

Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten

Beim Projekt Traunufer Straße des Landes Oberösterreich wäre die Leistung – aufgrund des geschätzten Auftragswerts im Oberschwellenbereich gelegen – zumindest in einem Verfahren mit vorheriger Bekanntmachung zu vergeben gewesen (siehe TZ 81).

Bei der Seilsperre Weizklamm (Steiermark) wurde die für das gewählte Vergabeverfahren maßgebliche Auftragswertgrenze um ein Mehrfaches überschritten, das gewählte Vergabeverfahren war daher nicht rechtskonform; der Vergabeakt lag überdies nicht vollständig vor (siehe TZ 85, 86).

Außerdem ermöglichte das Amt der Steiermärkischen Landesregierung dem im Zuge des unzulässigen Vergabeverfahrens beauftragten Unternehmen über einen Zusatzauftrag, die Abrechnungssumme zu **versechsfachen**, obwohl zwischen dem Hauptangebot und **der Beauftragung des Zusatzangebots** (Zusatzauftrag) mehr als ein Monat **vergangen** war und damit ausreichend Zeit gewesen wäre, ein korrektes **Vergabeverfahren** für die **zusätzlichen** Leistungen durchzuführen (siehe TZ 86).

- 24.2 Der RH **kritisierte** die ÖBB-Infrastruktur AG, weil nicht alle Angebotsunterlagen im Original aufbewahrt wurden, das Amt der Oberösterreichischen Landesregierung, weil die Wahl des **Vergabeverfahrens** nicht den gesetzlichen Vorgaben entsprach und das Amt der Steiermärkischen Landesregierung wegen der Mängel im Vergabeverfahren.

Der RH empfahl der ÖBB-Infrastruktur AG, für eine vollständige Dokumentation des **Vergabeverfahrens** zu sorgen und den Vergabebericht um einen **aussagekräftigeren** Bericht zur Angebotsprüfung zu ergänzen (siehe TZ 54).

Den Ländern Oberösterreich und Steiermark empfahl er, die Vergabevorschriften lückenlos zu beachten (siehe TZ 81, 86).

- 24.3 *Laut Stellungnahme der ÖBB-Infrastruktur AG habe sie gegenüber dem Standard der „vorgängigen Teilorganisationen“ in der betreffenden Verfahrensanweisung geregelt, dass dem Vergabeakt auch ein Bericht über die Angebotsprüfung beizuschließen sei. Ein Muster wäre 2005 erstellt und der Vergabeakt 2008 standardisiert worden.*

Betreffend die Dokumentation des Vergabeverfahrens beim Ausbau der Pottendorferlinie in Wien im Abschnitt von Altmannsdorf bis Inzersdorf Ort erläuterte die ÖBB-Infrastruktur AG die nicht dokumentierte Erhöhung des Einheitspreises mit dem gegebenen Einverständnis und begründete den Vorgang mit einem im Zuge der Währungsumstellung von Schilling auf Euro häufigen Kalkulationsfehler, der im Verhand-

Umsetzung in der Praxis

lungsverfahren korrigiert worden sei. Sie wies weiters auf die seit der damaligen Vergabe erfolgte Verschärfung der Vorgaben hin, wonach dem Vergabeakt auch ein Bericht über die Angebotsprüfung beizuschließen ist. Dazu sei ein Muster für die Angebotsprüfung erstellt und der Vergabeakt mit einem einheitlichen Inhaltsverzeichnis standardisiert worden (siehe auch TZ 54).

Zur Angebotsprüfung beim Projekt Umbau Bahnhof Wien Matzleinsdorf, Abbruch Hochbauten, wies die ÖBB-Infrastruktur AG darauf hin, dass zum Zeitpunkt der Angebotsprüfung nicht erkannt worden sei, dass der Auftragnehmer für das Abbruchmaterial keine Ansätze kalkuliert habe (siehe auch TZ 61).

Das Land Steiermark betonte in seiner Stellungnahme, das Ausmaß der Katastrophenschäden nach dem Orkan Paula wäre zum Zeitpunkt der Angebotslegung nicht bekannt gewesen, da ein Vordringen in die vom Sturm zerstörte Weizklamm nicht möglich gewesen sei. Wäre dies möglich gewesen, hätte eine Beauftragung in der gesamten Höhe stattgefunden (siehe auch TZ 85).

Zudem gestand das Land Steiermark zu, dass der Vergabevermerk bei der Beauftragung der Hangsicherungsarbeiten falsch war und ergänzte, dass vor Vergabe der Leistungen bei drei Fachfirmen relevante Preise und die Verfügbarkeit telefonisch nachgefragt worden seien. Dies habe die Angemessenheit der Preise des Auftragnehmers bestätigt. Es räumte ein, zum Zeitpunkt der Vergabe des Zusatzauftrages an den Auftragnehmer wären keine weiteren Vergleichsangebote eingeholt worden, weil aufgrund telefonischer Rundfragen kein anderes entsprechendes Unternehmen Kapazitäten für derartige Leistungen gehabt habe. Die Preisangemessenheit der Zusatzpositionen wäre durch einen Vergleich mit drei in den Vorjahren vergebenen Bauvorhaben bestätigt worden (siehe auch TZ 86).

Bauabwicklung und Abrechnung

25 Im Bereich der Bauabwicklung und Abrechnung ist die konsequente Umsetzung der Regelwerke in die Praxis von wesentlicher Bedeutung. Der Wert, den die Bauherren dem Anti-Claimmanagement zumessen, zeigt sich in ihrem Umgang mit Abweichungen vom Bau-Soll im Zuge der Abrechnungsprüfung (Soll-Ist-Vergleiche) und bei Leistungsänderungen im Zuge der Prüfung von Zusatzangeboten (Änderungsmanagement).

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

26.1 (1) Zur laufenden Verfolgung und Analyse von Projektabweichungen ist es zweckmäßig, während der Ausführungsphase im Zuge der Prüfung von Teilrechnungen sowie bei Projektabschluss im Zuge der Schlussrechnungsprüfung Soll-Ist-Vergleiche durchzuführen.

(2) Laufende Soll-Ist-Vergleiche waren in den Vorgaben der ASFINAG, der ÖBB-Infrastruktur AG und der MA 28 der Stadt Wien zwar vorgesehen, die öffentlichen Bauherrn führten diese großteils mit Hinweis auf die kurze Bauzeit jedoch nicht durch. In den Ländern Niederösterreich, Oberösterreich und Steiermark sowie bei der MA 29 der Stadt Wien waren laufende Soll-Ist-Vergleiche nicht vorgesehen.

Im Zuge des Projektabschlusses waren mit Ausnahme des Landes Steiermark und der MA 29 der Stadt Wien bei sämtlichen ausgewählten öffentlichen Bauherrn Soll-Ist-Vergleiche vorgesehen. Diese wurden überwiegend auch tatsächlich durchgeführt.

(3) Im Einzelnen zeigten sich folgende Mängel:

Beim Projekt Pottendorferlinie der ÖBB-Infrastruktur AG waren sowohl die laufenden Soll-Ist-Vergleiche als auch jene im Zuge des Projektabschlusses mangelhaft. Sie enthielten Begründungen für Mengenänderungen, die zum Teil wenig aussagekräftig waren, nicht alle Positionen enthielten und deren Mengenangaben zum Teil nicht mit der Schlussrechnung übereinstimmten (siehe TZ 55).

Beim Projekt „Abbrucharbeiten Matzleinsdorferplatz“ verzichtete die ÖBB-Infrastruktur AG auf einen endgültigen Projektabschlussbericht aufgrund der schwierigen Verhandlungen mit dem bauausführenden Unternehmen betreffend noch offener Nachtragsforderungen.

Das Amt der Oberösterreichischen Landesregierung überband zwar – trotz fehlender Vorgaben in den Regelwerken der Abteilung BauB – beim Projekt Tunnel Grünburg der externen Örtlichen Bauaufsicht die Erstellung von laufenden Soll-Ist-Vergleichen (in Quartalsberichten). Der letzte Quartalsbericht beinhaltete aber keine Begründungen zu den Mengenabweichungen auf Ebene der Leistungsgruppen.

Beim Projekt Skywalk der MA 29 der Stadt Wien wurden Soll-Ist-Vergleiche trotz fehlender interner Vorgaben durch die externe Begleitende Kontrolle regelmäßig durchgeführt; Begründungen zu Mengenabweichungen lagen aber nicht vor.

Umsetzung in der Praxis

Tabelle 6: Soll-Ist-Vergleiche			
		laufend (bei Teilrechnungen)	im Zuge Projektabschluss (mit Schlussrechnung)
ASFINAG	lt. Vorgaben	ja	ja, wesentliche Positionen mit Abweichung > 10 % sind zu begründen
	A 2 Betonfelder	nein, kurze Bauzeit	ja
	Niklasdorftunnel	nein, kurze Bauzeit	ja
ÖBB	lt. Vorgaben	ja	ja, auf Ebene der Leistungsgruppen mit Begründung
	Pottendorferlinie	ja, unregelmäßig und mangelhaft	ja, Begründungen entwicklungsfähig
	Matzleinsdorferplatz	nein, kurze Bauzeit	nein, Verzicht durch ÖBB
NÖ	lt. Vorgaben	nein	ja, vorgegebene Leistungen; erst nach Schlussrechnungsprüfung
	Umfahrung Eichenbrunn	nein	ja, Schlussrechnung lag allerdings noch nicht vor
	A 22 Stockerau Ost	nein	ja
OÖ	lt. Vorgaben	nein	ja, zumindest auf Ebene der Leistungsgruppen mit Begründung
	Tunnel Grünburg	ja, regelmäßig	ja, keine Begründungen auf der Leistungsgruppen-Ebene
	Traunufer Straße	nein, kurze Bauzeit	nein ¹
Stmk	lt. Vorgaben	nein	nein
	Seilsperrn Weizklamm	nein, weil keine Ausschreibung	nein
	Alte Poststraße	ja, unregelmäßig	nein ²
Wien MA 28	lt. Vorgaben	ja	ja, Gesamtkostengegenüberstellung mit Begründung
	Radweg Gürtel	nein, kurze Bauzeit	ja
Wien MA 29	lt. Vorgaben	nein ³	nein, nur allgemeiner Bericht ⁴
	Skywalk	ja, regelmäßig	ja, keine Begründungen

¹ kein Projektabschlussbericht vorgesehen, weil es sich um ein Erhaltungsprojekt der Abteilung BauE (Erhaltung) handelte

² Projektabschlussbericht wurde erstellt, beinhaltet jedoch keine Mengenanalyse

³ Die diesbezüglich bis 2006 gültige Verfahrensweisung beinhaltet keine Soll-Ist-Vergleiche.

⁴ 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

Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten

26.2 Der RH wies darauf hin, dass Abweichungen der ausgeführten Mengen von den ausgeschriebenen als Indikator für mögliche Spekulationspotenziale der Bieter dienen und einer besonderen Analyse sowie wirkungsvoller Anti-Claimingmaßnahmen durch den Bauherrn bedürfen. Er hielt es für angemessen, dass bei Kleinprojekten mit einer kurzen Baudauer – von bis zu drei Monaten – laufende (monatliche) Soll-Ist-Vergleiche aus Gründen der Zweckmäßigkeit nicht angewendet wurden.

Der RH kritisierte

- die ÖBB-Infrastruktur AG, weil beim Projekt Pottendorferlinie Soll-Ist-Vergleiche unregelmäßig und mangelhaft erstellt wurden und im Zuge des Projektabschlusses Mengenabweichungen aus Sicht des RH nicht ausreichend begründet wurden (siehe TZ 55) und
- das Amt der Oberösterreichischen Landesregierung und die Stadt Wien in Anerkennung der Tatsache, dass auch laufende Soll-Ist-Vergleiche durchgeführt wurden, dahingehend, dass im Zuge des Projektabschlusses Mengenabweichungen nicht ausreichend begründet wurden.

Der RH verwies das Amt der Oberösterreichischen Landesregierung und die MA 29 der Stadt Wien bezüglich der Qualität von Soll-Ist-Vergleichen im Zuge des Projektabschlusses auf seine Empfehlungen (TZ 19).

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

(2) Die ÖBB-Infrastruktur AG hielt wie zu TZ 19 fest, dass die im Einzelfall kritisierten Mängel beim Soll-Ist-Vergleich aufgegriffen würden und auf Projektebene verstärkt auf die regelmäßige Erstellung und eine ausreichende Begründungstiefe hingewirkt werde.

(3) Das Land Oberösterreich teilte wie zu TZ 19 mit, dass es Regelungen für Maßnahmen getroffen habe, die sowohl als Grundlage für die Steuerung der Jahresraten als auch für die Abstimmung mit dem Gesamtbudget dienen.

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

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

Umsetzung in der Praxis

Änderungsmanagement – Gestaltung externer Verträge

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

27.1 (1) Bestehende Vorgaben in den Regelwerken betreffend die Prüfung von Zusatzangeboten bei Leistungsänderungen (Regelungen zur Bearbeitungsdauer, zum Vier-Augen-Prinzip und zur inhaltlichen Prüfung) müssen auch in den Verträgen mit der externen Örtlichen Bauaufsicht umgesetzt werden.

(2) Die ÖBB-Infrastruktur AG hielt gegenüber dem RH fest, dass sie generelle Vorgaben zur Bearbeitungsdauer für nicht erforderlich hielt und die Bearbeitungsdauer durch den Projektleiter individuell je Zusatzangebot festgelegt wurde (siehe TZ 14).

Im Land Oberösterreich waren keine prinzipiellen Regelungen vorgesehen; beim Projekt Tunnel Grünburg wurde mit der Örtlichen Bauaufsicht eine Vereinbarung zur Bearbeitungsdauer getroffen.

Tabelle 7: Verträge mit der externen Örtlichen Bauaufsicht

		Örtliche Bauaufsicht intern	Vorgaben Örtliche Bauaufsicht extern		
			Bearbeitungsdauer der Zusatzangebote	Vier-Augen-Prinzip Prüfung	Inhaltliche Prüfung der Zusatzangebote ¹
ASFINAG	A 2 Betonfelder	nein	ja	ja	ja
	Niklasdorftunnel	nein	ja	ja	ja
ÖBB ²	Pottendorferlinie	nein	Vorgaben fehlten	ja	ja
	Matzleinsdorferplatz	nein		ZA-Prüfung intern	
NÖ	Umfahrung Eichenbrunn	ja			
	A 22 Stockerau Ost	ja			
OÖ	Tunnel Grünburg	nein	ja	ja	ja
	Traunufer Straße	ja			
Stmk	Seilsperren Weizklamm	ja			
	Alte Poststraße	ja			
Wien	Radweg Gürtel	ja			
	Skywalk	ja			

¹ Prüfung dem Grunde und der Höhe nach

² Bearbeitungsdauer von ÖBB-Infrastruktur AG nicht geregelt, weil in Prozessen und Vorschriften nicht vorgesehen; die Örtliche Bauaufsicht wurde extern wahrgenommen.

Quelle: RH

27.2 Der RH stellte fest, dass generell interne Vorgaben gemäß den Regelwerken in den Verträgen mit der externen Örtlichen Bauaufsicht berücksichtigt wurden. Er erachtete die Regelungen des Amtes der Oberösterreichischen Landesregierung mit der externen Örtlichen Bauaufsicht zur Bearbeitungsdauer im konkreten Fall für praktikabel.

Einhaltung der
Regelwerke

28.1 (1) Unabhängig davon, ob Aufgaben des Änderungsmanagements durch den Bauherrn selbst oder durch externe Beauftragte durchgeführt werden, ist es für das Anti-Claimmanagement wesentlich, dass die Regelungen des Änderungsmanagements für die Bauabwicklung in der Praxis zur Umsetzung gelangen. Soweit externe Konsultanten die Örtliche Bauaufsicht wahrnehmen, sind die Bestimmungen der betreffenden Werkverträge einzuhalten.

Umsetzung in der Praxis

(2) Flächendeckend fehlende Vorgaben in den internen Regelwerken zu Bearbeitungsdauer, Vier-Augen-Prinzip, inhaltliche Prüfung und Qualität der Prüfung von Zusatzangeboten führten dazu, dass auch in der Praxis keine Regelungen 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.

(3) Die inhaltliche Prüfung der Zusatzangebote wurde zwar wahrgenommen, dies jedoch in unterschiedlicher Qualität.

In der Praxis traten Mängel bei der Prüfung von Leistungsänderungen auf, weil die Preisangemessenheit von Zusatzangeboten, so bei den Projekten A 2 Betonfelder und Niklasdorftunnel der ASFINAG, nicht ausreichend begründet und dokumentiert war (siehe TZ 46, 51).

Beim Projekt Umfahrung Eichenbrunn des Landes Niederösterreich traten mehrere Fehler bei der Bearbeitung der Zusatzaufträge auf, die zu finanziellen Nachteilen des Landes in Höhe von rd. 0,30 Mill. EUR führten (siehe TZ 65). Die Örtlichen Bauaufsichten des Landes gingen überdies unterschiedlich bei der Prüfung vor (siehe TZ 69).

Beim Projekt Tunnel Grünburg des Landes Oberösterreich wurden Kostenvorteile von Leistungsänderungen in nicht ausreichendem Umfang an den Bauherren weitergegeben (siehe TZ 74 bis 76).

Das Land Steiermark anerkannte bei Leistungsänderungen im Projekt Alte Poststraße Preise, ohne sie ausreichend durch eigene Erhebungen zu plausibilisieren (siehe TZ 96).

Die Preisprüfungskommission der Stadt Wien erkannte im Fall einer Ausführungsänderung beim Projekt Skywalk der MA 29 das Spekulationspotenzial im Zusatzangebot (siehe TZ 103).

Tabelle 8: Einhaltung der Regelwerke					
		Bearbeitungs- dauer der Zusatz- angebote	Vier-Augen- Prinzip bei Prüfung der Zusatzangebote	Inhaltliche Prü- fung der Zusatz- angebote	Qualität der Prüfung der Zusatzangebote
ASFINAG	A 2 Betonfelder	ja	ja	ja	Prüfung teilweise nicht dokumentiert (TZ 46)
	Niklasdorftunnel	ja	ja	ja	Begründungen mangelhaft (TZ 51)
ÖBB	Pottendorferlinie	Vorgaben fehlen	ja	ja	-----
	Matzleinsdorferplatz	Vorgaben fehlen	ja	ja	Rechnungssumme mangelhaft (TZ 62)
NÖ	Umfahrung Eichenbrunn	Vorgaben fehlen	ja	ja	mangelhaft (TZ 65)
	A 22 Stockerau Ost	Vorgaben fehlen	ja	ja	unterschiedliche Durchführung (TZ 69)
OÖ	Tunnel Grünburg	ja	ja	ja	Qualitätsnachteil nicht bewertet (TZ 74 bis 76)
	Traunufer Straße		Vorgaben fehlen ¹		
Stmk	Seilsperrn Weizklamm	Vorgaben fehlen	nein ²	ja	-----
	Alte Poststraße	Vorgaben fehlen	ja	ja	Preise nicht plausibilisiert (TZ 96)
Wien	Radweg Gürtel	Vorgaben fehlen	kein Zusatzauftrag	kein Zusatzauftrag	
	Skywalk	Vorgaben fehlen	ja	ja	Spekulations- potenzial erkannt (TZ 103)

¹ Bei Erhaltungsprojekten fallen üblicherweise keine Zusatzaufträge an (daher keine Vorgaben für die Abteilung BauE).

² Vier-Augen-Prinzip wurde nicht durchgängig wahrgenommen; auskunftsgemäß erfolgte die Prüfung der Zusatzangebote teilweise in telefonischer Abstimmung.

Quelle: RH

28.2 Der RH empfahl den überprüften Bauherren, geeignete Maßnahmen zu treffen, welche die Einhaltung der Regelwerke für das Änderungsmanagement in der Praxis sicherstellen.

28.3 (1) Laut Stellungnahme ASFINAG werde die Einhaltung der Regelwerke durch das ASFINAG Prüfbuch bzw. durch die technischen Vertragsbestimmungen sichergestellt. Weitere Verbesserungspotenziale im Sinne

Umsetzung in der Praxis

der obigen Empfehlung würden evaluiert und gegebenenfalls umgesetzt werden.

(2) Laut Stellungnahme der ÖBB-Infrastruktur AG habe sie im Zuge der Gebarungsüberprüfung eine Überzahlung erkannt und rückgefordert; diese sei vom Auftragnehmer bereits rückvergütet worden. Betreffend die Vorgabe zur Bearbeitungsdauer verwies die ÖBB-Infrastruktur AG auf ihre Ausführungen zu den TZ 14 und 31.

(3) Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich werde es Mustererledigungen erarbeiten und den operativen Abteilungen zur Verfügung stellen.

(4) Das Land Steiermark verwies betreffend die Projekte darauf, dass hinsichtlich der Handhabung mit im Leistungsverzeichnis auszureichenden Verrechnungseinheiten nunmehr diesbezüglich Regelungen in den standardisierten Vorbemerkungen getroffen worden seien. Das Vorgehen bei der Plausibilisierung der Preise sei durch schriftliche Dokumentation und Aufnahme in dem Projektakt wesentlich verbessert worden (siehe auch TZ 96).

Bei der Beauftragung von Zusatzaufträgen wäre durch das zwingend vorgesehene „Projektänderungsblatt“ und den Vergabevermerk die Prüfung der Preisangemessenheit verpflichtend. Zusätzlich würde die ausreichende Prüfung der Preisangemessenheit von Leistungsänderungen in entsprechenden internen Regelwerken (z.B. Dienstanweisung) niedergeschrieben werden.

Überwachung der Einhaltung der Verträge durch den Bauherrn

29.1 Unabhängig von internen Vorgaben, der Umsetzung dieser Vorgaben in die Verträge mit externen Konsulenten und die Einhaltung der Verträge durch diese, hat jeder öffentliche Bauherr in Wahrnehmung der Bauherrenaufgaben die Leistungen seiner Auftragnehmer zu überwachen und einzufordern.

Das Land Niederösterreich nahm beim Projekt Umfahrung Eichenbrunn diese Funktion nicht wahr. Schwerwiegende Planungsmängel, Massenfehler im Leistungsverzeichnis und weitere während der Bauabwicklung zu Tage getretene Fehlleistungen führten zu erheblichen Veränderungen der Abrechnungssumme und in Summe zu einem Bietersturz; der im Vergabeverfahren zweitgereichte Bieter hätte die tatsächlich ausgeführten Leistungen um rd. 0,26 Mill. EUR und der drittgereichte um rd. 0,08 Mill. EUR günstiger erbracht als der Auftragnehmer (siehe TZ 64).

Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten

Beim Projekt Tunnel Grünburg des Landes Oberösterreich lag der vertragsgemäß durch einen externen Konsulenten zu erstellende Schlussbericht zum Zeitpunkt der Erhebungen durch den RH nicht vor und war auch nicht eingefordert worden, obwohl die Vortriebsarbeiten schon Jahre zuvor abgeschlossen waren (siehe TZ 78).

