seinen Erläuterungen zum Tiroler Rettungsgesetz 1987 darauf hin, dass die Pistenrettung keine Pflichtaufgabe der Gemeinden sei. Auch weder vom Salzburger Rettungsgesetz noch vom Tiroler Rettungsdienstgesetz 2009 war die Pistenrettung umfasst.

In der Praxis unterhielten insbesondere größere Seilbahnunternehmen eigene Pistenrettungen. Andere beauftragten einzelne Mitarbeiter mit dieser Aufgabe oder griffen auf geeignete Organisationen (z.B. Bergrettung) zurück. Für die Qualität, Ausstattung und Ausbildung der Pistenrettung fehlten gesetzliche Vorgaben, entsprechende Mindestanforderungen beruhten gegebenenfalls auf unternehmensinternen Maßnahmen.⁷⁴ Tirol setzte für die Verleihung des Pistengütesiegels des Landes die Einrichtung eines entsprechend ausgebildeten, ausgerüsteten und leistungsfähigen Pistenrettungsdienstes voraus.

⁷³ Die Betriebsvorschriften gemäß dem Seilbahngesetz 2003 und die darin enthaltenen Vorgaben für einen Rettungsdienst umfassten insbesondere den Seilbahnbetrieb, aber nicht den Pistenbereich.

⁷⁴ Hilfeleistungen durch die Pistenrettung waren vom Sanitätergesetz ausgenommen, sofern diese die technische Verbringung von Personen aus der Gefahrenzone samt allfälliger anschließender Übergabe zur sanitätsdienstlichen Versorgung umfasste. Im Falle der Durchführung qualifizierter erster Hilfe galt das Sanitätergesetz jedoch auch für die Pistenrettung.

- 35.2 Der RH anerkannte die Bemühungen der Seilbahnunternehmen für eine qualitativ hochwertige Pistenrettung und verwies auf die wesentliche Funktion der Pistenrettung insbesondere in alpinen Tourismusregionen. Aufgrund ihrer Rolle bei der Anforderung von Hubschraubern bemängelte er jedoch, dass verbindliche Vorgaben für die Qualifikation, Ausbildung und Organisation der Pistenrettung fehlten bzw. auf unternehmensinterne Regelungen beschränkt waren. Aufgrund der entscheidenden Funktion der Pistenrettung bei der Anforderung von Hubschraubern wäre die Einführung von Standards für die Pistenrettung aus Sicht des RH zweckmäßig.
- 35.3 *Das Land Salzburg verwies in seiner Stellungnahme auf eine derzeit erarbeitete Studie der Arbeitsgemeinschaft Alpenländer zur Pistenrettung. Es erachtete die Festlegung von Mindeststandards für die Pistenrettung als wichtigen Schritt im Hinblick auf die Anforderung von Hubschraubern.*

Das Land Tirol hielt in seiner Stellungnahme fest, dass seine Kompetenz, Standards zur Qualifikation, Ausbildung und Organisation der Pistenrettung zu erlassen, einer umfassenden (verfassungs)rechtlichen Erörterung bedürfte.

Dokumentation der Hubschraubereinsätze

- 36.1 (1) In Salzburg und Tirol bedienten sich die Leitstellen einer IT-Unterstützung bei der Disposition der Hubschrauber. Für jeden Einsatz vergaben die Leitstellen Eventnummern und erfassten die für den Notfall relevanten Informationen. Ein Datensatz enthielt bis zu 90 Einzeldaten, die in den beiden Ländern zwar ähnlich, aber nicht standardisiert waren.

Die Angaben über die Einsatzart waren in den Leitstellen Salzburg und Tirol nach unterschiedlichen Kriterien gegliedert und somit nicht vergleichend auswertbar. Die Leitstelle Salzburg verwendete zur Beschreibung des Notfalls ein eigenes Diagnosecodeverzeichnis, das interne Notfälle, Verkehrsunfälle, allgemeine und spezielle Unfälle, Gewaltdelikte u.a. unterschied. Die Einsatzcodes der Leitstelle Tirol gliederten zuerst in die Gruppen Rettungsdienst, Alpeineinsatz und Krankentransport. Die Unterscheidung Rettungsdienst und Alpeineinsatz stellt in erster Linie auf die bodengebundene Erreichbarkeit unter Beachtung der Eintreffzeit ab. Ein zusätzlicher Zahlencode konnte einerseits Auskunft über die Art der Beschwerden bzw. Verletzungen geben, oder andererseits den Notfall einer Ereignisgruppe zuordnen.

Leitstellen

(2) In der Leitstelle Salzburg war rund ein Viertel der Einsätze nicht vollständig dokumentiert. So fehlten bspw. im Jahr 2010 bei mehr als 300 Einsätzen die vollständigen Angaben für den Einsatzort, bei mehr als 100 Einsätzen das Einsatzende. Weiters bestanden bei über 200 Einsätzen Zeitüberschneidungen zwischen dem Einsatzende und dem Beginn des nächsten Einsatzes. Verschiedene Datenfelder, wie bspw. für die Klassifizierung der Schwere der Verletzung, blieben generell leer. Dies betraf auch maßgebliche Informationen über den Ablauf des Einsatzes, wie den Zeitpunkt der Verfügbarkeit des Hubschraubers nach Ablieferung des Patienten im Krankenhaus. Einzelne Auswertungen wurden dadurch erschwert oder waren durch die unvollständigen Angaben nicht möglich.

(3) In der Leitstelle Tirol erfolgte die Datenerfassung mit höherer Systemunterstützung, jedoch war auch hier eine Reihe von Datensätzen unvollständig. Dies betraf insbesondere Eintragungen über das Einsatzende und somit die Ermittlung der Einsatzdauer.

- 36.2 Der RH bemängelte die oftmals nur unzureichende Datenerfassung bei der Einsatzdokumentation, die Auswertungen erschwerte. Er empfahl den Ländern Salzburg und Tirol sowie der Leitstelle Tirol, mittels klarer Vorgaben auf die Vollständigkeit der Eingaben zu achten.

Weiters empfahl der RH den Ländern Salzburg und Tirol sowie der Leitstelle Tirol, einheitliche Dokumentationsstandards festzulegen, die auch länder- und staatenübergreifende Auswertungen zulassen. Dies betraf insbesondere die Einsatzinformationen enthaltenden Datensätze, aber auch die Definitionen von Einsatzart und die Art bzw. die Schwere von Beschwerden oder Verletzungen.

Im Lichte der länder- und staatsübergreifenden Tätigkeit der Flugrettung erachtete der RH die Erarbeitung von kleinräumigen Standards als in hohem Maße unzweckmäßig. Vielmehr wären bundesweite bzw. mit den Nachbarstaaten abgestimmte Vorgangsweisen vorteilhaft und zielführend.

- 36.3 *Das Land Salzburg verwies auf das geplante Einsatzleitsystem für die Flugrettung und sagte für den Fall des Zustandekommens der Flugrettungsvereinbarung zu, auf die Vollständigkeit der Einsatzdokumentation zu achten. Im Land Salzburg sei eine vollständige Einsatzdokumentation sämtlicher Flugrettungseinsätze bisher an den fehlenden Daten der nicht geförderten Unternehmen gescheitert. Zur Umsetzung der Empfehlung, einheitliche Dokumentationsstandards festzulegen, beabsichtige das Rote Kreuz Salzburg ein EU-weites Projekt zu starten.*

Das Land Tirol sagte zu, zukünftig gemeinsam mit der Leitstelle Tirol auf verpflichtende vollständige Einsatzdokumentationen hinzuwirken. Auch das Land Tirol verwies auf das geplante EU-Projekt „Datenaustausch zwischen Leitstellen“, an dem auch die Leitstelle Tirol teilnehmen würde.

Die Leitstelle Tirol verwies in ihrer Stellungnahme darauf, dass die unvollständige Datendokumentation ein Versäumnis der Flugrettungsunternehmen darstellte. Diese würden ihren Meldepflichten trotz vertraglicher Verpflichtung nicht immer nachkommen.

- 36.4 Der RH entgegnete der Leitstelle Tirol, dass es ihre Aufgabe gewesen wäre, der ihr bekannten Nichteinhaltung der vertraglichen Meldepflichten entgegenzuwirken.

Standortbezogene
Daten

- 37.1 In der Leitstelle Tirol konnten die Bereitschaftszeiten der in den einzelnen Standorten stationierten Hubschrauber aus einem Betriebsprotokoll des Einsatzleitsystems nach Datum und Uhrzeit abgeleitet werden, sie waren jedoch nicht explizit erfasst.

In der Leitstelle Salzburg fehlten jegliche Aufzeichnungen, die Meldungen bezüglich der Bereitschaft der Hubschrauber erfolgten überwiegend mündlich. Es war demnach nicht feststellbar, ob eine lückenlose Verfügbarkeit der Hubschrauber gegeben war bzw. ob auch andere Aufgaben wahrgenommen wurden. Der gemäß 15a-Vereinbarung in der Stadt Salzburg stationierte Hubschrauber stellte eine Ausnahme dar.

In den Leitstellen Salzburg und Tirol erfasste die Einsatzdokumentation lediglich den standortbezogenen Funkruf der Hubschrauber. Die zur Identifikation eines Fluggeräts dienende Kennung schien nicht auf. Dies galt auch für die personellen Daten des aus Pilot, Notarzt, Sanitäter und allenfalls dem Bergungsspezialisten bestehenden Rettungsteams. Die beiden Leitstellen hatten keine Kenntnis darüber, welche Kennung die disponierten Fluggeräte hatten bzw. welches Team zum Einsatz kam. Einzelne Flugrettungsunternehmen ermöglichten den beiden Leitstellen den Zugriff auf ihre Dienstpläne.

- 37.2 Der RH bemängelte die in Salzburg größtenteils fehlende Erfassung der Bereitschaftszeiten und die in den Leitstellen Salzburg und Tirol nicht gegebene Nachvollziehbarkeit hinsichtlich des Material- und Personaleinsatzes der meisten Flugrettungsunternehmen.

Leitstellen

Er empfahl den Ländern Salzburg und Tirol und der Leitstelle Tirol, die Bereitschaftszeiten der Hubschrauber im Einsatzleitsystem detailliert auszuweisen bzw. für deren Erfassung zu sorgen. Ebenso wären die Kennungen der Hubschrauber und teamspezifische Daten bei Dienstanztritt zu protokollieren, so wie dies im bodengebundenen Einsatz bereits als Standard festgelegt ist.

37.3 Das Land Salzburg verwies auf das im Auftrag des Landes Salzburg erarbeitete Konzept zur Durchführung eines flächendeckenden Notarzt-Hubschraubersystems für das Land Salzburg. Demnach und gemäß der geplanten Flugrettungsvereinbarung würden die Disponierung und Verfügbarkeit der Hubschrauber samt Besatzung klar und einheitlich geregelt werden. Dabei würde für jeden Hubschrauber ein Standort zugeordnet sowie die täglichen Bereitschaftszeiten und die Statusmeldungen zwischen Hubschrauberbesatzung und Leitstelle festgelegt werden.

Das Land Tirol sagte zu, die Umsetzung der Empfehlung zu prüfen. Ergänzend hielt das Land Tirol fest, dass eine diesbezügliche Verpflichtung jedoch bis dato nicht bestünde.

Medizinische Dokumentation

38.1 (1) Eine Pflicht der Länder aufgrund der 15a-Vereinbarungen war das Führen von Aufzeichnungen über alle Hilfeleistungen und deren Auswertung.

(2) Im Land Salzburg betraf dies nur den in der Stadt Salzburg stationierten Hubschrauber. Der diensthabende Notarzt dokumentierte die Einsatzleistungen in einem eigenen System und übermittelte die so genannten Notarztprotokolle dem Flugrettungsunternehmen zum Zwecke der Abrechnung, aber auch der Leitstelle Salzburg. Diese archivierte die Daten für allenfalls erforderliche Auswertungen. Die Notarztprotokolle erhielten eigene Nummern, die jedoch nicht mit den Eventnummern aus der Disposition übereinstimmten. Eine Zusammenführung der Daten war somit erschwert. Für die restlichen drei im Land Salzburg eingesetzten Hubschrauber lagen keinerlei Aufzeichnungen auf. Eine gesamtheitliche Betrachtung und landesweite Auswertung von Daten über Hilfeleistungen der Flugrettung waren somit nicht möglich.

(3) Im Land Tirol betraf die in der 15a-Vereinbarung enthaltene Aufzeichnungspflicht die in Innsbruck und Lienz sowie in Landeck und Kitzbühel stationierten Hubschrauber. Die Aufzeichnungspflicht lag bei dem diese vier Standorte betreibenden Flugrettungsunternehmen. Beim Land Tirol selbst und bei der Leitstelle Tirol lagen keine medizinischen Daten auf. Für alle übrigen elf in Tirol stationierten Hubschrauber bestand keine Aufzeichnungspflicht. Damit war auch in Tirol eine

gesamtheitliche Betrachtung und landesweite Auswertung von Daten über die Hilfeleistungen der Flugrettung nicht möglich.

- 38.2 Der RH bemängelte die nur bruchstückhafte Erfassung der medizinischen Daten für die erbrachten Hilfeleistungen, die nicht geeignet war, ein repräsentatives Gesamtbild des Flugrettungswesens zu erstellen. Nach Ansicht des RH wäre dieses erforderlich, um die Erfüllung der gesetzlichen Aufträge zu evaluieren und wirtschaftliche Entscheidungs- bzw. Planungsgrundlagen zu schaffen. Er empfahl den Ländern Salzburg und Tirol sowie der Leitstelle Tirol, eine geordnete und durchgängige Erfassung der medizinischen Daten durch alle Flugrettungsunternehmen sicherzustellen, um länderübergreifende Auswertungen als Basis für Steuerungsmaßnahmen, wie bspw. Bedarfsfeststellungen, zu ermöglichen.

- 38.3 *Das Land Salzburg sagte eine geordnete und durchgängige Erfassung der medizinischen Daten für den Fall des Zustandekommens der Flugrettungsvereinbarung zu.*

Das Rote Kreuz Salzburg begrüßte die Empfehlung. Gemäß dem im Auftrag des Landes Salzburg erarbeiteten Konzept zur Durchführung eines flächendeckenden Notarzthubschraubersystems für das Land Salzburg und der geplanten Flugrettungsvereinbarung würden die Flugrettungsunternehmen zur Erfassung und Übermittlung von standardisierten Daten verpflichtet werden. Eine landesweite Datensammlung und Auswertung sei geplant.

Das Land Tirol sagte zu, die Empfehlung hinsichtlich einer geordneten und durchgängigen Erfassung der medizinischen Daten zu prüfen. Ergänzend hielten das Land Tirol und die Leitstelle Tirol fest, dass eine diesbezügliche Verpflichtung der Flugrettungsunternehmen jedoch bis dato nicht bestünde.

IT-Ausstattung und Kommunikation

- 39.1 (1) Die im Land Salzburg eingesetzten Hubschrauber verfügten mangels geeigneter Vorgaben nicht über die zum Einsatzleitsystem gehörenden Kommunikationskomponenten. Während die bodengebundene Rettung in ihren Fahrzeugen über so genannte „Car-PC's“ zur Übertragung der Einsatzdaten, des aktuellen Standorts und von Rückmeldungen bezüglich des Einsatzverlaufes verfügten, fehlten diese Geräte in den Hubschraubern. Die Einsatzdaten übermittelte die Leitstelle Salzburg mittels Pager, Funkgerät oder Handy, die Einsatzkoordinaten mussten im Hubschrauber händisch eingegeben werden. Ein flächendeckendes digitales Funknetz, welches zur laufenden Übertragung der aktuellen Position der Hubschrauber geeignet wäre, bestand im Land Salzburg nur in Teilbereichen.

Leitstellen

Im Falle eines Einsatzes ermittelte die Leitstelle Salzburg den nächstgelegenen Hubschrauber mit Hilfe einer Wandkarte und eines Lineals für Flugzeiten. Eine IT-Unterstützung erfolgte nicht und war nach Aussage der Leitstelle Salzburg aufgrund des übersichtlichen Einsatzgebietes und der geringen Anzahl von Hubschraubern nicht erforderlich.

Die Weitergabe von Einsatzdaten an externe Stellen, wie bspw. bei Arbeitsunfällen an die Polizei, erfolgte mittels telefonischer Durchsage.

(2) Im Land Tirol bestand ein flächendeckendes digitales Funknetz, das auch zur Übertragung der genauen Position der Hubschrauber an die Leitstelle Tirol diente. Das Einsatzleitsystem konnte mit diesen Informationen den nächstgelegenen Hubschrauber errechnen und Dispositionsvorschläge erstellen. Die Entscheidung oblag jedoch dem Disponenten, der außer der Distanz auch andere Aspekte, wie Treibstoffstand oder Ausrüstung, mit einbeziehen musste. Zur Benachrichtigung externer Stellen über Einsätze konnte der Disponent automatisch generierte E-Mails abschicken.

- 39.2 Der RH bemängelte, dass die technischen Standards der Hubschrauber im Land Salzburg teilweise weit unter jenen der bodengebundenen Rettung lagen. Er führte dies auf die inhomogenen bzw. völlig unregelmäßigen Strukturen zurück, die einheitliche und zweckmäßigerweise länderübergreifende Standards verhinderten.

Im Hinblick auf die Kommunikation zwischen Hubschrauber und Leitstellen empfahl der RH dem Land Salzburg, die technischen Standards anzuheben und auf eine zeitgemäße IT-Unterstützung im Sinne der Übertragungssicherheit zu achten. Ferner sollte das Leitstellenpersonal durch automationsunterstützte Abläufe entlastet werden.

- 39.3 *Das Land Salzburg betonte in seiner Stellungnahme, dass die Sicherstellung der Kommunikation zwischen Hubschrauber und Leitstellen sowie eine zeitgemäße IT-Unterstützung wesentliche Zielsetzungen des Roten Kreuzes Salzburg seien. Ein Einsatzleitsystem für die Flugrettung sei beauftragt worden und solle nach erfolgreichem Abschluss des Probetriebes im Land Salzburg verwendet werden. Damit würde eine automationsunterstützte Einsatzdatenerfassung und -übermittlung gewährleistet sein.*

Zur Entlastung des Leitstellenpersonals plane das Land Salzburg, dieses Einsatzleitsystem mit einer Ausrückordnung zu hinterlegen und damit die Alarmierung von Einsatzmitteln gemäß definierten Parametern durchzuführen.

Die Leitstelle Tirol teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass der Einbau von so genannten „Car-PCs“ in allen 150 Fahrzeugen des bodengebundenen Rettungsdienstes mit Ende des ersten Quartals 2012 abgeschlossen sein soll. Damit würde eine vollständige Datenübertragung ohne Medienbruch zwischen diesen Fahrzeugen und der Leitstelle Tirol möglich sein.

Dispositionsentgelt

40.1 In den zwischen der Leitstelle Tirol und den Flugrettungsunternehmen abgeschlossenen Verträgen war vereinbart, dass die Flugrettungsunternehmen der Leitstelle Tirol ein monatliches Entgelt in Höhe von 1.000 EUR⁷⁵ für alarmierte Hubschraubertransporte je Stützpunkt und Hubschrauber zahlten. Die im Zeitraum 2006 bis 2010 von der Leitstelle Tirol vereinnahmten Dispositionsentgelte erreichten rd. 480.000 EUR.⁷⁶ Im Gegensatz zur Leitstelle Tirol hob das die Leitstelle Salzburg betreibende Rote Kreuz Salzburg für die von ihr disponierten Hubschrauber kein Entgelt ein. Die Höhe des in den Verträgen vereinbarten Dispositionsentgelts der Leitstelle Tirol beruhte auf einer Kalkulation vom Frühjahr 2006. Im Gegensatz zum bodengebundenen Rettungswesen war eine Differenzierung des Entgelts in einen fixen und einsatzabhängigen Entgeltteil nicht vorgesehen.

40.2 Der RH verwies darauf, dass in Tirol die dem Dispositionsentgelt zugrundeliegende Kalkulation auf Daten vor der Inbetriebnahme der Leitstelle beruhte. Er empfahl der Leitstelle Tirol, die Kostendeckung des Dispositionsentgelts für die Flugrettung unter Verwendung aktueller Kostendaten zu evaluieren und die Entgelthöhe im Rahmen der Neuordnung der Flugrettung gegebenenfalls anzupassen.

Dem Land Salzburg empfahl der RH, auf die Einhebung eines Dispositionsentgelts durch das Rote Kreuz Salzburg hinzuwirken, sofern die Disposition weiterhin den Flugrettungsunternehmen zugute kam.

40.3 *Das Land Salzburg verwies auf das im Auftrag des Landes Salzburg erarbeitete Konzept zur Durchführung eines flächendeckenden Notarzhubschraubersystems für das Land Salzburg. Demnach sollten die Flugrettungsunternehmen zukünftig dem Roten Kreuz Salzburg ihre Einsätze verrechnen. In diesem Fall stellte die Disposition eine Leistung des Roten Kreuzes dar, die von den Flugrettungsunternehmen an das Rote Kreuz Salzburg zu vergüten wäre, aber vom Roten Kreuz Salzburg wiederum an diese zu ersetzen wäre. Deshalb sei in dem geplanten Modell kein Dispositionsentgelt vorgesehen. Sollte das geplante Ver-*

⁷⁵ ohne Umsatzsteuer

⁷⁶ ohne Umsatzsteuer

Leitstellen

rechnungskonzept nicht umgesetzt werden, würde der Empfehlung des RH, ein Dispositionsentgelt einzuheben, entsprochen werden.

41.1 (1) In den Verträgen zwischen den Flugrettungsunternehmen und der Leitstelle Tirol war eine Wertsicherung des Dispositionsentgelts festgelegt. Entgegen den Verträgen verrechnete die Leitstelle Tirol die indexierten Entgelte jedoch nicht unmittelbar nach dem Überschreiten der festgelegten Wertgrenze, sondern erst ab dem darauffolgenden Jahresanfang. Der RH errechnete, dass dadurch der Leitstelle Tirol im Zeitraum 2006 bis 2010 für die ganzjährigen Hubschrauber Mindereinnahmen von rd. 5.000 EUR entstanden.

(2) Weiters legten die Verträge für saisonale und ganzjährige Hubschrauber unterschiedliche Aliquotierungsregeln für nicht ganze Monate umfassende Stationierungszeiten fest.

41.2 (1) Der RH bemängelte die nicht vertragskonforme Verrechnung der Wertanpassung für Dispositionsentgelte und empfahl der Leitstelle Tirol, die Wertanpassungen für alle Vertragspartner vertragskonform zu berechnen und noch nicht verjährte Werterhöhungen nachzuverrechnen.

(2) Weiters erachtete der RH die unterschiedlichen Aliquotierungsregeln für das Dispositionsentgelt für ganzjährige und saisonale Hubschrauber als nicht zweckmäßig, da es die ohnehin schon komplexe Berechnungsmethodik des Dispositionsentgelts noch weiter erschwerte. Im Hinblick auf die Neugestaltung des Flugrettungswesens empfahl der RH der Leitstelle Tirol, die unterjährigen Dispositionsentgelte für Hubschrauber einheitlich zu gestalten.

41.3 *Die Leitstelle Tirol sagte eine vertragskonforme Verrechnung der Wertanpassung für Dispositionsentgelte zu. Die bisher praktizierte Wertanpassung für Dispositionsentgelte hätte auf einer Empfehlung des Landesrechnungshofes Tirol anlässlich seiner 2007 erfolgten Überprüfung der Leitstelle Tirol beruht. Schriftliche Dokumentationen dieser Empfehlung lägen jedoch nicht vor.*

41.4 Der RH entgegnete der Leitstelle Tirol, dass der Verweis auf eine allfällige, vom RH abweichende Empfehlung des Landesrechnungshofes Tirol mangels Dokumentation nicht nachvollziehbar war.

- 42.1 Gemäß den Verträgen zwischen den Flugrettungsunternehmen und der Leitstelle Tirol bedurften von der Entgeltspflicht abweichende Regelungen für Dispositionen der Schriftform. Mündliche Nebenabreden waren unwirksam.

Für die beiden vom Land Tirol geförderten Standorte gemäß der 15a-Vereinbarung⁷⁷ hob die Leitstelle Tirol kein Dispositionsentgelt ein. Die Leitstelle Tirol war über diese Ausnahme vom Land Tirol nur mündlich informiert worden. Für die beiden weiteren vom Land Tirol geförderten Standorte⁷⁸ vereinnahmte die Leitstelle im Zeitraum 2006 bis 2010 ein Entgelt von rd. 115.000 EUR. Das Land Tirol begründete die nur für die Standorte gemäß der 15a-Vereinbarung fehlende Entgeltspflicht mit seiner in der 15a-Vereinbarung festgelegten Pflicht, nur für diese Standorte eine Rettungsleitstelle beizustellen und zu betreiben.

Zwischen dem Land Tirol und dem die vier geförderten Standorte betreibenden Flugrettungsunternehmen bestand ein Vertrag aus dem Jahr 1999, wonach das Land auch für die beiden geförderten, aber nicht der 15a-Vereinbarung unterliegenden Standorte eine Rettungsleitstelle bereitzustellen und zu betreiben hatte.

- 42.2 Der RH wies darauf hin, dass die Aufgaben der Rettungsleitstelle für die vier vom Land Tirol geförderten Standorte vom Land Tirol wahrzunehmen waren. Für den RH war es daher nicht nachvollziehbar, dass trotz dieser Regelung für die beiden geförderten Standorte gemäß der 15a-Vereinbarung kein, für die anderen beiden geförderten Standorte jedoch sehr wohl ein Dispositionsentgelt verrechnet wurde. Weiters bemängelte er, dass diese Verrechnungspraxis der Leitstelle Tirol nicht ihren Verträgen mit den Flugrettungsunternehmen entsprach, da diese mangels anderslautender schriftlicher Ergänzungen jedenfalls die Einhebung von Dispositionsentgelten vorsahen.

Im Hinblick auf die Neugestaltung des Flugrettungswesens empfahl der RH der Leitstelle Tirol, bei der Verrechnung von Dispositionsentgelten die Gleichbehandlung der Flugrettungsunternehmen sicherzustellen und sachlich begründete Ausnahmen schriftlich zu vereinbaren.

⁷⁷ Standorte Innsbruck und Lienz

⁷⁸ Standorte Landeck und Kitzbühel

Leitstellen

- 43.1 Gemäß den Verträgen der Leitstelle Tirol mit den Flugrettungsunternehmen war das monatliche Entgelt für alarmierte Transporte je Standort und Hubschrauber zu bemessen. Laut Auskunft der Leitstelle Tirol war dabei für die Anzahl der Hubschrauber die Anzahl der am Standort eingesetzten Hubschrauberfunkrufnamen⁷⁹ und nicht die Anzahl der Fluggeräte relevant.