		Überwachung
ASFINAG	A 2 Betonfelder	ja
	Niklasdorftunnel	ja
ÖBB	Pottendorferlinie	ja
	Matzleinsdorferplatz	ja
NÖ	Umfahrung Eichenbrunn	nein (TZ 64)
	A 22 Stockerau Ost	ja
OÖ	Tunnel Grünburg	nicht durchgängig (TZ 78)
	Traunufer Straße	- ¹
Stmk²	Seilsperren Weizklamm	ja
	Alte Poststraße	ja
Wien	Radweg Gürtel	ja
	Skywalk	ja

¹ Die Projektabwicklung erfolgt intern.

² Bearbeitungsdauer vom Amt der Steiermärkischen Landesregierung nicht geregelt, weil in Prozessen und Vorschriften nicht vorgesehen.

Quelle: RH

29.2 Der RH kritisierte die mangelhafte Wahrnehmung der Bauherrnfunktion durch das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung und das Amt der Oberösterreichischen Landesregierung. Er empfahl dem Land Niederösterreich und dem Land Oberösterreich, in Hinkunft verstärkt Augenmerk auf die Einhaltung bzw. Erfüllung der Verträge mit Auftragnehmern (z.B. externen Konsulenten) zu legen.

Er empfahl den überprüften öffentlichen Bauherrn generell, wenn Mängel erkannt werden, geeignete Maßnahmen (wie Ersatzvornahme, Preis-minderung, Pönale) zur Wahrung der Bauherrnansprüche und Interessen zu setzen; allfällige für die Interessensdurchsetzung zweckmäßige Anspruchsgrundlagen wären in den Werkverträgen zu regeln.

Umsetzung in der Praxis

29.3 (1) Die ASFINAG verwies in ihrer Stellungnahme auf den internen Prozess „Gewährleistungsanspruch durchsetzen“. Sie habe die Haftungsgrenze für Auftragnehmer im Vergleich zur ÖNORM deutlich angehoben. Darüber hinaus werde von den Auftragnehmern der Abschluss einer Versicherung verlangt, wodurch allfällige Ansprüche der ASFINAG besichert seien. Überdies fänden zu diesem Thema zahlreiche interne Schulungen statt.

(2) Die ÖBB-Infrastruktur AG führte aus, dass sie in den Werkverträgen den Umgang mit Mängeln regle und im Anlassfall entsprechend anwende.

(3) Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich werde es in Zukunft verstärktes Augenmerk auf die Einhaltung bzw. Erfüllung der Verträge mit ihren Auftragnehmern legen. Schulungen der Mitarbeiter zur Wahrung der Auftraggeberansprüche würden durchgeführt.

Prüfung bei Leistungsänderungen

30.1 (1) Bei Leistungsänderungen sind die Zusatzangebote – dem Grunde und der Höhe nach – zu bewerten und in dokumentierter Weise zu prüfen. Wenn Abrechnungsvereinbarungen geschlossen werden, sind Angemessenheit und finanzieller Umfang nach den für Zusatzaufträge geltenden Maßstäben zu prüfen und zu begründen. Folgende Faktoren sind dabei für die Bewertung im Sinne des Anti-Claimmanagements von Bedeutung³⁴:

- Prüfung von Zusatzangeboten auf Grundlage der Preisbasis des Hauptvertrags,
- Vorliegen von Kalkulationsgrundlagen (K-Blätter)³⁵ für Zusatzangebote,
- deren Berücksichtigung bei der Prüfung,

³⁴ siehe zu den einzelnen Sachverhalten und Kritikpunkten die detaillierten Ausführungen im Abschnitt „Feststellungen zu Einzelprojekten“ (TZ 43 ff.)

³⁵ Dienen als Grundlage und Nachweis für die Kalkulation der Einheitspreise:
 K3 –Mittelohnpreis, Regielohnpreis, Gehaltspreis
 K4 –Materialpreise
 K6 – Gerätepreise
 K6a – Gerätepreise (Ergänzung)
 K7 – Preisermittlung

Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten

- Abschluss von Abrechnungsvereinbarungen sowie
- finanzieller Umfang der Abrechnungsvereinbarungen und deren Rechtfertigung.

(2) Festzustellen war, dass die Örtliche Bauaufsicht beim Projekt A 2 Betonfeldersanierung der ASFINAG die Angemessenheit der Preise von Zusatzangeboten wohl bestätigte, aber nicht näher begründete (siehe TZ 46). Auch beim Projekt Niklasdorftunnel der ASFINAG vereinbarte die Örtliche Bauaufsicht „reduzierte Preise“ für ein ursprünglich als zu hoch eingeschätztes Zusatzangebot. Eine nähere Prüfung der nunmehrigen Preisangemessenheit, basierend auf den Preisgrundlagen des Hauptauftrags, wurde nicht vorgenommen (siehe TZ 51).

Die ÖBB-Infrastruktur AG schloss beim Projekt Pottendorferlinie eine Fülle von Abrechnungsvereinbarungen ab, deren Volumen im Einzelfall bis zu rd. 1,51 Mill. EUR erreichte. Sie lagen damit weit über der dafür vorgesehenen Wertgrenze von 60.000 EUR. Die ÖBB-Infrastruktur AG hielt damit ihre internen Regelungen nicht ein, Abrechnungsvereinbarungen wurden von dazu nicht befugten Personen genehmigt (siehe TZ 56).

Das Amt der Oberösterreichischen Landesregierung anerkannte beim Projekt Tunnel Grünburg Preisabzüge für Ausführungsänderungen im Wege „abgeleiteter Positionen“. Sie waren in Relation zu mit den Leistungsänderungen verbundenen Qualitätsmängeln unangemessen niedrig (siehe TZ 75, 76).

Beim Projekt Seilsperrern Weizklamm forderte das Amt der Steiermärkischen Landesregierung keine Kalkulationsblätter zum Hauptangebot ein. Diese wären für die Überprüfung der Zusatzangebote unverzichtbar gewesen (siehe TZ 88). Beim Projekt Alte Poststraße entsprach die Abrechnung nicht der tatsächlichen Baudurchführung; es fehlte die Dokumentation über eine mögliche dem Bauvertrag entsprechende Abrechnung. Bei einem Zusatzangebot führte das Amt der Steiermärkischen Landesregierung selbst keine Preisplausibilisierung durch (siehe TZ 95, 96).

Umsetzung in der Praxis

Tabelle 10: Leistungsänderungen – inhaltliche Prüfungen						
		ZA-Kalkulation auf Grundlage und Preisbasis Hauptauftrag	Vorliegen von K-Blättern	Heranziehung von K-Blättern zur ZA-Kalkulation	Abrechnungsvereinbarungen	Umfang der Abrechnungsvereinbarungen gerechtfertigt?
ASFINAG	A 2 Betonfelder	Mängel bei Preisherleitung (TZ 46, 51)	ja	ja	nein	–
	Niklasdorftunnel		ja	ja	nein	–
ÖBB	Pottendorferlinie	ja	ja	ja	ja	nein (TZ 56)
	Matzleinsdorferplatz		ja	ja	nein	–
NÖ	Umfahrung Eichenbrunn	ja	ja	ja	nein	–
	A 22 Stockerau Ost		ja	ja	nein ¹	–
OÖ	Tunnel Grünburg	nicht durchgängig (TZ 75, 76)	ja	ja	ja	ja
	Traunufer Straße		ja	ja	nein	–
Stmk	Seilsperrn Weizklamm	fehlende Dokumentation für die Plausibilisierung (TZ 95, 96)	nein (TZ 88)	ja	nein	–
	Alte Poststraße		ja	ja	ja	ja
Wien	Radweg Gürtel	ja	ja	ja	nein	–
	Skywalk		ja	ja	nein	–

¹ Es wurden Preisvereinbarungen geschlossen (TZ 70).

Quelle: RH

30.2 Der RH empfahl den überprüften öffentlichen Bauherrn, bei der Prüfung von Leistungsänderungen auf die Nachvollziehbarkeit der Beurteilung der Preisangemessenheit zu achten und Preisdatenbanken zu nutzen. Mit der Angebotsabgabe wären die Kalkulationsblätter zu sämtlichen Positionen des Leistungsverzeichnisses einzufordern.

Der RH empfahl den überprüften öffentlichen Bauherrn ferner, auch bei Abrechnungsvereinbarungen die Leistungen nicht zu saldieren, sich an die Wertgrenzen gemäß den Regelungen bei Zusatzaufträgen zu halten und deren Abwicklung und Beauftragung generell wie bei Zusatzangeboten durchzuführen. Dies bedingt die Prüfung „dem Grunde und der Höhe nach“ und die Berücksichtigung des Vier-Augen-Prinzips. Zur transparenten Abwicklung wären Abrechnungsvereinbarungen in einer dafür einzurichtenden Ober- oder Leistungsgruppe als eigene Positionen abzubilden.

Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten

30.3 (1) Laut Stellungnahme der ASFINAG würden die Preise von Mehr- und Minderkosten auf Preisbasis des Vertrags bzw. der Preisgrundlagen des Angebots ermittelt und die so ermittelten Preise dann anhand von Preisen vergleichbarer Projekte bzw. auch durch eine interne „Preisdatenbank“ geprüft. Grundsätzlich würden „alle“ K7-Blätter eingefordert. Weitere Verbesserungspotenziale im Sinne der obigen Empfehlung würden evaluiert und gegebenenfalls umgesetzt werden. Abrechnungsvereinbarungen seien in der ASFINAG unzulässig. Sämtliche Änderungen seien in Form von Mehr- und Minderkostenforderungen abzuhandeln. Die Empfehlung des RH betrachtete die ASFINAG daher als bereits umgesetzt. Zum Projekt „A2 Betonfelder“ vertrat die ASFINAG die Ansicht, die Preisangemessenheit der Zusatzangebote ordnungsgemäß geprüft zu haben. Die Preise seien anhand von Vergleichspreisen anderer Baulose geprüft und korrigiert worden. Lediglich anhand welcher Baulose die Preise geprüft wurden, sei nicht dokumentiert worden.

(2) Laut Stellungnahme der ÖBB-Infrastruktur AG sei die Einforderung aller Kalkulationsblätter Standard; diese würden in weiterer Folge die Basis für die Ermittlung und Beurteilung von Zusatzangeboten darstellen. Hinsichtlich der Saldierung bei Abrechnungsvereinbarungen betonte die ÖBB-Infrastruktur AG, dass die Prüfung von Abrechnungsvereinbarungen grundsätzlich analog zur Prüfung von Zusatzangeboten erfolgen würde. Um die Dokumentation des Prüfergebnisses dem Grunde und der Höhe nach noch stärker an jener von Zusatzangeboten zu orientieren, wolle sie das Muster für Abrechnungsvereinbarungen entsprechend anpassen.

(3) Das Land Oberösterreich erachtete es für unzumutbar, Kalkulationsblätter mit der Angebotsabgabe zu verlangen. Die gängige und bewährte Praxis sei, nur für jene Positionen, deren Preisgestaltung im Zuge der Angebotsprüfung auffällig ist, die Kalkulationsblätter zu verlangen und darüber im Detail Aufklärung zu fordern. Nach der Auffassung namhafter Experten des Bauvertragsrechts würden die Kalkulationsblätter bei der Vorlage gemeinsam mit dem Angebot automatisch Vertragsbestandteil werden. Bei allfälligem Widerspruch zwischen dem Preis im Leistungsverzeichnis und den Kalkulationsblättern wären die Angebote zwingend auszuschneiden.

Weiter merkte das Land Oberösterreich an, dass kleine und mittelständische Unternehmen überfordert seien, Kalkulationsblätter widerspruchsfrei ihrem Angebot beizubringen, weil ihnen die nötigen EDV-Instrumente und Anwenderkenntnisse fehlen würden; es wären häufig formale Mängel bei deren Angebotslegung festgestellt worden. Würden die formalen Prüfvorschriften verschärft und der Bearbeitungsaufwand der Angebote erhöht werden, würden diese häufiger mit dem Ausschei-

Umsetzung in der Praxis

den ihrer Angebote konfrontiert werden bzw. weniger am Wettbewerb teilnehmen. Gerade diese Unternehmen seien es gewesen, die die Preisphalanx der großen Unternehmen zum Vorteil der öffentlichen Auftraggeber durchbrochen hätten.

(4) Das Land Steiermark merkte dazu an, Kalkulationsblätter seien bei offenen und nicht offenen Ausschreibungen bei Angebotslegung zwingend abzugeben. Bei allen übrigen Vergabeformen würde die Abgabe von Kalkulationsblättern bei Angebotslegung in entsprechenden internen Regelwerken (z.B. Dienstanweisung) niedergeschrieben werden.

30.4 (1) Der RH wies die ASFINAG darauf hin, dass beim Projekt „A2 Betonfelder“ kein einziger Einheitspreis in den insgesamt sechs Zusatzangeboten korrigiert wurde. Die ASFINAG beauftragte die Zusatzleistungen mit den vom Auftragnehmer angebotenen Einheitspreisen. Da die Dokumentation der Prüfung fehlte, handelte die ASFINAG gegen ihre eigenen Vorgaben.

(2) Der RH entgegnete dem Land Oberösterreich, dass das Nicht-einfordern von Kalkulationsblättern – und damit eine mangelhafte oder fehlende Preisprüfung – dann zum finanziellen Nachteil für den Bauherrn wird, wenn Spekulationen und eine nicht plausible Preisgestaltung nicht erkannt werden (z.B. Bietersturz). Entscheidend ist, dass im Falle einer fehlenden Detailkalkulation die ordnungsgemäße, zweckmäßige und wirtschaftliche Prüfung von Zusatzangeboten nicht möglich ist. Mit der Vorlage sämtlicher Kalkulationsblätter kann eine spätere Manipulation, wie die Änderung der Kalkulationsansätze, ausgeschlossen werden.

Dass kleine und mittlere Unternehmen mit der Erstellung von Kalkulationsblättern überfordert seien und ihnen EDV-Instrumente und Anwenderkenntnisse fehlen, entbindet sie nicht, gem. ÖNORM B 2061 eine Preiskalkulation vorzulegen. Eine spezielle Software ist dafür nicht erforderlich. Bei kleineren und mittelgroßen Projekten wäre zudem die Anzahl der anzubietenden und zu kalkulierenden Positionen auch für kleine und mittlere Unternehmen überschaubar und zumutbar.

Dass sie wegen formaler Prüfvorschriften ausgeschieden werden müssten, konnte der RH nicht nachvollziehen. Der RH verwies auf die Vorgaben des § 123 Abs. 2 Zi. 3 BVergG 2006, wonach im Zuge der Angebotsprüfung die Angemessenheit der Preise zu prüfen und gem. §125 BVergG 2006 zu niedrige oder zu hohe Einheitspreise im Zuge einer vertieften Angebotsprüfung aufzuklären seien. Jeder Bieter muss dafür eine Kalkulation erstellen und offenlegen können. Bei



Umsetzung in der Praxis

BMVIT

Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten

nicht plausiblen Preisen hat der Auftraggeber Aufklärung zu verlangen und nicht Bieter auszuschneiden.

Bearbeitungsdauer bei der Prüfung von Zusatzangeboten

- 31.1 Die Bearbeitungsdauer von Zusatzangeboten zwischen Einreichung und Beauftragung variierte bei den überprüften Projekten, unabhängig davon, ob Vorgaben zur Bearbeitungsdauer (siehe TZ 27, Tabelle 7) bestanden.

So dauerte die Beauftragung eines Zusatzauftrags beim Projekt Matzleinsdorfer Platz der ÖBB-Infrastruktur AG mehr als zehn Monate³⁶, jene eines Zusatzauftrags beim Projekt Alte Poststraße des Landes Steiermark mehr als fünf Monate³⁷. Beide öffentlichen Bauherren hatten für die Bearbeitung keine Fristen vorgesehen. Bei der MA 29 der Stadt Wien waren Mehrkostenforderungen innerhalb eines Monats der Preisprüfungskommission zur Entscheidung vorzulegen; beim Projekt Skywalk dauerte die Beauftragung in einem Fall fünf Monate³⁸.

- 31.2 Der RH empfahl den überprüften öffentlichen Bauherren, Maßnahmen zu treffen, um die Bearbeitungsdauer zu überwachen. Weiters gab der RH zu bedenken, dass Leistungen erst dann zu erfolgen hätten, wenn ein Zusatzauftrag zumindest dem Grunde nach beauftragt wurde.
- 31.3 (1) Die ASFINAG teilte mit, dass die Bearbeitungsdauer von Zusatzangeboten sowie die Anmeldung von Mehrkosten in der ÖNORM bzw. vertraglich geregelt sei. Die Beauftragung dem Grunde nach erfolge in Partnerschaftssitzungen. Jedoch zeige auch die Erfahrung der ASFINAG, dass in einzelnen Fällen die Bearbeitungsdauer teilweise überschritten werde; an diesbezüglichen Verbesserungen werde gearbeitet.

(2) Die ÖBB-Infrastruktur AG teilte mit, dass die Projektleitung die Bearbeitungsdauer von Zusatzangeboten anhand von „Mehrkostenforderungslisten“ überwache. Grundsätzliche Zielvorgaben für Bearbeitungsdauer würden in die Verfahrensanweisung aufgenommen. Die zwingende Beauftragung von Zusatzaufträgen noch vor Leistungserbringung dem Grunde nach sei bewusst nicht vorgesehen, weil bei Uneinigkeit der Bauherr unter massiven Zeitdruck gebracht werden könnte – mit den damit verbundenen vertraglichen und kostenwirksamen Nachteilen.

³⁶ 3. Zusatzangebot, eingereicht am 20. Oktober 2007, beauftragt am 8. September 2008

³⁷ 1. Zusatzangebot, eingereicht am 22. Juni 2005, beauftragt am 28. November 2005

³⁸ Zusatzangebot Verglasung, eingereicht am 10. August 2007, beauftragt durch Preisprüfungskommission am 10. Jänner 2008

Umsetzung in der Praxis

(3) Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich hänge die Bearbeitungsdauer von der Komplexität des Auftrags und der Nachvollziehbarkeit des vom Auftragnehmer eingereichten Zusatzangebots ab. Im Zuge der Überarbeitung der Durchführungsbestimmungen werde geprüft, ob Vorgaben zur Bearbeitungsdauer von Zusatzangeboten sinnvoll seien.

(4) Das Land Steiermark teilte mit, es werde die Qualität der Prüfung von Zusatzaufträgen und die Bearbeitungsdauer in entsprechenden internen Regelwerken (z.B. Dienstanweisung) niederschreiben.

- 31.4 Der RH entgegnete der ÖBB-Infrastruktur AG, dass – ungeachtet etwaiger Ausnahmefälle – Zusatzleistungen erst nach der Beauftragung dem Grunde nach ausgeführt werden sollten.

Gegenüber dem Land Niederösterreich verwies der RH auf die in der ÖNORM B 2118 „Allgemeine Vertragsbestimmungen für Bauleistungen unter Anwendung des Partnerschaftsmodells, insbesondere bei Großprojekten“ festgelegten Regelfristen für die Einreichung und Prüfung von Mehr- und Minderkostenforderungen, die auf eine rasche und effiziente Anpassung von Leistung und Entgelt abzielen.

Unterlagenübergabe an Projektbeteiligte

- 32.1 Unterlagen aus dem Vergabeverfahren – wie Bauvertrag samt Leistungsverzeichnis, Preisspiegel, Aufklärungsgespräche, Preisprüfung etc. – beinhalten wesentliche Informationen (z.B. Hinweise zu spekulativer Preisgestaltung – Claimpotenzial der Auftragnehmer) für die spätere Abwicklung und Abrechnung eines Projekts. Sie sind für eine ordnungsgemäße Projektabwicklung unumgänglich und sollen deshalb allen Projektbeteiligten, wie z.B. der Örtlichen Bauaufsicht, spätestens zu Baubeginn zur Verfügung stehen.

Etwa beim Projekt des Landes Niederösterreich Umfahrung Eichenbrunn standen den mit der Bauüberwachung betrauten Mitarbeitern nicht alle erforderlichen Informationen zur Verfügung. Ihnen war das Bau-Soll nicht bekannt und sie rügten deshalb die Minderleistung nicht (siehe TZ 64).

- 32.2 Der RH empfahl den überprüften öffentlichen Bauherren, den wesentlichen mit der Projektabwicklung betrauten Personen und Konsulenten sämtliche vertragsrelevante Unterlagen zur Verfügung zu stellen und ihnen diese nachweislich zur Kenntnis zu bringen.



Umsetzung in der Praxis

BMVIT

Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten

32.3 (1) Die ASFINAG teilte mit, sämtlichen mit der Projektabwicklung betrauten Personen würden alle vertragsrelevanten Unterlagen zur Verfügung gestellt.

(2) Laut Stellungnahme der ÖBB-Infrastruktur AG seien diesbezügliche Regelungen im Managementsystem vorgesehen. Sie werde den Hinweis des RH zum Anlass nehmen, die vorhandenen Regelungen dahingehend zu überprüfen, ob eine Nachschärfung und Verdeutlichung bezüglich der nachweislichen Kenntnisbringung sämtlicher vertragsrelevanter Unterlagen erforderlich sei.

(3) Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich würden grundsätzlich vertragsrelevante Unterlagen den mit der Vertragsabwicklung betrauten Personen übergeben. Es werde geprüft, ob hierfür auch die Schriftlichkeit erforderlich sei.

Interne
Kontrollsysteme

33.1 Im Zuge eines Bauvorhabens müssen Funktionen, wie Planung, Örtliche Bauaufsicht, Projektsteuerung, Begleitende Kontrolle von unterschiedlichen Personen/Auftragnehmern wahrgenommen werden, damit die prozessimmanente Kontrolle gewahrt bleibt und Interessenkollisionen vermieden werden. Dabei ist sicherzustellen, dass die maßgeblichen Informationen über Inhalt und Umfang des Projekts (Planung, Ausschreibungsinhalte, Preise etc.) allen Projektbeteiligten – seien es interne oder externe Bauherrnvertreter – bekannt sind.

Der RH überprüfte, ob wesentliche Funktionen in der Projektabwicklung getrennt beauftragt bzw. wahrgenommen wurden. Bei kleineren Projekten bzw. Erhaltungsmaßnahmen können die Funktionen auch zur Gänze intern wahrgenommen werden (keine Beauftragung von Teilleistungen an externe Auftragnehmer) bzw. ist die Funktion einer Begleitenden Kontrolle nicht erforderlich.

Umsetzung in der Praxis

Tabelle 11: Interne Kontrollsysteme – Verantwortungstrennung				
		Planung	Bauherrn- funktionen ÖBA	Begleitende Kontrolle
ASFINAG	A 2 Betonfelder	intern	extern	.. ²
	Niklasdorftunnel	extern	extern/intern	-
ÖBB	Pottendorferlinie	extern	extern	extern
	Matzleinsdorferplatz	extern	extern	extern
NÖ	Umfahrung Eichenbrunn	extern	intern	-
	A 22 Stockerau Ost	extern	intern	extern
OÖ	Tunnel Grünburg	extern	extern	-
	Traunufer Straße ¹	intern	intern	-
Stmk	Seilsperren Weizklamm	teilweise extern	intern	-
	Alte Poststraße	extern	intern	-
Wien	Radweg Gürtel	extern	intern	-
	Skywalk	extern	intern	extern in Planungsphase

¹ Erhaltungsprojekt bzw. Kleinprojekt

² keine Begleitende Kontrolle eingerichtet

Quelle: RH

33.2 Der RH stellte hinsichtlich der Verantwortungs- und Funktionstrennung bei den überprüften Projekten keine Mängel fest.

Er hielt gegenüber den überprüften öffentlichen Bauherren ergänzend fest, dass bei der Beauftragung von externen Konsulenten insbesondere auf die Festlegung der Haftungsrahmen und deren Abgrenzung zwischen den einzelnen Konsulenten sowie auf den wechselseitigen Know-how-Transfer zu achten wäre.

33.3 (1) Die ASFINAG teilte mit, im Jänner 2011 sei eine so genannte „Vereinbarkeitsmatrix“ in sämtliche Dienstleistungsausschreibungen aufgenommen worden, welche Funktionstrennungen und deren Vereinbarkeiten abbilde. Auf wechselseitigen Know-how-Transfer werde geachtet. Derzeit würden mehrere Pilotprojekte laufen, die eine weitere Verbesserung dieses Know-how-Transfers sicherstellen sollen.

(2) Laut Stellungnahme der ÖBB-Infrastruktur AG stelle sie durch ihre Aufgabenbeschreibungen unter Berücksichtigung einer klaren Leistungs- und Verantwortungsabgrenzung auch die Haftungsabgrenzung sicher. Der wechselseitige Know-how-Transfer erfolge im Rahmen der



Umsetzung in der Praxis

Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten

Informations- und Mitwirkungspflichten in der laufenden Projektteamarbeit.

(3) Das Land Niederösterreich teilte mit, es habe durch eine Organisationsänderung eine klare Funktionstrennung und eindeutige Zuordnung von Planung und Bau vorgenommen. Es werde auf den wechselseitigen Know-how-Transfer sowohl intern als auch extern geachtet.

Schadloshaltung

34.1 Mehrkosten aufgrund von Leistungsänderungen oder Abwicklungs- und Abrechnungsfehlern können durch Mängel oder Schlechtleistungen von Dritten (z.B. Planer, Örtliche Bauaufsicht) verursacht werden. Zur Wahrung der wirtschaftlichen Interessen der öffentlichen Bauherrn ist die Haftung von Vertragspartnern im Schadensfall zu überprüfen und sind finanzielle Ansprüche geltend zu machen.

Bei fünf Projekten gab es keinen Anlass, in vier Fällen wurden Honorarabzüge durchgeführt, im Fall des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung wurde auf die Schadloshaltung verzichtet. Das Amt der Steiermärkischen Landesregierung verzichtet generell darauf, sich an Dritten (Ziviltechnikern) schadlos zu halten.

Umsetzung in der Praxis

Tabelle 12: Schadloshaltung des Bauherrn		
		Schadloshaltung an Dritten
ASFINAG	A 2 Betonfelder	kein Anlass
	Niklasdorftunnel	kein Anlass
ÖBB	Pottendorferlinie	ja
	Matzleinsdorferplatz	kein Anlass
NÖ	Umfahrung Eichenbrunn	nein (TZ 64)
	A 22 Stockerau Ost	nein (TZ 68)
OÖ	Tunnel Grünburg	kein Anlass
	Traunufer Straße	kein Anlass
Stmk	Seilsperrn Weizklamm	nein, weil generell nicht
	Alte Poststraße	nein, weil generell nicht
Wien	Radweg Gürtel	ja (TZ 98)
	Skywalk	ja

Quelle: RH

34.2 Der RH kritisierte das Amt der Steiermärkischen Landesregierung, weil es die Geltendmachung von Schadenersatz gegenüber Dritten generell nicht in Betracht zog. Er kritisierte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, weil es auf Qualitätsabzüge bei den Planerhonoraren für Fehlleistungen verzichtete.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich und dem Land Steiermark, im Falle mangelhafter Leistungserbringung von Auftragnehmern Qualitätsabzüge vorzunehmen und gegebenenfalls Schadenersatz einzufordern. Der RH sieht dies auch als wesentliche Präventionsmaßnahme, um die Qualität der Leistungserbringung zu verbessern.

34.3 (1) Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich würden in den Schulungen zum Anti-Claimmanagement künftig das Thema Planungsfehler und die dadurch aufgetretenen Mehrkosten bei der Baudurchführung berücksichtigt werden. Allfällige Checklisten für die Prüfung von Ausschreibungsunterlagen sowie der zugehörigen Dokumentation würde man erarbeiten.

(2) Laut Stellungnahme des Landes Steiermark handle es sich um ein Missverständnis. Es habe beim Projekt Alte Poststraße auf Schadenersatzforderungen verzichtet; das Thema Kriegsmittelerkundung sei seitens des Landes selbst unterschätzt worden. In anderen Fällen seien



Umsetzung in der Praxis

BMVIT

Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten

Schadenersatzansprüche gegen Ziviltechniker und sonstige beteiligte Firmen mit der Unterstützung von Juristen geprüft und in einigen Fällen durchaus positive Vergleiche fürs Land erzielt worden.

- 34.4 Der RH erinnerte, dass das Land Steiermark – laut Auskunft der zuständigen fachlichen Stellen – Dritte nicht klagen würde. Er anerkannte, dass das Land Steiermark Schadenersatzforderungen betreibt, ergänzte jedoch, dass eine umfassende Schadloshaltung erforderlichenfalls eine gerichtliche Auseinandersetzung miteinschließt.

Korruptionsprävention

Personen- und funktionsträgerbezogene Maßnahmen

- 35 Hinsichtlich der Prävention gegen Korruption zeigen Indikatoren die Sensibilität der überprüften öffentlichen Bauherren betreffend das Risiko für Korruption. Dabei werden Maßnahmen betreffend die mögliche Befangenheit von Mitarbeitern als wesentlich erachtet:

- Regelungen zu persönlichen Naheverhältnissen sowie deren Dokumentation in den Personalakten,
- Ausgestaltung der Regelungen zum Thema Nebenbeschäftigung sowie
- der vertrauliche Umgang der ausgewählten öffentlichen Bauherren mit Personaldaten.

Befangenheit und persönliche Naheverhältnisse

- 36.1 Die Länder Niederösterreich, Oberösterreich und Steiermark sowie die Stadt Wien regelten im jeweiligen Landesrecht, dass Mitarbeiter, wenn sie befangen sind, sich der Dienstaussübung zu enthalten haben. Eine Pflicht, Naheverhältnisse oder persönliche Lebensumstände, die zur Befangenheit führen könnten, laufend zu melden, war nicht vorgesehen.

Die ÖBB-Infrastruktur AG sah grundsätzliche Regelungen in ihrem Code of Conduct sowie in einer Verfahrensanweisung betreffend Vergaben vor. Bei ihr und bei der ASFINAG (laut ihrem Ethikleitfaden) bestand die Verpflichtung, persönliche Naheverhältnisse, die dienstliche Interessen berühren können, unternehmensintern zu melden. Führungskräfte der ersten und zweiten Ebene der ASFINAG (Bereichs- und Abteilungsleiter) hatten betreffend dienstlich relevanter Naheverhältnisse darüber hinaus auch Leermeldungen zu erstatten.

Umsetzung in der Praxis

Tabelle 13: Befangenheit und persönliche Naheverhältnisse		
	Meldepflicht	Regelung
ASFINAG	ja	Ethikleitfaden; Meldepflicht für alle Mitarbeiter, Leermeldung durch Führungskräfte
ÖBB	ja	Code of Conduct und Verfahrensweisung 6,3: Befangenheit bei Vergaben von Leistungen
NÖ	nein	im Landesdienst- und Besoldungsrecht
OÖ	nein	in der Dienstbetriebsordnung
Stmk	nein	im Landesdienst- und Besoldungsrecht
Wien MA 28	nein	im Landesdienst- und Besoldungsrecht
Wien MA 29	nein	im Landesdienst- und Besoldungsrecht

Quelle: RH

36.2 Der RH hob die Regelungen der ASFINAG und der ÖBB-Infrastruktur AG zur Offenlegung von Naheverhältnissen positiv hervor.

Der RH empfahl den Ländern Niederösterreich, Oberösterreich und Steiermark sowie der MA 28 und der MA 29 der Stadt Wien, Regelungen zu treffen, wonach Verwandtschafts- und sonstige persönliche Naheverhältnisse, die zu Interessenkonflikten führen könnten, zu melden sind.

Er empfahl den überprüften öffentlichen Bauherrn (ausgenommen die ASFINAG), ergänzend Leermeldungen zu Naheverhältnissen einzufordern; diese sollten alle Ebenen von der Dienststellenleitung bis zur Projektleitung umfassen.

Hinsichtlich der Wahrnehmung der Befangenheit von Konsulenten regte der RH gegenüber den überprüften öffentlichen Bauherrn an, Regelungen in den betreffenden Verträgen vorzusehen. Er empfahl ergänzend, die Einführung einer IT-gestützten „Auftragnehmer-Datei“ zu erwägen. Dabei wären den Projekten die mit der Bauabwicklung betrauten internen Mitarbeiter (z.B. Projektleitung, Örtliche Bauaufsicht) sowie externe Konsulenten und bauausführende Auftragnehmer zuzuordnen und auf Auffälligkeiten hin auszuwerten. Bei Erkennen von Häufungen oder Naheverhältnissen in korruptionsgefährdeten Bereichen sollte es der jeweiligen Organisation dadurch möglich sein, geeignete Maßnahmen – wie z.B. Mitarbeiterrotation – zu setzen.

36.3 (1) Die ASFINAG verwies mögliche Unvereinbarkeiten bei der Beauftragung externer Konsulenten betreffend auf die „Vereinbarkeitsmatrix“. Zur Erhebung wirtschaftlicher Abhängigkeiten zwischen Konsulenten

Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten

und Baufirmen verfüge die ASFINAG über ein Formblatt, das Beziehungen des Bieters zu den am Projekt beteiligten Auftragnehmern offen legen soll. Auch sei eine IT-Lösung (Baupreisdatenbank) geschaffen worden, in der von allen Mitarbeitern sämtliche Planer, Örtliche Bauaufsicht und Begleitende Kontrolle übersichtlich dargestellt würden. Diese Daten könnten mit jenen der Baufirmen verknüpft werden.

(2) Die ÖBB-Infrastruktur AG teilte mit, sie werde dem Hinweis des RH, Regelungen zur Wahrnehmung der Befangenheit von Konsulenten in den Verträgen vorzusehen, nachgehen und geeignete Umsetzungsmöglichkeiten überlegen. Die Empfehlung bezüglich einer „Auftragnehmer-Datei“ werde aufgrund des jährlichen Auftragsvolumens und des hohen Anteils an unterjährigen Projekten als nicht zweckmäßig erachtet, weil die Einführung, Betreuung und Auswertung mit sehr hohem Aufwand verbunden wäre. Sie erachte die elektronische Ausschreibungsplattform als einfach handhabbares aber höchst wirkungsvolles Instrument, um die mögliche Wirkung von allfälligen persönlichen Naheverhältnissen zu unterbinden, weil die Bieterliste durch weitere Mitwirkende/Genehmigende ohne Kenntniserlangung des Vorbearbeiters ergänzt werden könne.

Betreffend Leermeldungen werde die ÖBB-Infrastruktur AG die bauspezifischen Verhaltensrichtlinien der ASFINAG Bau Management GmbH analysieren und deren Anwendung bzw. Übersetzung auf die Verhältnisse bei der ÖBB-Infrastruktur AG überlegen.

(3) Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich seien aufgrund zwingender Bestimmungen des Dienstrechtsgesetzes persönliche Naheverhältnisse, die die dienstrechtlichen Interessen berühren, binnen Monatsfrist zu melden; bei Befangenheit durch persönliche Naheverhältnisse sei eine Vertretung zu veranlassen. Eine zusätzliche Klarstellung im Erlassweg werde geprüft. Das künftige Einfordern von Leermeldungen wolle man ebenfalls, unter Berücksichtigung des damit verbundenen Verwaltungs- und Personalaufwands und der grundsätzlichen Beibehaltung des wünschenswerten Grundsatzes der Eigenverantwortung, prüfen.

(4) Das Land Oberösterreich verwies auf das Landesdienstrecht, wonach Beamte sich der Ausübung des Amtes zu enthalten hätten, wenn wichtige Gründe vorlägen, die geeignet seien, ihre volle Unbefangenheit in Zweifel zu ziehen; weiters sei gemäß Dienstbetriebsordnung im Zweifelsfall die Dienststellenleitung zu informieren. Es crachtete seine Regelungen für ausreichend, zumal wiederkehrende Leermeldungen nicht zweckmäßig wären, weil der Beamte zur Meldung verpflichtet sei.

Umsetzung in der Praxis

Davon erfasst seien insbesondere Verwandtschafts- und sonstige persönliche Naheverhältnisse, die zu Interessenskonflikten führen könnten.

(5) Laut Stellungnahme des Landes Steiermark werde es mittels Dienst-anweisung verfügen, dass bei der Bearbeitung der Bauplanung und -abwicklung im Einzelfall an den Dienststellenleiter (Fachabteilungsleiter) Verwandtschafts- und sonstige persönliche Naheverhältnisse, die zu Interessenskonflikten führen könnten, zu melden seien.

36.4 Der RH bekräftigte gegenüber den Ländern Oberösterreich und Steiermark seine Empfehlung, auch Lernmeldungen einzufordern. Solche tragen zur Bewusstseinsbildung der Mitarbeiter bei und stellen eine aktive Präventionsmaßnahme gegen die Entstehung den Dienst beeinträchtigender Naheverhältnisse dar.

Nebenbeschäftigungen

37.1 Alle überprüften öffentlichen Bauherrn definierten Nebenbeschäftigung und sahen Regelungen zu deren Offenlegung vor³⁹.

Tabelle 14: Nebenbeschäftigung		
	ja/nein	Art der Regelung
ASFINAG	ja	Genehmigungspflicht
ÖBB	ja	Meldepflicht und Formular
NÖ	ja	Meldepflicht
OÖ	ja	Genehmigungspflicht und Formular
Stmk	ja	Meldepflicht und Formular
Wien MA 28	ja	Meldepflicht
Wien MA 29	ja	Meldepflicht

Quelle: RH

In der Dienstbetriebsordnung des Landes Oberösterreich fanden sich ausführliche Beschreibungen und Regelungen zum Thema Nebenbeschäftigung.

³⁹ Die ASFINAG bezeichnete entgeltliche Tätigkeiten, die neben dem Beschäftigungsverhältnis ausgeübt wurden, als „Nebentätigkeit“.

37.2 Der RH erachtete die Beschreibung zur Nebenbeschäftigung im diesbezüglichen Regelwerk des Landes Oberösterreich sowie die Genehmigungspflicht der ASFINAG und des Landes Oberösterreich für zweckmäßig.

Er empfahl der ÖBB-Infrastruktur AG, den Ländern Niederösterreich und Steiermark sowie der Stadt Wien, ihre dienst- bzw. arbeitsrechtlichen Bestimmungen dahingehend zu ändern, dass Nebenbeschäftigungen – vor Aufnahme der Tätigkeit – einer Genehmigung bedürfen.

Ergänzend empfahl der RH der ASFINAG, der ÖBB-Infrastruktur AG, dem Land Niederösterreich, dem Land Steiermark sowie der Stadt Wien, Nebenbeschäftigungen umfassend – differenziert nach Funktionen und Tätigkeitsbereichen – zu definieren, um Mitarbeitern eine transparente Entscheidungshilfe vorzugeben und auch die Einhaltung sicherstellen zu können.

Überdies legte der RH allen überprüften Organisationseinheiten aus Gründen der Zweckmäßigkeit nahe, regelmäßige (Lccr-)Meldungen über Nebenbeschäftigungen von den Bediensteten einzufordern.

37.3 (1) Die ASFINAG teilte mit, dass in jedem Dienstvertrag entsprechende Regelungen bezüglich Nebentätigkeiten vereinbart würden. So sei jede entgeltliche Nebentätigkeit zumindest meldepflichtig. Weiters bestünde innerhalb der ASFINAG ein je nach Unternehmensebene differenzierendes System des Melde- und Genehmigungswesens in Form von unterschiedlichen Formblättern. Die ASFINAG sei sich der großen Bedeutung dieser Empfehlung des RH bewusst. Weitere Verbesserungspotenziale im Sinne der Empfehlung würden evaluiert und gegebenenfalls umgesetzt werden.

(2) Laut Stellungnahme der ÖBB-Infrastruktur AG sei – zusammengefasst – aufgrund der detaillierten Bestimmung betreffend Nebenbeschäftigung in den dienstrechtlichen Grundlagen⁴⁰, dem einschlägigen Vertragspassus in jedem Dienstvertrag und dem in der ÖBB-Infrastruktur AG genau definierten Prozess über die Melde- bzw. Genehmigungspflicht einer Nebenbeschäftigung der Vorgabe des RH vollinhaltlich entsprochen worden.

Gemäß AVB sei nämlich jede erwerbsmäßige Nebenbeschäftigung meldepflichtig und in bestimmten Fällen auch genehmigungspflichtig; die Meldung erfolge mittels standardisiertem Formular, nach Stellungnahme der Führungskraft werde der Antrag an „Stab Personal“ zwecks

⁴⁰ AVB: Allgemeine Vertragsbedingungen, DBO: Dienst- und Besoldungsordnung sowie KV EU: Kollektivvertrag für Arbeitnehmer der österreichischen Eisenbahnunternehmen

Umsetzung in der Praxis

Überprüfung weitergeleitet und im Anschluss entweder untersagt oder – bei Kenntnisnahme oder Genehmigung – in ein IT-gestütztes System eingetragen.

Die ÖBB Infrastruktur AG erachte es nicht für zweckmäßig, regelmäßig (Leer-)Meldungen betreffend Nebenbeschäftigungen einzufordern, weil diese mit einem sehr hohen administrativen Aufwand verbunden seien. Dies insbesondere, weil jeder Mitarbeiter zur Meldung einer Nebenbeschäftigung verpflichtet sei, er bei Nichtbefolgung eine Dienstpflichtverletzung begehe und in weiterer Folge mit disziplinären Konsequenzen zu rechnen habe.

(3) Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich habe es das Thema Zulässigkeit von Nebenbeschäftigungen ausreichend geregelt und seinen Mitarbeitern ausreichende Entscheidungshilfen dazu zur Verfügung gestellt.

In der vom RH empfohlenen Genehmigungspflicht von allgemeinen Nebenbeschäftigungen könne es keine Vorteile erkennen, weil auch dann eine Nebenbeschäftigung ohne erfolgter Genehmigung aufgenommen werden könne. In beiden Fällen müsse die Dienstbehörde tätig werden, um eine gemeldete Nebenbeschäftigung zu unterbinden. Zudem stelle die derzeitige Rechtslage, die jener des Bundes entspreche, sicher, dass verpönte Nebenbeschäftigungen untersagt werden könnten, ohne in jedem Fall ein verwaltungsaufwendiges Verfahren durchzuführen oder einen Genehmigungsbescheid erlassen zu müssen.

Regelmäßig Leermeldungen einzufordern widerspreche dem Gedanken der verwaltungsökonomischen Deregulierung und dem der Korruptionsprävention innewohnenden Grundsatz der Eigenverantwortung. Das Land Niederösterreich befürchte, dass aktive Meldungen von Nebenbeschäftigungen nach Einführung einer solchen Regelung unterbleiben würden, weil ohnehin nachgefragt werde. Eine Novellierung würde geprüft werden, falls der Bund seine Rechtslage ändere.

(4) Laut Stellungnahme des Landes Oberösterreich erachte es Leermeldungen für nicht zweckmäßig, weil bei der Änderung einer Nebenbeschäftigung erneut um Genehmigung anzusuchen wäre. Auch könne eine bereits genehmigte Nebenbeschäftigung widerrufen und die Ausübung untersagt werden; aufgrund der verschärften Gesetzeslage könne künftig mit Weisung eine Nebenbeschäftigung vorläufig untersagt werden; es bestehe keine Verpflichtung, Leermeldungen abzugeben. Eine jährliche Evaluierung sei nicht mehr erforderlich, weil den jeweiligen Dienststellen die genehmigten Nebenbeschäftigungen in elektronischer Form tagesaktuell vorliegen. Das Land Oberösterreich erwäge jedoch, die

Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten

Dienststellenleiter anzuweisen, die Aktualität der genehmigten Nebenbeschäftigungen (wiederkehrend) zu prüfen. Flächendeckende Leermeldungen erachte das Land Oberösterreich für nicht zweckmäßig und für nicht gesetzeskonform. Einer näheren Definition der Nebenbeschäftigung könne nicht nähergetreten werden, weil sich diese durch das Gesetz ergebe sowie durch das Aufgabengebiet des jeweiligen Bediensteten und seiner gesetzlichen Pflichten konkretisiert sei. Bei Schulungen würden Beispiele für Untersagungen von Nebenbeschäftigungen behandelt werden.

(5) Das Land Steiermark, Fachabteilung 18B, teilte dazu mit, dass es die Empfehlungen des RH an die zuständige Abteilung Personal des Landes weiterleiten werde.

- 37.4 Der RH entgegnete der ÖBB-Infrastruktur AG, dass sie der Empfehlung des RH insofern noch nicht vollinhaltlich Folge leistet, als keine ausnahmslose Genehmigungspflicht vorliegt.

Der RH bekräftigte gegenüber der ÖBB-Infrastruktur AG, den Ländern Niederösterreich und Oberösterreich – zumal letzteres über eine elektronische Erfassung verfügt – seine Empfehlung, auch Leermeldungen einzufordern. Er betonte, es sei ein Unterschied, ob eine aktive Leermeldung erfolgt oder ob lediglich keine Nebenbeschäftigung gemeldet wurde: Aktive Leermeldungen tragen zur Bewusstseinsbildung der Mitarbeiter bei und stellen eine aktive Präventionsmaßnahme dar.

Umsetzung in der Praxis

Wahrung der Vertraulichkeit

38.1 Die überprüften öffentlichen Bauherrn bewahrten die Personalakten zwar unterschiedlich, jedoch dem Grundsatz der Vertraulichkeit entsprechend, auf.

Tabelle 15: Personalakt, Gewährleistung Vertraulichkeit		
	ja/nein	wie:
ASFINAG	ja	Lagerung verschlossen in Personalstelle
ÖBB	ja	Zentrale Verwaltung und Lagerung, Elektronischer Personalakt
NÖ	ja	Führung Personalakt in zentraler Personalstelle und Fachabteilung
OÖ	ja	Zentrale Lagerung in Personalstelle
Stmk	ja	Führung Personalakt in zentraler Personalstelle und Fachabteilung
Wien MA 28	ja	Führung Personalakt in zentraler Personalstelle und Fachabteilung
Wien MA 29	ja	Führung Personalakt in zentraler Personalstelle und Fachabteilung

Quelle: RH

38.2 Der RH hielt fest, dass die überprüften öffentlichen Bauherrn – wenn gleich in unterschiedlicher Weise – für die Einhaltung des Vertraulichkeitsgrundsatzes sorgten.