Zwei über je einen Vertrag mit der Leitstelle Tirol verfügende Flugrettungsunternehmen waren rechtlich eigenständig, aber wirtschaftlich eng miteinander verbunden. Beide Flugrettungsunternehmen hielten Hubschrauber mit Bewilligungen für den Flugrettungseinsatz und verfügten über inhaltlich idente Bewilligungen nach dem Tiroler Flugrettungsgesetz für die selben drei Standorte. Für die an diesen Standorten im Zeitraum 2006 bis 2010 erfolgten Alarmierungen verrechnete die Leitstelle das Entgelt immer nur für ein Unternehmen. Die Leitstelle begründete dies damit, dass nur ein Flugrettungsunternehmen Flugrettungsleistungen erbracht hätte und das Dispositionsentgelt daher nur diesem zu verrechnen gewesen wäre. Über Einsatzdaten, mit denen die Leistungserbringung und damit die Entgeltspflicht nur eines Unternehmens dokumentiert waren, verfügte die Leitstelle nicht. Für sie war es nicht relevant, welches von den beiden Flugrettungsunternehmen die Flugleistungen tatsächlich erbracht hatte.

- 43.2 Der RH bemängelte, dass die in den Verträgen der Leitstelle mit den Flugrettungsunternehmen festgelegte Bemessungsgrundlage für das Dispositionsentgelt einen breiten Interpretationsspielraum bot. Er beanstandete, dass dadurch das Dispositionsentgelt für drei Standorte nur einmal je Standort eingehoben wurde, obwohl die ausschließliche Standortnutzung durch ein Flugrettungsunternehmen für die Leitstelle nicht feststellbar war.

Der RH empfahl der Leitstelle Tirol, die Bemessungsgrundlage für das Dispositionsentgelt zukünftig klar und präzise zu definieren. Insbesondere bei eigenständigen, aber wirtschaftlich eng miteinander verbundenen Unternehmen wäre eine nachvollziehbare und transparente Verrechnung durch entsprechende Einsatzdokumentationen sicherzustellen.

⁷⁹ Der Funkrufname eines Hubschraubers ist jene Kennung, mit der ein Hubschrauber im Funksystem identifiziert werden kann (z.B. Christophorus 1). Im Gegensatz zu Nationalitäts- und Registrierungskennungen (z.B. OE-XVA) muss der Funkrufname jedoch nicht einem bestimmten Fluggerät zugeordnet sein. Unter dem gleichen Rufnamen können sehr wohl verschiedene Fluggeräte eingesetzt werden.



Leitstellen

BMG BMI BMVIT

Flugrettung mit Schwerpunkten in den Ländern Salzburg und Tirol

43.3 Die Leitstelle Tirol hielt in ihrer Stellungnahme fest, dass eine parallele Nutzung eines Standortes durch mehrere Unternehmen zu Flugrettungszwecken der Leitstelle Tirol sofort auffallen würde.

43.4 Der RH entgegnete der Leitstelle Tirol, dass die Nutzung eines Flugrettungsstandortes durch mehrere Unternehmen voraussetzt, dass die Leitstelle Tirol darüber informiert sei, welche Einrichtungen dort tätig seien. Da diese Informationen im Anlassfall fehlten, war es für den RH nicht nachvollziehbar, wie die Leitstelle Tirol eine Standortnutzung durch mehrere Unternehmen hätte feststellen können.

Planung

44.1 (1) Die 15a-Vereinbarung über die Organisation und Finanzierung des Gesundheitswesens legt den Österreichischen Strukturplan Gesundheit als verbindliches Dokument für die integrierte Planung der Gesundheitsversorgung in Österreich fest. Die darin festgelegte Planung umfasst den stationären und ambulanten Bereich sowie den Rehabilitationsbereich und berücksichtigt auch die Nahtstellen zur Pflege. Trotz des integrierten Planungsansatzes ist das Rettungswesen kein Planungsgegenstand des Österreichischen Strukturplans Gesundheit bzw. der Regionalen Strukturpläne der Länder.

(2) Insbesondere ab 2007 waren die Planung der Flugrettung bzw. die Bedarfsfeststellung von Hubschraubern für Rettungsflüge Thema von Studien, die involvierte Einrichtungen⁸⁰ beauftragten. Einen laufenden Planungsprozess der Flugrettung gab es weder in Salzburg noch in Tirol.

In der folgenden Tabelle werden die vier wesentlichen Studien (Studie A bis D) zur Flugrettung dargestellt:

⁸⁰ u.a. Land Salzburg, Land Tirol, Kompetenzzentrum Transportwesen, Rotes Kreuz Salzburg

Planung

Tabelle 11: Studien zum Rettungswesen				
	Studie A	Studie B	Studie C	Studie D
Thema	Flugrettung in Tirol	Länderübergreifende Planung der Flugrettung für die Bundesländer Salzburg und Tirol	Neuordnung der Flugrettung in Österreich	Organisationskonzept zur Sicherstellung der notärztlichen Versorgung für das Land Tirol
Auftraggeber	Land Tirol	Länder Salzburg und Tirol	Kompetenzzentrum Transportwesen	Land Tirol
Erstellungszeitpunkt	9/2008	4/2010	12/2008	7/2007
Untersuchungszeitraum	1.4.2006 – 31.3.2007	1.1.2009 – 31.12.2009	1.1.2007 – 31.12.2007	1.1.2005 – 31.12.2005; Notarztthubschrauber: 1.4.2006 – 31.3.2007
Untersuchungsgebiet	Tirol	Tirol/Salzburg	Österreich	Tirol
Kosten der Studie in EUR (exkl. USt)	14.500,00	16.640,00	184.964,00	25.100,00

Quellen: Land Salzburg, Land Tirol, Kompetenzzentrum Transportwesen, Darstellung des RH

Die Inhalte dieser vier Studien reichten von einer Bestandsaufnahme und Bewertung der Flugrettung in Tirol (Studie A) bzw. in den Ländern Salzburg und Tirol (Studie B) bis hin zu Konzepten für zukünftige Strukturen der Flugrettung für ganz Österreich (Studie C). Die vom Land Tirol beauftragte Studie zur notärztlichen Versorgung hatte den boden- und luftgebundenen Notarzttdienst zum Inhalt. Wesentliche Ergebnisse aller Studien waren Vorgaben für eine bedarfsgerechte Ausstattung bzw. Organisation der Flugrettung.

Während die Verfasser der Studien A und B ausschließlich die Flugrettung in den Ländern Salzburg und Tirol analysierten, erfolgte bei der Studie C eine österreichweite Betrachtung und Bewertung der Flugrettung im Sinne eines integrierten Ansatzes unter Berücksichtigung des bodengebundenen Rettungswesens.

Die den Studien zugrundeliegenden Auswertungen beruhten ausschließlich auf Einsatzdaten der Vorjahre und bewirkten damit eine statische Betrachtung der Flugrettung zu diesen Zeiträumen.

Die gemeinsame Studie für eine länderübergreifende Planung der Flugrettung in Salzburg und Tirol führte auch zur Idee, die Flugrettung in Salzburg und Tirol gemeinsam auszuschreiben. Eine Realisierung war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung (Frühjahr 2011) jedoch unwahrscheinlich.

- 44.2 Der RH anerkannte die Bemühungen der Länder Salzburg und Tirol sowie des Kompetenzzentrums Transportwesen, mittels Studien eine Bestandsaufnahme des Flugrettungswesens vorzunehmen und dessen bedarfsgerechte Neugestaltung zu planen. Insbesondere war die Initiierung der Studie zur länderübergreifenden Planung der Flugrettung für Salzburg und Tirol hervorzuheben. Den sehr ähnlichen topografischen und regionalen Gegebenheiten sowie dem Flugverkehr zwischen diesen Ländern wurde damit durch eine gemeinsame Studie Rechnung getragen.

Besonders hob der RH den integrierten Planungsansatz der Studie des Kompetenzzentrums Transportwesen hervor; er gab jedoch zu bedenken, dass im Vergleich dazu touristische und regionale Aspekte der Flugrettung in den Studien der Länder Salzburg und Tirol stärker einbezogen wurden.

Der RH empfahl den Ländern Salzburg und Tirol, ihre Planungsaktivitäten in der Flugrettung auch künftig fortzusetzen und dabei insbesondere auch die bodengebundene Rettung samt Notarztwesen und zukünftige Aspekte und Trends beim Hubschraubereinsatz miteinzubeziehen.

- 44.3 *Laut Stellungnahme des Landes Salzburg würde die Gesundheitsversorgung und damit auch das Rettungs- und Notarztwesen laufend weiterentwickelt werden.*

Das Land Tirol teilte in seiner Stellungnahme die Ansicht des RH zur Fortsetzung der Planungsaktivitäten in der Flugrettung. Dabei sei es oberstes Ziel, den Konnex zwischen Flugrettung und bodengebundenem Rettungsdienst zu intensivieren.

Der Hauptverband ergänzte in seiner Stellungnahme, dass sich die Studie des Kompetenzzentrums Transportwesen auf Rettungstransporte mit Notfallindikation beschränkt hätte. In jenen Fällen bestünde eine Leistungszuständigkeit der Sozialversicherung. Entsprechend dem Aufgabenbereich der Krankenversicherungsträger wären medizinisch nicht indizierte Rettungsflüge jedoch nicht Gegenstand der Studie gewesen.

Auch die NÖGKK begrüßte die Empfehlung des RH.

Bewilligungen

45.1 (1) Zivilflugplätze⁸¹ dürfen gemäß § 68 Luftfahrtgesetz nur mit Bewilligung der Bezirksverwaltungsbehörde errichtet (Zivilflugplatzbewilligung) und betrieben (Betriebsaufnahmebewilligung) werden. Abflüge und Landungen außerhalb eines bewilligten Flugplatzes sind nur ausnahmsweise möglich und bedürfen einer Außenabflug- bzw. Außenlandebewilligung des Landeshauptmannes. Diese Bewilligung ist zu erteilen, wenn öffentliche Interessen nicht entgegenstehen oder das öffentliche Interesse an der Erteilung der Außenlandebewilligung überwiegt. Nicht bewilligungspflichtig sind weiters Außenlandungen bzw. -abflüge im Zuge von Rettungs- oder Katastropheneinsätzen.

Die Ausnahme von der generellen Bewilligungspflicht für Außenabflüge bzw. -landungen von Rettungsflügen stellt nach Ansicht der obersten Zivilluftfahrtbehörde nur auf den unvorhersehbaren Ort der Außenlandung (z.B. am Unfall- bzw. Einsatzort) ab, nicht jedoch auf den, wenn auch nur saisonal regelmäßig benutzten „Heimat-Hubschrauberstandort“ des Flugrettungsunternehmens bzw. auf den dafür vorgesehenen Landeplatz einer Krankenanstalt. Eine Umgehung der Ausnahme liege vor, wenn – über den Einzelfall hinausgehend – andere Flächen als bewilligte Flugplätze regelmäßig für den An- bzw. Abflug von Luftfahrzeugen benutzt werden.⁸²

(2) Im Land Salzburg bestanden zum Jahresende 2010 sieben bewilligte Zivilflugplätze, von denen aus Rettungsflüge durchgeführt werden durften.

⁸¹ Gemäß Luftfahrtgesetz sind Zivilflugplätze Land- oder Wasserflächen, die zur ständigen Benützung für den Abflug und für die Landung von Luftfahrzeugen bestimmt sind und nicht unter die Leitung des für Landesverteidigung zuständigen Bundesministers fallen.

⁸² *Halbmayer/Wiesenwasser* (1988), Das österreichische Luftfahrtrecht, 9.2.1 und 9.2.4



Bewilligungen

BMG BMI BMVIT

**Flugrettung mit Schwerpunkten in
den Ländern Salzburg und Tirol**
**Tabelle 12: Hubschrauberlandeereinrichtungen für Rettungsflüge mit
Zivilflugplatzbewilligung gemäß § 68 Luftfahrtgesetz in Salzburg**

	Ganzjähriger Hubschrauber- standort ¹	Saisonaler Hubschrauber- standort	Hubschrauber- landeplatz
Salzburg Flugplatz	x		
Zell am See	x		
St. Johann im Pongau – Urreiting	x		
Saalbach/Hinterglemm		x	
Landeskrankenhaus Salzburg Universitätsklinik			x
Unfallkrankenhaus Salzburg			x
Krankenhaus Schwarzach			x

¹ Als Hubschrauberstandort wird in diesem Zusammenhang eine Hubschrauber-Basis verstanden, die mit einer betriebsbedingten Mindestausstattung, wie z.B. Treibstofftank, Aufenthaltsraum und Hangar(zelt) betrieben wird. Als Hubschrauberlandeplatz wird eine im Vorhinein bekannte Lande- bzw. Abflugstelle für Hubschrauber verstanden, die keine Infrastruktur, wie ein Hubschrauberstandort, aufweisen muss.

Quellen: Land Salzburg, Krankenanstalten, Darstellung des RH

Weiters hatte die Landeshauptfrau von Salzburg im Zeitraum Ende 2004 bis Anfang 2010 zusätzlich für fünf zeitlich befristete Rettungshubschrauberlandeplätze Außenabflug- und Außenlandebewilligungen erteilt.⁸³ Bspw. wurde ein saisonaler Standort von Dezember 2004 bis Jänner 2010 aufgrund von fünf aufeinanderfolgenden, jeweils befristeten Außenabflug- und Außenlandebewilligungen betrieben. Eine andere im November 2008 erteilte Außenlande- und Außenabflugbewilligung⁸⁴ wurde damit begründet, dass nach Feststellen eines allfälligen weiteren Rettungsflugbedarfs ein Ansuchen für eine Zivilflugplatzbewilligung gestellt werde.

Für die Erlangung einer Zivilflugplatzbewilligung und der Betriebsaufnahmebewilligung waren wesentlich strengere Voraussetzungen zu erfüllen und ein aufwendigeres Verfahren durchzuführen als zur Erlangung einer Außenlande- bzw. Außenabflugbewilligung des Landeshauptmanns.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung (Mai 2011) lagen in Salzburg weder aufrechte Außenabflug- bzw. Außenlandebewilligungen noch Ansuchen dafür vor.

⁸³ Saalbach/Hinterglemm, Bad Hofgastein/Vorderschneeberg/Angertal, Untertauern/Bereich Obertauern, Bramberg/Pinzgau, St. Johann im Pongau/Bereich Reinbach

⁸⁴ Bad Hofgastein/Vorderschneeberg/Angertal

Bewilligungen

(3) In Salzburg verfügten drei Krankenanstalten (Landeskrankenhaus Salzburg Universitätsklinik, Unfallkrankenhaus Salzburg und Krankenhaus Schwarzach) über Zivilflugplatzbewilligungen. Fünf weitere Krankenanstalten (Hallein, Oberndorf, Christian-Doppler-Klinik Salzburg, Tamsweg und Zell am See) verfügten zwar im Krankenanstaltenareal über Hubschrauberlandemöglichkeiten, jedoch bestanden für diese aus unterschiedlichen Gründen keine Zivilflugplatzbewilligungen.

Laut Auskunft der Krankenhäuser Oberndorf, Tamsweg und Zell am See sowie der Christian-Doppler-Klinik Salzburg und der Bezirkshauptmannschaft Hallein sei für den Flugverkehr an den Hubschrauberlandeplätzen der Krankenanstalten keine Bewilligung erforderlich (Krankenhäuser Hallein, Oberndorf und Zell am See sowie Christian-Doppler-Klinik Salzburg) oder der Flugverkehr erfolge im Rahmen der den Flugunternehmen erteilten Außenlande- und Außenabflugbewilligungen der Landeshauptfrau von Salzburg (Krankenhaus Tamsweg).

Bei den drei bewilligten Landeplätzen (Landeskrankenhaus Salzburg Universitätsklinik, Unfallkrankenhaus Salzburg und Krankenhaus Schwarzach) lag das Landeaufkommen in den Jahren 2008 bis 2010 zwischen 700 und 1.600 Landungen je Landeplatz. Das im selben Zeitraum festgestellte Landeaufkommen auf dem nicht bewilligten Landeplatz des Krankenhauses Zell am See war mit mehr als 1.300 Landungen mit jenen der drei bewilligten Zivilflugplätze vergleichbar. Der nicht bewilligte Landeplatz der Christian-Doppler-Klinik Salzburg wies im Vergleichszeitraum rd. 500 Landungen, die nicht bewilligten Landeplätze der Krankenanstalten Tamsweg, Hallein und Oberndorf durchschnittlich rd. 20 Landungen je Landeplatz auf.

Die Krankenanstalten in Mittersill und St. Veit im Pongau sowie das Krankenhaus der Barmherzigen Brüder in Salzburg verfügten über keine eigenen Hubschrauberlandemöglichkeiten in ihrem Krankenanstaltenareal.

(4) Im Gegensatz dazu verfügten im Land Tirol alle Fondskrankenanstalten mit einer Hubschrauberlandemöglichkeit im Krankenanstaltenareal über Zivilflugplatzbewilligungen. Insgesamt hatten in Tirol alle 26 Hubschrauberlandeplätze für Rettungsflüge (Stand Ende 2010) Zivilflugplatzbewilligungen.

Laut Auskunft des Landes Tirol waren insbesondere seit dem Jahr 2005 außerhalb von Zivilflugplätzen keine Außenlande- bzw. Außenabflugbewilligungen des Landeshauptmanns für Rettungsflüge erteilt worden.



Bewilligungen

BMG BMI BMVIT

Flugrettung mit Schwerpunkten in
den Ländern Salzburg und Tirol

Tabelle 13: Hubschrauberlandeereinrichtungen für Rettungsflüge mit
Zivilflugplatzbewilligung gemäß § 68 Luftfahrtgesetz in Tirol

	Ganzjähriger Hubschrauber- standort	Saisonaler Hubschrauber- standort	Hubschrauber- landeplatz
Innsbruck	x		
Krankenhaus Kitzbühel	x		
Zams	x		
Lienz/Nikolsdorf	x		
Bezirkskrankenhaus Reutte	x		
Kaltenbach	x		
Untertal/Unterlangkampfen/Kufstein	x		
Karres	x		
Matrei in Osttirol	x		
St. Anton		x	
Sölden		x	
Tux/Hintertux		x	
Ischgl/Idalpe		x	
Hochgurgl/Obergurgl		x	
Waidring		x	
Landeskrankenhaus Universitätsklinik Innsbruck			x
Bezirkskrankenhaus Schwaz			x
Bezirkskrankenhaus Kufstein			x
Landeskrankenhaus Hall i. T.			x
Bezirkskrankenhaus St. Johann			x
Krankenhaus Zams			x
Bezirkskrankenhaus Lienz			x
Mayrhofen			x
Feuerweherschule Telfs			x
Zugspitzarena Ehrwald			x
Falbeson/Stubai			x

Quellen: Amt der Tiroler Landesregierung, Bezirksverwaltungsbehörden, Darstellung RH

Bewilligungen

In der Anlage zu diesem Bericht findet sich eine detaillierte Darstellung der Hubschrauberstandorte und –landeplätze für Rettungsflüge in den Ländern Salzburg und Tirol sowie der Art und des Zeitraums ihrer Bewilligung.

- 45.2 Der RH verwies auf die im Luftfahrtgesetz festgelegte Bewilligungspflicht für Zivilflugplätze und die Ansicht der obersten Zivilluftbehörde, wonach bei schon im Vorhinein für Rettungseinsätze bestimmten Flächen mit regelmäßigen Außenlandungen und Außenabflügen jedenfalls eine Zivilflugplatzbewilligung erforderlich ist. Diese Flächen konnten daher weder von der Außenlande- und Außenabflugbewilligung des Landeshauptmanns noch von den Ausnahmestimmungen für nicht bewilligungspflichtige Außenlandungen und Außenabflüge bei Rettungseinsätzen umfasst sein.

Der RH wies weiters auf die erläuternden Bemerkungen zum Luftfahrtgesetz hin, wonach die Bewilligungsausnahme für Außenabflüge bzw. Außenlandungen bei Rettungsflügen jedenfalls nicht Hubschrauberstandorte und Hubschrauberlandeplätze von Krankenanstalten umfassen sollte.

Der RH anerkannte, dass in Tirol im Gegensatz zu Salzburg sämtliche Rettungshubschrauberlandeereinrichtungen eine Zivilflugplatzgenehmigung hatten.

Dem Land Salzburg empfahl der RH sicherzustellen, dass Hubschrauberlandeplätze von Krankenanstalten nur mit Zivilflugplatzbewilligungen betrieben werden. Bei Hubschrauberstandorten für Rettungsflüge wären auch zukünftig keine Außenlande- und Außenabflugbewilligungen mehr zu erteilen.

- 45.3 *Das BMVIT verwies in seiner Stellungnahme darauf, dass es mangels Adressat von Feststellungen und Empfehlungen auf eine inhaltliche Stellungnahme verzichte. Es merkte an, dass bei der Umsetzung der an die Länder Salzburg und Tirol gerichteten Empfehlungen die Verkehrs- und luftfahrtrechtlichen Regelungen des Bundes für Rettungsflüge zu berücksichtigen wären.*

Das Land Salzburg wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die im Land Salzburg bestehenden Außenabflug- bzw. Außenlandebewilligungen der Landeshauptfrau sowie die fehlenden Zivilflugplatzbewilligungen für Hubschrauberlandeplätze von Krankenanstalten dem Luftfahrtgesetz entsprächen. Seiner Ansicht nach sei im Falle von Rettungs- und Katastropheneinsätzen jedenfalls keine Bewilligungspflicht erforderlich bzw. sei eine Außenabflug- bzw. Außenlandebewilligung



Bewilligungen

BMG BMI BMVIT

Flugrettung mit Schwerpunkten in den Ländern Salzburg und Tirol

der Landeshauptfrau ausreichend. Für diese Bewilligung bestünde bei Vorliegen der Voraussetzungen ein Rechtsanspruch.

Weiters vermeinte das Land Salzburg, dass Zivilflugplatzbewilligungen mitunter mit nicht unerheblichen finanziellen Aufwendungen verbunden seien. Ihre zwingende Notwendigkeit für Hubschrauberlandeplätze von Krankenanstalten sei angesichts der derzeitigen angespannten finanziellen Lage des Landes Salzburg und seiner Krankenanstalten im Lichte der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zu hinterfragen. Bspw. scheitere eine Zivilflugplatzgenehmigung für das jährlich rd. 20 Landungen aufweisende Krankenhaus Tamsweg an den örtlichen Gegebenheiten und erfordere aufwendige bauliche Erweiterungen bzw. Grundstücksankäufe.

- 45.4 Der RH entgegnete dem Land Salzburg, dass die vom Land Salzburg vertretene Rechtsansicht weder jener der obersten Luftfahrtbehörde noch den erläuternden Bemerkungen zum Luftfahrtgesetz entspricht. Er verblieb daher bei der Ansicht, wonach im vorhinein bestimmte, über einen Einzelfall hinausgehende Nutzungen von Flächen als Hubschrauberlandeplätze einer Zivilflugplatzbewilligung bedurften.

Der RH verwies auf die für Zivilflugplätze relevanten, im Wesentlichen seit 1958 geltenden Bestimmungen des Luftfahrtgesetzes (insbesondere §§ 9 und 10 Luftfahrtgesetz) und die im Land Tirol zu Jahresende 2010 festgestellte gesetzeskonforme Umsetzung für sämtliche acht Hubschrauberlandeeinrichtungen in Krankenanstaltenarealen. Die davon abweichende Vorgangsweise im Land Salzburg, wo fünf der insgesamt acht Hubschrauberlandeeinrichtungen von Krankenanstalten über keine Zivilflugplatzbewilligung verfügten, war für den RH daher nicht nachvollziehbar.

Abschließend vermeinte der RH, dass regelmäßige Flüge zu bzw. von Hubschrauberlandeeinrichtungen in Krankenanstaltenarealen auch ein entsprechendes Sicherheitsrisiko darstellen. Auch aus diesem Aspekte befürwortete der RH Zivilflugplatzbewilligungen für Hubschrauberlandeplätze von Krankenanstalten.