Organisatorische Maßnahmen

39 Hinsichtlich Korruptionspräventionsmaßnahmen auf Ebene der öffentlichen Bauherrn erhob der RH, ob zu folgenden Themen Regelungen oder Instrumentarien vorlagen:

- Verhaltensrichtlinien,
- Anlaufstelle für Meldungen von Fehlverhalten (Whistleblower),
- Reaktion bei Fehlverhalten.

Verhaltensrichtlinien

40.1 Mit Ausnahme des Landes Steiermark hatten alle überprüften öffentlichen Bauherrn Verhaltensrichtlinien bzw. einen Ethik-Kodex definiert.

	ja/nein	Art der Regelung
ASFINAG	ja	Ethikleitfaden
ÖBB	ja	Code of Conduct, Corporate Governance und Verfahrensanweisung 6,3 ¹
NÖ	ja	Verhaltenskodex BKA
OÖ	ja	Verhaltenskodex BKA (und Leitbilder, Dienstbetriebsordnung)
Stmk	nein	
Wien MA 28	ja	allgemeine Verhaltensrichtlinien der Stadt Wien
Wien MA 29	ja	allgemeine Verhaltensrichtlinien der Stadt Wien

¹ Die ÖBB-Infrastruktur AG erklärte den Code of Conduct der ÖBB Holding AG (Stand 1. September 2009) mit 26. Juli 2010 für verbindlich.

Quelle: RH

Nur die ASFINAG definierte neben ihrem Ethikleitfaden bauspezifische Verhaltensrichtlinien (Bericht über Anti-Claiming und Anti-Korruption in der ASFINAG Bau Management GmbH). Sie setzte sich darin im Jänner 2010 mit den Hintergründen der Korruption, konkreten Problemfällen und Gegenstrategien auseinander.

40.2 Der RH hob die Richtlinien der ASFINAG als positives Beispiel hervor.

Er kritisierte das Land Steiermark, weil es keine Verhaltensrichtlinien vorsah und so auf eine zweckmäßige, bewussteinbildende (Korruptions-)Präventionsmaßnahme verzichtete. Er empfahl dem Land Steiermark, Verhaltensrichtlinien auszuarbeiten.

Im Sinne der Sensibilisierung für die Offenlegung der spezifischen Herausforderungen und Risiken der Fachbereiche empfahl der RH der ÖBB-Infrastruktur AG, den Ländern Niederösterreich, Oberösterreich und Steiermark sowie der MA 28 und der MA 29 der Stadt Wien, bereichs- bzw. fachspezifische Verhaltensrichtlinien zu definieren und dabei die organisatorischen Rahmenbedingungen einfließen zu lassen (z.B. Berücksichtigung von Besonderheiten bei Bauvorhaben, typische Geschäftsfälle und -risiken).

Der RH legte den überprüften öffentlichen Bauherrn nahe, Verhaltensrichtlinien einem regelmäßigen Evaluierungsprozess zu unterziehen und gegebenenfalls anzupassen. Er empfahl ihnen weiters, bei der Aufnahme neuer Mitarbeiter und bei der Aus- und Weiterbildung der Mitarbeiter den Aspekt des Anti-Claimmanagements sowie der Korruptionsprävention und -bekämpfung zu berücksichtigen.

Umsetzung in der Praxis

Um auch externe Konsulenten und ausführende Auftragnehmer an Verhaltensrichtlinien zu binden, empfahl der RH den überprüften öffentlichen Bauherrn ergänzend, geeignete Maßnahmen zu erwägen; hiezu zählen z.B. die vertragliche Vereinbarung eines Verhaltenskodex (Code of Conduct)⁴¹ sowie die Aufnahme von Transparenz- bzw. Antikorruptionsklauseln und Vertragsstrafen⁴² in die Werkverträge.

Abschließend verwies der RH auf die Bedeutung der Vorbildfunktion von Vorgesetzten für ihre Mitarbeiter.⁴³

- 40.3 (1) *Die ASFINAG teilte mit, dass sämtliche Richtlinien, insbesondere auch die Verhaltensrichtlinien, laufend evaluiert und erforderlichenfalls angepasst würden. Bei der Aufnahme neuer Mitarbeiter werde in der ASFINAG dem Aspekt des Anticlaimings bzw. der Korruptionsprävention großes Augenmerk geschenkt. Dies erfolge bereits in der Stellenbeschreibung sowie in Bewerbungsgesprächen und später im Zuge der Aus- und Weiterbildung.*

Sie wies darauf hin, dass externe Konsulenten und ausführende Auftragnehmer die Weisungen des Auftraggebers einzuhalten hätten. Um dies abzusichern, seien in den Verträgen Sanktionsmöglichkeiten vorgesehen. Weiters teilte die ASFINAG mit, dass sie externe Konsulenten zu einschlägigen internen Schulungen (Anticlaiming) zulasse. Durch die Aufnahme von Integritätsbestimmungen in Ausschreibungen verdeutliche die ASFINAG, dass gerade das Thema Integrität/Korruptionsbekämpfung einen sehr hohen Stellenwert einnehme.

(2) Die ÖBB-Infrastruktur AG hielt fest, dass jeder neu aufgenommene Mitarbeiter bei Dienstantritt eine Verpflichtungserklärung zur Einhaltung des Verhaltenskodex und zur Verschwiegenheitspflicht sowie eine E-Mail-Policy zu unterzeichnen habe. Zusätzlich gebe es eine Verfah-

⁴¹ Der RH formulierte bereits 1999 in einer Arbeitsgruppe konkrete Verhaltensweisen und Anleitungen für Auftraggeber und Auftragnehmer (Kodex „Code of Conduct“). In: RH (1999): Bericht der Arbeitsgruppe zur Bekämpfung von Korruption im Vergabewesen.

⁴² So forderte z.B. W. J. Schuppensteiner, ein Oberstaatsanwalt in Frankfurt/Main, 2003: Unternehmen sollten eine Erklärung über gewährte Planungshilfen, bestehende Wettbewerbsausschlüsse und einschlägige, die Zuverlässigkeit des Unternehmens berührende Kartell- und Strafverfahren abgeben. Die Offenlegung aller Nebentätigkeiten, Nebenbeschäftigungen und vertraglichen Beziehungen zu Geschäftspartnern wäre überdies einzufordern. Als weitere Möglichkeit empfahl er öffentlichen Auftraggebern die Festsetzung einer pauschalen Vertragsstrafe von bis zu 15 % der Auftragssumme bei wettbewerbswidrigen Handlungen, insbesondere Bestechung und Absprache bei Ausschreibungen. Vgl. Schuppensteiner W.J. (2003): Ausgewählte Fälle von Korruption in der Verwaltung, In: Arnim H. H. (Hrsg.): Korruption – Netzwerke in der Politik, Ämtern und Wirtschaft, München: Knauer Taschenbuch S. 191.

⁴³ Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung, insbesondere Präventionsmaßnahmen vgl. Hoffer (2009): Analyse präventiver und reaktiver Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung aus Sicht des RH, insbesondere im Bereich Bauwesen, Wien: Eigenverlag S. 60 ff.



Umsetzung in der Praxis

BMVIT

Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten

rensanweisung betreffend Datenschutz, worin geregelt werde, in welchen Funktionen Mitarbeiter zu besonders erhöhtem Datenschutz verpflichtet seien – für diese Mitarbeiter gebe es einen „verschärften“ Datenschutz. Sobald ein Mitarbeiter eine dieser Funktionen antrete, habe er eine spezielle Datenschutzerklärung zu unterfertigen.

Die ÖBB-Infrastruktur AG wies weiters darauf hin, dass in jedem Vertrag von neu aufgenommenen Führungs- und Schlüsselkräften detaillierte Vertragsklauseln betreffend Konventionalstrafe und Konkurrenzverbot sowie eine erhöhte Datenschutzerklärung verankert seien. In die Vertragsbestimmungen für Bauaufträge sei eine „Antikorruptionsklausel“ aufgenommen worden.

Betreffend die Empfehlung des RH, bereichs- bzw. fachspezifische Verhaltensrichtlinien zu definieren, teilte die ÖBB-Infrastruktur AG mit, sie werde die bauspezifischen Verhaltensrichtlinien der ASFINAG Bau Management GmbH (ASFINAG BMG) analysieren und deren Anwendung bzw. Übersetzung auf die Verhältnisse bei der ÖBB-Infrastruktur AG überlegen.

(3) Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich sei der Erlass zur Geschenkkannahme und zur Annahme von Ehrungen vor kurzem überarbeitet und allen Bediensteten nachweislich zur Kenntnis gebracht und erläutert worden. Das Thema Korruptionsprävention und -bekämpfung werde in der Ausbildung neuer Mitarbeiter in periodisch dazu abgehaltenen Weiterbildungsseminaren und mit Angeboten zum Selbststudium im Intranet abgedeckt.

(4) Laut Stellungnahme des Landes Oberösterreich enthalte die Dienstbetriebsordnung eine generelle Bestimmung zur Geschenkkannahme; in bestehenden fachbereichsspezifischen Leitbildern seien Grundhaltung und Werthaltung festgelegt.

(5) Das Land Steiermark teilte mit, dass Verhaltensrichtlinien bzw. ein Ethik-Kodex von Seiten des Landesamtsdirektors in Ausarbeitung seien.

40.4 Der RH hielt die von der ÖBB-Infrastruktur AG in den Vertragsbestimmungen für Bauaufträge verankerte „Antikorruptionsklausel“ für zweckmäßig, empfahl jedoch, auch für externe Konsulenten diesbezügliche Vertragsbestimmungen zu definieren.

Der RH betonte gegenüber den Ländern Niederösterreich, Oberösterreich und Steiermark seine Empfehlungen, bereichs- bzw. fachspezifische Verhaltensrichtlinien sowie typische Fälle zu definieren und regelmä-

Umsetzung in der Praxis

Big zu evaluieren sowie Überlegungen anzustellen, auch externe Auftragnehmer an Verhaltensrichtlinien zu binden.

Meldung von Fehlverhalten

- 41.1** Die überprüften öffentlichen Bauherrn hatten unterschiedliche Anlaufstellen in den Organisationen, wenn Mitarbeiter Fehlverhalten (wie dolose Handlungen) melden möchten. Dabei waren in den meisten Fällen Meldungen an Vorgesetzte oder an einen Mitarbeiter des Vertrauens vorgesehen. Lediglich die Stadt Wien verfügte über ein Korruptionstelefon, welches auch als Anlaufstelle für Meldungen und Informationen zu Missständen oder bei Korruptionsverdacht diente.

Tabelle 17: Interne Anlaufstelle		
	ja/nein	Gewährleistung des Vertrauensschutzes
ASFINAG	ja, „Mitarbeiter des Vertrauens“	ja
ÖBB	ja, in Hierarchie	zugesagt
NÖ	ja, „Mitarbeiter des Vertrauens“	ja
OÖ	ja, Abteilungsleiter	zugesagt
Strnk	ja, Dienststellenleiter	zugesagt
Wien MA 28	ja, Hotline	ja
Wien MA 29	ja, Hotline	ja

Quelle: RH

Aus Sicht des RH bietet eine (Korruptions-)Hotline das höchste Maß an Vertrauensschutz für die Mitarbeiter, die kritische Informationen an die Organisation herantragen wollen. Meldungen im „Dienstweg“ stehen unter dem Vorbehalt, dass die Gewährleistung voller Vertraulichkeit von den wechselseitigen Beziehungen der aktiv und passiv betroffenen Personen abhängt.

- 41.2** Der RH sah die von der Stadt Wien eingerichtete Hotline als zweckmäßig an.

Er empfahl der ASFINAG, der ÖBB-Infrastruktur AG sowie den Ländern Niederösterreich, Oberösterreich und Steiermark, zusätzliche Maßnahmen zu setzen, um Mitarbeitern die Meldung von Fehlverhalten, Missständen, bedenklichen Geschäftspraktiken udgl. auch außerhalb der Organisationshierarchie zu ermöglichen. Ergänzend verwies er darauf, dass im Bundesamt für Korruptionsprävention und Korrupti-

Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten

onsbekämpfung eine Meldestelle für Korruption und Amtsdelikte eingerichtet ist.⁴⁴

- 41.3** (1) Die ASFINAG teilte mit, dass sie im Jahr 2011 bereits zahlreiche weitere Maßnahmen gesetzt habe, um die bestehenden Systeme des Anti-Claimmanagements und der Anti-Korruption zu verbessern. So seien bspw. ein Anti-Korruptionsbeauftragter und eine Vertrauensperson implementiert, ein Leitfaden Anticlaiming veröffentlicht und eine Standardleistungsbeschreibung Technische Infrastruktur geschaffen worden.

Um eine klare Zuordnung der Thematik „Anti-Korruption“ zu gewährleisten, habe man diesen Themenkomplex der Compliance Organisation der ASFINAG zugeordnet. Die ASFINAG habe dabei als Anti-Korruptionsziele die Vorbeugung und damit die größtmögliche Vermeidung von wirtschaftskriminellen Handlungen, das frühzeitige Erkennen von derartigen Versuchen, die Schaffung von geeigneten Meldesystemen und eine konsequente Klärung von Verdachtsfällen mittels standardisierter Prozessen definiert.

(2) Laut Stellungnahme der ÖBB-Infrastruktur AG sei mit jedem Mitarbeiter vertraglich eine Verschwiegenheitspflicht normiert. Innerbetriebliche Missstände wären jedenfalls unternehmensintern abzuklären und der Dienstweg einzuhalten sei. In unregelmäßigen Abständen würden unternehmensintern Aufrufe, sich direkt an den Vorstand zu wenden, erfolgen. Dies werde auch wahrgenommen; der Inhalt beschränke sich jedoch meist auf zwischenmenschliche Probleme.

Darüber hinaus prüfe die ÖBB-Infrastruktur AG, ob es aufgrund der Größe des Unternehmens sinnvoll wäre, zusätzlich eine unternehmensweite interne Anlaufstelle einzurichten, bei der den Mitarbeitern die Möglichkeit gegeben werden soll, kritische Informationen an das Unternehmen heranzutragen. Zweck dieser Institution solle es sein, aufgezeigte Verdachtsfälle hinreichend aufzuklären, durch eine unabhängige Weisungsbefugnis abzustellen bzw. bei Vorliegen strafrechtlich relevanter Tatbestände entsprechende Schritte sicherzustellen.

(3) Das Land Niederösterreich verwies auf die geltenden landesgesetzlichen Regelungen, wonach der Verdacht von gerichtlich strafbaren Handlungen Dritter der Dienststellenleitung zu melden sei. Bei Verdacht gegen Bedienstete komme die Anzeigenpflicht dem Landesamtsdirektor (bei Beamten) bzw. der Abteilung Personalangelegenheiten (bei Vertragsbediensteten) zu.

⁴⁴ Nähere Informationen dazu unter: <http://www.bak.gv.at/cms/BIA/spoc/Meldestelle.aspx>

Umsetzung in der Praxis

(4) Laut Stellungnahme des Landes Oberösterreich sei es Dienstnehmern möglich, sich außerhalb des Dienstweges an die zentrale Dienststelle des Amtes, insbesondere an die Abteilung Personal, zu wenden. Eine Zusage des Vertrauensschutzes habe allerdings ihre Grenzen, weil Mitarbeiter im Zuge eines Disziplinarverfahrens als Zeuge auszusagen hätten. Im Rahmen des Beschwerdemanagements (bei der Abteilung Präsidium angesiedelt) sei es möglich, anonymisierte Meldungen einzubringen; darüber hinaus bedürfe es keiner Maßnahmen. Das Land Oberösterreich zeigte sich verwundert, dass die Einrichtung einer Korruptionshotline das höchste Maß an Vertrauensschutz böte.

(5) Das Land Steiermark teilte mit, den Vorschlag des RH an den Landesamtsdirektor weiterzuleiten.

- 41.4 Der RH erinnerte das Land Niederösterreich an seine Empfehlung, Maßnahmen zu setzen, um die Meldung von Fehlverhalten, Missständen, bedenklichen Geschäftspraktiken udgl. auch außerhalb der Organisationshierarchie zu ermöglichen.

Regelungen bei Fehlverhalten

- 42.1 Die Regelungen und Maßnahmen der überprüften öffentlichen Bauherren bei Fehlverhalten von Mitarbeitern orientierten sich an geltenden dienst- sowie arbeitsrechtlichen Vorschriften bzw. Gesetzen.

Tabelle 18: Regelungen bei Fehlverhalten		
	ja/nein	Art der Maßnahmen
ASFINAG	ja	arbeitsrechtliche Konsequenzen
ÖBB	ja	lt. Dienstregelungen
NÖ	ja	lt. Landesdienstrecht
OÖ	ja	lt. Dienstbetriebsordnung
Stmk:	ja	lt. Dienst- und Besoldungsrecht
Wien MA 28	ja	lt. Dienstordnung/Vertragsbedienstetenordnung
Wien MA 29	ja	lt. Dienstordnung/Vertragsbedienstetenordnung

Quelle: RH

- 42.2 Der RH empfahl den überprüften öffentlichen Bauherren, ergänzend zu den bestehenden Regelungen und Maßnahmen den Prozessablauf – von der Wahrnehmung/Meldung bis zu sämtlichen möglichen Reaktionen und Veranlassungen – z.B. in Form eines Ablaufdiagramms dar-

Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten

zustellen und dem Transparenzgebot folgend allen Mitarbeitern zur Kenntnis zu bringen.

42.3 (1) Die ASFINAG teilte mit, dass ein Ablaufdiagramm über die Vorgehensweise bei einem Anlassfall/Verdachtsfall bezüglich des Fehlverhaltens eines Mitarbeiters vorliege und allen Mitarbeitern zugänglich gemacht worden sei.

(2) Laut Stellungnahme der ÖBB-Infrastruktur AG sei in einer Betriebsvereinbarung (neben den im Dienstvertrag und im Kollektivvertrag normierten Rechten und Pflichten) genau geregelt, wie bei Dienstpflichtverletzungen von Mitarbeitern vorzugehen sei und welche Maßnahmen zu setzen seien. Zusätzlich würden Schulungen für Führungskräfte betreffend die richtige Vorgehensweise, mit dem Ziel der Sensibilisierung bei Vorlage einer Dienstpflichtverletzung, abgehalten.

Aufgrund von Umstrukturierungen würden derzeit die Prozesse bei Dienstpflichtverletzungen aktualisiert, der finalisierte Prozess werde dann inklusive Verfahrensanweisung für jeden Mitarbeiter ersichtlich ins Intranet gestellt, wodurch aus Sicht der ÖBB-Infrastruktur AG das Transparenzgebot sichergestellt sei.

(3) Das Land Niederösterreich teilte mit, dass ein Ablaufdiagramm bei disziplinärem Fehlverhalten als Schulungsunterlage vorliege und mittlerweile via Intranet allen Bediensteten zugänglich gemacht worden sei.

(4) Laut Stellungnahme des Landes Oberösterreich enthalte das Oö. Landesdienstrecht Regelungen für den Fall des Fehlverhaltens. Dass Fehlverhalten sowohl dienst- als auch strafrechtliche, aber auch zivilrechtliche Konsequenzen haben könne, werde den Mitarbeitern regelmäßig kommuniziert. Nach den Erfahrungen der Abteilung Personal sei die generalpräventive Wirkung von dienstrechtlichen Maßnahmen auch ohne Erstellung von Ablaufdiagrammen beträchtlich. Dem Land Oberösterreich erschien die Empfehlung des RH nicht praktikabel, weil im Fall des Fehlverhaltens von Mitarbeitern die namentliche Zuordnung von Sachverhalten zu bestrafte Kollegen möglich sei.

(5) Das Land Steiermark teilte mit, die Empfehlung des RH werde an den Landesamtsdirektor weiterleitet.

42.4 Der RH stellte gegenüber dem Land Oberösterreich klar, dass er empfahl, den Ablauf dienstrechtlicher Maßnahmen im Sinne einer Prozessbeschreibung darzustellen; die Beschreibung konkreter Anlassfälle oder Personen sollte nicht Inhalt der Beschreibung sein.

Feststellungen zu Einzelprojekten

43 Nachstehend (TZ 44 bis 103) stellt der RH jene Projekte dar, die er seiner Beurteilung der Umsetzungspraxis (TZ 21 bis 42) des Anti-Claimmanagement und der Korruptionsbekämpfung zugrunde gelegt hat.

Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft (ASFINAG)

A 2 Süd Autobahn
Sanierung Beton-
felder km 356,17 bis
km 380,00

Auftragsinhalt

44 Die ASFINAG schrieb die Sanierung von 13.500 m² Fahrbahnfläche auf der Autobahn A 2 zwischen Villach und Arnoldstein aus, davon entfielen 12.500 m² auf Brückenobjekte. Der gegenständliche Auftrag⁴⁵ umfasste den Abbruch von schadhaften Betonfeldern und die Instandsetzung mit entsprechenden Asphaltflächen.

Tabelle 19: Kenndaten Auftrag A 2 Süd Autobahn Sanierung Betonfelder km 356,17 bis km 380,00	
Vergabeverfahren	Offenes Verfahren im Unterschwellenbereich nach dem BVergG 2006
Datum der Beauftragung	7. März 2008
Auftragssumme	1,085.947,43 EUR
Bauzeit	März 2008 bis Mai 2008
Schlussrechnungssumme	1,308.229,00 EUR
in % der Auftragssumme	120

Quelle: RH

Die Schlussrechnungssumme lag um 222.281,57 EUR und damit um 20,5 % über der Auftragssumme.

⁴⁵ durchgeführt von ASFINAG Autobahn Service GmbH Süd bzw. ASFINAG Baumanagement GmbH im Vollmachtsnamen der ASFINAG

Planung

45.1 Die ASFINAG nahm die Planung der Sanierungsmaßnahme und die Überführung der Planung in das Leistungsverzeichnis mit eigenen Mitarbeitern wahr. Die schadhaften Betondecken waren überwiegend auf Brückenobjekten, zum Teil jedoch auch im Freiland abzubereiten: Dafür enthielt das Leistungsverzeichnis zwei Zusatz-Positionen „Unbewehrte Betondecke aufbrechen, wegschaffen“ mit im Grunde wortgleichen Positionstexten (differenziert nach Schichtdicke). Der Positionstext beschränkte die maximal zulässige Erschütterung bei den Abbrucharbeiten. Solche besonderen Anforderungen an das Abbruchverfahren waren bei Arbeiten im Bereich von Brückenobjekten erforderlich, um das Tragwerk vor Beschädigungen zu schützen. Die Schichtdicken der ausgeschriebenen abzubereitenden Decken entnahm die ASFINAG ihrer Baudatenbank. Wie sich bei der Bauabwicklung herausstellte, wiesen sie im Mittel eine größere Schichtdicke auf als angenommen, was zu Massenerhöhungen führte.

45.2 Der RH bemängelte, dass die ASFINAG in ihrem Leistungsverzeichnis die Erschütterungen bei Abbrucharbeiten generell beschränkte. Im Freilandbereich war diese Beschränkung technisch nicht sinnvoll; man begab sich der Chance, einen niedrigeren Einheitspreis zu erzielen.

Der RH empfahl der ASFINAG, 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.

45.3 *In ihrer Stellungnahme räumte die ASFINAG einen Fehler bei der Erstellung des Leistungsverzeichnisses ein. Aus anderen Passagen im Bauvertrag sei für den Auftragnehmer jedoch erkennbar gewesen, dass sich die Beschränkung der Erschütterung nur auf Brückenobjekte bezog. Dies habe sich auch in den vom Auftragnehmer angebotenen Preisen widerspiegelt. Grundsätzlich lege die ASFINAG großes Augenmerk auf die Qualität der Planung und der Überführung der Planung in das Leistungsverzeichnis sowie auf die Bestandsdaten und deren Verwendung (und Glaubwürdigkeit). Weitere Verbesserungspotenziale im Sinne der obigen Empfehlungen würden evaluiert und gegebenenfalls umgesetzt werden.*

45.4 Der RH entgegnete der ASFINAG, dass gemäß Bauvertrag – bei Widersprüchen – die Positionstexte vorrangig gegenüber anderen Formulierungen im Bauvertrag galten. Die angebotene Preisstruktur bot keinen Hinweis auf eine unterschiedlich angebotene Arbeitsweise in den bei-

Feststellungen zu Einzelprojekten

den bis auf die Schichtdicke wortgleichen Positionen. Laut Kalkulation des Auftragnehmers war der Aufwand für einzelne Arbeitsschritte nicht von der Schichtdicke der abzurechnenden Betondecke abhängig. Dieselben Leistungsansätze und Geräte belegten, dass der Auftragnehmer in seiner Kalkulation keine unterschiedliche Arbeitsweise vorsah. Der RH hielt daher seine Einschätzung aufrecht, dass sich die ASFINAG durch den Fehler im Leistungsverzeichnis der Chance begab, einen niedrigeren Einheitspreis für die Abbrucharbeiten im Freiland zu erzielen.

Bauabwicklung

46.1 (1) Die ASFINAG vergab die Örtliche Bauaufsicht an ein Zivilingenieurbüro. Die Projektleitung nahm sie mit eigenen Mitarbeitern wahr. Der Örtlichen Bauaufsicht oblag unter anderem die Prüfung der Zusatzangebote dem Grunde und der Höhe nach. Die Ergebnisse der Prüfungen dokumentierte die Örtliche Bauaufsicht in einem von der ASFINAG in Form eines Musters vorgegebenen Vergabebericht. Darin begründete die Örtliche Bauaufsicht ihre Beurteilung der Preisangemessenheit teilweise nicht näher. Der Projektleiter und je nach Auftragshöhe weitere befugte Mitarbeiter der ASFINAG beauftragten die Zusatzleistungen.

(2) Zusätzliche Leistungen und Massenmehrungen fielen überwiegend an, weil während der Bauarbeiten Schäden auftraten, die Schichtdicken der zu sanierenden Betonfelder größer waren, weitere Betonfelder saniert und zwei Mautkontrollbuchten zusätzlich errichtet wurden. Die Schlussrechnung enthielt zusätzliche Leistungen und Massenmehrungen im Umfang von rd. 0,23 Mill. EUR.

46.2 Der RH begrüßte die Bemühungen der ASFINAG, die Qualität der Prüfung von Zusatzangeboten durch die Vorgabe eines Muster-Vergabeberichts zu steigern. Die Örtliche Bauaufsicht wäre jedoch dazu anzuhalten, insbesondere ihre Beurteilung zur Preisangemessenheit nachvollziehbar zu begründen.

46.3 *Die ASFINAG verwies diesbezüglich auf ihre Stellungnahme zu TZ 30 und sicherte zu, weitere Verbesserungspotenziale im Sinne der Empfehlung zu evaluieren und umzusetzen.*

Abrechnung

- 47.1** Die Aufmaßfeststellung und die Prüfung der Rechnungen waren Teil der Aufgaben der externen Örtlichen Bauaufsicht. Der Projektleiter der ASFINAG prüfte die Rechnungen auf Plausibilität. Die Freigabe der Rechnungen zur Zahlung erfolgte entsprechend der Unterschriftenregelung der ASFINAG.

Bei Durchsicht der Abrechnungsunterlagen stellte der RH fest, dass Felddaufmaßblätter teilweise mit Bleistift erstellt waren.

Die angetroffenen Schichtdicken der schadhaften Betonfelder wichen von den ausgeschriebenen ab. Für die Vergütung des Abbruchs ordnete die ASFINAG die Leistung einer der beiden ausgeschriebenen Zusatz-Positionen zu und rechnete das Ausmaß im Verhältnis der tatsächlichen Dicke zur ausgeschriebenen Dicke um. Sie wich damit von dem im Leistungsverzeichnis vereinbarten Abrechnungsmodus zu ihren Ungunsten ab. Richtigerweise wäre der Einheitspreis durch Interpolation zwischen den beiden ausgeschriebenen Dicken zu ermitteln gewesen. Den sich daraus ergebenden finanziellen Nachteil bewertete der RH mit rd. 14.000 EUR.

Die ASFINAG argumentierte ihre Vorgangsweise damit, dass eine Position bzw. Schichtdicke dem Freiland und die andere den Brückenobjekten zuzuordnen gewesen sei. Dieser Umstand ging jedoch weder aus den wortgleichen Positionstexten noch aus der Kalkulation des Auftragnehmers hervor, weshalb der RH der Argumentation der ASFINAG nicht folgte.

- 47.2** Um nachträgliche Veränderungen zu erschweren, empfahl der RH der ASFINAG, mit radierbaren Stiften verfasste Dokumente nicht anzuerkennen. Die Abrechnung wäre strikt gemäß Bauvertrag durchzuführen. Für erforderliche Vertragsänderungen im Falle von Regelungslücken wären die internen Regeln für Vertragsänderungen einzuhalten.
- 47.3** *Laut Stellungnahme der ASFINAG könne sie nur rd. 6.000 EUR der vom RH angegebenen 14.000 EUR Differenz zwischen den beiden Abrechnungsmodi nachvollziehen. Trotz einer Auftragsüberschreitung von 20,5 % habe sie nur um 7 % erhöhte Baustellengemeinkosten vergütet und keine Bauzeitverlängerung vereinbart. Eine zur Auftragsüberschreitung aliquote Vergütung der Baustellengemeinkosten hätte weitere rd. 13.000 EUR betragen, weshalb ein finanzieller Nachteil für die ASFINAG nicht nachvollziehbar wäre. Die ASFINAG räumte jedoch ein, dass im Zuge der Planung, Ausschreibung und Abwicklung derart komplexer Bauprojekte an einer laufenden Weiterentwicklung und Optimierung*

Feststellungen zu Einzelprojekten

der Prozesse und Abläufe gearbeitet werden müsse. Zu den mit Bleistift erstellten Feldaufmaßblättern teilte die ASFINAG mit, dass es sich bei dem konkret angetroffenen Beispiel um einen Einzelfall gehandelt habe, welcher bereits in zahlreichen Schulungen als unzulässig angeführt worden sei. Die ASFINAG sicherte zu, weitere Verbesserungspotenziale im Sinne der Empfehlung zu evaluieren und umzusetzen.

- 47.4 Der RH wies die ASFINAG darauf hin, dass für das Abrechnen der Betonfelder beide – entgegen dem Bauvertrag abgerechnete – Positionen „Schneiden unbewehrte Betondecke“ und „Unbewehrte Betondecke aufbrechen und wegschaffen“ erforderlich waren. Die ASFINAG hatte beim Nachvollzug des finanziellen Nachteils nur die Position „Unbewehrte Betondecke aufbrechen und wegschaffen“ betrachtet.

Für eine Verlängerung der Leistungsfrist oder eine Anpassung des Entgeltes bei den Baustellengemeinkosten hatten die im Bauvertrag vereinbarten Voraussetzungen gemäß der ÖNORM B 2118 gefehlt, weshalb sie nicht zu vergüten waren. Eine aliquote Erhöhung von Baustellengemeinkosten wäre grundsätzlich abzulehnen, weil Baustellengemeinkosten aus fixen und variablen Bestandteilen bestehen und nur tatsächlich anfallende Mehraufwendungen abzugelten sind. Der RH bewertet(e) daher den finanziellen Nachteil für die ASFINAG mit rd. 14.000 EUR.

S 6 Niklasdorftunnel – Ertüchtigung der Brunnen

Auftragsinhalt

- 48 Das Bauvorhaben lag im Bereich der S 6 Semmering Schnellstraße. Bereits Mitte der 1980-er Jahre wurden Kriechbewegungen des Berghangs festgestellt. Diese anhaltenden Kriechbewegungen führten in der Folge zu Schäden am Tunnelbauwerk und zur Notwendigkeit sofortiger Sanierungsmaßnahmen (unter anderem Sanierung der Stützbrunnen, Verstärkung der Tunnelinnenschale).

Tabelle 20: Kenndaten Auftrag Niklasdorftunnel	
Vergabeverfahren	Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung
Datum der Angebotsöffnung	12. November 2007
Datum Beauftragung	15. bzw. 20. November 2007
Auftragssumme	2,128.224,66 EUR
Bauzeit	November 2007 bis Mai 2008
Schlussrechnungssumme	3,532.217,25 EUR
in % der Auftragssumme	rd. 166

Quelle: RH

Die Schlussrechnungssumme lag um 1,403.992,59 EUR und damit um 66 % über der Auftragssumme.

Planung

- 49.1 Die ASFINAG beauftragte ein Zivilingenieurbüro mit der Ausschreibungsplanung und der Überführung der Planung in ein Leistungsverzeichnis. Vor der Veröffentlichung der Ausschreibungsunterlagen überprüfte die ASFINAG das Leistungsverzeichnis stichprobenartig. Zusätzlich war eine Ziviltechnikergemeinschaft mit der „Projektsteuerung für die Planungsphase“ beauftragt.

Während der Abwicklung des Bauvorhabens zeigten sich hinsichtlich der Umsetzung der Planung und des Leistungsverzeichnisses folgende Entwicklungen:

Tabelle 21: Umsetzung Leistungsverzeichnis	
Summe abgerechneter Zusatzleistungen	1,529.000 EUR
Anteil am Gesamtauftrag in %	72
Massenminderungen	229.000 EUR
Massenmehrungen	104.000 EUR
Zahl der ausgeschriebenen Positionen	61
Zahl der abgerechneten Positionen	45
Zahl der nicht abgerechneten Positionen	16
Summe der Beträge der nicht abgerechneten Positionen	23.000 EUR
Bietersturz	nein
Höhe des Betrags des Bietersturzes	-

Quelle: RH

Feststellungen zu Einzelprojekten

Einer Auftragssumme von rd. 2,13 Mill. EUR stand schließlich eine Schlussrechnungssumme von rd. 3,53 Mill. EUR gegenüber.

Es gelangten damit Leistungen im Umfang von rd. 1,53 Mill. EUR bzw. rd. 72 % der Auftragssumme als Zusatzleistungen zur Verrechnung. Der Hauptgrund dafür war, dass erst während der Bauphase weitere massive Schäden am Tunnelbauwerk bemerkt wurden, die einer dringenden Sanierung bedurften.

Von 61 ausgeschriebenen Positionen des Leistungsverzeichnisses des Hauptauftrags gelangten 45 zur Ausführung bzw. zur Verrechnung; dies entsprach rd. 74 %. Die nicht zur Ausführung bzw. Verrechnung gelangten Positionen (in Summe 16) repräsentierten einen Wert von rd. 23.000 EUR und stellten eine stille Massenreserve (und damit Claiming-Potenzial auf Auftragnehmerseite) dar.

Im Zuge der Bauausführung traten bei den ausgeschriebenen Leistungen Änderungen in den Mengenvordersätzen auf; die Massenminderungen hatten insgesamt einen Umfang von rd. 0,23 Mill. EUR (rd. 11 % der Auftragssumme). Demgegenüber wiesen die Massenerhöhungen einen Umfang von rd. 0,10 Mill. EUR (rd. 5 % der Auftragssumme) auf.

- 49.2 Der RH wies darauf hin, dass Abweichungen der ausgeführten von den ausgeschriebenen Mengen als Indikator für mögliche Spekulationspotenziale der Bieter dienen und einer besonderen Analyse sowie wirkungsvoller Anti-Claimingmaßnahmen durch den Bauherrn bedürfen.

Vergabeverfahren

- 50.1 Aufgrund der Dringlichkeit der Sanierungsmaßnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit der Verkehrsteilnehmer beschloss die ASFINAG die Durchführung eines Verhandlungsverfahrens ohne vorherige Bekanntmachung. Es wurden drei qualifizierte Fachunternehmen zur Angebotsabgabe eingeladen. Der Ablauf der Angebotsfrist war mit 12. November 2007, 13:00 Uhr, festgelegt.

Die Ausschreibungsgrundlagen definierten, dass die Angebote in einem verschlossenen Umschlag einzureichen waren; verspätet eingelangte Angebote waren in jedem Fall, ungeachtet des Verspätungsgrundes, auszuscheiden. Die Angebotsöffnung war unmittelbar nach Ablauf der Angebotsfrist (13:00 Uhr) bei der Abgabestelle vorzunehmen.

Ein Angebot langte am letzten Tag der Frist, jedoch erst um 15:13 Uhr ein und befand sich nicht in einem verschlossenen Kuvert. Die rechts-

Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten

gültige Fertigung fehlte; dennoch wurde dieses Angebot nicht ausgeschieden. Die Angebotsöffnung erfolgte laut Protokoll um 16:00 Uhr.

- 50.2 Der RH zeigte auf, dass die festgestellte Vorgangsweise nicht den vergaberechtlichen Bestimmungen entsprach.

Bauabwicklung

- 51.1 Der Ablauf der Prüfung von Zusatzangeboten erfolgte entsprechend den ASFINAG-internen Regelungen. Die Prüfung dem Grunde und der Höhe nach oblag der Örtlichen Bauaufsicht. Sie dokumentierte die Ergebnisse der Prüfungen in einem von der ASFINAG vorgegebenen Vergabebericht.

Ein Vergleich zwischen den angemeldeten Forderungen und den schließlich beauftragten Zusatzangeboten zeigte, dass es bei der Auftragssumme zu Abstrichen kam.

	Zusatzangebot Erstanmeldung	Zusatzangebot beauftragt	Summe in Schlussrechnung
Gesamt	1,653.000 EUR	1,558.000 EUR	1,529.000 EUR

Quelle: RH

Bei dem Zusatzangebot „Mehrkostenforderung 1 – Sanierung Risse in der Tunnelschale“ legte das ausführende Unternehmen ursprünglich ein Angebot über rd. 285.000 EUR. Bei dessen Überprüfung wurde „die angegebene Höhe als zu hoch empfunden“ und daraufhin eine Neuvergabe mit „reduzierten Preisen“ vereinbart. Eine nachvollziehbare sachliche Begründung dieser Vorgangsweise fehlte. Das daraufhin überarbeitete Angebot enthielt eine Angebotssumme von rd. 257.000 EUR, welche schließlich beauftragt wurde.

Zu diesem überarbeiteten Angebot enthielt der Vergabebericht den Vermerk, dass „die Höhe der Kalkulationsannahmen als eher im oberen Bereich einzustufen“ wäre. Eine nähere Prüfung der nunmehrigen Preisangemessenheit, basierend auf den Preisgrundlagen des Hauptauftrags, wurde nicht vorgenommen. Beispielsweise vermisste der RH im Vergabebericht eine Begründung bzw. Plausibilisierung der Höhe der zusätzlichen zeitgebundenen Kosten. Diese betragen rd. 3.400 EUR

Feststellungen zu Einzelprojekten

pro Tag; ihnen standen zeitgebundene Kosten laut Urkalkulation mit rd. 2.700 EUR pro Tag gegenüber.

- 51.2 Der RH bewertete die Bemühungen der ASFINAG, die Qualität der Prüfung von Zusatzangeboten durch Vorgabe eines Muster-Vergabeberichts zu steigern, positiv. Allerdings wäre die Örtliche Bauaufsicht dazu anzuhalten, insbesondere ihre Beurteilung der Preisangemessenheit nachvollziehbar zu begründen.
- 51.3 Die ASFINAG verwies diesbezüglich auf ihre Stellungnahme zu TZ 30 und sicherte zu, weitere Verbesserungspotenziale im Sinne der Empfehlung des RH zu evaluieren und umzusetzen.

ÖBB-Infrastruktur AG

Bahnkörper Pottendorferlinie; Altmannsdorf-Inzersdorf

Auftragsinhalt

- 52 Das Bauvorhaben der ÖBB-Infrastruktur AG⁴⁶ umfasste den zweigleisigen Ausbau der Pottendorferlinie in Wien im Abschnitt von Altmannsdorf bis Inzersdorf Ort. An Maßnahmen enthielt es unter anderem den Abtrag bestehender Eisenbahnanlagen, die Errichtung von Bahnkörpern, die Neuverlegung und Umlegung von Gleisanlagen, Straßen und Wegen, die Errichtung von Brücken, Stützmauern, Lärmschutzwänden und Entwässerungsanlagen.⁴⁷

Tabelle 23: Kenndaten Projekt Bahnkörper Pottendorferlinie; Altmannsdorf-Inzersdorf	
Vergabeverfahren	Verhandlungsverfahren, EU-weit ausgeschrieben, Internetplattform @AVA
Datum der Beauftragung	23. Juli 2004
Auftragssumme	28,248.402,96 EUR
Datum der Schlussrechnung	2. Oktober 2008
Schlussrechnungssumme	23,446.389,82 EUR
in % der Auftragssumme	83

Quelle: RH

⁴⁶ vormals ÖBB-Infrastruktur Bau AG

⁴⁷ Die Abwicklung des Projekts war wie folgt organisiert:
 Projektleiter: ein Mitarbeiter der ÖBB-Infrastruktur Bau AG, Projektleitung Wien Süd
 Baumanager: ein Mitarbeiter der ÖBB-Infrastruktur Bau AG, Projektleitung Wien Süd
 Projektkoordinator: ein Mitarbeiter der ÖBB-Infrastruktur Bau AG, Projektleitung Wien Süd
 Planung: eine Ziviltechniker GmbH
 Örtliche Bauaufsicht: eine Ziviltechniker GmbH
 Begleitende Kontrolle: eine Ziviltechniker GmbH

Die Schlussrechnungssumme lag um 4,802.013,14 EUR und damit um 17 % unter der Auftragssumme.

Vergabeverfahren – Ablauf des Verfahrens

- 53 Die Vergabe der gegenständlichen Leistungen erfolgte – elektronisch über die ÖBB-Internetplattform – im Wege eines EU-weit ausgeschriebenen Verhandlungsverfahrens. 20 Bewerber reichten Teilnahmeanträge ein; nach der Eignungsprüfung ließ die ÖBB-Infrastruktur AG 14 Bewerber zum weiteren Verfahren zu. Davon reichten fünf Bieter bzw. Bietergemeinschaften ordnungsgemäße Angebote ein. Zu diesen Angeboten fanden insgesamt zwei Verhandlungsrunden statt; die ÖBB-Infrastruktur AG beauftragte mit Schlussbrief vom 23. Juli 2004 den Billigstbieter. Die Auftragssumme betrug rd. 28,25 Mill. EUR. Die im Dezember 2008 anerkannte Schlussrechnungssumme lag bei rd. 23,45 Mill. EUR.

Dokumentation des Vergabeverfahrens

- 54.1 Die Ausschreibungsunterlagen wurden den Interessenten elektronisch über die ÖBB-Internetplattform zur Verfügung gestellt; die Angebote waren jedoch in Papierform einzureichen. Demnach wären auch keine Angebote auf der Plattform gespeichert, diese sollten im Vergabeakt aufliegen. Die dem RH dazu zur Verfügung gestellten Unterlagen enthielten aber teilweise nur Kopien⁴⁸ und nicht die Originale.

Das Angebot der beauftragten Bietergemeinschaft enthielt in einer Position einen Einheitspreis von 0,08 EUR je Verrechnungseinheit. Im Zuge der Verhandlungen erhöhten die Vertragspartner diesen auf 1,00 EUR je Verrechnungseinheit. Den Umstand, dass die Hintergründe dieser Erhöhung im Protokoll nicht dokumentiert waren, begründete die ÖBB-Infrastruktur AG im Zuge der Gebarungsüberprüfung damit, dass darüber Einvernehmen zwischen ihr und dem späteren Auftragnehmer geherrscht habe.

Die dem RH als Dokumentation des Vergabeverfahrens zur Verfügung gestellten Unterlagen enthielten einen „Vergabevermerk“, aber keinen detaillierten Bericht zur Angebotsprüfung.

⁴⁸ beispielsweise Angebotsblatt zur Bekanntgabe des Letztangebots vom 23. Juli 2004

Feststellungen zu Einzelprojekten

54.2 Der RH beanstandete, dass nicht alle Angebotsunterlagen im Original aufbewahrt wurden. Zur Erhöhung des Einheitspreises hielt der RH fest, dass im Protokoll über den Verlauf der Verhandlung die Argumentation der Vertragspartner auch dann festzuhalten wäre, wenn letztlich Einvernehmen erzielt wurde.

Er empfahl der ÖBB-Infrastruktur AG, künftig für eine vollständige Dokumentation zu sorgen und den Vergabebericht um einen aussagekräftigeren Bericht zur Angebotsprüfung zu ergänzen.

54.3 *In ihrer Stellungnahme erläuterte die ÖBB-Infrastruktur AG die nicht dokumentierte Erhöhung des Einheitspreises mit dem gegebenen Einvernehmen und begründete den Vorgang mit einem im Zuge der Währungsumstellung von Schilling auf Euro häufigen Kalkulationsfehler, der im Verhandlungsverfahren korrigiert worden sei. Sie wies weiters auf die seit der damaligen Vergabe erfolgte Verschärfung der Vorgaben hin, wonach dem Vergabeakt auch ein Bericht über die Angebotsprüfung beizuschließen ist. Dazu sei ein Muster für die Angebotsprüfung erstellt und der Vergabeakt mit einem einheitlichen Inhaltsverzeichnis standardisiert worden.*

54.4 Der RH hielt fest, dass, unabhängig davon, aus welchen Gründen Positionspreise verändert zur Abrechnung gelangen, die Begründungen dafür dem Grunde und der Höhe nach nachvollziehbar sein müssen.