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

46 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

Länder Salzburg und
Tirol

(1) Im Sinne eines Beginns der Harmonisierung der Flugrettung in Österreich wären insbesondere die Empfehlungen zum Aufgabenbereich und der Standortausstattung der Flugrettung (TZ 9), zur allfälligen Steuerung des Wettbewerbs (TZ 11), zur ungleichen finanziellen Belastung der Transportierten (TZ 24), zum Dispositionsmonopol der Leitstellen (TZ 33), zu Qualitäts- und Mindeststandards (TZ 17 bis 19, 21, 22), zu Dokumentationsstandards (TZ 36 bis 38) und zur Planung (TZ 44) möglichst einheitlich umzusetzen. Die Vorbereitungen zu den und die Treffen insbesondere der Landesgesundheitsreferenten könnten dafür und auch für eine Abstimmung und Kooperation mit den restlichen Ländern eine geeignete Plattform bieten. (TZ 8)

(2) Das Einsatzspektrum und die Aufgaben der Flugrettung wären zu definieren und danach wäre eine Standortoptimierung vorzunehmen. Dabei wäre insbesondere die bodengebundene Notarztversorgung einzubeziehen. (TZ 9)

(3) Bei der zukünftigen Standortausstattung wären insbesondere auch wirtschaftliche Aspekte der Flugrettung zu berücksichtigen und Maßnahmen zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Flugrettung zu prüfen. (TZ 10)

(4) Im Hinblick auf vertraglich nicht gebundene Flugrettungsunternehmen wären unionsrechtskonforme, marktsteuernde Instrumente vorzusehen. Diese Instrumente sollten die Qualität der Ressourcen vertraglich nicht gebundener Flugrettungsunternehmen sowie die Auswirkungen auf die Effizienz, Auslastung und Qualität des öffentlichen Flugrettungsdienstes berücksichtigen. Die Flugrettungsunternehmen wären zur Übermittlung von Dokumenten zu verpflichten, die den Ländern die Beurteilung der relevanten Sachverhalte ermöglichen. (TZ 11)

(5) Es wären zukünftig verbindliche Betriebs- und Bereitschaftszeiten aller im Rettungswesen tätigen Flugrettungsunternehmen umzusetzen. (TZ 17)

(6) Einheitliche, den Erfordernissen entsprechende Ausstattungs-vorgaben für Taubergungen wären sicherzustellen. (TZ 19)



Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen

BMG BMI BMVIT

**Flugrettung mit Schwerpunkten in
den Ländern Salzburg und Tirol**

(7) Gegenüber den Flugrettungsunternehmen wären Maximalwerte für Eintreff- und Alarmierungszeiten für einen bestimmten Mindestanteil von Einsätzen festzulegen. (TZ 22)

(8) In Abstimmung mit den Krankenversicherungsträgern wären die Grundlagen dafür zu schaffen, dass insbesondere bei Hubschraubereinsätzen aufgrund lebensbedrohlicher Ereignisse die derzeitige ungleiche finanzielle Belastung der Transportierten beseitigt wird. (TZ 24)

(9) Sämtliche Flugrettungsunternehmen wären hinkünftig zur ausschließlichen Disposition durch die Leitstelle zu verpflichten. Für den Fall der Verletzung dieser Pflicht wäre eine Sanktion vorzusehen. (TZ 33)

(10) Aufgrund der entscheidenden Funktion der Pistenrettung bei der Anforderung von Hubschraubern wäre die Einführung von Standards für die Pistenrettung betreffend Qualifikation, Ausbildung und Organisation zweckmäßig. (TZ 35)

(11) Die Planungsaktivitäten in der Flugrettung wären auch künftig fortzusetzen, dabei wären auch die bodengebundene Rettung samt Notarztwesen und zukünftige Aspekte und Trends bei Hubschraubereinsätzen miteinzubeziehen. (TZ 44)

Land Salzburg

(12) Eine Mitfinanzierung des Landes Oberösterreich bei dem vom Land Salzburg geförderten Hubschrauber im Ausmaß der in Oberösterreich geflogenen Einsätze wäre anzustreben. (TZ 12)

(13) Es wäre zumindest anlassbezogen die Einhaltung der landesgesetzlichen Anforderungen durch alle in der Flugrettung tätigen Rettungsträger zu überwachen. (TZ 20)

(14) Die bereits geplanten Qualitätssicherungsmaßnahmen für alle im Land Salzburg stationierten Flugrettungsunternehmen wären umzusetzen und gesetzlich zu verankern. Die in der Landessanitätsdirektion vorhandenen personellen und fachlichen Ressourcen wären einzubinden. Die vorgesehenen Dokumentationen wären auch dem Land Salzburg bereitzustellen. (TZ 21)

(15) Bei der zukünftigen Finanzierung des Flugrettungswesens wären die Grundsätze Nachvollziehbarkeit und Transparenz sicherzustellen. (TZ 29)

**Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen**

(16) Eine vorzeitige Rückzahlung des gegenüber dem Roten Kreuz Salzburg aushaftenden Darlehens in Höhe von rd. 273.000 EUR (Ende 2010) wäre zu prüfen. (TZ 30)

(17) Im Hinblick auf die Kommunikation zwischen Hubschrauber und Leitstellen wären die technischen Standards anzuheben und auf eine zeitgemäße IT-Unterstützung im Sinne der Übertragungssicherheit wäre zu achten. (TZ 39)

(18) Das Personal der Leitstelle Salzburg sollte durch automationsunterstützte Abläufe entlastet werden. (TZ 39)

(19) Auf die Einhebung eines Dispositionsentgelts durch das Rote Kreuz Salzburg wäre hinzuwirken, sofern die Disposition weiterhin den Flugrettungsunternehmen zugute kam. (TZ 40)

(20) Es wäre sicherzustellen, dass Hubschrauberlandeplätze von Krankenanstalten zukünftig nur mit Zivilflugplatzbewilligungen betrieben werden. Bei Hubschrauberstandorten für Rettungsflüge wären zukünftig keine Außenlande- und Außenabflugbewilligungen mehr zu erteilen. (TZ 45)

Land Tirol

(21) Die geplante Vereinbarung mit dem Land Kärnten über die Mitfinanzierung des vom Land Tirol geförderten, in Lienz stationierten Hubschraubers wäre zeitnah abzuschließen. (TZ 12)

(22) Der öffentliche Flugrettungsdienst wäre umgehend einzurichten und insbesondere die dafür vorgesehenen Verträge wären nach Durchführung eines transparenten, nicht diskriminierenden Auswahlverfahrens abzuschließen. (TZ 13)

(23) Es wären Mindeststandards für sämtliche Erbringer von Rettungs- und Flugrettungsdiensten zu erlassen. (TZ 14)

(24) Bei allfälligen zukünftig erforderlichen Nachweisen von flugtechnischen Vorgaben wäre auf bereits bestehende Belege zurückzugreifen. (TZ 15)

(25) Im Hinblick auf die Neuausrichtung des Flugrettungswesens wären im Falle von Verstößen durch Flugrettungsunternehmen gegen gesetzliche oder vertragliche Verpflichtungen Sanktionen vorzusehen und in Anlassfällen anzuwenden. (TZ 16)



Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen

BMG BMI BMVIT

Flugrettung mit Schwerpunkten in den Ländern Salzburg und Tirol

(26) Im Hinblick auf die Neuordnung des Flugrettungswesens wären zukünftig nur Hubschrauber mit einem Notarzt zuzulassen. (TZ 18)

(27) Im Hinblick auf die im Land Tirol bei nicht im öffentlichen Flugrettungswesen tätigen Unternehmen bestehende Überwachungs-lücke wären gegenüber allen Flugrettungsunternehmen Aufsichts-instrumente vorzusehen. Dies könnten Besichtigungsmöglichkeiten vor Ort, Auskunftsrechte oder die Übermittlung von Dokumenten sein. (TZ 20)

(28) Die im Tiroler Rettungsdienstgesetz 2009 vorgesehenen Qua-litätssicherungsmaßnahmen wären auch auf Erbringer des nicht öffentlichen Rettungsdienstes auszuweiten. (TZ 21)

(29) Die Tarife bei Suchflügen wären für sämtliche Flugrettungsun-ternehmen hinkünftig gleich zu bemessen. (TZ 31)

(30) Die in den Service Level Agreements enthaltenen Bestimmungen gegenüber den Flugrettungsunternehmen wären im Zuge der Neu-gestaltung des Flugrettungswesens umzusetzen. (TZ 33)

(31) Bezüglich der an die Leitstelle Tirol herangetragenen Anforde-rungen wären klare Kompetenzen für die Einsatzentscheidung zu schaffen, wofür einheitliche Qualitätsmerkmale zu beachten wären. (TZ 34)

Länder Salzburg und
Tirol sowie die Leit-
stelle Tirol

(32) Auf die Vollständigkeit der Einsatzdokumentation mittels kla-rer Vorgaben wäre zu achten. (TZ 36)

(33) Einheitliche Dokumentationsstandards, die auch länder- und staatenübergreifende Auswertungen ermöglichen, wären festzule-gen. Dabei wären bundesweite bzw. mit den Nachbarstaaten abge-stimmte Vorgangsweisen vorteilhaft und zielführend. (TZ 36)

(34) Die Bereitschaftszeiten der Hubschrauber wären im Einsatz-leitsystem detailliert auszuweisen bzw. wäre für deren Erfassung zu sorgen. Kennungen der Hubschrauber und teamspezifische Daten wären bei Dienstantritt zu protokollieren. (TZ 37)

(35) Eine geordnete und durchgängige Erfassung medizinischer Daten durch alle Flugrettungsunternehmen wäre sicherzustellen, um länderübergreifende Auswertungen als Basis für Steuerungsmaß-nahmen, wie bspw. Bedarfsfeststellungen, zu ermöglichen. (TZ 38)

Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

Leitstelle Tirol

(36) Die Eingliederung der Bezirksleitstellen in ein landesweites System wäre planmäßig umzusetzen. (TZ 32)

(37) Die Kostendeckung des Dispositionsentgelts für die Flugrettung wäre unter Verwendung aktueller Kostendaten zu evaluieren und die Entgelthöhe im Rahmen der Neuordnung der Flugrettung gegebenenfalls anzupassen. (TZ 40)

(38) Die Wertanpassungen der Dispositionsentgelte wären vertragskonform zu berechnen und noch nicht verjährte Werterhöhungen nachzuverrechnen. (TZ 41)

(39) Die unterjährigen Dispositionsentgelte für Hubschrauber wären zukünftig einheitlich zu gestalten. (TZ 41)

(40) Bei der Verrechnung von Dispositionsentgelten wäre zukünftig die Gleichbehandlung der Flugrettungsunternehmen sicherzustellen und sachlich begründete Ausnahmen wären schriftlich zu vereinbaren. (TZ 42)

(41) Die Bemessungsgrundlage für das Dispositionsentgelt wäre zukünftig klar und präzise zu definieren. Insbesondere bei eigenständigen, aber wirtschaftlich eng miteinander verbundenen Unternehmen wäre eine nachvollziehbare und transparente Verrechnung durch entsprechende Einsatzdokumentationen sicherzustellen. (TZ 43)

Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, Salzburger Gebietskrankenkasse, Tiroler Gebietskrankenkasse

(42) Für eine Direktverrechnung von Kostenersätzen wären Übereinkommen zwischen den Krankenversicherungsträgern und den Flugrettungsunternehmen bzw. den die Rettungsflüge organisierenden Einrichtungen zu schaffen. Im Sinne einer Gleichbehandlung der Versicherten wären diesbezüglich auch andere Krankenversicherungsträger einzubinden. (TZ 26)

(43) Im Hinblick auf die zu erzielenden Synergieeffekte und eine Verwaltungsvereinfachung wäre eine Fremdkassenabrechnung im Flugrettungswesen umzusetzen. Die dafür erforderliche Vereinheitlichung der Leistungsgewährung bzw. der Abrechnungsmodalitäten wäre mit den anderen Krankenversicherungsträgern abzuklären. Zweckmäßigerweise wäre eine Fremdkassenabrechnung mit einer Direktverrechnung zu verbinden. (TZ 27)



Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen

Hauptverband der
österreichischen
Sozialversicherungs-
träger

BMG BMI BMVIT

**Flugrettung mit Schwerpunkten in
den Ländern Salzburg und Tirol**

(44) Die Bestimmungen der Mustersatzung über den Kostenersatz für Flugtransporte wären zu novellieren und eine österreichweit einheitliche Umsetzung wäre sicherzustellen. Dabei wäre insbesondere

1. bezugnehmend auf die Verletzungs- bzw. Erkrankungskategorien des NACA-Schemas eine einheitliche Grundlage für die Bewertung der medizinischen Notwendigkeit zu schaffen,
2. die medizinische Notwendigkeit auf Basis des im Zuge des Flugtransportes erstellten Notarztprotokolls zu beurteilen und gegebenenfalls Rahmenbedingungen dafür zu vereinbaren,
3. eine einfachere Tarifstruktur der Kostenersätze zu prüfen und
4. bei Kostenersätzen für Sport- und Touristikunfälle am Berg ausschließlich auf die Bewertung der medizinischen Notwendigkeit abzustellen. (TZ 28)





BMG BMI BMVIT

Anhang: Übersicht über die bewilligten Hubschrauberlandeplätze für Rettungsflüge in Salzburg und Tirol von 2000 bis 2010

Land	Standort	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Land Salzburg	Salzburg Flughafen												
	St. Johann im Pongau, Urteubing												
	Zell am See												
	Krankenhaus Schwarzach												
	Landeskrankenhaus Salzburg Universitätsklinik												
	Unfallkrankenhaus Salzburg												
	Saalbach/Hinterglemm												
	Saalbach/Hinterglemm												
	Krankenhaus Zell am See												
	Krankenhaus Tamsweg												
	Krankenhaus Hallein												
	Krankenhaus Oberndorf												
	Christian Doppler Klinik Salzburg												
	Bad Hofgastein/Vorderschnee-/Angertal												
Untertauern/Bereich Obertauern													
Bramsberg													
St. Johann im Pongau, Reimbach													
Land Tirol	Innsbruck												
	Lienz / Nikolsdorf												
	Kitzbühel												
	Zams												
	Untertankampfen/Kulfstein												
	Kaltenbach												
	Karres												
	Bezirkskrankenhaus Reutte												
	Matrei in Osttirol												
	Söllten												
	St. Anton												
	Tux/Prinztal												
	Waldring												
	Ischgl/Isleipe												
	Hochgurgl/Obergurgl												
	Bezirkskrankenhaus Schwarz												
	Bezirkskrankenhaus Kufstein												
	Landeskrankenhaus Hall in Tirol												
	Bezirkskrankenhaus St. Johann												
	Landeskrankenhaus Universitätsklinik Innsbruck												
	Krankenhaus Zams												
	Bezirkskrankenhaus Lienz												
	Mayrhofen												
	Feuerwehrschule Telfs												
	Zugspitzearena Ehrwald												
	Stubai / Felbeson												

Quellen: Land Salzburg, Land Tirol und ausgewählte Bezirksverwaltungsbehörden, Darstellung des RH

Anmerkung zum Standort Hinterglemm: Ein Flugrettungsunternehmen erhielt für die Wintersaison 2004/2005 erstmals eine befristete Außenabflug- und -landebewilligung, die bis zum Ablauf der Wintersaison 2007/2008 mehrfach verlängert wurde. Für die Wintersaison 2009/2010 hatte der Unternehmer neuerlich eine befristete Außenabflug- und -landebewilligung. Ab 2008 erhielt der Betreiber des Zivilflugplatzes Hinterglemm eine befristete und ab Jänner 2010 eine unbefristete Zivilflugplatzbewilligung für den Hubschrauberlandeplatz Hinterglemm.





Bericht des Rechnungshofes

Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten



Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis	135
Abkürzungsverzeichnis	137

BMVIT

**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Verkehr, Innovation und Technologie**
**Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen-
und Bahnbauprojekten**

KURZFASSUNG	139
Prüfungsablauf und -gegenstand	154
Erhebungs- und Beurteilungssystematik	155
Vergleichende Darstellung der Systeme	157
Schlüsselfaktoren des Anti-Claimmanagement	157
Vier-Augen-Prinzip in den Prozessen Vergabe, Leistungs- änderung, Abrechnung	158
Leistungsänderungen: Prüf- und Genehmigungswertgrenzen, Saldierungsregelungen sowie Bearbeitungs- und Genehmi- gungsfristen	172
Analyse von Abweichungen bei der Abrechnung: Soll-Ist-Vergleiche	182
Sonstige Feststellung	186
Umsetzung in der Praxis	187
Planung	187
Vergabe	196
Bauabwicklung und Abrechnung	198

Inhalt



Korruptionsprävention	219
Feststellungen zu Einzelprojekten	234
Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft (ASFINAG)	234
ÖBB-Infrastruktur AG	242
Land Niederösterreich	251
Land Oberösterreich	260
Land Steiermark	268
Stadt Wien – MA 28, Straßenverwaltung und Straßenbau	279
Stadt Wien – MA 29, Brückenbau und Grundbau	283
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen	287
ANHANG	
Entscheidungsträger der überprüften Unternehmungen	297

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Wesentliche Themen- und Fragestellungen im Zusammenhang mit Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung	155
Tabelle 2:	Soll-Ist-Vergleiche bei der Abrechnung laut Regelwerken	183
Tabelle 3:	Übersicht überprüfte Projekte	187
Tabelle 4:	Gründe für Abweichungen von ausgeschriebenen Mengen	188
Tabelle 5:	Ausschreibung und Vergabepraxis	196
Tabelle 6:	Soll-Ist-Vergleiche	200
Tabelle 7:	Verträge mit der externen Örtlichen Bauaufsicht	203
Tabelle 8:	Einhaltung der Regelwerke	205
Tabelle 9:	Überwachung durch den Bauherrn	207
Tabelle 10:	Leistungsänderungen – inhaltliche Prüfungen	210
Tabelle 11:	Interne Kontrollsysteme – Verantwortungstrennung	216
Tabelle 12:	Schadloshaltung des Bauherrn	218
Tabelle 13:	Befangenheit und persönliche Naheverhältnisse	220
Tabelle 14:	Nebenbeschäftigung	222
Tabelle 15:	Personalakt, Gewährleistung Vertraulichkeit	226
Tabelle 16:	Verhaltensrichtlinien	227
Tabelle 17:	Interne Anlaufstelle	230
Tabelle 18:	Regelungen bei Fehlverhalten	232
Tabelle 19:	Kenndaten Auftrag A 2 Süd Autobahn Sanierung Betonfelder km 356,17 bis km 380,00	234

Tabellen



Tabelle 20:	Kenndaten Auftrag Niklasdorftunnel _____	238
Tabelle 21:	Umsetzung Leistungsverzeichnis _____	239
Tabelle 22:	Zusatzangebote _____	241
Tabelle 23:	Kenndaten Projekt Bahnkörper Pottendorferlinie; Altmannsdorf-Inzersdorf _____	242
Tabelle 24:	Kenndaten Auftrag Abbrucharbeiten der Hoch- bauten Matzleinsdorferplatz _____	247
Tabelle 25:	Kenndaten B 6 Umfahrung Eichenbrunn _____	251
Tabelle 26:	Kenndaten A 22.U04, A 22 Donauuferautobahn km 25,366, Neubau Anschlussstelle Stockerau Ost, Bezirk Korneuburg _____	257
Tabelle 27:	Umsetzung Leistungsverzeichnis _____	258
Tabelle 28:	Zusatzleistungen _____	259
Tabelle 29:	Kenndaten B 140, Tunnel Grünburg _____	261
Tabelle 30:	Kenndaten L 563 Traunufer Straße _____	266
Tabelle 31:	Kenndaten B 064, Seilsperrn Weizklamm _____	268
Tabelle 32:	Kenndaten L 333 Unterführung Alte Poststraße _____	274
Tabelle 33:	Aushubpositionen _____	277
Tabelle 34:	Kenndaten Radweg Linke Wienzeile bis Mittelgasse _____	279
Tabelle 35:	Kenndaten „Skywalk“ _____	284

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

AG	Aktiengesellschaft
ASFINAG	Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft
BKA	Bundeskanzleramt
BVergG	Bundesvergabegesetz
bzw.	beziehungsweise
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
ff.	folgende
gem.	gemäß
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
Herg.	Herausgeber
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
inkl.	inklusive
IT	Informationstechnologie
K-Blatt	Kalkulationsblatt
kg	Kilogramm
km	Kilometer
lt.	laut
MA	Magistratsabteilung
max.	maximal
Mill.	Million(en)
m	Meter
m ²	Quadratmeter
m ³	Kubikmeter
ÖBB	Österreichische Bundesbahnen
Pkt.	Punkt

Abkürzungen



rd.	rund
RH	Rechnungshof
RVS	Richtlinien und Vorschriften für das Straßenwesen
S.	Seite(n)
SR	Schlussrechnung
TZ	Textzahl(en)
udgl.	und dergleichen
ugl.	ungleiche
USt	Umsatzsteuer
usw.	und so weiter
vgl.	vergleiche
ZA	Zusatzangebot(e)
z.B.	zum Beispiel

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie

Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten

Die überprüften öffentlichen Bauherren setzten ihre Maßnahmen zur Abwehr unberechtigter Vergütungsansprüche der Auftragnehmer (so genanntes Anti-Claimmanagement) bei den überprüften Bauprojekten zum Teil mangelhaft um. Bei diesen Projekten führte dies zu finanziellen Nachteilen für die betroffenen Bauherren von insgesamt rd. 620.000 EUR. Vor allem die bauherrnseitige Prüfung und Abwicklung von Zusatzangeboten und -aufträgen sowie der damit zusammenhängenden Mehrkostenforderungen der Auftragnehmer wies Schwächen auf.

Wiewohl die Bedeutung der Korruptionsprävention den Bauherren weithin bewusst war, bestand auf Maßnahmenebene in einigen Fällen noch Verbesserungspotenzial.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Prüfungsziel war die Erfassung und Beurteilung der Organisationsmodelle, Regeln und Abläufe hinsichtlich des Anti-Claimmanagements¹ und der Vermeidung von Korruption bei sechs öffentlichen Bauherren (ASFINAG Bau Management GmbH, ÖBB-Infrastruktur AG, Ämter der Niederösterreichischen, der Oberösterreichischen und der Steiermärkischen Landesregierung und Magistratsdirektion der Stadt Wien). (TZ 1)

Die Auswahl der überprüften Objekte erfolgte mit dem Ziel, hohes Claimrisiko zu erfassen. Sie dienen als Beispiel für die Umsetzung der Anti-Claimmanagement-Systeme der ausgewählten öffentlichen Bauherren in die Praxis. Der RH überprüfte zudem die praktische Umsetzung der in den Regelwerken festgelegten Prozesse sowie die

¹ Das Anti-Claimmanagement bezeichnet die vertragskonforme Prüfung und Abwicklung von Auftragnehmer-Nachträgen sowie die Abwehr unberechtigter Vergütungsansprüche durch den Auftragnehmer. Zu Maßnahmen des Anti-Claimmanagements siehe RH, Reihe Bund 2006/12 S. 59 ff.

Kurzfassung

Schlüsselfaktoren des Anti-Claimmanagements

Wahrnehmung der Funktionen und Verantwortlichkeiten unter dem Gesichtspunkt des Anti-Claimmanagements und der Vermeidung von Korruptionsrisiken bei der Planung, Vergabe sowie Bauabwicklung und Abrechnung einzelner Projekte. (TZ 21)

Der RH beurteilte die öffentlichen Bauherren und ihre für die Bauabwicklung festgelegten Prozesse, Funktionen und Verantwortlichkeiten anhand folgender Schlüsselfaktoren, die für die Erkennung, Bearbeitung und Abwehr von Claims der Auftragnehmer besonders bedeutsam sind und ihrerseits die Teil-Prozesse der Abwicklung von Bauvorhaben („Planung“, „Vergabe“, „Leistungsänderung“ und „Abrechnung“) kennzeichnen:

- Vier-Augen-Prinzip,
- Genehmigungsregeln,
- Wertgrenzen für Zuständigkeiten bei Vertragsänderungen,
- Regelungen zur Gegenrechnung entfallener Leistungen bei der Beauftragung von Zusatzleistungen in Bezug auf Wertgrenzen für deren Genehmigung (Saldierung),
- Fristen für die Abwicklung von Vertragsänderungen (Zusatzleistungen) sowie
- Analyse von Abweichungen bei der Abrechnung durch Soll-Ist-Vergleiche. (TZ 4)

Jeder dieser Schlüsselfaktoren kann bei mehreren der genannten Teil-Prozesse der Abwicklung von Bauvorhaben für wirkungsvolles Anti-Claiming bedeutsam sein. (TZ 4)

Vier-Augen-Prinzip in den Prozessen Vergabe, Leistungsänderung, Abrechnung

Das Vier-Augen-Prinzip in Regelwerken und seine Umsetzung in der Baupraxis sind aus Sicht des Anti-Claimmanagements bedeutend, weil das Vier-Augen-Prinzip sicherstellen soll, dass durch einen zweiten Funktionsträger (im Folgenden auch „zweites Augenpaar“) eventuelle Fehler oder Mängel aufgedeckt werden, die bei der Erstprüfung nicht erkannt wurden. Aus Sicht der Korruptionsprävention soll es verhindern, dass einzelne Mitarbeiter die Mög-

**Anti-Claimmanagement und Korruptions-
bekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten**

lichkeit haben, dolose Handlungen zu setzen. Dadurch kann das Risiko von wirtschaftlichen Schäden für die Organisationen verringert werden. (TZ 5)

Die Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft (ASFINAG) setzte sich mit den Herausforderungen des Anti-Claimmanagements analytisch auseinander. Die bei ihr vorgefundene Form des Prozessmanagements war geeignet. Sie verwendete für die Beschreibung, Darstellung und Verwaltung ihrer Prozesse eine Prozessmanagement-Software. Mit den definierten Wertgrenzen bei Vergaben bzw. Zusatzaufträgen in Kombination mit den auszufüllenden Checklisten und Arbeitsanweisungen war ein durchgängiges Vier-Augen-Prinzip in diesen Prozessen vorgesehen. Es fehlten allerdings inhaltliche Vorgaben zur Erfüllung des Vier-Augen-Prinzips bei Leistungsänderungen. Ein Sub-Prozess wurde von Projektbeteiligten der ASFINAG (richtigerweise) anders gelebt, als im Ablaufdiagramm dargestellt. (TZ 6)

Die Vorgaben der ÖBB-Infrastruktur AG für die Regelungen der Prozesse waren geeignet. Sie verwendete in geeigneter Weise eine Projektmanagement-Software und regelte ihre Prozesse in Verfahrensanweisungen, Arbeitsanweisungen und Aufgabenbeschreibungen. Bei den wesentlichen Schritten berücksichtigte sie das Vier-Augen-Prinzip. Ablaufdiagramme zeigten die Prozessschritte und Zuständigkeiten. Einzelne Regelungen in der Verfahrensanweisung waren widersprüchlich und in Teilbereichen (Bestbieterermittlung, Prüfung von Zusatzangeboten) war die inhaltliche Prüfung gemäß dem Vier-Augen-Prinzip nicht sichergestellt. (TZ 7)

Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, Gruppe Straße, regelte seine Prozesse in „Durchführungsbestimmungen“ mit Checklisten und standardisierten Mustervorlagen in grundsätzlich geeigneter Weise. Eine Visualisierung (grafische Aufbereitung) zu den einzelnen Prozessen fehlte allerdings. Bei der „Rechnungsprüfung“ war das Vier-Augen-Prinzip nicht festgelegt; bei der Prüfung von Zusatzaufträgen fehlten inhaltliche Vorgaben zur Erfüllung des Vier-Augen-Prinzips. (TZ 8)

Die Regelungen des Amtes der Oberösterreichischen Landesregierung waren prinzipiell geeignet. Es regelte die Prozesse unterschiedlich je Abteilung und stellte Genehmigungsbefugnisse sowie Aktenläufe tabellarisch dar. Ablaufdiagramme zu einzelnen Prozessen lagen nicht vor. Bei den wesentlichen Prüfschritten war ein Vier-Augen-Prinzip vorgesehen, jedoch fehlten Angaben zum Maßstab der inhaltlichen Prüfung durch die Beteiligten. Im Amt der Ober-

Kurzfassung

österreichischen Landesregierung war eine zentrale Stelle zur Angebotsabwicklung eingerichtet. Sie wurde von den Abteilungen in unterschiedlichem Umfang genutzt. Regelungen über die Zuständigkeiten der im Vergabeprozess Beteiligten fehlten; die Angebotsabwicklung wurde von den Abteilungen unterschiedlich gehandhabt. Der RH hielt generell fest, dass zur Erfüllung des Vier-Augen-Prinzips das zweite Augenpaar zumindest die Nachweisführung der Berechtigung eines Zusatzangebots „dem Grunde und der Höhe nach“ zu prüfen und zu bestätigen hat. (TZ 9)