Bauabwicklung und Abrechnung – Soll-Ist-Vergleiche

55.1 Die von der Örtlichen Bauaufsicht erstellten Soll-Ist-Vergleiche enthielten auch Begründungen für Mengenänderungen, zum Teil waren diese allerdings wenig aussagekräftig.⁴⁹ Auch enthielten die Vergleiche nicht alle Positionen und es stimmten nicht alle Mengenangaben mit der Schlussrechnung überein. Die ÖBB-Infrastruktur AG teilte dazu bei der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle mit, Soll-Ist-Vergleiche wären zwar nicht regelmäßig erstellt worden, in Besprechungen seien aber Mengenabweichungen intensiver behandelt worden.

55.2 Der RH bemängelte die unzureichende Aussagekraft der Begründungen und die Fehler hinsichtlich Vollständigkeit und Übereinstimmung der Angaben. Er empfahl der ÖBB-Infrastruktur AG, darauf hinzuwirken, dass Soll-Ist-Vergleiche regelmäßig, vollständig und mit aussagekräftigen Begründungen erstellt werden.

⁴⁹ beispielsweise zur Planung/Detailstatik

55.3 *Laut Stellungnahme der ÖBB-Infrastruktur AG habe sie die vom RH aufgezeigten Mängel aufgegriffen; sie teile die Einschätzung des RH und habe deshalb in den Aufgabenbeschreibungen die laufende Kostenverfolgung auf Grundlage von projektbezogenen Soll-Ist-Vergleichen verankert.*

Abrechnungsvereinbarungen

56.1 Die internen Regelungen der ÖBB-Infrastruktur AG für Abrechnungsvereinbarungen hielten fest, dass Abrechnungsvereinbarungen dazu dienen, geringfügige Änderungen von ausgeschriebenen Leistungen auf einfachem Weg abzuklären. Abrechnungsvereinbarungen waren demnach Vertragsänderungen, die nur im Rahmen der Handlungsvollmacht durch den Projektleiter genehmigt werden durften; die Wertgrenze dafür lag bei 60.000 EUR. Vereinbarungen über dieser Wertgrenze genehmigte der zuständige Geschäftsbereichsleiter.

Beim gegenständlichen Bauvorhaben schloss die ÖBB-Infrastruktur AG mit dem Auftragnehmer eine Fülle von Abrechnungsvereinbarungen ab, mehrheitlich von jeweils weniger als 10.000 EUR. Einige Abrechnungsvereinbarungen lagen aber über der Wertgrenze von 60.000 EUR, eine bei rd. 1,51 Mill. EUR. Auch die letztangeführten genehmigte das Baumanagement bzw. die Projektleitung der ÖBB-Infrastruktur AG – nicht aber der zuständige Geschäftsbereichsleiter.

56.2 Der RH beanstandete, dass die ÖBB-Infrastruktur AG damit ihre internen Regelungen nicht einhielt und dazu nicht befugte Personen Abrechnungsvereinbarungen genehmigten. Auch erfüllten diese Abrechnungsvereinbarungen hinsichtlich Wert und Umrechnungsfaktor nicht mehr den Charakter einer „geringfügigen Änderung“ der ausgeschriebenen Leistung und wären daher schon wegen der Begriffsbestimmung als Mehrkostenforderung zu behandeln und im Wege eines Zusatzangebots bzw. Zusatzauftrags abzuwickeln gewesen.

Der RH hielt es auch im Interesse einer transparenten Abrechnung nicht für zweckmäßig, Vertragsänderungen im angeführten Ausmaß im Wege von Abrechnungsvereinbarungen und mit Abrechnungsfaktoren durchzuführen.

Er empfahl der ÖBB-Infrastruktur AG daher, künftig die Wertgrenzen bei Abrechnungsvereinbarungen zu beachten, diese tatsächlich auf geringfügige Änderungen der ausgeschriebenen Leistung zu beschränken und in der Abrechnung transparent darzustellen.

Feststellungen zu Einzelprojekten

56.3 *In ihrer Stellungnahme betonte die ÖBB-Infrastruktur AG, dass die Prüfung von Abrechnungsvereinbarungen grundsätzlich analog zur Prüfung von Zusatzangeboten erfolgen würde. Um die Dokumentation des Prüfergebnisses dem Grunde und der Höhe nach noch stärker an jener von Zusatzangeboten zu orientieren, wolle sie das Muster für Abrechnungsvereinbarungen entsprechend anpassen. Die von den Abrechnungsvereinbarungen umfassten Leistungen seien mit entfallenden Leistungen saldiert worden; lediglich die Summe der Mehrkosten sei als Basis für die Vorlage an die Handlungsbevollmächtigten herangezogen worden. In der damals gültigen Verfahrensweisung sei das Thema Saldieren bei Abrechnungsvereinbarungen noch nicht explizit angesprochen worden, womit keine eindeutige Regelung gegeben gewesen sei; diese sei erst später erfolgt. Demnach sei die Feststellung des RH, wonach sich die Beteiligten nicht an die internen Regelungen gehalten hätten, diesbezüglich zu relativieren.*

56.4 Der RH hielt fest, dass das Thema Saldierung bei Vertragsfortschreibungen bereits rund ein Jahr vor Abschluss der betreffenden Abrechnungsvereinbarungen geregelt war⁵⁰ und eine erleichterte Anwendung von Abrechnungsvereinbarungen im Vergleich zu Mehrkostenforderungen (bei identem Wert der Leistungsänderung > 60.000 EUR) widersinnig wäre. Er blieb bei seiner Beurteilung und erinnerte die ÖBB-Infrastruktur AG, dass Abrechnungsvereinbarungen nur für geringfügige Änderungen vorgesehen waren.

Abbrucharbeiten der
Hochbauten Matz-
leinsdorferplatz

Auftragsinhalt

57 Das Projekt Umbau Bahnhof Wien Matzleinsdorf, Abbruch Hochbauten, war Teil des Projekts Standortkonzentration Wien Matzleinsdorf und umfasste die Abbrucharbeiten von Hochbauten samt der Deponierung des angefallenen Materials und der Aufbereitung der Baufelder. Die ÖBB-Infrastruktur AG führte es teils als Rahmenplanprojekt und teils als Kundenprojekt mit den Bereichen Traktion, Technische Services und dem Personenverkehr aus.

⁵⁰ Siehe „VA 5,3,4,2, Punkt 3.2.1 Abrechnungsvereinbarungen“, Revisionen drei und vier (vom 14. Juni 2006 und 17. Jänner 2007):

„...maßgebend ist dabei der Wert der zusätzlichen/geänderten Leistung und nicht die allenfalls gegen entfallene Positionen saldierte Veränderung der Auftragssumme...“. In den Revisionen fünf und sechs (vom 25. April 2007 und 24. Juni 2008, hier VA 6.3.4.2) war diese Textstelle nicht mehr enthalten, dafür aber die idente Formulierung unter Punkt 3.3.3 betreffend Mehrkostenforderungen.

Tabelle 24: Kenndaten Auftrag Abbrucharbeiten der Hochbauten Matzleinsdorferplatz	
Vergabeverfahren	Offenes Verfahren im Oberschwellenbereich nach dem BVergG 2006
Datum der Beauftragung	14. Oktober 2007
Auftragssumme	590.091,06 EUR
Bauzeit	September 2007 bis Dezember 2007
Schlussrechnungssumme	2.041.843,82 EUR
in % der Auftragssumme	346

Quelle: RH

Die Schlussrechnungssumme lag um 1.451.752,76 EUR und damit um 246 % über der Auftragssumme.

Planung

- 58.1 Die Planung und die Erarbeitung der Ausschreibungsunterlagen erfolgten durch externe Konsultanten. Das Leistungsverzeichnis baute überwiegend auf Pauschalpositionen für die Abbrucharbeiten der einzelnen Objekte auf. Die ÖBB-Infrastruktur AG und die externen Auftragnehmer erstellten keine Massenermittlung mit einer Klassifizierung der einzelnen Bodenmaterialien. In den Ausschreibungsunterlagen gab es einen Verweis auf eine einzusehende Gesamtbeurteilung der Bodenmaterialien. Zur Beschreibung der Leistungen erstellte der Auftraggeber mit seinem Konsultanten Pläne, welche die Grenzen des notwendigen Aushubs festlegten. Ein Kostenanschlag für die Abbrucharbeiten ergab einen Betrag von 2,45 Mill. EUR.
- 58.2 Der RH hielt kritisch fest, dass wegen der Pauschalpositionen im Leistungsverzeichnis eine Massenermittlung des zu deponierenden Materials nicht durchgeführt wurde. Weiters war festzustellen, dass die vom Auftraggeber gewählte planliche Darstellung keine eindeutige Definition der zu erbringenden Leistung ermöglichte. In diesem Zusammenhang verwies der RH auch auf die mangelhafte Prüfung der Angebote (siehe TZ 61).
- 58.3 *Laut Stellungnahme der ÖBB-Infrastruktur AG seien die aufgetretenen Widersprüche in der Leistungsdefinition zum Anlass genommen worden, um künftig ein noch stärkeres Augenmerk auf die Qualitätssicherung bei der Ausschreibungsplanung und deren Überführung in das Leistungsverzeichnis zu legen.*

Feststellungen zu Einzelprojekten

Ablauf des Vergabeverfahrens

59.1 Am 29. Mai 2007 genehmigte ein Vorstandsmitglied der ÖBB-Infrastruktur AG die Ausschreibung der Abbrucharbeiten von Hochbauten samt zugehörigen Außenanlagen. Der Auftragswert wurde zu diesem Zeitpunkt mit 2,3 Mill. EUR geschätzt. Der damalige Gesamtbereichsleiter des Hauptbahnhofs Wien bezifferte in einem Schreiben an den Vorstand der damaligen ÖBB-Infrastruktur Bau AG „das erforderliche Obligo mit rd. 1,5 Mill. EUR“.

Die ÖBB-Infrastruktur AG gab die beabsichtigte Vergabe des Auftrags am 25. Juni 2007 bekannt und wählte das offene Verfahren im Oberschwellenbereich. Am 11. Juli 2007 erfolgte die Angebotsöffnung der neun Bieter. Am 2. August 2007 fand ein Aufklärungsgespräch statt. Der Zuschlag erfolgte aufgrund des Billigstbieterprinzips.

Am 14. Oktober 2007 unterfertigte der kaufmännische Bereichsleiter des Geschäftsbereichs Neu- und Ausbau die Zuschlagsentscheidung mit einer Auftragssumme von 590.091,06 EUR.

59.2 Der RH bewertete das Vergabeverfahren – abgesehen von der unter TZ 58 kritisch gewürdigten Qualität der Ausschreibungsunterlagen – als transparent und nach den Grundsätzen des BVergG abgewickelt.

Finanzielle und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit

60.1 In den Ausschreibungsbedingungen forderte die ÖBB-Infrastruktur AG vom Auftragnehmer einen spartenspezifischen Mindestumsatz von 25 Mill. EUR pro Jahr. Da der Billigstbieter den Nachweis über den geforderten Mindestumsatz nicht erbringen konnte, verwies er auf den Umsatz seines Subunternehmers, der dabei berücksichtigt werden müsse. Die ÖBB-Infrastruktur AG erklärte nach Übermittlung der Umsatzzahlen des Subunternehmers den Nachweis über die finanzielle und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit als erfüllt.

60.2 Der RH stellte fest, dass sich ein Auftragnehmer zum Nachweis seiner finanziellen und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit auf seine Subunternehmer stützen kann.

Er kritisierte jedoch, dass die ÖBB-Infrastruktur AG keine Erklärung über die solidarische Haftung des Subunternehmers einforderte, denn erst eine rechtsgültig unterfertigte Solidarhaftungserklärung stellt für den Auftraggeber sicher, dass eine allfällige Inanspruchnahme der

wirtschaftlichen und finanziellen Ressourcen eines Subunternehmers auch tatsächlich möglich bzw. letztlich durchsetzbar ist.

Der RH empfahl der ÖBB-Infrastruktur AG, zukünftig bei der Bemessung des geforderten Mindestumsatzes von einem Verhältnis 1:5 bis 1:2 zwischen Auftragssumme und durchschnittlichem Mindestumsatz auszugehen, um durch zu hohe Anforderungen an die Leistungsfähigkeit des Auftragnehmers den Wettbewerb nicht zu schmälern.

- 60.3 Die ÖBB-Infrastruktur AG teilte mit, dass die Kostenschätzung zum damaligen Zeitpunkt bei 2,3 Mill. EUR gelegen sei. Unter Zugrundelegung einer Bauzeit von drei Monaten ergebe dies hochgerechnet einen Jahresumsatz (für dieses Projekt) von 9,2 Mill. EUR. Somit wäre das vom RH dargestellte Verhältnis zwischen Auftragssumme und durchschnittlichem Umsatz erreicht. Der Auftragnehmer habe sich zum Nachweis seiner wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit auf einen Subunternehmer gestützt. Dem Hinweis des RH folgend werde die ÖBB-Infrastruktur AG in die Verfahrensanweisungen aufnehmen, dass eine Erklärung des Auftragnehmers über die solidarische Haftung einzuholen sei.
- 60.4 Der RH entgegnete, dass für das Verhältnis zwischen Auftragssumme und durchschnittlichem Umsatz lediglich die Höhe der Auftragssumme zu betrachten ist und hielt (im Einklang mit der Literatur) eine Hochrechnung der Angebotssumme auf einen Jahresumsatz für verfehlt. Er stellte klar, dass erst eine rechtsgültige unterfertigte Solidarhaftungserklärung des Subunternehmers für durchsetzbare Rechtsansprüche sorgt und damit eine solidarische Haftung gewährleistet ist.

Angebotsprüfung

- 61.1 Die ÖBB-Infrastruktur AG führte am 2. August 2007 ein Aufklärungsgespräch mit dem Auftragnehmer. Im Zuge des Aufklärungsgesprächs stellte die ÖBB-Infrastruktur AG fest, dass sämtliche Abbruchpositionen einen sehr niedrigen Einheitspreis aufwiesen. Die Angebotssumme lag damit weit unter den von den Planern ermittelten Kosten. In den ebenfalls vorliegenden K7-Blättern (Detailkalkulation) waren keine Ansätze für die Berücksichtigung von Entsorgungskosten vorhanden.

Der Auftragnehmer bestätigte im Aufklärungsgespräch die günstigen Preise und ergänzte, dass die in den Positionen des Leistungsverzeichnisses definierten Leistungen, Anforderungen udgl. in der Kalkula-

Feststellungen zu Einzelprojekten

tion berücksichtigt wurden und daher die Positionspreise zu bestätigen waren.

- 61.2 Der RH kritisierte, dass im Hinblick auf die große Differenz zwischen dem Angebotspreis und der geschätzten Auftragssumme zu wenig Augenmerk auf die Angebotsprüfung gelegt wurde. Dies, obwohl anhand der vorliegenden Detailkalkulation für die ÖBB-Infrastruktur AG erkennbar war, dass Deponierungskosten nicht berücksichtigt worden waren.

Der RH erachtete das durchgeführte Aufklärungsgespräch in Form von Standarderläuterungen für nicht geeignet, um Angebotsmängel zu beseitigen und empfahl der ÖBB-Infrastruktur AG, hinkünftig – speziell bei einer großen Differenz zwischen geschätzter und tatsächlicher Angebotssumme – großes Augenmerk auf Aufklärungsgespräche zu legen.

- 61.3** Die ÖBB-Infrastruktur AG hielt in ihrer Stellungnahme fest, zum Zeitpunkt der Angebotsprüfung wäre nicht erkannt worden, dass der Auftragnehmer für das Abbruchmaterial keine Ansätze kalkuliert habe.

Bauabwicklung und Abrechnung

- 62.1 Im Zuge der Bauabwicklung legte der Auftragnehmer aufgrund von Unklarheiten in den Formulierungen der Leistungspositionen Zusatzangebote. Er verrechnete Zusatzleistungen, die von der ÖBB-Infrastruktur AG beauftragt worden waren.⁵¹ Nach mehreren Besprechungen einigten sich die Vertragsparteien auf eine zusätzliche Auftragssumme von rd. 1,53 Mill. EUR.

Die Schlussrechnungssumme vom 31. März 2008 belief sich auf 2,713.531,59 EUR.⁵² Nach Korrektur der eingereichten Schlussrechnungen⁵³ durch die ÖBB-Infrastruktur AG wiesen diese eine Gesamtsumme von 2,041.843,82 EUR aus. Darin waren die nach einem Vergleich im August 2008 genehmigten Zusatzaufträge in Höhe von 1,533.280,79 EUR enthalten. Im Gegenschlussbrief des Zusatzauftrags vereinbarten die Ver-

⁵¹ Diese betrafen im Wesentlichen die Deponierung des Aushub- sowie Abbruchmaterials; die Pauschalposition im Leistungsverzeichnis sowie die Ausschreibungspläne hatten diese Leistung weder dem Grunde noch dem Umfang nach eindeutig beschrieben. Siehe TZ 61 „Angebotsprüfung“.

⁵² davon Kundenprojekt 1,540.536,78 EUR und Rahmenplanprojekt 1,172.994,81 EUR

⁵³ Schlussrechnung Kundenprojekt Traktion, Technische Services und Personenverkehr sowie die Schlussrechnung-Rahmenplanprojekt



Feststellungen zu Einzelprojekten

Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten

tragsparteien einen Betrag von 2,064.361,85 EUR, also um 22.518,03 EUR mehr.⁵⁴

62.2 Der RH kritisierte, dass bei der Beauftragung des Zusatzangebots ein um 22.518,03 EUR überhöhter Betrag mit dem Auftragnehmer vereinbart wurde. Der RH empfahl, diese über den Vergleich hinausgehende Summe vom Auftragnehmer zurückzufordern. Die ÖBB-Infrastruktur AG teilte noch während der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle mit, dass sie dem Auftragnehmer zum Ausgleich für die Überzahlung eine Rechnung mit einem Betrag von 22.517,82 EUR übermittelt habe.

62.3 *Laut Stellungnahme der ÖBB-Infrastruktur AG habe der Auftragnehmer die Rechnung in der Höhe von 22.517,82 EUR beglichen.*

Land Niederösterreich

B 6 Umfahrung
Eichenbrunn

Auftragsinhalt

63 Zur Verkehrsentslastung der Ortschaft Eichenbrunn (Gemeinde Gnandorf, Bezirk Mistelbach) baute das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung die Laaer Straße B 6 über eine Länge von rd. 1.470 m neu. Der gegenständliche Auftrag umfasste auch die Verknüpfungen mit bestehenden Straßen, die Errichtung einer neuen Brücke über die Zaya mit einer Gesamtlänge von 15,80 m und die Herstellung von Kreuzungsbeleuchtungen.

Tabelle 25: Kenndaten B 6 Umfahrung Eichenbrunn	
Vergabeverfahren	Offenes Verfahren im Unterschwellenbereich nach dem BVergG 2006
Datum der Beauftragung	14. Juni 2006
Auftragssumme	1,718.187,43 EUR
Bauzeit	Juli 2006 bis Oktober 2007
Schlussrechnungssumme	2,187.562,01 EUR
in % der Auftragssumme	127

Quelle: RH

Die Schlussrechnungssumme lag um 469.374,58 EUR und damit um 27,3 % über der Auftragssumme.

⁵⁴ Der Gesamtbetrag wurde in 590.091,06 EUR Auftragssumme und 1,474.270,79 EUR zusätzliche Beauftragung aufgeschlüsselt.

Feststellungen zu Einzelprojekten

Planung

64.1 Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung beauftragte mit der Ausschreibungsplanung der Umfahrung Eichenbrunn und mit der Überführung der Planung in ein Leistungsverzeichnis ein Zivilingenieurbüro. Vor der Veröffentlichung der Ausschreibungsunterlagen prüften die mit der Projektabwicklung betrauten Mitarbeiter des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung das Leistungsverzeichnis stichprobenartig. Massenfehler bei einer wesentlichen und einer weiteren Position des Fahrbahnaufbaus fielen dabei nicht auf. Der spätere Auftragnehmer bot die beiden Positionen zu einem gegenüber den Mitbietern sehr niedrigen Einheitspreis an. Die vom RH angestellte Vergleichsrechnung ergab, dass der im Vergabeverfahren zweitgereichte Bieter die tatsächlich ausgeführten Leistungen um rd. 0,26 Mill. EUR und der drittgereichte um rd. 0,08 Mill. EUR günstiger erbracht hätte als der Auftragnehmer.

Für die Fehlleistung des Planers bei der Erstellung des Leistungsverzeichnisses und weiterer während der Bauabwicklung zu Tage getretener Planungsfehler nahm das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung beim Planerhonorar keinen Qualitätsabzug vor.

64.2 Der RH bemängelte die unzureichende Prüfung des Leistungsverzeichnisses. Die vom RH aufgezeigten Massenfehler hätten bei einer Plausibilitätsprüfung auffallen müssen. Wie die Vergleichsrechnung des RH zeigte, führten die Fehler im Leistungsverzeichnis und die spekulative Angebotskalkulation des Auftragnehmers auf Grundlage der tatsächlich ausgeführten Leistungen zu einer Umreihung der Bieter und zu einem finanziellen Nachteil für das Land Niederösterreich von bis zu 0,26 Mill. EUR.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich – im Sinne der Stärkung des Anti-Claimmanagements –, künftig seinen Mitarbeitern Arbeitsbehelfe in Form von Checklisten für die Prüfung von Ausschreibungsunterlagen zur Verfügung zu stellen, um diesen Vorgang zu vereinheitlichen und zu dokumentieren. Sollten Auftragnehmer ihre Leistungen mangelhaft erbringen, wäre ein Qualitätsabzug vorzunehmen und gegebenenfalls Schadenersatz zu fordern.

64.3 *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich wolle man in den Schulungen zum Anti-Claimmanagement für Mitarbeiter der Gruppe Straße künftig das Thema Planungsfehler und die dadurch aufgetretenen Mehrkosten bei der Baudurchführung berücksichtigen. Allfällige Checklisten für die Prüfung von Ausschreibungsunterlagen sowie der zugehörigen Dokumentation würden erarbeitet.*

Bauabwicklung

- 65.1 (1) Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung nahm die Projektleitung und die Örtliche Bauaufsicht mit eigenen Mitarbeitern wahr. Während der Bauabwicklung stellte die Örtliche Bauaufsicht fest, dass das angefallene Aushubmaterial wegen der starken Durchfeuchtung ohne Zusatzmaßnahme nicht zum Herstellen der Dämme geeignet war. Die Örtliche Bauaufsicht ordnete daraufhin die Stabilisierung des Aushubmaterials mit einem Kalk-Zementgemisch an. Der Auftragnehmer hatte diese Leistung, die im Leistungsverzeichnis mit einem kleinen Mengenvordersatz enthalten war, mit einem wesentlich höheren Einheitspreis als die Mitbewerber angeboten.

Im Leistungsverzeichnis war für den Fall der fehlenden Eignung des Aushubmaterials für die Dammherstellung mittels Eventualpositionen die Herstellung der Dämme mit zugeführtem Schüttmaterial vorgesehen. Einen Wirtschaftlichkeitsvergleich zwischen der Stabilisierung des Aushubmaterials und dem Austausch gegen geeignetes Damm-schüttmaterial hatte die Örtliche Bauaufsicht nicht angestellt. Ein solcher war auch vom Projektleiter und den weiteren hierarchisch Vorgesetzten, die in der Folge der aus der Entscheidung resultierenden Erhöhung der Auftragssumme zustimmten, nicht eingefordert worden.

Der RH ermittelte, dass die durchgeführte Stabilisierung des Aushubmaterials für die Dammherstellung – im Vergleich zu der im Leistungsverzeichnis vorgesehenen Herstellung der Dämme mit zugeführtem Schüttmaterial – zu Mehrkosten von rd. 0,30 Mill. EUR führte.

- (2) Eine Schicht des Straßenoberbaus, die zementstabilisierte Tragschicht, führte der Auftragnehmer nicht in der beauftragten Schichtstärke von 25 cm, sondern nur mit 20 cm aus. Der für das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung auf der Baustelle anwesende Bauwart war über das Bau-Soll nicht informiert und rügte deshalb nicht die Minderdicke.

Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung vergütete eine Schichtstärke von 25 cm und vereinbarte bei der Übernahme der Leistung eine Verlängerung der Gewährleistungsfrist für die zementgebundene Tragschicht von drei auf fünf Jahre. Für den weiteren Fahrbahnaufbau, der bei einem möglichen Versagen der zementgebundenen Tragschicht ebenfalls zu erneuern wäre, wurde keine entsprechende Gewährleistungsverlängerung vereinbart. Der Versuch, die Verlängerung der Gewährleistungsfrist entsprechend auszuweiten, wurde seitens des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung erst im Zuge der Schlussfeststellung – unmittelbar vor Ablauf der dreijäh-

Feststellungen zu Einzelprojekten

rigen Gewährleistungsfrist – unternommen. Die in der RVS vorgesehene und damit vertraglich vereinbarte Preisminderung (Qualitätsabzug) bei der Unterschreitung der Soll-Schichtstärke war den mit dem Projekt befassten Mitarbeitern bei der Übernahme der Leistung nicht bekannt.

Nach dem Hinweis des RH auf den vertraglich vereinbarten Qualitätsabzug argumentierte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, die Verlängerung der Gewährleistungsfrist der Preisminderung vorgezogen zu haben, weil die vom Auftragnehmer während der verlängerten Gewährleistungsfrist zu tragenden Kosten für eine gegebenenfalls erforderliche Sanierung höher wären als die Preisminderung laut RVS.

(3) Zum gegenständlichen Auftrag fielen zusätzliche Leistungen überwiegend im Zusammenhang mit der Stabilisierung der Dämme und des Straßenunterbaus an. Nachdem die Örtliche Bauaufsicht die Leistungserbringung durch Eintragungen in das Baubuch dem Grunde nach angeordnet hatte, legte der Auftragnehmer drei Zusatzangebote. Die Örtliche Bauaufsicht prüfte die Angebote „rechnerisch“ und der Projektleiter bestätigte die „sachliche Richtigkeit“. Prüfberichte dazu lagen nicht vor. Nach Abschluss der Bauarbeiten genehmigte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung die – als Folge der zusätzlichen Leistungen erforderliche – Erhöhung der Auftragssumme um 565.664,82 EUR inkl. USt und beauftragte den Auftragnehmer formal mit den zusätzlichen Leistungen.

65.2 Der RH kritisierte die von der Örtlichen Bauaufsicht angeordnete Stabilisierung des Dammschüttmaterials mit Kalk und Zement, welche zu einem finanziellen Nachteil für das Land Niederösterreich von rd. 0,30 Mill. EUR führte sowie die fehlende Dokumentation der Prüfung von Zusatzangeboten.

Er wies darauf hin, dass eine Vertragsänderung bereits mit der Anordnung der geänderten Leistung im Baubuch zustandekommt und die in der Praxis überwiegend erst nachgängig möglichen Genehmigungsschritte im Amt der Niederösterreichischen Landesregierung im Bezug auf das Verhältnis zum Auftragnehmer keine Auswirkungen mehr entfalten. Um das vorhandene Know-how im Amt der Niederösterreichischen Landesregierung besser zu nützen, empfahl der RH daher, künftig außerhalb des mit der Bauabwicklung betrauten Teams – und vor Anordnung der Leistung – über zusätzliche oder geänderte Leistungen mit erheblicher finanzieller Auswirkung zu entscheiden. Als Entscheidungsgremium könnte eine mit erfahrenen Mitarbeitern besetzte Kommission eingerichtet werden.

Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten

Zur Gewährleistung der Vollständigkeit, Einheitlichkeit und Nachvollziehbarkeit empfahl der RH dem Land Niederösterreich, seinen Mitarbeitern Arbeitsbehelfe, z.B. in Form von Mustererledigungen, für die Prüfung und Dokumentation von Zusatzangeboten zur Verfügung zu stellen. Um einen Fehler wie die zu gering ausgeführte Stärke der zementstabilisierten Tragschicht künftig zu vermeiden und einem möglichen Claiming des **Auftragnehmers** entgegenzuwirken, wären den mit der **Bauüberwachung** betrauten Mitarbeitern alle erforderlichen Informationen, z.B. der vollständige Bauvertrag, das Ergebnis der Angebotsprüfung samt Informationen zu möglicherweise spekulativen Preisansätzen bei einzelnen Positionen, Informationen über vom Auftragnehmer und vom Bauherrn durchzuführende Qualitätskontrollen sowie die relevanten Normen und Richtlinien zur Kenntnis zu bringen.

- 65.3 *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich sei bei der Beurteilung der Zusatzaufträge die technische Sicht – längere Lebensdauer der Gesamtkonstruktion und schnellere Baumethode verbunden mit schnellerer Entlastung der Ortsbevölkerung – im Vordergrund gestanden. In Hinkunft werde verstärkt besonderes Augenmerk auch auf die finanzielle Situation gelegt und auf die Vermeidung von Claims geachtet werden.*

Zur Gewährleistung der Vollständigkeit, Einheitlichkeit und Nachvollziehbarkeit würden Mustererledigungen für die Dokumentation der Prüfung von Angeboten und Zusatzangeboten erarbeitet und den Mitarbeitern zur Verfügung gestellt. Entscheidungskompetenzen seien in einem Normerlass festgelegt. Künftig werde bei Mehrkostenforderungen mit erheblichen finanziellen Auswirkungen der neue Fachbereich „Bauprojektmanagement und Bauwirtschaft“ unterstützend tätig sein.

Abrechnung

- 66.1 Die Abmessungen der hergestellten Bauteile (Aufmaße) ermittelte der Bauwart des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung gemeinsam mit einem Vertreter des Auftragnehmers und hielt diese in Feldaufmaßblättern fest. Der Auftragnehmer ordnete diese Aufmaße den Positionen des Leistungsverzeichnisses zu und dokumentierte dies in den Aufmaßblättern, die den Teil- und Schlussrechnungen beilagen. Der vom **Amt der Niederösterreichischen Landesregierung** mit der **Örtlichen Bauaufsicht** betraute Mitarbeiter bestätigte die Richtigkeit der Aufmaßblätter als Grundlage für die Abrechnung. Die „rechnerische“ und „sachliche“ Richtigkeit der Teil- und Schlussrechnungen sowie

Feststellungen zu Einzelprojekten

die „richtige Leistung“ bestätigten weitere Mitarbeiter des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung.

Im Zuge der Erstellung der Bauabrechnung – diese entspricht einem Projektabschlussbericht – erkannte die Örtliche Bauaufsicht Fehler in der Schlussrechnung und forderte vom Auftragnehmer im März 2010 20.363,70 EUR inkl. USt zurück. Während der Gebarungsüberprüfung des RH entdeckte die Örtliche Bauaufsicht einen weiteren Abrechnungsfehler zum Nachteil des Landes Niederösterreich in Höhe von 2.946,93 EUR.

Der RH überprüfte die Schlussrechnung stichprobenartig und erkannte darüber hinaus eine Doppelverrechnung der Stabilisierung mit dem Kalk-Zementgemisch im Bereich der Dammkrone, welche seiner Grobabschätzung nach einen finanziellen Nachteil für das Land Niederösterreich von rd. 17.000 EUR ergab. Das Land Niederösterreich sagte zu, den genauen Betrag der Überzahlung zu ermitteln und den Betrag vom Auftragnehmer zurückzufordern.

66.2 Der RH bemängelte die Qualität der Rechnungsprüfung. Zur Qualitätssteigerung empfahl er dem Land Niederösterreich, seinen Mitarbeitern Arbeitsbehelfe in Form von Checklisten für die Rechnungsprüfung zur Verfügung zu stellen, um die Vollständigkeit, Einheitlichkeit und Dokumentation dieses Vorgangs zu gewährleisten und das Anti-Claimmanagement zu stärken. Die gegenständliche Schlussrechnung wäre nochmals vollständig zu prüfen und Überzahlungen zurückzufordern.

66.3 *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich würde man für die Mitarbeiter die vom RH empfohlenen Arbeitsbehelfe als Mustererledigungen oder Checklisten erstellen. Zu den Abrechnungsfehlern teilte es mit, dass ein Teil der Überzahlung bereits vom damaligen Auftragnehmer zurückgefordert worden sei. Dabei sei dem Auftragnehmer auch mitgeteilt worden, dass die Schlussrechnung aufgrund der Hinweise des RH neuerlich überprüft werde und mit einer weiteren Rückforderung zu rechnen sei. Aufgrund des nunmehr vorliegenden Prüfungsergebnisses werde dieser Vorgang eingeleitet.*



Feststellungen zu Einzelprojekten

Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten

A 22.U04, A 22
Donauuferautobahn,
km 25,366, Neu-
bau Anschlussstelle
Stockerau Ost, Bezirk
Korneuburg

Auftragsinhalt

67 Im Rahmen der Verbreiterung der A 22 auf sechs Spuren kam es zum Neubau der Anschlussstelle Stockerau Ost mit dem Neubau der Brücke über die A 22 einschließlich zweier Kreisverkehre, der Instandsetzung der Brücke über die Bahntrasse sowie der Errichtung einer Spundwand zur Sicherung einer Gasleitung.⁵⁵

Tabelle 26: Kenndaten A 22.U04, A 22 Donauuferautobahn km 25,366, Neubau Anschlussstelle Stockerau Ost, Bezirk Korneuburg

Vergabeverfahren	Offenes Verfahren für den Oberschwellenbereich nach dem BVergG 2002
Datum Beauftragung	29. Juni bzw. 7. Juli 2005
Auftragssumme	2,249.025,76 EUR
Bauzeit	Juli 2005 bis April 2006
Schlussrechnungssumme	2,459.235,82 EUR
in % der Auftragssumme	rd. 109

Quelle: RH

Die Schlussrechnungssumme lag um 210.210,06 EUR und damit um 9,3 % über der Auftragssumme.

Planung

68.1 Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung beauftragte mit der Ausschreibungsplanung und mit der Überführung der Planung in ein Leistungsverzeichnis ein Zivilingenieurbüro. Vor der Veröffentlichung der Ausschreibungsunterlagen prüften die mit der Projektabwicklung betrauten Mitarbeiter das Leistungsverzeichnis stichprobenartig. Zusätzlich war eine Ziviltechnikergemeinschaft mit der Begleitenden Kontrolle für die Phasen Planung und Bau beauftragt.

⁵⁵ Die Projektleitung und die Örtliche Bauaufsicht nahm das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung mit eigenen Mitarbeitern wahr.

Feststellungen zu Einzelprojekten

Tabelle 27: Umsetzung Leistungsverzeichnis	
Summe Zusatzleistungen (ohne Bereinigung Spundwand) inkl. Preisvereinbarung (einschließlich Nachlass, ohne Preisgleitung)	426.082,90 EUR
Anteil am Gesamtauftrag	19 %
Massenminderungen (einschließlich Nachlass)	533.851,49 EUR
Massenmehrungen (einschließlich Nachlass)	305.249,77 EUR
Zahl der ausgeschriebenen Positionen	295
Zahl der abgerechneten Positionen	225
Zahl der nicht abgerechneten Positionen	70
Summe der Beträge der nicht abgerechneten Positionen (einschließlich Nachlass)	322.502,75 EUR
Bietersturz	nein
Höhe des Betrags des Bietersturzes	-

Quelle: RH

Einer Auftragssumme von rd. 2,25 Mill. EUR stand eine Schlussrechnungssumme von rd. 2,46 Mill. EUR gegenüber. Es gelangten Leistungen im Umfang von rd. 0,43 Mill. EUR bzw. rd. 19 % der Auftragssumme als Zusatzleistungen zur Ausführung. Von 295 ausgeschriebenen Positionen des Leistungsverzeichnisses gelangten 225 zur Ausführung bzw. zur Verrechnung; dies entsprach etwa 76 %. Die 70 nicht zur Ausführung bzw. Verrechnung gelangten Positionen repräsentierten einen Wert von rd. 0,32 Mill. EUR und stellten in dieser Höhe eine stille Massenreserve (siehe auch TZ 49) dar.

Im Zuge der Bauausführung traten bei den ausgeschriebenen Leistungen Änderungen in den Mengenvordersätzen auf; die Massenminderungen hatten insgesamt einen Umfang von rd. 0,53 Mill. EUR (rd. 24 % der Auftragssumme). Demgegenüber wiesen die Massenmehrungen einen Umfang von rd. 0,31 Mill. EUR (rd. 14 % der Auftragssumme) auf. Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung nahm keine Qualitätsabzüge beim Planerhonorar vor.

- 68.2** Der RH betonte den Stellenwert einer ausgereiften und vollständigen Planung samt den notwendigen Erkundungen des Baugrundes als ein wesentliches Element der wirkungsvollen Claimprävention. Abweichungen der ausgeführten von den ausgeschriebenen Mengen indizieren mögliche Spekulationspotenziale der Bieter und bedürfen einer besonderen Analyse durch den Bauherrn.

Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten

Er empfahl dem Land Niederösterreich, künftig den Mitarbeitern Arbeitsbehelfe in Form von Checklisten für die Prüfung von Ausschreibungsunterlagen zur Verfügung zu stellen, um diesen Vorgang zu vereinheitlichen und zu dokumentieren. Sollten Auftragnehmer ihre Leistungen mangelhaft erbringen, wären Qualitätsabzüge vorzunehmen und gegebenenfalls Schadenersatz zu fordern.

- 68.3** *Das Land Niederösterreich teilte die Ansicht des RH hinsichtlich des Stellenwerts von Baugrunduntersuchungen. Diese würden im Zuge der Planung von Baumaßnahmen auch regelmäßig durchgeführt. Sie könnten aber immer nur punktuelle Untersuchungen darstellen und keine Gewähr für eine Gleichmäßigkeit des Untergrunds bieten. Im Zuge der Überarbeitung der Durchführungsbestimmungen würden Checklisten für die Überprüfung von Ausschreibungsunterlagen erstellt. Zukünftig würden bei mangelhaft erstellten Planungsunterlagen Qualitätsabzüge vorgenommen; gegebenenfalls werde Schadenersatz eingefordert werden.*

Bauabwicklung und Abrechnung

- 69.1** Zusatzangebote wurden zunächst von der Örtlichen Bauaufsicht dem Grunde nach und in weiterer Folge auch der Höhe nach geprüft. Zur Gewährleistung des Vier-Augen-Prinzips wurden diese Zusatzangebote dann im nächsten Schritt dem Projektleiter vorgelegt und von ihm mit dem Vermerk „sachlich richtig“ bestätigt. Die Begleitende Kontrolle nahm ebenfalls im Rahmen ihres Leistungsbildes eine Prüfung der Zusatzangebote vor. Eine einheitliche interne Regelung (Mustererledigung) über die Prüfung von Zusatzangeboten lag nicht vor.

Ein Vergleich zwischen angemeldeten und schließlich anerkannten Zusatzangeboten zeigte, dass es zu keinen großen Differenzen kam.

Tabelle 28:		Zusatzleistungen	
Bauteil	Mehrkostenforderung angemeldet (ohne Nachlass)	Zusatzauftrag anerkannt (ohne Nachlass)	Summe in Schlussrechnung (ohne Preisgleitung und Nachlass)
	in EUR rd.		
Brücke	90.000	86.000	85.000
Straße	351.000	353.000	353.000
Gesamt	441.000	439.000	438.000

Quelle: RH

Feststellungen zu Einzelprojekten

- 69.2 Zur Gewährleistung der Vollständigkeit, Einheitlichkeit und Nachvollziehbarkeit empfahl der RH dem Land Niederösterreich, seinen Mitarbeitern Arbeitsbehelfe, z.B. in Form von Mustererledigungen, für die Prüfung und Dokumentation von Zusatzangeboten zur Verfügung zu stellen.
- 69.3 *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich setze es für wesentliche Verwaltungsschritte Mustererledigungen ein. Im Zuge der Überarbeitung der Durchführungsbestimmungen würden allfällige Ergänzungen (z.B. Checklisten für die Prüfung und Dokumentation von Zusatzangeboten) erfolgen.*
- 70.1 Im Zuge der Arbeitsdurchführung waren „Sofortentscheidungen“ notwendig. Die Anordnung der Leistung erfolgte in Form eines Regieauftrags durch die Örtliche Bauaufsicht; gleichzeitig wurde mit dem Auftragnehmer ein Einheitspreis vereinbart. Die Höhe dieser Preisvereinbarungen betrug in der Schlussrechnung rd. 10.000 EUR.
- 70.2 Der RH steht solchen Preisvereinbarungen kritisch gegenüber: Die Preise zusätzlicher Leistungen sind sowohl dem Grunde als auch der Höhe nach auf den Preisgrundlagen und der Preisbasis des Hauptauftrags zu prüfen (siehe TZ 30).
- 70.3 *Das Land Niederösterreich teilte mit, dass aus Gründen der Geringfügigkeit, Einfachheit und Raschheit diese Leistungen im Baubuch angeordnet worden seien. Die Preise seien mit den Preisen aus anderen Angeboten verglichen und überprüft worden.*
- 70.4 Der RH erwiderte, dass zu den betreffenden Regieaufträgen keine Vergleichspreise angeführt wurden.

Land Oberösterreich

B 140 Tunnel Grünburg

Auftragsinhalt

- 71 Zur Entlastung der Ortsdurchfahrt von Grünburg wurde eine Ortsumfahrung (Gesamtbauoslänge 1.828 m) mit einem 1.165 m langen Tunnel errichtet. Aufgrund der erwarteten schwierigen geologischen und technischen Verhältnisse wurde als Aufschluss für den Haupttunnel ein Erkundungsstollen errichtet. Die Bauarbeiten für den Erkundungsstollen wurden im Juli 2003 abgeschlossen. Im Bereich des Tunnels Grünburg wurden zwei Fluchtschächte mit jeweils einem Betriebsge-



Feststellungen zu Einzelprojekten

Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten

bäude bzw. einer Betriebsstation für die elektrotechnischen Einrichtungen errichtet. Die Verkehrsfreigabe erfolgte am 8. Juni 2008.⁵⁶

Tabelle 29: Kenndaten B 140, Tunnel Grünburg

Vergabeverfahren	Offenes Verfahren im Oberschwellenbereich nach dem BVergG 2002 (EU-weit)
Datum der Beauftragung	8. April 2005
Auftragssumme	19,488.723,04 EUR
Datum der Schlussrechnung	19. August 2008
Schlussrechnungssumme	20,107.177,01 EUR
in % der Auftragssumme	rd. 103

Quelle: RH

Die Schlussrechnungssumme lag um 618.453,97 EUR und damit um 3,2 % über der Auftragssumme.

Vergabeverfahren

72.1 Eine Position⁵⁷ 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. Auf Anfrage des RH erläuterte die Örtliche Bauaufsicht die auffallende Mengenmehrung mit einem Ausschreibungsmangel, demnach hätten als Folge von Schnittstellenproblemen Ansätze für den Aushub von Wandmauern gefehlt.

72.2 Der RH verwies auf die Bedeutung korrekter Ausschreibungsmengen für eine im Wettbewerb stehende Preisbildung. Er empfahl dem Land Oberösterreich, insbesondere an den Schnittstellen zwischen Planungs- und Ausschreibungsunterlagen – im Sinne der Zielsetzungen des Anti-Claimmanagements – verstärkt auf die Qualitätssicherung zu achten.

72.3 *Das Land Oberösterreich nahm die Auffassung und Feststellungen des RH zur Kenntnis.*

⁵⁶ Die Abwicklung des Projekts war wie folgt organisiert:
 Projektleitung: ein Mitarbeiter des Amtes der Oberösterreichischen Landesregierung, Abteilung BauB
 Projektleitung: ein Mitarbeiter des Amtes der Oberösterreichischen Landesregierung, Abteilung BauB
 Planung: ein Zivilingenieurbüro
 Örtliche Bauaufsicht: ein Zivilingenieurbüro

⁵⁷ Leistungsverzeichnis-Position 0302050101E „Baugrubenaushub 0–3,00 m wegschaffen“

Feststellungen zu Einzelprojekten

Bauabwicklung und Abrechnung – Abrechnung von Minderkosten

- 73.1 Im Zusammenhang mit einer Anpassung der Bauweise an die geotechnischen Gegebenheiten sah der zweite Zusatzauftrag einen Pauschalabzug von 20.422,17 EUR für eine Bauzeitverkürzung von drei Arbeitstagen vor. In der Schlussrechnung war dieser Abzug nicht erkennbar. Die Örtliche Bauaufsicht erläuterte dem RH die damaligen Schwierigkeiten des Auftragnehmers, eine direkt zuordenbare Abzugsposition in die Abrechnung aufzunehmen. Der Auftragnehmer sei nicht zu bewegen gewesen, die vorgeschlagene Strukturierung zu übernehmen; der Abzug wäre deshalb letztlich bei der Ermittlung der zeitgebundenen Kosten berücksichtigt worden.
- 73.2 Der RH hielt fest, dass eine derartige Vorgangsweise den Erfordernissen einer transparenten Abwicklung von Bauvertragsänderungen nicht entspricht; er beanstandete deshalb den vom Amt der Oberösterreichischen Landesregierung zugelassenen Abrechnungsmodus. Er empfahl dem Land Oberösterreich, künftig eine Verschlechterung der Abrechnungsqualität (z.B. durch Intransparenz) nicht zu akzeptieren.
- 73.3 *Das Land Oberösterreich nahm die Auffassung und Feststellungen des RH zur Kenntnis.*

Sohlplatte statt Sohlgewölbe

- 74.1 Im Zuge der Bauausführung erzielten die Vertragspartner Übereinstimmung darüber, dass die angetroffenen Gebirgsverhältnisse bereichsweise den Ersatz des vorgesehenen Sohlgewölbes durch eine kostengünstigere Sohlplatte ermöglichten. Die Örtliche Bauaufsicht überprüfte das vom Auftragnehmer vorgelegte Zusatzangebot und anerkannte die vereinfachte Herstellung als Sohlplatte. Diese war mit einer geringeren Leistung verbunden.