Die Regelungen des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung waren nicht zweckmäßig, weil wesentliche Prozessschritte in einer Vielzahl von Regelwerken und weiteren Unterlagen – teils unterschiedlich – geregelt waren. Das Amt der Steiermärkischen Landesregierung hat jedoch ein Projekt zur „Optimierung der Projektabwicklung im Bereich der Landesstraßenplanung und des Landesstraßenbaus“ gestartet. Die Abwicklung der Vergaben erfolgte zentral; in den Prozessregelungen dazu fehlten aber Angaben zum Vier-Augen-Prinzip. Auch zur Prüfung von Teil- und Schlussrechnungen fehlten bei einigen Prozessregelungen inhaltliche Vorgaben. In den Regelwerken fanden sich zum Teil unklare bzw. widersprüchliche Definitionen zur Prüfung von Zusatzangeboten und Unklarheiten über die Zuständigkeiten der prüfenden Stellen. (TZ 10)

Die beiden Magistratsabteilungen der Stadt Wien (MA 28 – Straßenverwaltung und Straßenbau, MA 29 – Brückenbau und Grundbau) stellten ihre Prozesse zur Vergabe, zur Abrechnungsprüfung und zur Nachtragsbearbeitung in grundsätzlich zweckmäßiger Weise grafisch dar. Es waren darin auch Verweise auf Checklisten, Arbeitsanweisungen und Verfahrensanweisungen enthalten; Verweise auf Dienstanweisungen fehlten. Sämtliche überprüfte Prozesse berücksichtigten das Vier-Augen-Prinzip. (TZ 11)

Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten

Leistungsänderungen: Prüf- und Genehmigungswertgrenzen, Saldierungsregelungen sowie Bearbeitungs- und Genehmigungsfristen

Bei Vertragsänderungen ist es für die Sicherung der Interessen des Bauherrn von Bedeutung, ob Prüf- und Genehmigungswertgrenzen für die Zuständigkeiten der unterschiedlichen Projektbeteiligten vorgesehen sind, ob und wie die hierarchische Einbindung geregelt ist, ob Saldierungsregelungen bei Leistungsänderungen bestehen und Bearbeitungs- bzw. Genehmigungsfristen, insbesondere Bearbeitungsfristen für die an der Prüfung Beteiligten, vorgegeben sind. (TZ 12)

Die ASFINAG regelte die Prüf- und Genehmigungswertgrenzen sowie weitere Genehmigungsregeln bei Vertragsänderungen in zweckmäßiger Weise. Die unternehmensinterne Unterschriftenregelung sah je nach Auftragshöhe gestaffelte Zuständigkeiten für die Freigabe vor. Bei Leistungsänderungen wurden entfallene Leistungen mit zusätzlich notwendigen Leistungen nicht saldiert. Melde- bzw. Bearbeitungsfristen wurden gemäß ÖNORM B 2118 vorgegeben. (TZ 13)

Die ÖBB-Infrastruktur AG regelte Prüf- und Genehmigungswertgrenzen sowie weitere Genehmigungsregeln von Vertragsänderungen in geeigneter Weise über das Integrierte Management-System. Im Zuge der Prüfung von Leistungsänderungen wurde zur Ermittlung der Wertgrenzen nicht saldiert, bei der Ermittlung der neuen Bestellsumme (Zusatzauftrag) wurde saldiert. Genehmigungsfristen ergaben sich im Wesentlichen aus der Anwendung der ÖNORM B 2118; für bestimmte Prüfschritte gibt der Projektleiter Termine unter Berücksichtigung der projektbezogenen Umstände vor. (TZ 14)

Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, Straßenbaudirektion, regelte Wertgrenzen und Genehmigungsregelungen bei Vertragsänderungen in den im Jahr 2010 genehmigten Durchführungsbestimmungen und über Normerlässe. Ob bei Leistungsänderungen die Kosten der entfallenen Leistungen mit zusätzlich notwendigen Leistungen zu saldieren sind, war nicht geregelt. Ebenso wenig bestanden Vorgaben betreffend Genehmigungsfristen bei Vertragsänderungen. (TZ 15)

Im Amt der Oberösterreichischen Landesregierung fehlten für die zuständigen Abteilungen einheitliche Regelungen betreffend Wertgrenzen bei Vertragsänderungen. Die Regelwerke enthielten keine Vorgaben betreffend Genehmigungsfristen bei der Prüfung von Zusatzangeboten und ob bei Leistungsänderungen zu saldieren war.

Kurzfassung

Zusatzangebote wurden allerdings im Normalfall innerhalb von drei Wochen beauftragt. (TZ 16)

Das Amt der Steiermärkischen Landesregierung definierte Wertgrenzen bei Vertragsänderungen zum Teil nicht eindeutig. Es bestanden Regelungen zur Saldierung von Zusatzleistungen in Teilbereichen; Vorgaben für an der Prüfung von Zusatzaufträgen beteiligte Stellen zur Bearbeitungsdauer von Zusatzangeboten sah das Land Steiermark nicht vor. Den Zielsetzungen des Anti-Claimmanagements wurde nicht hinreichend Rechnung getragen. (TZ 17)

Die Prozesse und Regelwerke der MA 28 und MA 29 der Stadt Wien definierten die Wertgrenze bei Vertragsänderungen, ab der eine Preisprüfungskommission mitzubefassen war. Sie enthielten keine Vorgaben, ob bei Leistungsänderungen die Kosten der entfallenen Leistungen mit zusätzlich notwendigen Leistungen zu saldieren waren; hiedurch wurde den Zielsetzungen des Anti-Claimmanagements nicht vollständig Rechnung getragen. Die internen Prozesse sahen vor, dass die Preisprüfungskommission ehestens, jedoch binnen Monatsfrist zu befassen war. (TZ 18)

Analyse von Abweichungen bei der Abrechnung: Soll-Ist-Vergleiche

Soll-Ist-Vergleiche von Mengen und Kosten dienen als Unterstützung bei der Abrechnungskontrolle und als Steuerungsinstrument während der Projekt- und Vertragsabwicklung. Entscheidend ist, ob die ausgewählten öffentlichen Bauherrn Soll-Ist-Vergleiche in ihren Regelwerken während der Ausführungsphase bei der Prüfung von Teilrechnungen sowie bei Projektabschluss im Zuge der Prüfung der Schlussrechnung vorsahen. Eine zeitnahe Kostenverfolgung und diesbezügliche Informationsweitergabe ist von grundsätzlicher Bedeutung, um der Projektsteuerung die Möglichkeit zu eröffnen, rechtzeitig kostendämpfend im Sinne der Ziele des Anti-Claimmanagements einzugreifen (z.B. durch die Anordnung alternativer Ausführungen, um Mengenerhöhungen bei Positionen mit spekulativ hohen Preisen zu vermeiden). (TZ 19)

Die ASFINAG, die ÖBB-Infrastruktur AG und die MA 28 der Stadt Wien führten Soll-Ist-Vergleiche sowohl laufend als auch im Zuge des Projektabschlusses durch. Positiv war insbesondere, dass dabei – ebenso wie beim Land Oberösterreich – Mengenerhöhungen im Zuge des Projektabschlusses zu begründen waren.

Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten

Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung führte keine laufenden Soll-Ist-Vergleiche durch und erstellte auch interne Projektabschlussberichte prinzipiell erst nach der Überweisung der Schlussrechnungssumme.

Das Amt der Oberösterreichischen Landesregierung sah bei der Erstellung eines Projektabschlussberichts unterschiedliche Regelungen in den Abteilungen vor, begründete aber, ebenso wie die ÖBB-Infrastruktur AG und die MA 28 der Stadt Wien, Mengenabweichungen im Zuge des Projektabschlusses.

Das Amt der Steiermärkischen Landesregierung und die MA 29 der Stadt Wien führten weder laufend noch anlässlich des Projektabschlusses Soll-Ist-Vergleiche durch, überarbeiteten ihre Prozesse jedoch noch während der Gebarungsüberprüfung des RH an Ort und Stelle. (TZ 19)

Die Abteilungen des Amtes der Oberösterreichischen Landesregierung legten ihren Prüfgutachten zu den Angebotsprüfungen unterschiedliche Vorgaben zugrunde. (TZ 20)

Umsetzung in der Praxis

Eine ausgereifte Planung, das Vorhandensein aller erforderlichen behördlichen Genehmigungen sowie widerspruchsfreier Ausschreibungs- und Vertragsgrundlagen, die die Leistungen umfassend und genau beschreiben, verringern die Wahrscheinlichkeit, dass Leistungsänderungen erforderlich werden. Diese Gegebenheiten sind damit Basis für ein erfolgreiches Anti-Claimmanagement. Aufklärungsgespräche in Form von Standarderläuterungen erscheinen nicht geeignet, Angebotsmängel zu beseitigen; große Differenzen zwischen geschätzter und tatsächlicher Angebotssumme erfordern differenzierte, tiefgehende Aufklärungsgespräche. (TZ 22, 23)

Zur Beurteilung der Planungsqualität – insbesondere der Qualität der Leistungsverzeichnisse – dient der Vergleich von ausgeschriebenen und (schluss-)abgerechneten Leistungsverzeichnis-Mengen bei den einzelnen überprüften Projekten. Insgesamt waren bei allen überprüften Projekten Mängel in der Planung oder deren Umsetzung in der Ausschreibung festzustellen, die Gründe für spätere Mengenabweichungen waren unterschiedlich (TZ 23):

Kurzfassung**(1) Defizite in der Qualität der Ausschreibungsunterlagen**

- Fehler im Leistungsverzeichnis und die spekulative Angebotskalkulation des Auftragnehmers führten zu einer Umreihung der Bieter und zu einem finanziellen Nachteil für den Auftragnehmer (siehe TZ 64).
- Mängel bei der Massenberechnung des Planers, falsche Annahmen zum Fahrbahnaufbau und Zeitdruck bei der Vorbereitung der Ausschreibung führten zu erheblichen Mengenverschiebungen und -mehrun gen zwischen Ausschreibung und Abrechnung (siehe TZ 98).
- Abweichungen zwischen den ausgeschriebenen bzw. vertraglich vereinbarten Positionsmengen und der Schlussrechnung waren auf massive Mängel in der Planung zurückzuführen (siehe TZ 103).
- Der Planungsablauf führte dazu, dass Leistungen doppelt erbracht wurden (siehe TZ 84).
- Nach Unterzeichnung des Bauvertrags vorgenommene Änderungen des Bau-Solls wirkten sich zum Nachteil des Auftraggebers aus, weil dem Auftragnehmer dadurch eine Möglichkeit zur Optimierung seiner Kostensituation gegeben wurde (siehe TZ 103).
- Die vom Auftraggeber gewählte planliche Darstellung ermöglichte keine eindeutige Definition der zu erbringenden Leistungen (siehe TZ 58).
- Unsichere Bestandsdaten führten zu Massenmehrun gen (siehe TZ 45).
- Kostenschätzungen enthielten Mengenreserven für eine etwaige Verlängerung des Sanierungsprojekts; dies verfälschte die geschätzten Kosten und beschränkte die Steuerungswirkung (siehe TZ 80).
- Aufgrund fehlender Vorbereitung berücksichtigten die Ausschreibungsunterlagen das hohe Risiko der Kontaminierung des Bau-feldes mit Kampfmitteln nicht (siehe TZ 92).

Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten

- Leistungsverzeichnisse bauten überwiegend auf Pauschalpositionen auf; es wurden keine Massenermittlungen durchgeführt (siehe TZ 58).
- Aufgrund einer unzureichenden Prüfung des Leistungsverzeichnisses fielen Massenfehler bei einer Plausibilitätsprüfung nicht auf (siehe TZ 64).
- In Folge einer nicht sinnvollen generellen technischen Beschränkung begab sich der Auftragnehmer der Chance, einen niedrigeren Einheitspreis zu erzielen (siehe TZ 45).
- Ausschreibungsmängel führten zu auffallenden Mengenmehrungen (siehe TZ 72).
- Erst während der Bauphase entdeckte massive Schäden führten zu wesentlichen Änderungen der ausgeschriebenen Positionen des Leistungsverzeichnisses (siehe TZ 49).
- Ungenaue Leistungsverzeichnisse führten dazu, dass Leistungen mit deutlicher Überschreitung der Auftragssumme durch Zusatzleistungen zur Ausführung gelangten, deutliche Anteile der ausgeschriebenen Positionen des Leistungsverzeichnisses hingegen nicht ausgeschrieben wurden und andere Positionen eine stille Massenreserve darstellten (siehe TZ 49).

(2) Defizite in der Qualität der Vergabeverfahren

Hinsichtlich der Qualität der Vergabeverfahren waren Mängel bei der Dokumentation festzustellen. Die Wahl des Vergabeverfahrens bei Projekten des Amtes der Oberösterreichischen sowie der Steiermärkischen Landesregierung entsprach nicht dem Bundesvergabegesetz. (TZ 24)

(3) Qualität der Bauabwicklung und -abrechnung

Im Zuge der Bauabwicklung und -abrechnung zeigten sich Defizite beim Umgang mit Abweichungen vom Bau-Soll im Zuge der Abrechnungsprüfung (Soll-Ist-Vergleiche) und bei Leistungsänderungen im Zuge der Prüfung von Zusatzangeboten (Änderungsmanagement). Bei der Prüfung der Zusatzangebote und der Abwicklung von Abrechnungsvereinbarungen ist von Bedeutung, ob die Prüfung auf Grundlage der Preisbasis des Hauptvertrags durchge-

Kurzfassung

führt wurde, Kalkulationsgrundlagen vorlagen, diese bei der Prüfung berücksichtigt wurden, Abrechnungsvereinbarungen abgeschlossen wurden und ob das Volumen gerechtfertigt war. (TZ 30)

Abweichungen der ausgeführten Mengen von den ausgeschriebenen dienen als Indikator für mögliche Spekulationspotenziale und bedürfen einer besonderen Analyse sowie wirkungsvoller Anti-Claimingmaßnahmen durch den Bauherrn. (TZ 26)

Im Einzelnen zeigten sich folgende Mängel bei Soll-Ist-Vergleichen, bei der Einhaltung der Regelwerke, bei der Überwachung durch den Bauherrn, bei der Prüfung von Leistungsänderungen, bei der Bearbeitungsdauer von Zusatzangeboten und bei der Unterlagenübergabe:

- Sowohl die laufenden Soll-Ist-Vergleiche als auch jene im Zuge des Projektabschlusses waren bei einem Projekt der ÖBB-Infrastruktur AG mangelhaft. Bei einem Projekt verzichtete sie aufgrund schwieriger Verhandlungen zu Nachtragsforderungen auf einen endgültigen Projektabschlussbericht. Das Amt der Oberösterreichischen Landesregierung überband – trotz fehlender Vorgaben in den Regelwerken – ebenso wie die MA 29 der Stadt Wien bei einem Projekt der externen Örtlichen Bauaufsicht die Erstellung von laufenden Soll-Ist-Vergleichen. In beiden Fällen lagen Begründungen zu Mengenabweichungen nicht vor. (TZ 26)
- Flächendeckend fehlende Vorgaben in den internen Regelwerken zu Bearbeitungsdauer, Vier-Augen-Prinzip, inhaltliche Prüfung und Qualität der Prüfung von Zusatzaufträgen führten dazu, dass in der Praxis auch keine Regelungen mit Externen zu diesen Themen getroffen waren. Einzige Ausnahme war das Projekt Tunnel Grünburg des Amtes der Oberösterreichischen Landesregierung; hier wurden mit der externen Örtlichen Bauaufsicht Regelungen zur Bearbeitungsdauer von Zusatzangeboten vereinbart. Die inhaltliche Prüfung der Zusatzaufträge wurde in unterschiedlicher Qualität wahrgenommen. In der Praxis traten Mängel bei der Prüfung von Leistungsänderungen auf, weil die Preisangemessenheit von Zusatzangeboten nicht ausreichend begründet und dokumentiert war, Kostenvorteile nicht in ausreichendem Umfang an den Bauherrn weitergegeben und Leistungsänderungen anerkannt wurden, ohne sie ausreichend durch eigene Erhebungen zu plausibilisieren. (TZ 28)
- Die Verantwortung des Bauherrn in Wahrnehmung seiner Bauherrnfunktion, die Leistungen seiner Auftragnehmer zu überwa-

Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten

chen und einzufordern, wurde von den Ländern Niederösterreich und Oberösterreich nicht bzw. nicht ausreichend wahrgenommen. (TZ 29)

- Die Örtliche Bauaufsicht bestätigte wohl die Angemessenheit der Preise von Zusatzaufträgen, prüfte bzw. begründete diese aber nicht näher, Abrechnungsvereinbarungen wurden in beträchtlicher Höhe entgegen den internen Bestimmungen abgeschlossen, unangemessen niedrige Preisabzüge für Ausführungsänderungen gewährt und Preisplausibilisierungen nicht durchgeführt; außerdem fehlten Kalkulationsblätter zum Hauptangebot, die für die Überprüfung der Zusatzangebote unverzichtbar gewesen wären. (TZ 30)
- Die Bearbeitungsdauer der Zusatzangebote variierte bei den überprüften Projekten, unabhängig davon, ob Vorgaben zur Bearbeitungsdauer bestanden. (TZ 31)
- Unterlagen aus dem Ausschreibungs- und Vergabeprozess, die wesentliche Informationen für die spätere Abwicklung und Abrechnung eines Projekts enthielten, standen zu Baubeginn nicht allen Projektbeteiligten zur Verfügung. (TZ 32)

Positiv hervorzuheben ist, dass

- wesentliche Funktionen in der Projektabwicklung (Planung, Örtliche Bauaufsicht, Begleitende Kontrolle) – gemäß den Grundsätzen interner Kontrolle – getrennt beauftragt bzw. wahrgenommen wurden (TZ 33) und
- alle überprüften öffentlichen Bauherren in den Verträgen mit der externen Örtlichen Bauaufsicht die internen Vorgaben gemäß ihren Regelwerken berücksichtigten. (TZ 27)

Bei Mängeln oder Schlechtleistung von Dritten (z.B. Planer, Örtliche Bauaufsicht) wurden in vier Fällen Honorarabzüge durchgeführt; das Land Niederösterreich verzichtete in einem Fall auf die Schadloshaltung. Das Amt der Steiermärkischen Landesregierung verzichtete generell darauf, sich an Dritten schadlos zu halten. (TZ 34)

Korruptionsprävention

Bei der ÖBB-Infrastruktur AG und bei der ASFINAG bestand die Verpflichtung, persönliche Naheverhältnisse, die dienstliche Interessen berühren können, zu melden. Bei den anderen ausgewählten öffentlichen Bauherrn hatten sich Mitarbeiter im Falle einer aktuellen Befangenheit der Dienstausbübung zu enthalten. (TZ 36)

Alle ausgewählten öffentlichen Bauherrn sahen Regelungen zur Meldung oder Genehmigung von Nebenbeschäftigung vor. Das Land Oberösterreich definierte in ausführlichen Beschreibungen die Regelungen zum Thema Nebenbeschäftigung als transparente Entscheidungshilfe. (TZ 37)

Die ausgewählten öffentlichen Bauherrn bewahrten die Personalakten zwar unterschiedlich, jedoch dem Grundsatz der Vertraulichkeit entsprechend, auf. (TZ 38)

Mit Ausnahme des Landes Steiermark hatten alle ausgewählten öffentlichen Bauherrn Verhaltensrichtlinien definiert. Die ASFINAG definierte in ihrem Kodex bauspezifische Verhaltensrichtlinien und setzte sich in einem spezifischen Bericht mit den Hintergründen der Korruption, konkreten Problemfällen und Gegenstrategien auseinander. (TZ 40)

Eine (Korruptions-)Hotline bietet aus Sicht des RH das höchste Maß an Vertrauensschutz für die Mitarbeiter, die kritische Informationen an die Organisation herantragen wollen. Lediglich die Stadt Wien verfügte über eine Hotline für Fragen zu Korruption, welche auch als Anlaufstelle für die Meldung von Fehlverhalten gedacht war. (TZ 41)

Die Regelungen und Maßnahmen der ausgewählten öffentlichen Bauherrn bei Fehlverhalten von Mitarbeitern orientierten sich an geltenden dienst- und arbeitsrechtlichen Vorschriften bzw. Gesetzen. (TZ 42)

Folgende Themenkreise und Fragestellungen sind besonders bedeutsam für den Erfolg von Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung (TZ 2):

Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten

Wesentliche Themen- und Fragestellungen im Zusammenhang mit Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung		
Thema	Projektphase	Fragestellung
Vier-Augen-Prinzip	Vergabe, Abrechnung, Leistungsänderung	Wie waren die Schritte des Bauprozesses geregelt?
		Wie waren die Funktionen, Verantwortlichkeiten und deren Abgrenzung definiert?
		Bestanden inhaltliche Vorgaben für das Vier-Augen-Prinzip?
		War sichergestellt, dass durch ein zweites Augenpaar Fehler, die bei der Erstprüfung nicht erkannt wurden, aufgedeckt werden?
Leistungsänderungen: Prüf- und Genehmigungswertgrenzen, Saldierungsregelungen sowie Bearbeitungs- und Genehmigungsfristen	Bauabwicklung	Waren Wertgrenzen für die Zuständigkeiten der unterschiedlichen Projektbeteiligten hinsichtlich der Prüfung und Genehmigung von Leistungsänderungen festgelegt?
		War es zulässig, bei Leistungsänderungen die neuen Leistungen mit etwaig wegfallenden Leistungen zu saldieren?
		Waren Fristen für die Bearbeitung/Prüfung bzw. die Genehmigung von Zusatzaufträgen festgelegt?
		Wurden die internen Vorgaben in Verträgen mit der externen örtlichen Bauaufsicht umgesetzt?
		Wurde die Leistungserbringung externer Konsultanten durch die Bauherren überwacht?
		Wurden die Regelungen in der Praxis eingehalten?
		Wie erfolgte die inhaltliche Prüfung von Leistungsänderungen?
Analyse von Abweichungen bei der Abrechnung: Soll-Ist-Vergleiche	Bauabwicklung, Abrechnung	Wurden bei der Prüfung von Teilrechnungen Soll-Ist-Vergleiche der abgerechneten Mengen und Kosten angestellt?
		Waren Soll-Ist-Vergleiche bei Projektabschluss im Zuge der Prüfung der Schlussrechnung vorgesehen?

Fortsetzung: Wesentliche Themen- und Fragestellungen im Zusammenhang mit Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung		
Thema	Projektphase	Fragestellung
Qualität der Ausschreibungsunterlagen	Planung, Vergabe	Welche Mängel waren im Planungsprozess festzustellen?
		Welche Mängel wiesen die den Ausschreibungen zugrunde gelegten Leistungsverzeichnisse auf?
		Was waren die Ursachen für Mengenänderungen im Vergleich der ausgeschriebenen zu den abgerechneten Leistungen?
Vergabeverfahren	Vergabe	Wurden die gesetzlichen sowie die internen Vorgaben betreffend die Vergabe eingehalten?
Interne Kontrollsysteme	Planung, Bauabwicklung	Wurden wesentliche Funktionen in der Projektabwicklung getrennt beauftragt bzw. wahrgenommen?
		Hielten sich die Bauherrn bei Mängeln oder Schlechtleistungen an den externen Beauftragten schadlos?
Korruptionsprävention	Planung, Vergabe, Bauabwicklung, Abrechnung	Wie regelten die ausgewählten öffentlichen Bauherrn die Bedingungen und Meldepflichten für Befangenheit und persönliche Naheverhältnisse ihrer Mitarbeiter?
		Wie war die Ausübung von Nebenbeschäftigungen geregelt?
		Lag ein Verhaltenskodex – im Besonderen für die Abwicklung von Bauprojekten – vor?
		Wo und in welcher Weise konnte Fehlverhalten gemeldet werden?

Quelle: RH



Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten

Kenndaten der überprüften öffentlichen Bauherrn	
Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft Unternehmensgegenstand:	Finanzierung, Planung, Bau und Erhaltung der bemauteten Bundesstraßen
Investitionen 2010 (Bauprogramm)	752,7 Mill. EUR
Anzahl der Mitarbeiter (31. Dezember 2010)	2.719
Länge des Streckennetzes (31. Dezember 2010)	2.175 km
ÖBB-Infrastruktur AG Unternehmensgegenstand:	Planung, Bau und Betrieb der österreichischen Bahninfrastruktur
Investitionen 2010	2.287,0 Mill. EUR
Anzahl der Mitarbeiter (31. Dezember 2010)	17.364
Länge Gesamtstreckennetz 2010	5.759 km
Land Niederösterreich	
Veranschlagte Ausgaben für Straßen 2011 (inkl. Personalaufwand)	337,22 Mill. EUR
Geplante Dienstposten 2011 für Straßen	3.211
Länge des Landesstraßennetzes	rd. 13.600 km
Land Oberösterreich	
Veranschlagte Ausgaben für Straßen 2011 (inkl. Personalaufwand)	245,00 Mill. EUR
Geplante Dienstposten 2011 für Straßen	1.810
Länge des Landesstraßennetzes	rd. 5.995 km
Land Steiermark	
Veranschlagte Ausgaben für Straßen 2011 ¹ (inkl. Personalaufwand)	rd. 120,1 Mill. EUR
Geplante Dienstposten 2011 für Straßen ²	rd. 1.400
Länge des Landesstraßennetzes	rd. 5.050 km
Stadt Wien	
Budgetvoranschlag 2011 der MA 28 Straßenverwaltung und Straßenbau (inkl. Personalaufwand)	153,36 Mill. EUR
Geplante Dienstposten 2011 der MA 28 Straßenverwaltung und Straßenbau	302
Budgetvoranschlag 2011 der MA 29 Brückenbau und Grundbau (ohne Personalaufwand)	16,19 Mill. EUR
Geplante Dienstposten 2011 der MA 29 Brückenbau und Grundbau	66
Länge des Wiener Straßennetzes	rd. 2.758 km

¹ Straßenbau und die betriebliche Erhaltung auf Landesstraßen L u. B einschließlich Planung, Lärmschutz, Geh- und Radwege, Grundeinlöse sowie sonstige Nebenleistungen

² Landesstraßen L u. B einschließlich Straßenmeistereien

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH leitete im Juli 2009 die Vorbereitungen zur Überprüfung des Anti-Claimmanagements und der Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten im Rahmen einer Querschnittsprüfung bei sechs öffentlichen Bauherren ein. Im August 2009 übermittelte er seine Prüfungsaufträge an:

- die ASFINAG Bau Management GmbH (ASFINAG),
- die ÖBB-Infrastruktur Bau AG (nunmehr ÖBB-Infrastruktur AG),
- das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung,
- das Amt der Oberösterreichischen Landesregierung,
- das Amt der Steiermärkischen Landesregierung und
- die Magistratsdirektion der Stadt Wien.

Gleichzeitig ersuchte der RH um Übermittlung von Daten zu abgeschlossenen Bauvorhaben. Vor Antritt der geplanten Überprüfung an Ort und Stelle unterbrach der RH im September 2009 die Prüfungshandlungen. Im Juni 2010, nach Abwicklung der Überprüfung der Flughafen Wien AG, Projekt Skylink, nahm der RH seine Überprüfung wieder auf. Die Überprüfung an Ort und Stelle fand in der Zeit von Juli bis November 2010 statt.

Zu dem im September 2011 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die ÖBB-Infrastruktur AG im Oktober 2011, die ASFINAG, das BMVIT, das Land Oberösterreich sowie die Stadt Wien im November 2011 und die Länder Niederösterreich und Steiermark im Dezember 2011 Stellung. Der RH übermittelte seine Gegenäußerungen im Februar 2012.

Ziele der Überprüfung des RH waren:

- die Regelwerke zur Abwicklung von Bauvorhaben hinsichtlich der Verringerung von Claims sowie der Vermeidung von Korruption und
- die Umsetzung des in den Regelwerken festgeschriebenen Soll-Zustands anhand ausgewählter Bauvorhaben zu beurteilen.

Soweit im Prüfungsergebnis nicht ausdrücklich anders angegeben, enthalten die angeführten Beträge keine Umsatzsteuer.

Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten

Erhebungs- und Beurteilungssystematik

2 Der RH analysierte die Prozesse zur Abwicklung von Bauvorhaben. Er gewichtete und bewertete einzelne Prozessschritte unter dem Gesichtspunkt der Abwehr von Forderungen (Claims) der Auftragnehmer, deren – insbesondere finanziellen – Auswirkungen auf den Projekterfolg, der Korruptionsbekämpfung und –prävention sowie erforderlicher wirksamer Gegensteuerungsmaßnahmen der Bauherrn.

Als besonders bedeutsam für den Erfolg von Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung werden folgende Themenkreise und Fragestellungen bewertet:

Tabelle 1: Wesentliche Themen- und Fragestellungen im Zusammenhang mit Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung		
Thema	Projektphase	Fragestellung
Vier-Augen-Prinzip	Vergabe, Abrechnung, Leistungsänderung	Wie waren die Schritte des Bauprozesses geregelt?
		Wie waren die Funktionen, Verantwortlichkeiten und deren Abgrenzung definiert?
		Bestanden inhaltliche Vorgaben für das Vier-Augen-Prinzip?
		War sichergestellt, dass durch ein zweites Augenpaar Fehler, die bei der Erstprüfung nicht erkannt wurden, aufgedeckt werden?
Leistungsänderungen: Prüf- und Genehmigungswertgrenzen, Saldierungsregelungen sowie Bearbeitungs- und Genehmigungsfristen	Bauabwicklung	Waren Wertgrenzen für die Zuständigkeiten der unterschiedlichen Projektbeteiligten hinsichtlich der Prüfung und Genehmigung von Leistungsänderungen festgelegt?
		War es zulässig, bei Leistungsänderungen die neuen Leistungen mit etwaig wegfallenden Leistungen zu saldieren?
		Waren Fristen für die Bearbeitung/Prüfung bzw. die Genehmigung von Zusatzaufträgen festgelegt?
		Wurden die internen Vorgaben in Verträgen mit der externen Örtlichen Bauaufsicht umgesetzt?
		Wurde die Leistungserbringung externer Konsulenten durch die Bauherrn überwacht?
		Wurden die Regelungen in der Praxis eingehalten?
		Wie erfolgte die inhaltliche Prüfung von Leistungsänderungen?

Fortsetzung Tabelle 1: Wesentliche Themen- und Fragestellungen im Zusammenhang mit Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung		
Thema	Projektphase	Fragestellung
Analyse von Abweichungen bei der Abrechnung: Soll-Ist-Vergleiche	Bauabwicklung, Abrechnung	Wurden bei der Prüfung von Teilrechnungen Soll-Ist-Vergleiche der abgerechneten Mengen und Kosten angestellt?
		Waren Soll-Ist-Vergleiche bei Projektabschluss im Zuge der Prüfung der Schlussrechnung vorgesehen?
Qualität der Ausschreibungsunterlagen	Planung, Vergabe	Welche Mängel waren im Planungsprozess festzustellen?
		Welche Mängel wiesen die den Ausschreibungen zugrunde gelegten Leistungsverzeichnisse auf?
		Was waren die Ursachen für Mengenänderungen im Vergleich der ausgeschriebenen zu den abgerechneten Leistungen?
Vergabeverfahren	Vergabe	Wurden die gesetzlichen sowie die internen Vorgaben betreffend die Vergabe eingehalten?
Interne Kontrollsysteme	Planung, Bauabwicklung	Wurden wesentliche Funktionen in der Projektabwicklung getrennt beauftragt bzw. wahrgenommen?
		Hielten sich die Bauherrn bei Mängeln oder Schlechtleistungen an den externen Beauftragten schadlos?
Korruptionsprävention	Planung, Vergabe, Bauabwicklung, Abrechnung	Wie regelten die ausgewählten öffentlichen Bauherrn die Bedingungen und Meldepflichten für Befangenheit und persönliche Naheverhältnisse ihrer Mitarbeiter?
		Wie war die Ausübung von Nebenbeschäftigungen geregelt?
		Lag ein Verhaltenskodex – im Besonderen für die Abwicklung von Bauprojekten – vor?
		Wo und in welcher Weise konnte Fehlverhalten gemeldet werden?

Quelle: RH

Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten

Vergleichende Darstellung der Systeme

3 Nachstehend werden die vom RH als maßgeblich bewerteten Prozesse und Regelungsbereiche im Vergleich der überprüften öffentlichen Bauherrn dargestellt. Soweit die Regelungen oder die vom RH festgestellte Umsetzung in der Baupraxis zu kritischen Feststellungen Anlass gaben, werden die diesbezüglichen Einschätzungen und Empfehlungen der betreffenden Organisation zugeordnet.

Schlüsselfaktoren des Anti-Claimmanagement

4 Der RH beurteilte die öffentlichen Bauherrn und die für die Abwicklung von Bauprojekten festgelegten Prozesse, Funktionen und Verantwortlichkeiten anhand folgender Schlüsselfaktoren, die für die Erkennung, Bearbeitung und Abwehr von Claims der Auftragnehmer von besonderer Bedeutung sind und ihrerseits die Teil-Prozesse der Abwicklung von Bauvorhaben („Planung“, „Vergabe“, „Leistungsänderung“ und „Abrechnung“) – in unterschiedlicher Gewichtung – kennzeichnen.

- Vier-Augen-Prinzip,
- Genehmigungsregeln,
- Wertgrenzen für Zuständigkeiten bei Leistungsänderungen,
- Regelungen zur Gegenrechnung entfallener Leistungen bei der Beauftragung von Zusatzleistungen in Bezug auf Wertgrenzen für deren Genehmigung (Saldierung),
- Fristen für die Abwicklung von Leistungsänderungen (Zusatzleistungen) sowie
- Analyse von Abweichungen bei der Abrechnung durch Soll-Ist-Vergleiche.

Jeder dieser Schlüsselfaktoren kann bei mehreren der genannten Teil-Prozesse der Abwicklung von Bauvorhaben für wirkungsvolles Anti-Claiming bedeutsam sein.

Vergleichende Darstellung der Systeme

Vier-Augen-Prinzip in den Prozessen Vergabe, Leis- tungsänderung, Abrechnung

5 Die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips in Regelwerken und schließlich auch in der praktischen Umsetzung ist aus Sicht des Anti-Claim-managements deshalb bedeutend, weil es sicherstellen soll, dass durch einen zweiten Funktionsträger (im Folgenden auch „zweites Augenpaar“) eventuelle Fehler oder Mängel aufgedeckt werden, die bei der Erstprüfung nicht erkannt wurden. Aus Sicht der Korruptionsprävention soll es verhindern, dass einzelne Mitarbeiter die Möglichkeit haben, dolose Handlungen zu setzen. Die Sicherstellung des Vier-Augen-Prinzips ist deshalb wesentlich, um das Risiko von wirtschaftlichen Schäden (monetäre aber auch Imageschäden) für die Organisationen zu verringern.

Der RH überprüfte, ob bei den ausgewählten öffentlichen Bauherren in den wesentlichen Prozessschritten

- Vergabe,
- Leistungsänderungen² und
- Abrechnung

das Vier-Augen-Prinzip prinzipiell vorgesehen war und ob Inhalt sowie Umfang der Aufgaben beider prüfender Funktionsträger („Augenpaare“) geregelt waren.

ASFINAG

6.1 (1) Die ASFINAG verwendete für die Beschreibung, Darstellung und Verwaltung ihrer Prozesse eine Prozessmanagement-Software. Neben den Prozessbeschreibungen waren unter anderem auch Checklisten, Arbeitsanweisungen, Dokumentationsvorgaben, Schnittstellendefinitionen und Analyseinstrumente für Abläufe enthalten. Im Jänner 2010 erstellte die ASFINAG einen „Bericht über Anti-Claiming und Anti-Korruption in der ASFINAG Bau Management GmbH“ mit dem Ziel, Anti-Claimmanagementsysteme zu analysieren und Verbesserungsvorschläge auszuarbeiten.

² Zur einheitlichen textlichen Darstellung wählte der RH durchgängig folgende Begriffe:

- Vertragsänderungen sind Änderungen des ursprünglichen Vertrags; sie sind meist mit
- Leistungsänderungen (oder Leistungsabweichungen) verbunden. Der Auftragnehmer legt – nach Anmeldung – ein
- Zusatzangebot (eine Mehrkostenforderung), welche(s) durch den Auftraggeber zu prüfen ist und in einem
- Zusatzauftrag mündet.

(Begriffsbestimmungen und Erläuterungen vgl. ÖNORM B 2110 i.d.G.F. und ÖNORM B 2118)

(2) Im Prozessmanagement war die Vergabe eines Bauauftrags im Sub-Prozess „Auftrag erteilen bzw. absagen“ geregelt. Jeder Mitarbeiter konnte für seinen Aufgabenbereich Bestellungen (beispielsweise Bauaufträge) vorbereiten (erste Unterschrift bzw. erstes Augenpaar). Die Freigabe der Bestellung (zweite Unterschrift bzw. zweites Augenpaar) erfolgte gemäß der ASFINAG-Unterschriftenregelung. Je nach Höhe des Auftrags erfolgte die Freigabe durch den jeweiligen Vorgesetzten.

(3) Zusatzangebote für Leistungsänderungen waren durch die Örtliche Bauaufsicht und die Projektleitung zu überprüfen, zu bewerten und gemäß der oben erwähnten Unterschriftenregelung durch ein zweites Augenpaar zu genehmigen. In den Regelwerken fanden sich keine Angaben zum Maßstab der inhaltlichen Prüfung für Leistungsänderungen (wie „dem Grunde und der Höhe nach“) durch das zweite Augenpaar.

(4) Die Abrechnung eines Bauauftrags war im Sub-Prozess „Bauphase abwickeln“ geregelt. Dieser sah in einem Ablaufdiagramm vor, dass während der Bauabwicklung die Komponenten Termine, Kosten und Qualität hintereinander durch den Projektleiter, die Örtliche Bauaufsicht und allenfalls einzubeziehende Gutachter überprüft wurden. In der Praxis wurden die Termine, Kosten und die Qualität während der Abwicklung des Baus kontinuierlich parallel überprüft.

6.2 Der RH erachtete die bei der ASFINAG vorgefundene Form des Prozessmanagements als geeignet. Er anerkannte die Bemühungen der ASFINAG, sich mit den Herausforderungen des Anti-Claimmanagements analytisch auseinanderzusetzen.

Mit den vorgegebenen Wertgrenzen bei Vergaben bzw. Zusatzaufträgen in Verbindung mit den auszufüllenden Checklisten und Arbeitsanweisungen³ war ein durchgängiges Vier-Augen-Prinzip in diesen Prozessen vorgegeben. Der RH beanstandete jedoch das Fehlen inhaltlicher Vorgaben zur Erfüllung des Vier-Augen-Prinzips bei Leistungsänderungen.

Der RH wies darauf hin, dass der Sub-Prozess „Bauphase abwickeln“ von Projektbeteiligten der ASFINAG – richtigerweise – anders gelebt wurde, als im Ablaufdiagramm dargestellt. Der RH empfahl der ASFINAG, den Sub-Prozess „Bauphase abwickeln“ im Prozessmanagement der geübten Praxis anzupassen.

³ Prüfmatrix zum Nachweis der Ausschreibungsreife, standardisierter Vergabebericht und Prüfericht zu den Zusatzangeboten

Vergleichende Darstellung der Systeme

Er empfahl der ASFINAG weiters, bei der Prüfung von Zusatzangeboten das Vier-Augen-Prinzip auch inhaltlich zu gewährleisten. Der RH hielt generell fest, dass zur Erfüllung des Vier-Augen-Prinzips das zweite Augenpaar zumindest die Nachweisführung eines Zusatzangebots „dem Grunde und der Höhe nach“ zu prüfen und zu bestätigen haben sollte.

- 6.3 Die ASFINAG teilte mit, dass sie den Sub-Prozess „Bauphase abwickeln“ im Prozessmanagement angepasst habe und somit der Empfehlung des RH nachgekommen sei.

Laut der Stellungnahme der ASFINAG habe die Prüfung der Zusatzangebote prinzipiell die Örtliche Bauaufsicht (wenn notwendig zusätzlich der Planer) und der Projektleiter durchzuführen; somit werde das Vier-Augen-Prinzip gewährleistet. Bei Großprojekten erfolge überdies eine Kontrolle der Prüfung durch eine „Begleitende Kontrolle“. Falls notwendig, komme es bei großen Mehrkostenforderungen zu einer inhaltlichen Unterstützung durch eine interne Abteilung der ASFINAG. Darüber hinaus fänden zu diesem Thema zahlreiche Schulungen statt.

ÖBB-Infrastruktur AG

- 7.1 (1) Die ÖBB-Infrastruktur AG verwendete eine Projektmanagement-Software. Sie regelte ihre Prozesse im Wesentlichen in Verfahrensanweisungen, Arbeitsanweisungen und Aufgabenbeschreibungen.

(2) Für die Vergabe sah die Verfahrensanweisung zur Regelung des Ablaufs und der Zuständigkeiten bei den wesentlichen Schritten das Vier-Augen-Prinzip vor. Ein Ablaufdiagramm als Teil der Verfahrensanweisung legte die Prozessschritte und Zuständigkeiten fest. Regelt wurde unter anderem:

- Pkt. 3.5.3 „Behandlung der Anfragen von Bewerbern“ und Pkt. 3.5.4 „Erstellung von Nachsendeunterlagen“:

Gemäß Ablaufdiagramm lag die Zuständigkeit der „Durchführung“ bei einem Projektkoordinator; gemäß den Detailausführungen zum Ablaufdiagramm lag die „Durchführung“ jedoch nicht beim Projektkoordinator, sondern beim Projektleiter und bei der Begleitenden Kontrolle. Die Aufgabenbeschreibung des Projektkoordinators enthielt die Funktion „Durchführung“ nicht.

- Pkt. 3.6.7 „Ermittlung des Bestbieters“:

Diese Aufgabe oblag dem Angebotsprüfer⁴ („Durchführung“). Der Projektleiter erhielt einen Schlussbericht über die Angebotsprüfung („Information“); die inhaltliche Prüfung dieses Schlussberichts (insbesondere der Bestbieterermittlung) durch den Projektleiter als zweites Augenpaar war in der Verfahrensanweisung nicht vorgesehen. Die ÖBB-Infrastruktur AG hielt gegenüber dem RH fest, dass in der praktischen Anwendung ein Vier- bzw. Mehr-Augen-Prinzip eingehalten werde.

(3) Die Prüfung von Zusatzangeboten für Leistungsänderungen regelte die jeweilige Aufgabenbeschreibung der nachstehenden Projektbeteiligten:

- Prinzipiell oblag die Prüfung „dem Grunde und der Höhe nach“ dem Baumanager,
- die Örtliche Bauaufsicht wirkte hierbei mit,
- der Projektleiter hatte Zusatzangebote zu prüfen und freizugeben,⁵ eine inhaltliche Definition seiner Tätigkeit – wie „dem Grunde und der Höhe nach“ – fehlte,
- die Begleitende Kontrolle (Begleitende Projektkontrolle für Bauleistungen) überprüfte bei Zusatzangeboten mit einem Wert über 60.000 EUR die „Berechtigung, Nachweisführung und Dokumentation“,
- der Projektkoordinator wirkte bei der vom Baumanager durchgeführten Prüfung von Zusatzangeboten mit,⁶
- alternative Ausführungsvorschläge („Value Engineering“) waren durch den Planer zu prüfen.

Den Regelungen zufolge fehlte bei Zusatzangeboten mit einer Angebotssumme bis 60.000 EUR die Sicherstellung der inhaltlichen Prüfung gemäß dem Vier-Augen-Prinzip, weil in diesen Fällen nur der Baumanager dem Grunde und der Höhe nach prüfte. Dies war vor allem

⁴ Angebotsprüfer ist gemäß den Zuständigkeiten im Ablaufdiagramm der Ausschreibungsersteller.

⁵ Laut Auskunft der ÖBB-Infrastruktur AG erfolgt in der Praxis die Prüfung von Zusatzangeboten durch den Projektleiter stichprobenmäßig.

⁶ laut Auskunft der ÖBB-Infrastruktur AG im Sinne von Erfahrungsbeitrag

Vergleichende Darstellung der Systeme

auf die nicht eindeutigen Regelungen in den Arbeitsanweisungen von Projektleiter und Projektkoordinator zurückzuführen.

(4) Den Ablauf und die Zuständigkeiten bei der Abrechnungsprüfung regelte die Arbeitsanweisung „Abrechnung – Dokumentation des Vier-Augen-Prinzips“. Prinzipiell war die Abrechnungsprüfung Teil der Leistung der Örtlichen Bauaufsicht; Baumanager⁷ und Begleitende Kontrolle prüfen stichprobenweise gemäß Arbeitsanweisung sowie jeweiliger Aufgabenbeschreibung.

(5) Die ÖBB-Infrastruktur AG sagte im Rahmen der Schlussbesprechung mit dem RH zu, sowohl die Vergabeprozesse als auch die Regelungen zur Prüfung von Zusatzangeboten rasch klarzustellen und zu ergänzen.

7.2 Der RH erachtete die Vorgaben der ÖBB für die Regelungen der Prozesse als geeignet. Er verwies aber nochmals auf die widersprüchlichen Regelungen in der Verfahrensanweisung sowie die fehlende Regelung zum Vier-Augen-Prinzip bei der Prüfung von Zusatzangeboten unterhalb der Wertgrenze. Er erachtete die Arbeitsanweisung der ÖBB-Infrastruktur AG zur Abrechnungsprüfung als geeignet.

Der RH empfahl der ÖBB-Infrastruktur AG,

- im Vergabeprozess die Widersprüche in den Verfahrensanweisungen und Aufgabenbeschreibungen zu bereinigen,
- bei der Bestbieterermittlung das Vier-Augen-Prinzip sicherzustellen,
- bei der Prüfung von Zusatzangeboten das Vier-Augen-Prinzip – inhaltlich unabhängig von der Höhe der Forderung – zu gewährleisten,⁸
- insbesondere bei den Aufgabenbeschreibungen des Projektleiters und der Begleitenden Kontrolle zu berücksichtigen, dass zur Erfüllung des Vier-Augen-Prinzips das zweite Augenpaar zumindest die Nachweisführung eines Zusatzangebots „dem Grunde und der Höhe nach“ zu prüfen und zu bestätigen hat und

⁷ Gemäß Aufgabenbeschreibungen der ÖBB-Infrastruktur AG nimmt der Baumanager – dem Projektleiter direkt unterstellt – Bauherrenaufgaben gegenüber den Auftragnehmern wahr.

⁸ Beispielsweise könnte als zweites Augenpaar dem Projektleiter oder –koordinator bis zu einem Zusatzangebotsvolumen von 60.000 EUR die Prüfung „dem Grunde und der Höhe nach“ überbunden werden.



Vergleichende Darstellung der Systeme

BMVIT

Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten

- Prozesse der Vergabe, der Abrechnung und der Prüfung von Zusatzangeboten prinzipiell (grafisch) so darzustellen, dass daraus Ablauf, Zuständigkeiten und Prüfinhalte ersichtlich sind.

7.3 *Laut Stellungnahme der ÖBB-Infrastruktur AG werde sie dem Hinweis des RH folgen und die Verfahrensanweisung im Ablaufdiagramm korrigieren. In der Aufgabenstellung des Projektkoordinators sei allgemein die Mitwirkung bei der Durchführung der Vergabeverfahren beschrieben; auf eine detaillierte Darstellung sei verzichtet worden.*

Betreffend Bestbieterermittlung sei in der Aufgabenbeschreibung der Begleitenden Kontrolle eine begleitende Kontrolle der gesamten Angebotsprüfung verankert; seitens des Projektleiters erfolge ebenfalls eine Überprüfung der Bestbieterermittlung und des Schlussberichts.

Die ÖBB-Infrastruktur AG werde dem Hinweis des RH folgen und in der grafischen Darstellung des Vergabeprozesses die Mitwirkung der Begleitenden Kontrolle ergänzen und im Textteil auf die Überprüfung des Schlussberichts durch die Begleitende Kontrolle und den Projektleiter hinweisen.

Die ÖBB-Infrastruktur AG teile weiter mit, sie sehe ein Vier-Augen-Prinzip sowohl bei der Prüfung von Zusatzangeboten als auch bei der Prüfung von Abrechnungsvereinbarungen vor. Bei der Prüfung der Zusatzangebote sei sowohl unter als auch über 60.000 l:UR das Vier-Augen-Prinzip vorgesehen; so hätte der Projektleiter gemäß seiner Aufgabenbeschreibung die Prüfung und Freigabe von Zusatzangeboten durchzuführen, was eine Prüfung dem Grunde und der Höhe nach umfassen würde. Abrechnungsvereinbarungen wären vom Baumanager und vom Projektleiter zu fertigen sowie über 60.000 EUR zusätzlich durch die Begleitende Kontrolle zu prüfen.

Die ÖBB-Infrastruktur AG werde jedoch – den Hinweisen des RH folgend –

- *bei der Prüfung von Zusatzangeboten in der Aufgabenbeschreibung für den Projektleiter die Ergänzung „dem Grunde und der Höhe nach“ aufnehmen und*
- *die Prüfung von Abrechnungsvereinbarungen in der Aufgabenbeschreibung des Projektleiters ergänzen und das Muster für Abrechnungsvereinbarungen inhaltlich weiter detaillieren, um die Prüfergebnisse dem Grunde und der Höhe nach noch deutlicher abzubilden.*

Vergleichende Darstellung der Systeme

- Land Niederösterreich
- 8.1 (1) Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, Gruppe Straße, regelte seine Prozesse in Durchführungsbestimmungen vom August 2010. Neben den Prozessbeschreibungen war darin die Verwendung von Checklisten und standardisierten Mustervorlagen festgelegt. Eine Visualisierung (grafische Aufbereitung) zu den einzelnen Prozessen lag nicht vor.
- (2) Bei der Vergabe von Leistungen (Angebotsentgegennahme, Angebotsöffnung, Angebotsprüfung und Führen von Aufklärungsgesprächen) waren laut den Durchführungsbestimmungen die erwähnten Mustervorlagen für Berichte bzw. Checklisten zu verwenden. Die Prozessschritte waren von mindestens zwei Mitarbeitern zu bestätigen. Zur Dokumentation der Prüfung und zur Vorbereitung der Vergabeentscheidung war eine Vergabekommission anzurufen.
- (3) Bezüglich Leistungsänderungen fanden sich in den Regelwerken keine Vorgaben zur Prüfung von Zusatzangeboten entsprechend dem Vier-Augen-Prinzip.
- (4) Der Prozess der Abrechnungsprüfung sah eine Überprüfung der rechnerischen und sachlichen Richtigkeit vor. Unvollständige oder nicht überprüfbare Rechnungen waren demnach an den Rechnungsleger zu retournieren.
- (5) Im Rahmen der Schlussbesprechung mit dem RH sagten die Verantwortlichen des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung zu, die Prozesse zu visualisieren und das Vier-Augen-Prinzip klar zu regeln.
- 8.2 Der RH erachtete die Durchführungsbestimmungen für die Prozesse Vergabe, Abrechnung (Rechnungsprüfung) und Leistungsänderungen als grundsätzlich geeignet. Er empfahl dem Land Niederösterreich, die Prozesse grafisch aufzubereiten und darzustellen, damit daraus Ablauf, Zuständigkeiten und Prüfinhalte für die am Bauvorhaben beteiligten Mitarbeiter auf einfache Weise ersichtlich sind.
- Der Prozess „Rechnungsprüfung“ sah – richtigerweise – die Überprüfung der sachlichen⁹ und rechnerischen Richtigkeit vor. Der RH kritisierte jedoch, dass das Vier-Augen-Prinzip in der Prozessbeschreibung nicht festgelegt war. Bei der Prüfung von Zusatzangeboten fehlten überdies Vorgaben zur inhaltlichen Prüfung („dem Grunde und der Höhe nach“) durch die beiden Augenpaare.

⁹ anhand von Aufmaßblättern, Lieferscheinen, Naturmaßen usw.



Vergleichende Darstellung der Systeme

BMVIT

Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, das Vier-Augen-Prinzip klar zu regeln und dessen Anwendung sicherzustellen. Er hielt generell fest, dass zur Erfüllung des Vier-Augen-Prinzips das zweite Augenpaar zumindest die Nachweisführung der Berechtigung eines Zusatzangebots „dem Grunde und der Höhe nach“ zu prüfen und zu bestätigen hat.

- 8.3 *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich überarbeite es derzeit seine Durchführungsbestimmungen. Dabei würden die Prozesse grafisch aufbereitet und das Vier-Augen-Prinzip, das bei sämtlichen Geschäftsfällen bereits bisher Grundprinzip war, noch klarer geregelt.*

Land Oberösterreich

- 9.1 (1) Das Amt der Oberösterreichischen Landesregierung regelte die Prozesse unterschiedlich je Abteilung¹⁰ und stellte Genehmigungsbefugnisse und Aktenläufe tabellarisch dar. Ablaufdiagramme zu einzelnen Prozessen lagen nicht vor.

(2) Die wesentlichen Prüfschritte, die anlässlich der Genehmigung von Vergaben vorzunehmen waren, unterlagen dem Vier-Augen-Prinzip.

Im Amt der Oberösterreichischen Landesregierung war eine zentrale Stelle zur Unterstützung im Vergabeprozess eingerichtet. Diese veröffentlichte Ausschreibungen auf einer Internet-Plattform, verwaltete die einlangenden Angebote der Bieter und war bei der Angebotsöffnung eingebunden. Die Angebotsöffnung selbst nahm der zuständige Projektleiter vor.

Die Abteilungen nutzten die zentrale Stelle in unterschiedlichem Umfang.¹¹ Regelungen über die Zuständigkeiten der im Vergabeprozess Beteiligten lagen nicht vor.¹²

¹⁰ Abteilung BauN - Straßenplanung und Netzausbau
Abteilung BauE - Straßenerhaltung und -betrieb
Abteilung BauB - Brücken- und Tunnelbau

¹¹ Bei Projekten der Abteilung BauE (Straßenerhaltung und -betrieb) ist die Zentralstelle wie beschrieben involviert. Die Abteilung BauN (Straßenplanung und Netzausbau) veröffentlichte selbst auf der Plattform, der Projektleiter holte die eingelangten Angebote von der Zentralstelle ab, verfasste in der Abteilung das Prüfprotokoll; die Angebotsöffnung fand in der Zentralstelle statt. Die Abteilung BauB (Brücken- und Tunnelbau) verfasste das Protokoll zur Angebotsöffnung in der Zentralstelle (nicht in der Abteilung).

¹² Es gab z.B. auch keine internen Vorgaben, ob die Zentralstelle (Angebotsverwaltung) bei Direktvergaben einzubeziehen wäre.

Vergleichende Darstellung der Systeme

(3) Bei der Prüfung von Zusatzangeboten für Leistungsänderungen war

- in der Abteilung BauB ein Entwurf eines Zusatzauftrags durch den Bauleiter zu erstellen. Es war eine sachliche Kontrolle durch ein zweites Augenpaar¹³ und die Genehmigung durch den Fachbereichsleiter bzw. Gruppenleiter vorgesehen.
- In der Abteilung BauN sahen die Vorgaben zur Prüfung von Zusatzangeboten den Entwurf eines Zusatzauftrags durch den Projektleiter und dessen Genehmigung durch den Bereichsleiter vor.
- In der Abteilung BauE war die Prüfung von Zusatzangeboten nicht geregelt; dies deshalb, weil Zusatzaufträge nahezu nie auftraten. Es lag jedoch eine Dienstanweisung zu Aktenläufen für Auftragserteilungen vor, wonach – je nach Wertgrenze – die Genehmigung durch den Straßenbezirksleiter, den Bereichsleiter oder den Abteilungsleiter erfolgte.

In den Regelwerken fanden sich keine inhaltlichen Angaben zur Prüfung (wie „dem Grunde und der Höhe nach“) durch die Beteiligten und dementsprechend zur Sicherstellung des Vier-Augen-Prinzips.

(4) Die Abrechnungsprüfung erfolgte im Wesentlichen durch die interne oder externe Örtliche Bauaufsicht.¹⁴

Wurde sie (und die Abrechnungsprüfung) durch Externe wahrgenommen, so hatten laut den internen Regelwerken (Genehmigungsbefugnisse) auch der Projektleiter bzw. Bauleiter die Abrechnung sachlich und rechnerisch zu prüfen.

Im Falle einer internen Örtlichen Bauaufsicht erfolgte die sachliche und rechnerische Abrechnungsprüfung wie folgt:

- in der Abteilung BauB durch den Referatsleiter der Baubezirksleitung (bei Tunnelprojekten durch den Projektleiter Tunnelbau oder den Fachbereichsleiter Tunneltechnik) sowie den Bauleiter;

¹³ Referatsleiter Baubezirksleitung/Projektleiter Tunnelbau/Fachbereichsleiter Tunneltechnik

¹⁴ Mit Ausnahme in der Abteilung BauE: hier erfolgte die Abrechnung durch den Projektleiter; die Örtliche Bauaufsicht (Straßenmeisterei) erstellte Aufmaße sowie Berichte und überwachte den Bau.

- in der Abteilung BauN durch den Projektleiter (bei Schlussrechnungen inkl. Schlussbericht); der Baubezirksleiter hatte bei Teilrechnungen eine Monatsauswertung zur nachgängigen Kontrolle und bei Schlussrechnungen eine Evaluierung des Projekts durchzuführen;
- in der Abteilung BauE in den wesentlichen Punkten nur durch den Projektleiter.

Inhaltliche Vorgaben zur Prüfung von Teil- und Schlussrechnungen entsprechend dem Vier-Augen-Prinzip waren nicht beschrieben.

(5) Das Amt der Oberösterreichischen Landesregierung bekundete gegenüber dem RH, dass in der Abteilung BauN sowohl der Projektleiter als auch der Bereichsleiter mit der inhaltlichen Prüfung von Zusatzangeboten betraut waren.

9.2 Der RH erachtete die Regelungen der Abteilung des Amtes der Oberösterreichischen Landesregierung prinzipiell als geeignet, kritisierte aber, dass

- keine Regelungen über die Zuständigkeiten im Vergabeprozess vorlagen und die Vergabeverfahren von den Abteilungen unterschiedlich abgewickelt wurden; der RH erachtete es beispielsweise nicht für zweckmäßig, Angebote von der zuständigen Bauabteilung vor deren Öffnung im Amt zu transportieren,
- inhaltliche Vorgaben zur Prüfung von Teil- und Schlussrechnungen entsprechend dem Vier-Augen-Prinzip fehlten und
- inhaltliche Vorgaben zur Prüfung von Zusatzangeboten entsprechend dem Vier-Augen-Prinzip fehlten und die Prüfung in den Abteilungen unterschiedlich geregelt war.

Der RH empfahl dem Land Oberösterreich,

- den Vergabeprozess abteilungsübergreifend einheitlich zu regeln und abzubilden,

Vergleichende Darstellung der Systeme

- zu erwägen, die zentrale Vergabestelle aufzuwerten und diese mit Vergabe-Know-how (Einbindung bei der Wahl des Vergabeverfahrens und Angebotsöffnung) auszustatten, um die Kompetenzen zu bündeln,¹⁵
- bei der Prüfung von Teil- und Schlussrechnungen flächendeckend auf das Vier-Augen-Prinzip zu achten,¹⁶
- den Prozess der Prüfung von Zusatzangeboten abteilungsübergreifend einheitlich zu regeln und dabei das Vier-Augen-Prinzip unabhängig von der Höhe der Forderung sicherzustellen,
- Prozesse der Vergabe, der Abrechnung und der Prüfung von Zusatzangeboten (grafisch) darzustellen, damit daraus Ablauf, Zuständigkeiten und Prüfinhalte für die am Bauvorhaben beteiligten Mitarbeiter auf einfache Weise ersichtlich sind.

Der RH hielt generell fest, dass zur Erfüllung des Vier-Augen-Prinzips das zweite Augenpaar zumindest die Nachweisführung der Berechtigung eines Zusatzangebots „dem Grunde und der Höhe nach“ zu prüfen und zu bestätigen hat.

Land Steiermark

10.1 (1) Das Amt der Steiermärkischen Landesregierung regelte seine Prozesse in Ablaufdiagrammen (Prozessdarstellungen), in Stellenbeschreibungen, in einem Leitfaden zur effizienten Umsetzung von Straßenbauprojekten, im Organisationshandbuch der Abteilung 18 (Verkehr) betreffend Zeichnungsbefugnisse und Belegprüfung sowie in den Projektmanagement-Richtlinien der Steiermärkischen Landesverwaltung.

Zuständigkeiten waren in zwei Leistungskatalogen der Fachabteilung 18B (Straßeninfrastruktur-Bau) geregelt; das Amt der Steiermärkischen Landesregierung leitete allgemeine Befugnisse aus dem Dienst- und Besoldungsrecht ab.

Zu prozessrelevanten Unterlagen zählten weiters Protokolle von Dienstbesprechungen, Formulare und Präsentationsunterlagen zu Vertragsänderungen.

¹⁵ z.B. Angebotsöffnung durch die Zentralstelle im Beisein der Projektleiter

¹⁶ Hinweis auf vergleichbare Regelungen der ÖBB-Infrastruktur AG (IZ 7)

Das Land Steiermark teilte dem RH im Zuge der Erhebungen an Ort und Stelle mit, dass es im Februar 2010 ein Projekt zur „Optimierung der Projektabwicklung im Bereich der Landesstraßenplanung und des Landesstraßenbaus“ gestartet hatte.¹⁷

(2) Die Vergabe von Leistungen (von der Bekanntmachung bis zur Angebotsöffnung und –auswertung) erfolgte durch das Referat „Rechtliche Angelegenheiten“ in der Fachabteilung 18A (Gesamtverkehr und Projektierung) in Abstimmung mit der zuständigen Fachabteilung 18B. Zur Angebotsprüfung diente der Fachabteilung 18B ein Formular mit vorgegebenen Prüfinhalten. Die Prozessregelungen zur Vergabeabwicklung enthielten – mit Ausnahme der Angebotsöffnung – keine Angaben zum Vier-Augen-Prinzip.

(3) Die Prüfung von Zusatzangeboten für Leistungsänderungen wurde wie folgt dargestellt und beschrieben:

- Gemäß Leistungskatalog hatte die Fachabteilung 18B die „Durchführung der Bauabwicklung durch Projektcontrolling (...) inkl. Nachtragsmanagement“ zu erbringen. Weiters hatte sie gemäß „Aufgaben-Leistungskatalog Fachabteilung 18B-Baubezirksleitung“ (einem Landesregierungsbeschluss unterworfenen) Kostenüberschreitungen sowie Vertragsänderungen zu prüfen.
- Gemäß Stellenbeschreibungen hatte die Baubezirksleitung Zusatzangebote zu überprüfen, die Fachabteilung 18B hatte über den Anspruch der bauausführenden Unternehmen bei Zusatzangeboten zu entscheiden und diesen zu genehmigen.
- Gemäß Leitfaden zur effizienten Umsetzung von Straßenbauprojekten waren Zusatzangebote von der Örtlichen Bauaufsicht (Baubezirksleitung) vorzuprüfen; vom zuständigen Referenten (der Fachabteilung 18B) waren die durch das Zusatzangebot verursachten Kosten zu prüfen.
- Laut Vortragsfolien¹⁸ war die Prüfung von Zusatzangeboten ausschließlich durch die Baubezirksleitung durchzuführen.

¹⁷ Projekt „Felix“; Projektziele:

- Modellieren eines standardisierten Projektprozesses,
- Implementieren eines Projektmanagement-Tools,
- Einrichten eines Projekt-Portfoliomanagements,
- Rollenkonzept für das gesamte Projekt-Portfolio erstellen und
- Projektcontrolling anpassen und implementieren.

¹⁸ Vortrag „Prüfung von Mehr- und Minderkostenforderungen“ eines Mitarbeiters der Fachabteilung 18B

Vergleichende Darstellung der Systeme

(4) Die Abrechnungsprüfung (Teil- und Schlussrechnungen) erfolgte im Wesentlichen durch die Baubezirksleitung (in der Funktion einer Örtlichen Bauaufsicht)¹⁹; inhaltliche Vorgaben zur Prüfung von Teilrechnungen durch die Fachabteilung 18B lagen nicht vor. Die Schlussrechnungen waren durch die Fachabteilung 18B grundsätzlich „grob“ zu prüfen; eine genaue Prüfung erfolgte nur stichprobenweise. Schlussrechnungen wurden ergänzend stichprobenweise²⁰ durch eine externe Kollaudierung (Ziviltechniker) geprüft.

Gemäß Organisationshandbuch der Abteilung 18 (Verkehr) hatte den Vermerk „sachlich richtig“ jener Bedienstete „zu bescheinigen“, der die Ausführung der Leistung angeordnet hatte. Dies konnte ein Mitarbeiter des Baubezirks oder einer der Fachabteilung sein.²¹

Gemäß Organisationshandbuch oblag die Bescheinigung des Vermerks „rechnerisch richtig“ der Landesbuchhaltung. Teile der rechnerischen Prüfung (z.B. Berechnungen, Zahlenangaben etc.) konnten jedoch nicht durch die Landesbuchhaltung bestätigt werden; in der Praxis nahm dies die Baubezirksleitung wahr. Es war nicht geregelt und abgegrenzt, wie die sachliche Prüfung (Baubezirksleitung und Fachabteilung 18B) und die rechnerische Prüfung (Baubezirksleitung und Landesbuchhaltung) aufgeteilt waren.

10.2 Der RH erachtete die Regelungen des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung für nicht zweckmäßig, weil wesentliche Prozessschritte in einer Vielzahl von Regelwerken und weiteren Unterlagen – teils unterschiedlich – geregelt waren; er kritisierte, dass

- keine Regelungen zum Vier-Augen-Prinzip bei der Angebotsprüfung vorlagen,
- genaue Vorgaben für die Fachabteilung zur Teil- und Schlussrechnungsprüfung fehlten,
- Zuständigkeiten und Bescheinigungsvermerke bei der Abrechnungsprüfung zwischen Fachabteilung, Baubezirksleitung und Landesbuchhaltung nicht klar geregelt waren und

¹⁹ gemäß Stellenbeschreibungen, Prozessdarstellungen, Aufgaben-Leistungskatalog Fachabteilung-Baubezirksleitung und Leitfaden zur effizienten Umsetzung von Straßenbauprojekten

²⁰ zwei Abrechnungen pro Jahr je Baubezirksleitung sowie ein Großprojekt

²¹ Ist für ein Teilgebiet der sachlichen Prüfung ein anderer Bediensteter zuständig, hat sich dessen Prüfungsvermerk auf die vorgenommene Prüfung dieses Teilgebiets zu beschränken (z.B. „die richtige Lieferung wird bestätigt“ oder „fachtechnisch richtig“).

- es in seinen Regelwerken unklare (z.B. „Entscheiden und Genehmigen“) bzw. widersprüchliche Definitionen zur Prüfung von Zusatzangeboten vorsah. Der RH vermisste insbesondere klare Regelungen, die eine inhaltliche Prüfung (dem Grunde und der Höhe nach) und das Vier-Augen-Prinzip bei der Prüfung von Zusatzangeboten sicherstellten.

Der RH hielt die eingeleiteten Bemühungen des Landes Steiermark, demzufolge es seine Prozesse überarbeiten werde, positiv fest.

Der RH empfahl dem Land Steiermark,

- bei der Angebotsprüfung – insbesondere der Bestbieterermittlung – das Vier-Augen-Prinzip zu beachten und dafür entsprechende Regelungen vorzusehen,
- bei der Prüfung von Teil- und Schlussrechnungen zur Wahrung des Vier-Augen-Prinzips die Fachabteilung einzubinden,²²
- bei der Prüfung von Zusatzangeboten Regelungen zu treffen, welche das Vier-Augen-Prinzip unabhängig von der Höhe der Forderung sicherstellen,
- im Rahmen des laufenden Projekts zur Optimierung der Projektabwicklung Prozesse der Vergabe, der Abrechnung und der Prüfung von Zusatzangeboten klar zu regeln und (grafisch) so darzustellen, dass daraus Ablauf, Zuständigkeiten (wie auch die Aufteilung der Bestätigungsvermerke „sachlich und rechnerisch richtig“) und Prüfinhalte ersichtlich sind.

Der RH hielt generell fest, dass zur Erfüllung des Vier-Augen-Prinzips das zweite Augenpaar zumindest die Nachweisführung der Berechtigung eines Zusatzangebots „dem Grunde und der Höhe nach“ zu prüfen und zu bestätigen hat.

- 10.3 *Das Land Steiermark teilte mit, dass die Zuständigkeiten und das Vier-Augen-Prinzip bei Zusatzaufträgen und bei Teil- und Schlussrechnungen in einer Projektmanagementrichtlinie bereits niedergeschrieben worden seien. Inhaltliche Vorgaben auch für die Fachabteilung, wie das Vier-Augen-Prinzip im Zuge der Vergabe sowie zur Qualität der Prüfung von Teil- und Schlussrechnungen, würden in entsprechenden internen Regelwerken (z.B. Dienstweisung) niedergeschrieben werden.*

²² Hinweis auf vergleichbare Regelungen der ÖBB-Infrastruktur AG (TZ 7)

Vergleichende Darstellung der Systeme

Stadt Wien

11.1 (1) Die beiden Magistratsabteilungen (MA 28, Straßenverwaltung und Straßenbau und MA 29, Brückenbau und Grundbau) stellten ihre Prozesse zur Vergabe, zur Abrechnungsprüfung und zur Bearbeitung von Leistungsänderungen grafisch dar. Darin waren neben Beschreibungen unter anderem auch Verweise auf Checklisten, Arbeitsanweisungen und Verfahrensanweisungen enthalten. Sowohl die Magistratsdirektion der Stadt Wien als auch die Magistratsabteilungen regelten Grundlagen in Dienstanweisungen.

(2) Sämtliche überprüfte Prozesse berücksichtigten das Vier-Augen-Prinzip und sahen für die Prozesse Vergabe sowie die Entscheidung über Zusatzangebote bei Leistungsänderungen eigene, abteilungsintern eingerichtete Kommissionen (Vergabe- bzw. Preisprüfungskommission) vor. Die jeweiligen Ergebnisse waren in standardisierten Berichten zu dokumentieren und stellten die Grundlage für die Beauftragungen dar.

11.2 Der RH erachtete die Prozessbeschreibungen für zweckmäßig, bemängelte aber, dass in der grafischen Prozessdarstellung Verweise auf Dienstanweisungen fehlten. Er empfahl der Stadt Wien eine entsprechende Ergänzung.

11.3 *Laut Stellungnahme der Stadt Wien werden die Magistratsabteilungen 28 und 29 die Empfehlung des RH umsetzen.*

Leistungsänderungen: Prüf- und Genehmigungswertgrenzen, Saldierungsregelungen sowie Bearbeitungs- und Genehmigungsfristen

12 Bei der Änderung des Bauvertrags durch die zusätzliche Beauftragung von Leistungen während der Bauabwicklung ist der Bauherr an den Vertragspartner des Hauptauftrags gebunden. Leistungen werden dabei außerhalb des Wettbewerbs vergeben; die Vergabe bedarf daher klarer interner Regeln zur Sicherung der Interessen des Bauherrn.

Der RH überprüfte, welche Abläufe die ausgewählten öffentlichen Bauherrn in ihren Regelwerken bei Leistungsänderungen vorsahen. Dabei ging er von folgenden Standards aus:

- Prüf- und Genehmigungswertgrenzen für die Zuständigkeiten der unterschiedlichen Projektbeteiligten und deren hierarchische Einbindung, die sicherstellen sollen, dass Entscheidungen bei Leistungsänderungen von den zuständigen Stellen getroffen werden.
- Saldierungsregelungen bei Leistungsänderungen, die dazu dienen, den – finanziellen – Umfang von Leistungsänderungen vollständig und transparent darzustellen. Zur Ermittlung der Höhe der Leistungsänderung wird entweder nur der neue Leistungsteil (keine

Saldierung), oder der neue abzüglich einem etwaigen entfallenen Leistungsteil (Saldierung), herangezogen.

Davon zu unterscheiden ist die Vorgangsweise bei Budgetgenehmigungen und Veränderungen der Gesamtbestellsummen: In diesen Fällen ist eine Saldierung und Darstellung der Nettosummen zweckmäßig, um die faktisch wirksame, finanzielle Belastung für den jeweiligen Bauherrn darzustellen.

- Bearbeitungs- bzw. Genehmigungsfristen, insbesondere Bearbeitungsfristen für die an der Prüfung von Zusatzaufträgen Beteiligten, sollen sicherstellen, dass Zusatzleistungen erst dann ausgeführt werden, wenn bauherrnseitig ausreichende Grundlagen für deren Beauftragung bzw. die Genehmigung einer Leistungsänderung vorliegen.

ASFINAG

13.1 (1) Die ASFINAG regelte Prüf- und Genehmigungswertgrenzen sowie weitere Genehmigungsregeln bei Leistungsänderungen über ihre unternehmensinterne Unterschriftenregelung. Je nach Auftragsgegenstand erfolgte die Freigabe durch den Projektleiter (bis 5.000 EUR), Geschäftsbereichs- bzw. Regionalleiter (bis 40.000 EUR), Abteilungsleiter (bis 80.000 EUR) oder die Geschäftsführung bzw. den Vorstand (über 80.000 EUR).

(2) Die Unterschriftenregelung der ASFINAG sah vor, dass bei Leistungsänderungen die entfallenen Leistungen bei Berechnungen der Wertgrenzen nicht zu berücksichtigen waren. Dies entsprach einem Verbot der Saldierung von entfallenen bzw. zusätzlich notwendigen Leistungen.

(3) Die Meldefristen für Leistungsänderungen ergaben sich aus der Anwendung der ÖNORM B 2118 und betragen 30 Tage bzw. 90 Tage (Anmeldung dem Grunde nach) und drei Monate (Anmeldung der Höhe nach), sofern nicht in Partnerschaftssitzungen anderes vereinbart wurde. Genehmigungen bzw. Beauftragungen von Leistungsänderungen hatten ehestens – in der Regel in den monatlich einzuuberufenden Partnerschaftssitzungen – durch entscheidungsbefugte Vertreter der ASFINAG und der Auftragnehmer getroffen zu werden. Im Fall der Prüfung der Höhe nach durch einen anderen Vertragspartner hatte die Prüfung binnen drei Monaten zu erfolgen.

13.2 Der RH erachtete die Regelungen der ASFINAG für zweckmäßig.

Vergleichende Darstellung der Systeme

ÖBB-Infrastruktur AG **14.1** (1) Die ÖBB-Infrastruktur AG regelte Prüf- und Genehmigungswertgrenzen sowie weitere Genehmigungsregeln von Leistungsänderungen über das Integrierte Management-System in zwei Verfahrensanweisungen zur Genehmigungs- und Fertigungsbefugnis²³ und einer Verfahrensanweisung zur Vertragsfortschreibung Bauleistungen²⁴.

(2) Im Zuge der Prüfung von Leistungsänderungen wurde zur Ermittlung der Wertgrenzen nicht saldiert. Lediglich bei der Ermittlung der neuen Gesamtbestellsumme (Zusatzauftrag) wurde saldiert, um den tatsächlichen finanziellen Umfang des Projekts darzustellen.

(3) Die Bearbeitungs- und Genehmigungsfristen für Leistungsänderungen ergaben sich im Wesentlichen aus der Anwendung der ÖNORM B 2118 (Bauvertragsbesprechungen); für die Prüfung der Zusatzangebote der Höhe nach erfolgte eine Terminvorgabe durch den Projektleiter unter Berücksichtigung von Umständen, wie Umfang des Nachtrags, Termindruck etc.

(4) Die ÖBB-Infrastruktur AG ergänzte gegenüber dem RH, dass aus ihrer Sicht durch die individuelle dynamische Steuerung der Terminvorgaben durch den Projektleiter die wirtschaftliche Abwicklung der Prüfung von Zusatzangeboten gewährleistet sei.

14.2 Der RH hielt positiv fest, dass die ÖBB-Infrastruktur AG die Saldierung bei Leistungsänderungen zweckmäßig regelte.

Der RH empfahl der ÖBB-Infrastruktur AG, Regelungen betreffend Wertgrenzen (insbesondere betreffend Vertrags- bzw. Leistungsänderungen) in einem Regelwerk zusammenzufassen.

Grundsätzlich sah der RH die Verfahrensanweisung „Vertragsfortschreibung Bauleistungen“ der ÖBB-Infrastruktur AG als geeignetes Instrument zur Abwicklung von Leistungsänderungen an. Er anerkannte die alternative Vorgangsweise der ÖBB-Infrastruktur AG bei der Vorgabe von Prüffristen durch den Projektleiter. Der RH empfahl jedoch, Fristen zur maximalen Prüfdauer von Zusatzangeboten (im Besonderen bei einer Prüfung durch Externe) vorzusehen und nur in Einzelfällen davon abzuweichen. Begleitend wäre – unabhängig von fixen oder flexiblen Prüffristen – die Überwachung der Zeitvorgaben jedenfalls sicherzustellen.

²³ Verfahrensanweisung 1,4,3,03 (Allgemeine Genehmigungen-Fertigungen ÖBB-Infrastruktur AG) und 1,4,3,11a_NA_GB (spezifische Genehmigungen-Fertigungen)

²⁴ Verfahrensanweisung 6,3,4,2 (Vertragsfortschreibung Bauleistungen)

- 14.3 Die ÖBB-Infrastruktur AG ergänzte, Regelungen betreffend Wertgrenzen seien in zwei Regelwerken enthalten und in einem davon zusammengefasst. Darin seien auch Regelungen betreffend Vertrags- und Leistungsänderungen – wie z.B. für Zusatzbestellungen etc. – enthalten. Prozessabläufe zur Behandlung von Zusatzangeboten seien in einer eigenen Verfahrensweisung beschrieben. Sie werde eine grundsätzliche Terminvorgabe für die Prüfung von Zusatzangeboten in die Verfahrensweisung aufnehmen. Derzeit erfolge die Überwachung dieser Terminvorgaben laufend anhand von „Mehrkostenforderungslisten“; der jeweilige Bearbeitungsstand werde in den Projektberichten dargestellt.
- 14.4 Der RH hielt fest, dass Wertgrenzen – wie mit der Stellungnahme übermittelt – nach wie vor getrennt in zwei Regelwerken der ÖBB-Infrastruktur AG geregelt waren. Er empfahl nochmals, diese gesamtheitlich in einem Regelwerk darzustellen.

- Land Niederösterreich 15.1 (1) Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, Straßenbaudirektion, regelte Prüf- und Genehmigungswertgrenzen sowie weitere Genehmigungsregeln bei Leistungsänderungen in den im August 2010 genehmigten Durchführungsbestimmungen und über Normerlässe (Bestellermächtigung).

Je nach Auftragshöhe (bis 90.000 EUR, zwischen 90.000 EUR und 150.000 EUR und mehr als 150.000 EUR) konnte durch die Projektleitung eine maximal zehnpromtente Überschreitung, jedoch bis maximal 15.000 EUR, beauftragt werden. Im Fall höherer Überschreitungen genehmigte Leistungsänderungen nur der Leiter der Straßenbaudirektion bzw. die Niederösterreichische Landesregierung.

(2) Die Durchführungsbestimmungen des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung, Straßenbaudirektion, enthielten keine Vorgaben, ob bei Leistungsänderungen die Kosten der entfallenen Leistungen mit zusätzlich notwendigen Leistungen zu saldieren waren.

(3) Betreffend Bearbeitungs- und Genehmigungsfristen bei Leistungsänderungen fanden sich in den Durchführungsbestimmungen des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung, Straßenbaudirektion, keine Vorgaben zur Prüfung von Zusatzangeboten. Lediglich die Prüfung der Abrechnung hatte umgehend zu erfolgen, damit eine Anweisung des Rechnungsbetrags an den Auftragnehmer binnen 30 Tagen veranlasst werden konnte.

Vergleichende Darstellung der Systeme

- 15.2 Der RH kritisierte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, Straßenbaudirektion, weil die Saldierung der Kosten von Leistungen und Vorgaben zu Genehmigungsfristen bei der Prüfung von Zusatzangeboten – als Schlüsselfaktoren des Anti-Claimmanagements – nicht geregelt waren.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, bei der Prüfung, Bearbeitung und Genehmigung von Leistungsänderungen (z.B. Zusatzangebote und Abrechnungsvereinbarungen) hinsichtlich der Wertgrenzen nicht zu saldieren. Zudem wären auch bei der Beauftragung dem Grunde nach Wertgrenzen zu beachten und Regelungen zur Bearbeitungsdauer vorzusehen bzw. die Überwachung sicherzustellen; dies wäre in einem Regelwerk zusammenzufassen.

- 15.3 *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich regle die Verordnung über die Geschäftsordnung der Niederösterreichischen Landesregierung Genehmigungsgrenzen hinsichtlich einer kollegialen Zuständigkeit der Landesregierung. Im Einzelnen sei für die Gruppe Straße die Bestell- und Fertigungsermächtigung für vertragsgemäße Verpflichtungen und die Vergabe von Lieferungen und Leistungen in einem Normerlass festgelegt. Die Empfehlungen des RH zu Saldierungsregelungen werde man bei der Überarbeitung der Durchführungsbestimmungen einer näheren Untersuchung unterziehen. Zur Vorgabe von Genehmigungsfristen nahm das Land Niederösterreich nicht Stellung.*

Land Oberösterreich

- 16.1 (1) Das Amt der Oberösterreichischen Landesregierung regelte Prüf- und Genehmigungswertgrenzen sowie weitere Genehmigungsregeln bei Leistungsänderungen in den Abteilungen folgendermaßen:

In der Abteilung BauE des Amtes der Oberösterreichischen Landesregierung orientierten sich die Wertgrenzen (wie auch bei Ausschreibungen) an einer Dienstanweisung. Demzufolge genehmigte der Straßenbezirksleiter jedenfalls bis 120.000 EUR brutto. Für die Örtliche Bauaufsicht (Straßenmeisterei) gab es keine internen Vorgaben.

Die Abteilung BauB hatte keine Regelungen zu Wertgrenzen, die Abwicklung erfolgte analog zur Prüfung von Zusatzangeboten gemäß den Befugnisregelungen. Demzufolge erstellte bei jedem Zusatzangebot der Bauleiter den zu genehmigenden Entscheidungsentwurf, der Referatsleiter führte die sachliche Kontrolle durch und der Gruppenleiter genehmigte das Zusatzangebot.

Gemäß der Befugnisregelung der Abteilung BauN konnte der Projektleiter über Leistungsänderungen bis 20.000 EUR entscheiden; jene über 20.000 EUR waren durch den Bereichsleiter zu genehmigen. Der nächsthöheren Instanz (jeweils Abteilungsleiter) wurden Zusatzangebote bzw. Zusatzaufträge zur Kenntnisnahme vorgelegt.

(2) Die Regelwerke enthielten keine Vorgaben, ob bei Leistungsänderungen zu saldieren war.

(3) Bei Leistungsänderungen gab es betreffend die Bearbeitungs- und Genehmigungsfristen bei der Prüfung von Zusatzangeboten keine Vorgaben. Das Land Oberösterreich hielt gegenüber dem RH fest, dass ein Zusatzangebot im Normalfall innerhalb von drei Wochen beauftragt und damit die Leistungsänderung genehmigt werde.

16.2 Der RH kritisierte das Amt der Oberösterreichischen Landesregierung, weil es bei Leistungsänderungen – abweichend von Zielsetzungen des Anti-Claimmanagements –

- keine einheitlichen Regelungen zu Wertgrenzen,
- keine Genehmigung von Zusatzaufträgen durch den Abteilungsleiter,
- keine Vorgaben zur Saldierung bei Zusatzangeboten bzw. Zusatzaufträgen und
- keine Vorgaben zu Genehmigungsfristen bei der Prüfung von Zusatzangeboten

vorsah.

Er hielt jedoch die vom Amt der Oberösterreichischen Landesregierung angegebene Genehmigungsdauer positiv fest.

Vergleichende Darstellung der Systeme

Der RH empfahl dem Land Oberösterreich,

- Wertgrenzen auf funktionaler Ebene²⁵ festzulegen und so abzustimmen²⁶, dass gegenüber den Auftragnehmern ein einheitliches Auftreten als Bauherr gesichert ist,
- zu überprüfen, ob (Zusatz-)Aufträge ab einer entsprechenden Höhe nicht der Genehmigung durch die Abteilungsleiter vorbehalten bleiben sollten,
- klare Regelungen zur Saldierung zu treffen; so wäre bei der Prüfung, Bearbeitung und Genehmigung von Leistungsänderungen (z.B. Zusatzangebote und Abrechnungsvereinbarungen) hinsichtlich der Wertgrenzen nicht zu saldieren,
- auch bei der Beauftragung dem Grunde nach Wertgrenzen zu beachten und
- Regelungen zur Bearbeitungsdauer von Leistungsänderungen vorzusehen bzw. die Überwachung sicherzustellen; sie sollten in einem Regelwerk zusammengefasst werden.

16.3 Das Land Oberösterreich hielt in seiner Stellungnahme zur Kritik des RH, dass Zusatzaufträge nicht durch den Abteilungsleiter genehmigt würden, fest:

Bei wichtigen Belangen seien die Abteilungsleiter schon vor Einlangen von Zusatzangeboten informiert. Die Regelungen darüber fänden sich in der Dienstbetriebsordnung und den Genehmigungsbefugnissen. Die Abteilungsleiter seien zeitnah informiert und würden – falls nötig – inhaltliche Vorgaben erteilen. Bei schwierigen Rechts- und Beweisfragen werde die Eingangspost mit dem Bereichsleiter besprochen und die weitere Vorgehensweise festgelegt – mit allenfalls erforderlicher Unterstützung externer Experten.

Die Zusatzangebote würden im Rechnungswesen erfasst, womit ihre Auswirkungen auf die Gesamtkosten und die Budgetplanung evident wären.

Ein wesentliches Element der Kontrolle und Dienstaufsicht der Abteilungsleiter seien die Schlussberichte, die in übersichtlicher Form Soll und Ist eines Projekts darstellen. Dabei könnten aus der Gesamtsicht

²⁵ Örtliche Bauaufsicht, Bauleiter/Projektleiter, Bereichsleiter, Abteilungsleiter (in Prozess darstellen)

²⁶ zumindest zwischen den Abteilungen BauN und BauB



Vergleichende Darstellung der Systeme

BMVIT

Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten

eines Projekts einzelne Problembereiche identifiziert und ihnen auf den Grund gegangen werden,

Das Land Oberösterreich habe – verglichen mit großen öffentlichen Auftraggebern – einen sehr kleinen und straff organisierten Geschäftsapparat. Die Unterschriftenkette sei daher vergleichsweise kurz und gehe davon aus, dass im Vergabebereich Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung dort gebündelt werden sollen, wo entsprechendes Spezialwissen vorhanden sei. Den Bereichsleitern in den Abteilungen komme dabei die Schlüsselrolle in allen Vergabeprozessen zu. Eine fundierte Behandlung auf Ebene der Abteilungsleiter sei alleine schon aus Zeitgründen nicht gewährleistet; die Unterschrift des Abteilungsleiters wäre kein Ausdruck einer höherwertigen Prüfung, sondern nur einer höheren Position in der Hierarchie. Die Dienstbetriebsordnung lege daher auch fest, dass in der Regel die Bearbeiter die von ihnen erstellten Geschäftsstücke auch selbst unterschreiben.

- 16.4 Im Sinne der Kontrolle bzw. der Dienstaufsicht, der Steuerungsmöglichkeit und der allgemein üblichen hierarchisch abgestuften Budgetverfügungskompetenzen verblieb der RH bei seiner Empfehlung, bei der Genehmigung von Zusatzaufträgen mit wesentlichen monetären Auswirkungen Abteilungsleiter einzubinden.

Er anerkannte die Bemühungen des Landes Oberösterreich, sinnvolle und zweckmäßige Steuerungsinstrumente (Schlussberichte) einzusetzen.

Der RH empfahl erneut,

- Wertgrenzen auf funktionaler Ebene²⁷ festzulegen und so abzustimmen²⁸, dass gegenüber den Auftragnehmern ein einheitliches Auftreten als Bauherr gesichert ist,
- klare Regelungen zur Saldierung zu treffen; so wäre bei der Prüfung, Bearbeitung und Genehmigung von Leistungsänderungen (z.B: Zusatzangebote und Abrechnungsvereinbarungen) hinsichtlich der Wertgrenzen nicht zu saldieren,
- auch bei der Beauftragung dem Grunde nach Wertgrenzen zu beachten und

²⁷ Örtliche Bauaufsicht, Bauleiter/Projektleiter, Bereichsleiter, Abteilungsleiter (in Prozess darstellen)

²⁸ zumindest zwischen den Abteilungen BauN und BauB

Vergleichende Darstellung der Systeme

- Regelungen zur Bearbeitungsdauer von Leistungsänderungen vorzusehen bzw. die Überwachung sicherzustellen; sie sollten in einem Regelwerk zusammengefasst werden.

Land Steiermark

17.1 (1) Das Amt der Steiermärkischen Landesregierung definierte im Wesentlichen zwei Wertgrenzen bei Leistungsänderungen:

- bis 3.000 EUR bzw. bis 5.000 EUR brutto:²⁹ Freigabe durch die Örtliche Bauaufsicht (Baubezirksleitung),
- darüber bis 36.000 EUR brutto: Freigabe Projektleiter, Referatsleiter und Fachabteilungsleiter und
- über 36.000 EUR brutto: Antrag an die Steiermärkische Landesregierung auf Genehmigung der neuen Gesamtbaukosten.

(2) Den Regelungen zufolge war bei Leistungsänderungen die Wertgrenze von 36.000 EUR brutto im Wege der Saldierung (neue Leistung abzüglich einer eventuell entfallenen Leistung) zu ermitteln.

(3) Vorgaben für an der Prüfung von Zusatzaufträgen beteiligte Stellen betreffend Bearbeitungs- und Genehmigungsdauer von Zusatzangeboten und Genehmigung von Leistungsänderungen sah das Land Steiermark nicht vor.

17.2 Der RH kritisierte, dass eine Wertgrenze betreffend Leistungsänderungen nicht eindeutig festgelegt war. Weiters vermisste er Regelungen zur Bearbeitungsdauer von Zusatzangeboten. In beiden Fällen wurde dadurch den Zielsetzungen des Anti-Claimmanagements nicht hinreichend Rechnung getragen.

Der RH empfahl dem Land Steiermark,

- Wertgrenzen klar zu regeln (3.000 EUR oder 5.000 EUR) und in das Projekt zur Optimierung der Projektabwicklung (siehe TZ 10) zu integrieren,

²⁹ Die internen Vorgaben bestimmten zwei unterschiedliche Wertgrenzen zur Zuständigkeit der Örtlichen Bauaufsicht: 3.000 EUR laut Vortrag „Anti-Claimmanagement“, 5.000 EUR gemäß Vortrag „Prüfung von Mehr- und Minderkostenforderung“ und gemäß Prozess zur Bauabwicklung aus der Projektarbeit „Straßenbauprojekte - Leitfaden zur effizienten Umsetzung“.



Vergleichende Darstellung der Systeme

BMVIT

Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten

- bei der Prüfung, Bearbeitung und Genehmigung von Leistungsänderungen (z.B. Zusatzangebote und Abrechnungsvereinbarungen) sicherzustellen, dass hinsichtlich der Wertgrenzen nicht saldiert wird,
- auch bei der Beauftragung dem Grunde nach Wertgrenzen zu beachten,
- **Regelungen** zur Bearbeitungsdauer vorzusehen bzw. die Überwachung **sicher**zustellen und
- die **Regelungen** in einem Regelwerk **zusammenzufassen**.

17.3 *Das Land Steiermark teilte mit, dass zwischenzeitlich Wertgrenzen in einer Projektmanagementrichtlinie eindeutig definiert seien. Die Qualität der Prüfung von Zusatzaufträgen und die Bearbeitungsdauer werde in entsprechenden internen Regelwerken (z.B. Dienstanweisung) niedergeschrieben.*

Stadt Wien

- 18.1 (1) Die Prozesse und Regelwerke der MA 28 und MA 29 definierten in Dienstanweisungen (zu Kompetenzgrenzen) und in Verfahrensanweisungen (zur Preisprüfung) die Wertgrenze bei Leistungsänderungen mit 10.000 EUR; ab dieser Wertgrenze war eine Preisprüfungskommission mitzubefassen. Nach deren Befassung durfte nur der jeweilige Abteilungsleiter Leistungsänderungen durchführen.
- (2) Die Prozesse der MA 28 und MA 29 enthielten keine Vorgaben, ob bei Leistungsänderungen die Kosten der Leistungen mit eventuell entfallenen Leistungen zu saldieren waren.
- (3) Die abteilungsinternen Prozesse sahen vor, dass Zusatzangebote als Grundlage von Leistungsänderungen der Preisprüfungskommission ehestens – jedenfalls innerhalb eines Monats ab seiner Einreichung durch den Auftragnehmer – vorzulegen waren.

18.2 Der RH kritisierte, dass die Prozessbeschreibungen der MA 28 und MA 29 keine Regelungen zur Saldierung von Kosten von Leistungen bei Zusatzangeboten bzw. Zusatzaufträgen vorsahen; hiedurch wurde den Zielsetzungen des Anti-Claimmanagements nicht vollständig Rechnung getragen.

Vergleichende Darstellung der Systeme

Der RH empfahl der Stadt Wien, bei der Prüfung, Bearbeitung und Genehmigung von Leistungsänderungen (z.B. Zusatzangebote und Abrechnungsvereinbarungen) hinsichtlich der Wertgrenzen nicht zu saldieren. Zudem wären auch bei der Beauftragung dem Grunde nach Wertgrenzen zu beachten.

- 18.3** *Laut Stellungnahme der Stadt Wien werde in der MA 28 jedes Zusatzangebot – ohne Wertgrenze – von der Preisprüfungskommission behandelt. Bei der Prüfung, Bearbeitung und Genehmigung von Leistungsänderungen würden Beauftragungen hinsichtlich der Wertgrenzen nicht saldiert. Eine entsprechende Regelung, bei der mittels eines Formblattes die Saldierung der Kosten von Zusatzleistungen, der Entfall von Leistungen, Projektänderungen u.ä. berücksichtigt werden, arbeite die MA 28 zur Zeit aus.*

Die MA 29 habe intern festgelegt, dass Kosten von Leistungen bei Zusatzangeboten nicht saldiert werden. Die Preisprüfungskommission achte bereits bei der Anerkennung dem Grunde nach auf die Umsetzung dieser Festlegung und werde dies in der Prozessbeschreibung vorsehen.

Analyse von Abweichungen bei der Abrechnung: Soll-Ist-Vergleiche

- 19.1** Soll-Ist-Vergleiche von Mengen und Kosten dienen als Unterstützung bei der Abrechnungskontrolle und als Steuerungsinstrument der Projekt- und Vertragsabwicklung.
- Bei der Prüfung von Teilrechnungen während der Ausführungsphase fungieren sie vor allem zur Überwachung des Bau-Solls, zur Feststellung von Mengen(fehl)-Entwicklungen und gegebenenfalls zur rechtzeitigen (Gegen-)Steuerung durch den Bauherrn.
 - Im Zuge der Schlussrechnung und in weiterer Folge des Projektabschlusses dienen sie zur letztmaligen Analyse und Korrektur von möglichen Fehlverrechnungen und zur Plausibilisierung von Mengenentwicklungen (z.B. im Zuge eines „Projektabschlussberichts“).
 - Soll-Ist-Vergleiche geben damit auch eine Information über Planungs- sowie Ausschreibungsmängel und darüber, ob spekulative Preisansätze des Auftragnehmers zum Nachteil des Bauherrn schlagend geworden sind.

Der RH betonte die grundsätzliche Bedeutung einer zeitnahen Kostenverfolgung und der diesbezüglichen Informationsweitergabe, um der Projektsteuerung die Möglichkeit zu eröffnen, rechtzeitig kostendämpfend im Sinne der Ziele des Anti-Claimmanagements einzugreifen (z.B.



Vergleichende Darstellung der Systeme

Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten

durch die Anordnung alternativer Ausführungen, um Mengenmehrungen bei Positionen mit spekulativ hohen Preisen zu vermeiden).

Der RH überprüfte, ob die ausgewählten öffentlichen Bauherren in ihren Regelwerken Soll-Ist-Vergleiche während der Ausführungsphase (im Zuge der Prüfung von Teilrechnungen) sowie bei Projektabschluss (im Zuge der Prüfung der Schlussrechnung) vorsahen.

	laufend (bei Teilrechnungen)	im Zuge des Projektabschlusses (mit Schlussrechnung)
ASFINAG	ja	ja, wesentliche Positionen mit Abweichung > 10 % sind zu begründen
ÖBB	ja	ja, auf Ebene der Leistungsgruppen mit Begründung ¹
NÖ	nein	ja, vorgegebene Leistungen; erst nach Schlussrechnungsprüfung
OÖ	nein	ja, zumindest auf Ebene der Leistungsgruppen mit Begründung
Stmk	nein	nein
Wien/MA 28	ja	ja, Gesamtkostengegenüberstellung mit Begründung
Wien/MA 29	nein	nein, nur allgemeiner Bericht ²

¹ Gemäß interner Vorschriften war durch den Baumanager und die Örtliche Bauaufsicht ein Schlussrechnungsbericht zu erstellen. Dabei waren unter anderem Abweichungen (über 50.000 EUR oder 10 % der Leistungsgruppe) auf Ebene der Leistungsgruppen darzustellen.

² Ein Schlussbericht erfolgte bei der MA 29 der Stadt Wien in der Regel mündlich; ein Soll-Ist-Vergleich zum Projektabschluss war nicht vorgesehen.

Quelle: RH

Die ASFINAG, die ÖBB-Infrastruktur AG und die MA 28 der Stadt Wien führten Soll-Ist-Vergleiche sowohl laufend als auch im Zuge des Projektabschlusses durch, wobei die Intensität der Soll-Ist-Vergleiche anlässlich der Schlussrechnung unterschiedlich war.

Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung führte keine laufenden Soll-Ist-Vergleiche durch, erstellte aber interne Projektabschlussberichte nach der Überweisung der Schlussrechnungssumme.

Auch das Amt der Oberösterreichischen Landesregierung führte keine laufenden Soll-Ist-Vergleiche durch. Es sah betreffend die Erstellung

Vergleichende Darstellung der Systeme

eines Projektabschlussberichts unterschiedliche Regelungen in den Abteilungen vor.³⁰ Es hielt gegenüber dem RH fest, es wäre aus seiner Sicht wesentlich, dass bei Teilrechnungen keine Überzahlung stattfinde, weshalb bei der Abrechnung kein Soll-Ist-Vergleich, sondern z.B. Materialbilanzen zur Plausibilisierung des Mengengerüsts erstellt würden.

Das Amt der Steiermärkischen Landesregierung und die MA 29 der Stadt Wien führten weder laufend noch anlässlich des Projektabschlusses Soll-Ist-Vergleiche durch. Beide ergänzten gegenüber dem RH, dass sie ihre Prozesse zum Zeitpunkt der Überprüfung des RH an Ort und Stelle überarbeiteten. Sie würden dabei einen Abschlussbericht definieren.³¹

19.2 Der RH hielt positiv die Regelungen der ASFINAG, der ÖBB-Infrastruktur AG, des Landes Oberösterreich und der MA 28 der Stadt Wien fest, wonach Mengenabweichungen im Zuge des Projektabschlusses zu begründen waren.

Der RH kritisierte

- das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, das Amt der Oberösterreichischen Landesregierung, das Amt der Steiermärkischen Landesregierung und die MA 29 der Stadt Wien, weil sie in ihren Regelwerken keine laufenden Soll-Ist-Vergleiche vorsahen,
- das Amt der Steiermärkischen Landesregierung und die MA 29 der Stadt Wien, weil sie in ihren Regelwerken keinen Soll-Ist-Vergleich zum Projektabschluss vorsahen und
- das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, weil der Projektabschlussbericht üblicherweise erst nach der Überweisung der Schlussrechnungssumme erstellt wurde. Dies erschwerte eine möglicherweise erforderliche Korrektur von Abrechnungsfehlern.

Im Sinne der Stärkung des Anti-Claimmanagements empfahl der RH den überprüften öffentlichen Bauherren, in Hinkunft vollständige Soll-

³⁰ Gemäß Vorgaben der Abteilung BauN (Straßenplanung und Netzausbau): Der Schlussrechnungsbericht der Abteilung BauN beinhaltet unter anderem einen Soll-Ist-Mengenvergleich (Massen gegenüberstellung der ausgeschriebenen zu den schlussgerechneten Mengen) sowie Begründungen für die Abweichungen auf Ebene der Leistungsgruppen; bei der Abteilung BauB (Brücken- und Tunnelbau) bestanden keine Vorgaben.

³¹ Dieser werde unter anderem beinhalten: Reflexionen zu den Themen Zielerreichung, Leistungen/Termine, Ressourcen/Kosten, Lessons Learned etc.

Ist-Vergleiche als Kontroll- und Steuerungsinstrument zum Erkennen von Einsparungspotenzialen zu nutzen; so wären bei Projekten mit einer Baudauer von über drei Monaten laufende Soll-Ist-Vergleiche auf Positionsebene sowie Prognosemengen auf zumindest Leistungsgruppenebene (inkl. Prognosemengen, also so genannte Soll-Wird-Vergleiche) vorzusehen.

Unabhängig von der Baudauer wären bei einer standardisierten Schlussrechnungsprüfung (innerhalb der Prüffrist der Schlussrechnung) Abweichungen – jedenfalls auf Ebene der Leistungsgruppen sowie größere Abweichungen in einzelnen Positionen (z.B. bei über 20 % Abweichung) – zu begründen (z.B. in einem Projektabschlussbericht).

19.3 (1) Die ASFINAG verwies in ihrer Stellungnahme nochmals auf die bereits installierten diesbezüglichen Prozesse.

(2) Laut Stellungnahme der ÖBB-Infrastruktur AG würden die im Einzelfall („Projekt Pottendorferlinie“) kritisierten Mängel beim Soll-Ist-Vergleich aufgegriffen und auf Projektebene verstärkt auf dessen regelmäßige Erstellung und eine ausreichende Begründungstiefe hingewirkt werden.

(3) In seiner Stellungnahme wies das Land Niederösterreich darauf hin, dass in der Gruppe Straße in Abhängigkeit von der Baukostensumme – unabhängig von der Bauzeit – ein Projektcontrolling – mit einem Soll-Ist-Vergleich – vorgesehen sei. Detailfestlegungen werde man in den Durchführungsbestimmungen ergänzen. Ziel sei, die Schlussrechnungsprüfungen innerhalb der vertraglichen Prüffrist abzuschließen und auszuzahlen. Fallweise würde der Projektabschlussbericht in Form der standardisierten Bauabrechnung erst im Anschluss daran erstellt. Probleme bei Rückforderungen aufgrund allfälliger Abrechnungsfehler seien bis jetzt nicht aufgetreten.

(4) Das Land Oberösterreich teilte mit, es sei nicht richtig, dass keine laufenden Soll-Ist-Vergleiche durchgeführt würden. Jeder Bauleiter habe im Zuge der Bearbeitung von Teilrechnungen sicherzustellen, dass es zu keiner Überzahlung komme. Diese würden auf Basis von qualifizierten Schätzungen und überschlägigen Berechnungen auch durchgeführt werden. Die laufenden Soll-/Ist- und Wird-Vergleiche würden von den Bauleitern jeweils zu den Projektmeilensteinen und zumindest einmal pro Quartal im Rahmen des Projektcontrolling und des Budgetprozesses geführt werden. Die Vergleiche wären sowohl Grundlage für die Steuerung der Jahresraten als auch Grundlagen für die Abstimmung mit dem Gesamtbudget.

Vergleichende Darstellung der Systeme

(5) Das Land Steiermark teilte mit, es werde die zwingende Durchführung von Soll-Ist-Vergleichen gesondert in entsprechenden Regelwerken (z.B. Dienstanweisung) niederschreiben.

(6) Laut Stellungnahme der Stadt Wien werde die MA 29 die Empfehlungen des RH umsetzen.

- 19.4** Der RH entgegnete dem Land Niederösterreich, dass das eingerichtete vierteljährliche Projektcontrolling – wie auch die Praxis zeigte (vgl. TZ 65) – hinsichtlich der Detaillierung und der Zeitnähe nicht ausreichte, um auf Bauvertragebene wirkungsvolles Anti-Claimmanagement zu betreiben. Er wiederholte seine Empfehlung, laufende Soll-Ist-Vergleiche auf Positionsebene sowie Prognosemengen auf zumindest Leistungsgruppenebene (inkl. Prognosemengen, also so genannte Soll-Wird-Vergleiche) vorzusehen.

Gegenüber dem Land Oberösterreich betonte der RH, dass die von ihm empfohlenen Soll-Ist-Vergleiche nicht nur die Budgetmittel (z.B. das Verhindern einer Überzahlung) umfassten, sondern auch einen Mengenvergleich auf Basis der Leistungsverzeichnis-Positionen einschließen müssen, um Mengen(Fehl)entwicklungen rechtzeitig zu erkennen und ein Gegensteuern zu ermöglichen.

Sonstige Feststellung

- 20.1** Im Zuge der Angebotsprüfung waren Prüfgutachten durch die Abteilungen des Amtes der Oberösterreichischen Landesregierung zu erstellen. Gemäß der Vorlage zum Prüfgutachten der Abteilung BauN (Straßenplanung und Nahausbau) war ein Preisspiegel zu erstellen und die vertiefte Prüfung der Aufwands- und Verbrauchsansätze vorgesehen.

Die Vorlage der Abteilung BauB (Brücken- und Tunnelbau) beinhaltete diese Regelungen nicht. Das Amt der Oberösterreichischen Landesregierung begründete dies damit, dass der Abteilung BauB eine umfassende, aussagekräftige Preisdatenbank zur Verfügung stehe und ihr anhand von Kennzahlen Vergleichswerte vorlägen. In der Praxis würden auch Preisspiegel erstellt werden.

- 20.2** Der RH empfahl dem Land Oberösterreich, zur Sicherung einer einheitlichen Qualität der Angebotsprüfung Standards festzulegen; so wären die Prüfgutachten der Abteilung BauB zu ergänzen bzw. mit jenen der Abteilung BauN zu harmonisieren.

Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten

Umsetzung in der Praxis

21 Der RH überprüfte bei den ausgewählten öffentlichen Bauherren anhand einzelner Bauvorhaben (siehe TZ 44 bis 103) die Anwendung der Regelwerke in der Praxis sowie die Wahrnehmung der Funktionen und Verantwortlichkeiten unter dem Gesichtspunkt des Anti-Claimmanagement und der Vermeidung von Korruption.

Er wählte nachstehende Projekte anhand entsprechender Indikatoren mit dem Ziel aus, hohes Claimrisiko zu erfassen³².

ASFINAG	A 2 Sanierung Betonfelder	S 6 Niklasdorftunnel
ÖBB	Pottendorferlinie, Altmannsdorf-Inzersdorf	Abbruch Hochbauten Matzleinsdorferplatz
NÖ	B 6 Umfahrung Eichenbrunn	A 22 Anschlussstelle Stockerau Ost
OÖ	B 140 Tunnel Grünburg	L 563 Traunufer Straße
Stmk	B 064 Seilsperren Weizklamm	L 333 Alte Poststraße
Wien/MA 28	Radweg Gürtel, Wien 6. Bezirk	-
Wien/MA 29	-	Skywalk

Quelle: RH

Die Prüfungsfeststellungen des RH zu den überprüften Projekten sind – aufgrund der risikoorientierten Auswahl der Projekte – nicht als repräsentativ für alle Bauprojekte der überprüften Einrichtungen zu werten. Dies schon deshalb, weil die Claiming-Risiken nicht bei allen Projekten gleich hoch bzw. gleich verteilt sind. Die überprüften Projekte dienen als Beispiel für die Umsetzung der Anti-Claimmanagement-Maßnahmen der Bauherren in die Praxis und werden – gegliedert nach wesentlichen Schritten im Bauablauf: Planung, Vergabe, Bauabwicklung und Bauabrechnung – nachstehend dargestellt.

Planung

22 Eine ausgereifte Planung, das Vorhandensein aller erforderlichen behördlichen Genehmigungen sowie widerspruchsfreier Ausschrei-

³² Faktoren waren:

- Abweichungen zwischen Auftrags- und Abrechnungssummen,
- Anzahl der Zusatzaufträge,
- finanzielles Volumen der Zusatzaufträge,
- Bearbeitungszeitraum zwischen Legung, Prüfung und Zahlung der Schlussrechnung.

Umsetzung in der Praxis

bungs- und Vertragsgrundlagen, die die Leistungen umfassend und genau beschreiben, verringern die Wahrscheinlichkeit, dass Leistungsänderungen erforderlich werden. Diese Gegebenheiten sind damit Basis für ein erfolgreiches Anti-Claimmanagement.

23.1 (1) Um Rückschlüsse auf die Qualität der Planung – insbesondere die Qualität der Leistungsverzeichnisse – anstellen zu können, dient der Vergleich von ausgeschriebenen und (schluss-)abgerechneten Leistungsverzeichnis-Mengen. Der RH analysierte auf Basis dieses Vergleichs die Mengenentwicklung und forderte von der jeweils überprüften Stelle Begründungen zu den Abweichungen an.

(2) Insgesamt waren bei allen überprüften Projekten Mängel in der Planung oder deren Umsetzung in der Ausschreibung festzustellen.

Tabelle 4: Gründe für Abweichungen von ausgeschriebenen Mengen		
ASFINAG	A 2 Betonfelder	generelle technische Beschränkung bei zwei Positionen nicht sinnvoll; unsichere Bestandsdaten (TZ 45)
	S 6 Niklasdorftunnel	weitere massive Schäden am Tunnelbauwerk (TZ 49)
ÖBB	Pottendorferlinie	Vielzahl an Gründen, Begründungen durch Bauherrn teilweise wenig aussagekräftig (TZ 55)
	Matzleinsdorferplatz	unklare Formulierung von Positionen (TZ 58, 62)
NÖ	Umfahrung Eichenbrunn	Massenfehler in Leistungsverzeichnis; Planungsfehler; Änderung in der Bauabwicklung und -ausführung (TZ 64, 65)
	A 22 Stockerau Ost	ungenaueres Leistungsverzeichnis (TZ 68)
OÖ	Tunnel Grünburg	Ausschreibungsmangel; Änderungen der Bauausführung (Art der Leistungserbringung) (TZ 72, 74 bis 76)
	Traunfer Straße	Mengenreserven in Ausschreibung; Erweiterung der Baumaßnahmen (Mengenmehrungen) (TZ 80)
Stmk	Seilsperrn Weizklamm	unzureichende Koordination; Erweiterung der Baumaßnahmen (TZ 84)
	Alte Poststraße	fehlende vorbereitende Baumaßnahmen; Änderung der Bauausführung (Art der Leistungserbringung) (TZ 92, 95)
Wien	Radweg Gürtel	Planungsmängel, Zeitdruck; erhebliche Mengenerhöhungen, z.B. „Zuschlag Nacht“ (TZ 98, 99)
	Skywalk	Änderung der ÖNORM, Qualitätsverbesserung Glas, Mängel im Leistungsverzeichnis (TZ 103)

Quelle: RH

**Anti-Claimmanagement und Korruptions-
bekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten**

(3) Bei den einzelnen vom RH überprüften Projekten zeigten sich folgende Defizite in der Qualität der Ausschreibungsunterlagen:

(a) Die ASFINAG beschränkte beim Bauprojekt A 2 Betonfelder in ihrem Leistungsverzeichnis die Erschütterungen bei Abbrucharbeiten generell. Solche besonderen Anforderungen an das Abbruchverfahren waren bei Arbeiten im Bereich von Brückenobjekten erforderlich, um das Tragwerk vor Beschädigungen zu schützen. Diese Beschränkung war im Freilandbereich technisch nicht sinnvoll; man begab sich damit der Chance, einen niedrigeren Einheitspreis zu erzielen. Außerdem entnahm die ASFINAG die Schichtdicken der ausgeschriebenen abzubrechenden Decken ihrer Baudatenbank. Wie sich bei der Bauabwicklung herausstellte, wiesen sie im Mittel eine größere Schichtdicke auf als angenommen. Diese unsicheren Bestandsdaten führten zu Massenmehrungen (siehe TZ 45).

(b) Beim Projekt S 6 Niklasdorftunnel der ASFINAG wurden Leistungen im Umfang von rd. 1,53 Mill. EUR bzw. rd. 72 % der Auftragssumme als Zusatzleistungen verrechnet. Der Hauptgrund dafür war, dass erst während der Bauphase weitere massive Schäden am Tunnelbauwerk bemerkt wurden, die einer dringenden Sanierung bedurften. Gleichzeitig wurden nur rd. 74 % der ausgeschriebenen Positionen des Leistungsverzeichnisses des Hauptauftrags ausgeführt bzw. verrechnet. Außerdem traten bei den ausgeschriebenen Leistungen im Zuge der Bauausführung Änderungen in den Mengenvordersätzen auf (siehe TZ 49).

(c) Beim Projekt Pottendorferlinie der ÖBB-Infrastruktur AG waren die Begründungen für Mengenänderungen teilweise wenig aussagekräftig. Auch enthielten die Vergleiche nicht alle Positionen und es stimmten nicht alle Mengenangaben mit der Schlussrechnung überein (siehe TZ 55).

(d) Beim Projekt Matzleinsdorferplatz der ÖBB-Infrastruktur AG baute das Leistungsverzeichnis überwiegend auf Pauschalpositionen für die Abbrucharbeiten der einzelnen Objekte auf. Wegen der Pauschalpositionen im Leistungsverzeichnis wurde keine Massenermittlung des zu deponierenden Materials durchgeführt. Außerdem ermöglichte die vom Auftraggeber gewählte planliche Darstellung keine eindeutige Definition der zu erbringenden Leistungen. Im Zuge der Bauabwicklung legte der Auftragnehmer aufgrund von Unklarheiten in den Formulierungen der Leistungspositionen Zusatzangebote (siehe TZ 58, 62).

Umsetzung in der Praxis

(e) Beim Projekt Umfahrung Eichenbrunn des Landes Niederösterreich fielen aufgrund einer unzureichenden Prüfung des Leistungsverzeichnisses Massenfehler bei einer Plausibilitätsprüfung nicht auf. Die Fehler im Leistungsverzeichnis und die spekulative Angebotskalkulation des Auftragnehmers auf Grundlage der tatsächlich ausgeführten Leistungen führten zu einer Umreihung der Bieter und zu einem finanziellen Nachteil für das Land Niederösterreich von bis zu 0,26 Mill. EUR. Weitere Mängel bei diesem Projekt betrafen das Know-how der Entscheidungsgremien, was zur mangelhaften Umsetzung der geplanten Leistungen führte (siehe TZ 64, 65).

(f) Beim Projekt A 22 Stockerau Ost des Landes Niederösterreich gelangten nur etwa 76 % der ausgeschriebenen Positionen des Leistungsverzeichnisses zur Ausführung bzw. zur Verrechnung. Die anderen Positionen (rd. 0,32 Mill. EUR) stellten eine stille Massenreserve dar. Außerdem traten bei den ausgeschriebenen Leistungen Änderungen in den Mengenvordersätzen auf. Es gelangten Leistungen im Umfang von rd. 0,43 Mill. EUR bzw. rd. 19 % der Auftragssumme als Zusatzleistungen zur Ausführung (siehe TZ 68).

(g) Beim Projekt Tunnel Grünburg des Landes Oberösterreich kam es aufgrund eines Ausschreibungsmangels zu einer auffallenden Mengenerhöhung. Die Position war im Leistungsverzeichnis mit einer Menge von 50 m³ enthalten, in der Schlussrechnung anerkannte und vergütete das Amt der Oberösterreichischen Landesregierung eine Menge von mehr als 4.000 m³. Außerdem führten Änderungen der Bauausführung zu ungerechtfertigten Mehrkosten bzw. standen anerkannte Preisminderungen in keinem angemessenen Bezug zu offensichtlichen Qualitätsmängeln in der Ausführung in Folge einer Leistungsänderung (siehe TZ 72, 74, bis 76).

(h) Beim Projekt Traunufer Straße des Landes Oberösterreich enthielten die Kostenschätzungen Mengenreserven für eine etwaige Verlängerung des Sanierungsprojekts, die die geschätzten Kosten verfälschten und die Steuerungswirkung dieser detaillierten Kostenermittlung beschränkten (siehe TZ 80).

(i) Beim Projekt Weizklamm des Landes Steiermark führten der Einsatz von mehreren Unternehmen und die unzureichende Koordination bei der Auftragserteilung und -abwicklung bereichsweise zu Doppelverbauungen und damit zu vermeidbaren Mehrkosten (siehe TZ 84).

(j) Beim Projekt Alte Poststraße des Landes Steiermark war – obwohl für das Baufeld ein hohes Risiko der Kontaminierung mit Kampfmitteln (Bomben) aus der Zeit des 2. Weltkriegs bekannt war – kein ohne

Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten

erhebliche Bauverzögerungen umsetzbares Konzept vorhanden. Hierdurch waren Zusatzaufträge – mit entsprechend möglichem Claimpotenzial der Auftragnehmerseite – zu erwarten. Aufgrund der Mengenerhöhung von 500 m³ auf mehr als 6.700 m³ verteuerte sich eine Aushubposition wesentlich. Die gewählte Abrechnung entsprach überdies nicht der tatsächlichen Baudurchführung und eine Dokumentation über mögliche kostengünstigere sowie dem Bauvertrag entsprechende Abrechnungen fehlte (siehe TZ 92, 95).

(k) Beim Projekt Radweg Gürtel der MA 28 der Stadt Wien führten Mängel bei der Massenberechnung des Planers, falsche Annahmen zum Fahrbahnaufbau und Zeitdruck bei der Vorbereitung der Ausschreibung zu erheblichen Mengenverschiebungen und -mehrungen zwischen Ausschreibung und Abrechnung. Bei der Leistungsverzeichnisposition „Zuschlag Nacht“ betrug die abgerechnete Menge etwa rund das Dreifache der ausgeschriebenen (siehe TZ 98, 99).

(l) Wie sich beim Projekt Skywalk der MA 29 der Stadt Wien zeigte, konnten sich nach Unterzeichnung des Bauvertrags vorgenommene Änderungen des Bau-Solls – welche aus der Sphäre des Auftraggebers herrührten – zum Nachteil des Auftraggebers entwickeln, weil dem Auftragnehmer dadurch eine Möglichkeit zur Optimierung seiner Kostensituation gegeben wurde (z.B. Nano-Beschichtung der Glasflächen, Änderung der Glasbau-Norm). Abweichungen zwischen den ausgeschriebenen bzw. vertraglich vereinbarten Positionsmengen und jenen der Schlussrechnung waren auf massive Mängel in der Planung zurückzuführen. Von den dem Bauvertrag zugrunde liegenden Leistungspositionen fand rund ein Drittel im Zuge der Bauabwicklung keine Anwendung. Bei rund einem Fünftel der Leistungspositionen fand sich in der Schlussrechnung eine Steigerung der Leistungspositionen über 110 % der Ausschreibungsmenge. Zu einer massiven Steigerung kam es beispielsweise bei der Leistungsposition „Stahlkonstruktion nach Masse“. Daraus resultierte eine Steigerung der Herstellkosten um 75 % von rd. 1,47 Mill. EUR (Auftragssumme) auf rd. 2,57 Mill. EUR (Schlussrechnungssumme) (siehe TZ 103).

23.2 (1) Zusammenfassend beanstandete der RH insbesondere folgende Mängel in der Qualität der Ausschreibung:

- Fehler im Leistungsverzeichnis und die spekulative Angebotskalkulation des Auftragnehmers führten zu einer Umreihung der Bieter und zu einem finanziellen Nachteil für den Auftragnehmer (siehe TZ 64).

Umsetzung in der Praxis

- Mängel bei der Massenberechnung des Planers, falsche Annahmen zum Fahrbahnaufbau und Zeitdruck bei der Vorbereitung der Ausschreibung führten zu erheblichen Mengenverschiebungen und -mehrungen zwischen Ausschreibung und Abrechnung (siehe TZ 98).
- Abweichungen zwischen den ausgeschriebenen bzw. vertraglich vereinbarten Positionsmengen und jenen der Schlussrechnung waren auf massive Mängel in der Planung zurückzuführen (siehe TZ 103).
- Der Planungsablauf führte dazu, dass Leistungen doppelt erbracht wurden (siehe TZ 84).
- Nach Unterzeichnung des Bauvertrags vorgenommene Änderungen des Bau-Solls wirkten sich zum Nachteil des Auftraggebers aus, weil dem Auftragnehmer dadurch eine Möglichkeit zur Optimierung seiner Kostensituation gegeben wurde (siehe TZ 103).
- Die vom Auftraggeber gewählte planliche Darstellung ermöglichte keine eindeutige Definition der zu erbringenden Leistungen (siehe TZ 58).
- Unsichere Bestandsdaten führten zu Massenmehrungen (siehe TZ 45).
- Kostenschätzungen enthielten Mengenreserven für eine etwaige Verlängerung des Sanierungsprojekts; dies verfälschte die geschätzten Kosten und beschränkte die Steuerungswirkung (siehe TZ 80).
- Aufgrund fehlender Vorbereitung berücksichtigten die Ausschreibungsunterlagen das hohe Risiko der Kontaminierung des Baufeldes mit Kampfmitteln nicht (siehe TZ 92).
- Leistungsverzeichnisse bauten überwiegend auf Pauschalpositionen auf; es wurden keine Massenermittlungen durchgeführt (siehe TZ 58).
- Aufgrund einer unzureichenden Prüfung des Leistungsverzeichnisses fielen Massenfehler bei einer Plausibilitätsprüfung nicht auf (siehe TZ 64).
- In Folge einer nicht sinnvollen generellen technischen Beschränkung begab sich der Auftraggeber der Chance, einen niedrigeren Einheitspreis zu erzielen (siehe TZ 45).

Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten

- Ausschreibungsmängel führten zu auffallenden Mengenerhöhungen (siehe TZ 72).
- Erst während der Bauphase entdeckte massive Schäden führten zu wesentlichen Änderungen der ausgeschriebenen Positionen des Leistungsverzeichnisses (siehe TZ 49).
- Ungenaue Leistungsverzeichnisse führten dazu, dass Leistungen mit deutlicher Überschreitung der Auftragssumme durch Zusatzleistungen zur Ausführung gelangten, deutliche Anteile der ausgeschriebenen Positionen des Leistungsverzeichnisses hingegen nicht ausgeschrieben wurden und andere Positionen eine stille Massenerhöhung darstellten (siehe TZ 49).

(2) Aus diesen Mängeln zog der RH folgende Schlussfolgerungen:

- Er betonte den Stellenwert einer ausgereiften und vollständigen Planung samt den notwendigen Erkundungen des Baugrundes als ein wesentliches Element der wirkungsvollen Claimprävention.
- Aufklärungsgespräche in Form von Standarderläuterungen erscheinen nicht geeignet, Angebotsmängel zu beseitigen; große Differenzen zwischen geschätzter und tatsächlicher Angebotssumme erfordern differenzierte, tiefgehende Aufklärungsgespräche.

(3) Der RH leitete daraus folgende Empfehlungen ab:

Er empfahl allen überprüften öffentlichen Bauherren, künftig besonderes Augenmerk auf die Qualitätssicherung bei der Planung und der Überführung der Planung in das Leistungsverzeichnis als Grundstein des Anti-Claimmanagements zu legen. Unsichere Bestandsdaten wären gegebenenfalls durch Erkundungsmaßnahmen zu überprüfen (siehe TZ 45, 72).

Weiters empfahl der RH allen überprüften öffentlichen Bauherren, insbesondere dem Land Niederösterreich, in Zukunft Arbeitsbehelfe (z.B. Checklisten) bei der Projektvorbereitung, insbesondere der Prüfung der Ausschreibungsunterlagen, zu verwenden. Bei der Erstellung der Leistungsverzeichnisse wären die Mengen zu plausibilisieren (z.B. mittels Leistungsverzeichnis-Lesungen und deren Protokollierung). Es wäre auf die Verwendung von Standard-Leistungsbeschreibungen zu achten; Eventualpositionen wären in gleicher Qualität wie Standardpositionen zu prüfen (siehe auch TZ 64, 68).

Dem Land Oberösterreich empfahl er,

- insbesondere an den Schnittstellen zwischen Planungs- und Ausschreibungsunterlagen – im Sinne der Zielsetzungen des Anti-Claimmanagements – verstärkt auf die Qualitätssicherung zu achten (siehe TZ 72) und
- künftig Bestrebungen des Auftragnehmers, seine Abrechnungsergebnisse über den Ersatz von nicht kostendeckend angebotenen Leistungen durch alternative und neu kalkulierte zusätzliche Leistungen zu verbessern, effizienter zu verhindern (siehe TZ 74).

Dem Land Steiermark empfahl er, der Koordination von Aufträgen und dem Instrument des Aufklärungsgesprächs mehr Bedeutung beizumessen und für dessen Dokumentation definierte Mindestanforderungen festzulegen (siehe TZ 84, 95).

Der Stadt Wien empfahl er,

- im Bereich der MA 28 dafür Sorge zu tragen, dass der Erfolg betreffend Verbesserung der Qualität der Ausschreibungen nach angemessener Zeit überprüft wird (siehe TZ 98) sowie
- dafür Sorge zu tragen, dass die MA 29 Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität der Planung und der Leistungsverzeichnisse in Bauverträgen setzt (siehe TZ 103).

23.3 (1) Die ASFINAG teilte mit, dass sie großes Augenmerk auf die Qualität der Planung, der Überführung der Planung in das Leistungsverzeichnis und der Erarbeitung von diesbezüglichen Arbeitsbehelfen (Checklisten) lege. Sie habe mit dem Leitfaden „Anticlaiming“ den Projektbeteiligten einen Arbeitsbehelf an die Hand gegeben, welcher die Qualität sicherstelle. Weitere Verbesserungspotenziale im Sinne der obigen Empfehlungen würden evaluiert und gegebenenfalls umgesetzt werden.

(2) Die ÖBB-Infrastruktur AG teilte mit, dass die im Zuge der Abwicklung eines Projekts aufgetretenen Widersprüche in der Leistungsdefinition zum Anlass genommen würden, künftig ein noch stärkeres Augenmerk auf die Qualitätssicherung bei der Ausschreibungsplanung und deren Überführung in das Leistungsverzeichnis zu legen (siehe TZ 58). Die Vorgangsweise bei der Erstellung von Ausschreibungsunterlagen sei in einer Verfahrensanweisung geregelt, welche auch Arbeitsbehelfe beinhalte und Grundlagen, Rahmenbedingungen, Zuständigkeiten und Zeitabläufe festlegen würde. Die ÖBB-Infrastruktur AG werde in laufenden



Umsetzung in der Praxis

BMVIT

Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten

Schulungen für Mitarbeiter, welche mit der Ausschreibung befasst sind, auf die diesbezüglichen Hinweise des RH verstärkt eingehen.

(3) Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich würden im Zuge der Überarbeitung der Durchführungsbestimmungen Checklisten für die Projektvorbereitung und zur Überprüfung von Ausschreibungsunterlagen erstellt. Auf die Durchführung von Plausibilitätsprüfungen der Massen in den Leistungsverzeichnissen werde man im Rahmen von Schulungen wieder hinweisen.

(4) In seiner Stellungnahme begründete das Land Steiermark die erfolgten Doppelverbauungen an der B 064, Rechbergstraße, im Bereich der Weizklamm mit Sicherheitsaspekten und dem Bestreben, die Dauer der Straßensperre nach dem Orkan Paula wegen deren Bedeutung für die Region möglichst kurz zu halten (siehe auch TZ 84)

Betreffend die Kontaminierung des Baufelds mit Kampfmitteln sei das Amt der Steiermärkischen Landesregierung der Meinung gewesen, es sei ausreichend, bei unmittelbaren Kriegsmittelfunden einen professionellen Entminungsdienst beizuziehen (siehe auch TZ 92, 95)

Betreffend Aufklärungsgespräche hielt es fest, dass eine entsprechende Vorlage für zu dokumentierende Mindestanforderungen bereits in Verwendung sei.

(5) Laut Stellungnahme der Stadt Wien wurde die MA 28 eine regelmäßige Evaluierung zur Überprüfung der Verbesserung der Qualität der Ausschreibungen anhand der bereits bestehenden externen Ausschreibungsprüfungen in den jeweiligen Geschäftsprozessen vorsehen. Die MA 29 werde in Zukunft ein verstärktes Augenmerk auf die stufenweise Durchführung des Planungsprozesses bzw. Planungsprojekts mit Genehmigung der einzelnen Stufen legen. Die Implementierung eines Standard-Projektstrukturplanes mit speziellem Augenmerk auf die Arbeitspakete der Projektvorbereitung und Planung erfolge in Kürze. Als weitere Maßnahme erfolge die Überarbeitung der Arbeitsanweisung für die internen und externen Projektbesprechungen (interne Projektvorstellung, Projektübergabe, Lesung des Leistungsverzeichnisses sowie Pflichtbesprechungen) inklusive Definition der zu präsentierenden Leistungsbilder.

Umsetzung in der Praxis

Vergabe

24.1 (1) In den Vergabeverfahren sind Vergabegesetze und interne Vorgaben einzuhalten. Unzulässige freihändige Vergaben und unvollständige Vergabeakten sind dabei Indizien für Vergabeergebnisse zum wirtschaftlichen Nachteil des öffentlichen Bauherrn. Allen Hinweisen auf Manipulationen oder Preisabsprachen ist seitens der vergebenden Stellen nachzugehen. Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf den Bericht der Arbeitsgruppe zur Bekämpfung von Korruption im Vergabewesen.³³

(2) Folgende Abweichungen im Vergabeverfahren waren bei den überprüften Projekten festzustellen:

		Ausschreibungsart entsprechend BVergG/ internen Vorgaben	unzulässige freihändige Vergaben	Vergabeakt vollständig	Hinweise auf Manipulationen oder Preisabsprachen
ASFINAG	A 2 Betonfelder	ja	nein	ja	nein
	Niklasdorftunnel	ja	nein	ja	nein
ÖBB	Pottendorferlinie	ja	nein	nein (TZ 54)	nein
	Matzleinsdorferplatz	ja	nein	ja	nein
NÖ	Umfahrung Eichenbrunn	ja	nein	ja	nein
	A 22 Stockerau Ost	ja	nein	ja	nein
OÖ	Tunnel Grünburg	ja	nein	ja	nein
	Traunufer Straße	nein (TZ 81)	nein	ja	nein
Stmk	Seilsperren Weizklamm	nein (TZ 85)	ja (TZ 86)	nein (TZ 86)	nein
	Alte Poststraße	ja	nein	ja	nein
Wien	Radweg Gürtel	ja	nein	ja	nein
	Skywalk	ja	nein	ja	nein

Quelle: RH

Beim Projekt Pottendorferlinie der ÖBB-Infrastruktur AG wurden nicht alle Angebotsunterlagen im Original aufbewahrt und die Gründe für die massive Erhöhung eines Einheitspreises im Zuge der Verhandlungen waren nicht dokumentiert. Auch ein detaillierter Bericht zur Angebotsprüfung fehlte (siehe TZ 54).

³³ RH Wien, Februar 1999; siehe auch RH Reihe Bund 2003/5, S. 15 ff.