Für die Erbringung dieser vereinfachten Ausführung wurden aber dem Auftragnehmer höhere zeitgebundene Kosten vergütet, als für die ursprünglich aufwendigere Herstellung des ausgeschriebenen Sohlgewölbes vorgesehen waren.

Im Zuge der Gebarungüberprüfung erläuterte die Örtliche Bauaufsicht ihre Vorgangsweise mit der geänderten Art der Leistungserbringung und damit, dass der Auftragnehmer nicht bereit war, auch im Vergleich zur ursprünglichen Preis-/Leistungskalkulation im Zusatzauftrag höhere Leistungen zu akzeptieren.

74.2 Der RH beanstandete, dass die Örtliche Bauaufsicht überhöhte zeitgebundene **Kosten** akzeptierte. Sie entließ damit den Auftragnehmer aus der – in **seiner** Risikosphäre gelegenen – Kalkulationsverantwortung. Der RH kritisierte das Amt der Oberösterreichischen Landesregierung, dass es dies nicht im Zuge der Beauftragung verhindert hatte, obwohl die Problematik bei der Prüfung des Zusatzangebots durch die Örtliche Bauaufsicht aufgezeigt worden war.

Der RH empfahl dem Land Oberösterreich, 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. Bei als zweckmäßig erkannten Ausführungserleichterungen wäre verstärkt auf eine auch für den Auftraggeber angemessene Abgeltung des Vorteils auf Basis des Bauvertrags zu achten.

74.3 *Das Land Oberösterreich nahm die Auffassung und Feststellungen des RH zur Kenntnis.*

Blocklänge der Innenschale

75.1 Die Blocklänge der Innenschale war in der Planung und Ausschreibung (**wegen** der Kurvenradien) mit 6 m (63 Blöcke) vorgesehen. Im Rahmen der zweiten Vertrags- und Planerbesprechung unterbreitete der Auftragnehmer den Vorschlag, die Blocklänge der Innenschale auf 12 m zu verdoppeln. Er bot dem Auftraggeber dafür einen pauschalen Preisabzug von 25.000 EUR an; das **Amt der Oberösterreichischen Landesregierung** anerkannte diesen im Wege der beauftragten „**abgeleiteten Positionen**“, in denen er auch in der Folge zur Abrechnung gelangte. **Bei einer** Reihe dieser Blöcke mit verdoppelter Länge traten im **Zuge der Ausführung** an den Fugen deutliche Abweichungen von der vorgesehenen Geometrie (Versatz der Blöcke zueinander) auf.

75.2 Der RH beanstandete die offensichtlichen Qualitätsmängel an der Ausführung und beurteilte den anerkannten Preisabzug als unangemessen niedrig. Er stand in keiner plausiblen Relation zu den dem Auftragnehmer erwachsenen **gravierenden Vorteilen** (Einsparungen beim Schalungsaufwand, höhere Betonierleistungen). Weiters bemängelte der RH, dass die Abgeltung der Qualitätsmängel unterblieb.

Der RH empfahl dem Land Oberösterreich, künftig vom Auftragnehmer vorgeschlagene Ausführungsänderungen im Sinne des Anti-Claimmanagements sorgfältiger zu hinterfragen und jedenfalls auf einer ange-

Feststellungen zu Einzelprojekten

messenen Aufteilung der Kostenvorteile zu bestehen; Qualitätsmängel hätten zu entsprechenden Preisabzügen zu führen.

75.3 *Das Land Oberösterreich nahm die Auffassung und Feststellungen des RH zur Kenntnis.*

Bauweise Querschlag 1

76.1 Der Querschlag zu einem der Fluchtschächte wurde als Auftragnehmervariante mit Spritzbetoninnenschale – an Stelle von Schalbeton – ausgeführt. In der Folge auftretende Wassereintritte machten Sanierungsmaßnahmen notwendig, die allerdings keine dauerhafte Problemlösung brachten. Im Zuge einer Vertrags- und Planerbesprechung legten die Vertragspartner einen Qualitätsabzug in Höhe von 15.000 EUR fest; er wurde über eine der beauftragten „abgeleiteten Positionen“ abgerechnet.

76.2 Der RH kritisierte die alternative Bauweise und beurteilte den vorgenommenen Abzug als zu gering. Er empfahl dem Land Oberösterreich, künftig die Zulassung von Alternativen vor allem im Hinblick auf das Langzeitverhalten des Bauwerks und späterer Folgekosten für Sanierungen restriktiv zu handhaben. Sie wären nur bei wesentlichen Kostenvorteilen für den Auftraggeber (als Ergebnis einer Vergleichsrechnung unter Einbeziehung aller Kostenfaktoren, wie beispielsweise auch künftige Erhaltungs-, Betriebs- und Sanierungskosten) und einer garantiert gleichwertigen Gebrauchstauglichkeit zu genehmigen.

76.3 *Das Land Oberösterreich nahm die Auffassung und Feststellungen des RH zur Kenntnis.*

Baudokumentation

77.1 Die vom Auftragnehmer vorgelegten Bautagesberichte wiesen teilweise keine Unterschrift der Örtlichen Bauaufsicht und damit keine Unterfertigung durch einen Auftraggebervertreter auf. Das Amt der Oberösterreichischen Landesregierung erläuterte dies im Zuge der Gebarungsüberprüfung mit Meinungsverschiedenheiten der Vertragspartner über den Inhalt der Berichte.

Eine stichprobenartige Einsichtnahme in einen Quartalsbericht der Örtlichen Bauaufsicht zeigte teilweise Unterschiede zwischen den Inhalten einer beigeschlossenen Tabelle und den zugrunde liegenden Originaldaten.

77.2 Der RH hielt es für zweckmäßig, wegen der möglichen vertraglichen Auswirkungen über alle wichtigen, die Leistung betreffenden Tatsachen das Einvernehmen der Vertragspartner zeitnah herzustellen und aus Gründen der Rechtssicherheit zu dokumentieren. Das Berichtswesen sollte möglichst fehlerfrei sein. Er empfahl dem Land Oberösterreich daher, auf eine entsprechende Qualitätssicherung hinzuwirken.

77.3 *Das Land Oberösterreich nahm die Auffassung und Feststellungen des RH zur Kenntnis.*

Schlussbericht des Tunnelbautechnischen Sachverständigen

78.1 Das Amt der Oberösterreichischen Landesregierung beauftragte im Oktober 2005 gemeinsam mit dem Auftragnehmer einen Tunnelbautechnischen Sachverständigen. Im Zuge der Gebarungüberprüfung ersuchte der RH im Oktober 2010 um Vorlage des im Auftrag enthaltenen Schlussberichts. Das Amt der Oberösterreichischen Landesregierung berichtete dazu, **dieser** wäre noch nicht erstellt worden; auch eine Rechnungslegung sei noch nicht erfolgt.

78.2 Der RH beanstandete, dass der Bericht im Jahr 2010 noch nicht vorlag, obwohl die Vortriebsarbeiten bereits mehrere Jahre zuvor abgeschlossen worden waren. Er empfahl dem Land Oberösterreich, künftig auf eine zeitnahe und vollständige Vertragserfüllung seiner Auftragnehmer zu achten.

78.3 *Das Land Oberösterreich nahm die Auffassung und Feststellungen des RH zur Kenntnis.*

L 563 Traunufer
Straße km 13,97
bis km 14,925 und
km 13,05 bis km 13,78

Auftragsinhalt

79 Im Jahr 2007 und 2008 erstellte das Amt der Oberösterreichischen Landesregierung Sanierungsvorschläge für die L 563 Traunufer Straße. Die Sanierungsvorschläge sahen das Abfräsen aller Asphaltsschichten und die Herstellung neuer bituminöser Schichten vor. Das Amt der Oberösterreichischen Landesregierung unterteilte die Arbeiten in einen Auftrag zum Abfräsen aller Asphaltsschichten und einen Auftrag zur Herstellung neuer bituminöser Schichten.⁵⁸

⁵⁸ Das Amt der Oberösterreichischen Landesregierung nahm die Projektleitung und die Örtliche Bauaufsicht durch eigene Mitarbeiter wahr. Die Örtliche Bauaufsicht oblag der zuständigen Straßenmeisterei.

Feststellungen zu Einzelprojekten

Tabelle 30: Kenndaten L 563 Traunufer Straße	
Vergabeverfahren	Nicht offenes Verfahren ohne vorherige Bekanntmachung im Unterschwellenbereich nach dem BVergG 2006
Datum der Beauftragung	26. September 2008
Auftragssumme	188.030,41 EUR
Bauzeit	Oktober 2008
Schlussrechnungssumme	275.241,27 EUR
in % der Auftragssumme	146

Quelle: RH

Die Schlussrechnungssumme lag um 87.210,86 EUR und damit um 46,4 % über der Auftragssumme.

Planung

- 80.1** Im Jahr 2007 und 2008 erfolgte eine Bestandsaufnahme des Zustandes der L 563 Traunufer Straße. Anhand der Bestandsaufnahme erstellte die Abteilung Straßenerhaltung und -betrieb einen Sanierungsvorschlag. Eine Kostenschätzung im August 2008 ergab für die bituminösen Arbeiten einen Betrag von 184.870 EUR und für die Fräsarbeiten von 16.950 EUR. Die beiden Kostenschätzungen enthielten Mengenreserven für eine etwaige Verlängerung des Sanierungsprojekts.
- 80.2** Der RH stellte fest, dass die Berücksichtigung von Mengenreserven die geschätzten Kosten für Projektabschnitte verfälschten und sah dadurch die Steuerungswirkung dieser detaillierten Kostenermittlungen eingeschränkt.
- 80.3** *Das Land Oberösterreich nahm die Auffassung und Feststellungen des RH zur Kenntnis.*

Vergabeverfahren

- 81.1** Am 28. August 2008 lud das Amt der Oberösterreichischen Landesregierung sieben Unternehmen zur Legung eines Angebots in einem nicht offenen Verfahren ohne vorherige Bekanntmachung ein. Die Ausschreibung umfasste die km 13,97 bis km 14,925. Die im Vorfeld erstellte Kostenschätzung für das Projekt belief sich auf 201.820 EUR. Sie lag damit über dem Subschwellenwert (120.000 EUR), weshalb die öffentliche Bekanntmachung der Ausschreibung gemäß BVergG 2006



Feststellungen zu Einzelprojekten

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

erforderlich gewesen wäre. Alle sieben Bieter gaben Angebote ab. Das billigste Angebot belief sich auf 188.030,41 EUR. Am 26. September 2008 wurde der Billigstbieter offiziell beauftragt.

- 81.2 Der RH kritisierte, dass die Leistung – aufgrund des geschätzten Auftragswertes im Oberschwellenbereich gelegen – im nicht offenen Verfahren ohne vorherige Bekanntmachung vergeben wurde. Die Anzahl der eingeladenen Bieter ließ jedoch auf keine Beeinträchtigung des Wettbewerbs schließen.

Der RH wies darauf hin, dass für die Wahl des Vergabeverfahrens der vom Auftraggeber „sachkundig“ geschätzte Auftragswert maßgeblich und ein „Splitting“⁵⁹ von Aufträgen zur Umgehung der Bestimmungen des BVergG unzulässig ist.

- 81.3 *Das Land Oberösterreich nahm die Auffassung und Feststellungen des RH zur Kenntnis.*

Bauabwicklung und Abrechnung

- 82.1 Am 2. Oktober 2008 fand die Baueinleitung zum gegenständlichen Bauvorhaben statt. Am gleichen Tag langte ein Zusatzangebot (datiert mit 1. Oktober 2008) beim Amt der Oberösterreichischen Landesregierung ein. Das Zusatzangebot umfasste Instandsetzungsarbeiten von km 13,05 bis km 13,78. Die Auftragssumme belief sich auf 88.857,94 EUR. Die Prüfung von Zusatzangeboten war im Bereich der Abteilung BauE nicht geregelt (siehe TZ 9). Die Genehmigung erfolgte durch den zuständigen Straßenbezirksleiter.

- 82.2 Der RH erachtete – in Anlehnung an die Genehmigungsschritte bei der Auftragserteilung – die gewählte Form der Genehmigung als ausreichend. Er empfahl dem Land Oberösterreich aber, die Geltung der Dienstanweisung für Auftragserteilungen auch für Zusatzaufträge der Abteilung BauE (Straßenerhaltung und -betrieb) ausdrücklich festzulegen (siehe auch TZ 9).

- 82.3 *Das Land Oberösterreich nahm die Auffassung und Feststellungen des RH zur Kenntnis.*

⁵⁹ gemäß § 13 des BVergG 2006

Feststellungen zu Einzelprojekten

Land Steiermark

B 064 „Seilsperren
Weizklamm nach
Sturmschaden“

Auftragsinhalt

83 Nach Sturmschäden (Orkan Paula) war die Landesstraße B 064, Reehbergstraße, im Bereich der „Weizklamm“ gesperrt. Um die rasche Wiederbefahrbarkeit des Abschnitts zu erreichen, suchte das Amt der Steiermärkischen Landesregierung ein Unternehmen, um die wichtigsten Hangsicherungsarbeiten unverzüglich durchzuführen.

Der Auftrag umfasste unter anderem Materiallieferungen, Geräte- und Facharbeiterbeistellungen, das Übersteigen und Absichern von Felsformationen, die Errichtung von Seilsperren in Form von Steinschlagnetznetzen und die dazu erforderlichen Stützungen und Verankerungen.⁶⁰

Tabelle 31: Kenndaten B 064, Seilsperren Weizklamm

Vergabeverfahren	Direktvergabe
Datum der Beauftragung	7. Februar 2008
Auftragssumme	102.517,81 EUR
Datum der Schlussrechnung	4. Juli 2008
Schlussrechnungssumme	613.418,43 EUR
in % der Auftragssumme	598

Quelle: RH

Die Schlussrechnungssumme lag um 510.900,62 EUR und damit um 498,4 % über der Auftragssumme.

⁶⁰ Die Abwicklung des Projekts war wie folgt organisiert:
 Bauherr: ein Mitarbeiter des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung, Fachabteilung 18B
 Planung: ein Ziviltechniker und (betreffend Geologie) ein Mitarbeiter des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung, Fachabteilung 18C
 Projektmanagement: ein Mitarbeiter des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung, Fachabteilung 18B
 Örtliche Bauaufsicht und Abnahme: Mitarbeiter einer Straßenmeisterei des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung und der Fachabteilung 18C

Planung

- 84.1 Bereits im November 2007, rund zwei Monate vor dem Orkan „Paula“, erstellte der später mit der Planung der Aufarbeitung der Sturmschäden beauftragte Ziviltechniker einen technischen Bericht über einen Gefahrenkataster und einen Maßnahmenvorschlag für die Weizklamm. Dieser bildete die Basis für seine am 30. Jänner 2008, unmittelbar nach dem Orkan erstellte – die inzwischen aufgetretenen Schäden berücksichtigende – geotechnische Stellungnahme.

Die bauliche Umsetzung der Sicherungs- und Sanierungsmaßnahmen erfolgte durch Aufträge an mehrere Unternehmen unter Einbindung des Bundesheers und einer Straßenmeisterei des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung. Neben dem Auftrag für die wichtigsten Hangsicherungsarbeiten unmittelbar nach dem Katastrophenereignis in Höhe von 102.517,81 EUR (Abrechnungssumme 613.418,43 EUR) vergab das Amt der Steiermärkischen Landesregierung eine Reihe weiterer Aufträge. Der Einsatz von mehreren Unternehmen führte bereichsweise zu Doppelverbauungen; das Amt der Steiermärkischen Landesregierung bezifferte deren Umfang mit rd. 13.900 EUR.

- 84.2 Der RH kritisierte im Zusammenhang mit der erfolgten Doppelverbauung die unzureichende Koordination bei der Auftragserteilung und -abwicklung sowie die dadurch verursachten vermeidbaren Mehrkosten in Höhe von rd. 13.900 EUR. Der RH empfahl dem Land Steiermark, der Koordination von Aufträgen verstärkte Beachtung zu schenken.
- 84.3 *Laut Stellungnahme des Landes Steiermark seien die erfolgten Doppelverbauungen mit Sicherheitsaspekten und dem Bestreben, die Dauer der Straßensperre wegen deren Bedeutung für die Region möglichst kurz zu halten, zu begründen.*
- 84.4 Der RH legte nahe, künftig entstehende Mehrkosten gegenüber allfälligen Vorteilen – im Sinne eines sparsamen Mitteleinsatzes – sorgfältig abzuwägen und dies nachvollziehbar zu dokumentieren.

Feststellungen zu Einzelprojekten

Vergabeverfahren – Splitting der Aufträge

- 85.1** Die Aufträge zu den Sanierungsmaßnahmen in der Weizklamm über den durch das Katastrophenereignis unmittelbar erteilten Auftrag hinaus erreichten eine Auftragssumme von rd. 0,79 Mill. EUR bzw. eine Abrechnungssumme von rd. 1,96 Mill. EUR. Das Amt der Steiermärkischen Landesregierung vergab diese Leistungen mit einer Ausnahme direkt. Es rechtfertigte die Direktvergaben jeweils mit der Unterschreitung der Wertgrenze von 40.000 EUR bzw. der Dringlichkeit (Gefahr in Verzug). Zudem hätten Kapazitätsprobleme der Unternehmen eine Auftragssteigerung erfordert. Im Ergebnis wurden damit die Maßnahmen zur Gesamt-sanierung in mehrere Aufträge aufgeteilt.
- 85.2** Der RH beanstandete das Splitting der Aufträge als Verstoß gegen das BVergG 2006. Zu den Direktvergaben hielt der RH fest, dass eine Teilung des Auftragsvolumens auf mehrere Einzelaufträge zur Einhaltung von Wertgrenzen gemäß BVergG unzulässig ist. Der RH empfahl dem Land Steiermark, künftig auf die Einhaltung der Vergabevorschriften zu achten.
- 85.3** *Das Land Steiermark betonte, das Ausmaß der Katastrophenschäden sei zum Zeitpunkt der Angebotslegung nicht bekannt gewesen, weil ein Vordringen in die vom Sturm zerstörte Weizklamm nicht möglich gewesen sei. Wäre dies möglich gewesen, hätte eine Beauftragung in der gesamten Höhe stattgefunden.*
- 85.4** Der RH stellte klar, dass bereits drei Tage nach dem Katastrophenereignis eine Begehung/Befliegung des betroffenen Gebiets stattfand, die vom beauftragten Ziviltechniker unmittelbar in eine geotechnische Stellungnahme mit umfassenden Maßnahmenvorschlägen umgesetzt wurde. Die Erteilung der Einzelaufträge erfolgte aber in einem Zeitraum von rund einer Woche bis 2 ½ Monaten nach dem Ereignis.

Beauftragung

- 86.1** Das beauftragte Unternehmen legte am 6. Februar 2008 ein schriftliches Angebot für die wichtigsten Hangsicherungsarbeiten in Höhe von 102.517,81 EUR. Mit Schlussbrief vom 7. Februar 2008 beauftragte das Amt der Steiermärkischen Landesregierung das Unternehmen mit der Ausführung der Arbeiten im angebotenen Umfang.

Das Ausmaß der Schäden war – nach den Ausführungen des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung – zum Zeitpunkt der Auftragserteilung noch nicht abschätzbar, weil durch die Aufräumarbeiten die

Bodennarbe bzw. die Felskörper gelockert worden waren. Mit Schreiben vom 16. März 2008 übermittelte das beauftragte Unternehmen ein Zusatzangebot (ZA 01) über die Erweiterung des Leistungsvolumens in Höhe von 430.887,64 EUR. Mit Schlussbrief vom 25. März 2008 beauftragte das Amt der Steiermärkischen Landesregierung das Unternehmen mit der Ausführung der zusätzlichen Arbeiten; die Auftragssumme lag bei 454.997,40 EUR. Die Schlussrechnung vom 4. Juli 2008 wies eine anerkannte Abrechnungssumme von 613.418,43 EUR aus.

Als Begründung für die gewählte Form der Beauftragung führte das Amt der Steiermärkischen Landesregierung in Aktenvermerken zum Haupt- und Zusatzauftrag an, dass Bauaufträge dann direkt vergeben werden können, wenn dringliche, zwingende Gründe vorliegen, die nicht dem Verhalten des Auftraggebers zuzuschreiben waren. Erst während der Geharungsüberprüfung durch den RH stellte das Amt der Steiermärkischen Landesregierung die Vorgangsweise so dar, dass „bei der Vergabe der § 25 Abs. 4.3 (Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung) angewandt“ worden sei.

- 86.2 Der RH räumte ein, dass die Beseitigung der Katastrophenschäden ein rasches Handeln erforderte. Er kritisierte das gewählte Vergabeverfahren jedoch als nicht rechtskonform und hielt dazu fest, dass die Direktvergabe in der zum Vergabezeitpunkt gültigen Fassung des BVergG 2006 im § 41 Abs. 2 geregelt war. Demnach wäre eine Direktvergabe nur dann zulässig gewesen, wenn der geschätzte Auftragswert 40.000 EUR nicht erreicht hätte. Diese Grenze wurde aber um ein Mehrfaches überschritten.

Ein nicht offenes Verfahren ohne vorherige Bekanntmachung gemäß § 25 Abs. 4 des BVergG 2006 hätte erfordert, dass „eine beschränkte Anzahl von geeigneten Unternehmen zur Abgabe von Angeboten aufgefordert“ wird. Dies war nicht erfolgt. Die Fachliteratur sieht den Unterschied zwischen einer Direktvergabe und einem Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung (mit einem oder mehreren Unternehmen) darin, dass bei Letzterem der Auftraggeber zwingend verbindliche Angebote im Rahmen eines formalisierten Verfahrens einzuholen hat. Für die vom Amt der Steiermärkischen Landesregierung gegenüber dem RH nachträglich argumentierte Verfahrensform fehlten damit die dafür notwendigen Voraussetzungen, wie z.B. entsprechende Belege in der Dokumentation des Bauvorhabens.

Der RH beanstandete auch, dass das Amt der Steiermärkischen Landesregierung es dem im Zuge eines unzulässigen Vergabeverfahrens beauftragten Unternehmen sogar noch über einen Zusatzauftrag ermöglichte, die Abrechnungssumme zu versechsfachen, obwohl zwischen dem

Feststellungen zu Einzelprojekten

Hauptangebot und der Beauftragung des Zusatzangebots (Zusatzauftrag) mehr als ein Monat vergangen war und damit ausreichend Zeit gewesen wäre, ein korrektes Vergabeverfahren für die zusätzlichen Leistungen durchzuführen. Der RH verwies auf seine Empfehlung zu TZ 85.

86.3 *Das Land Steiermark gestand zu, dass der Vergabebericht falsch war und ergänzte, dass vor Vergabe der Leistungen bei drei Fachfirmen relevante Preise und die Verfügbarkeit telefonisch nachgefragt worden seien. Dies habe die Angemessenheit der Preise des Auftragnehmers bestätigt. Es räumte ein, dass zum Zeitpunkt der Vergabe des Zusatzauftrags an den Auftragnehmer keine weiteren Vergleichsangebote eingeholt worden seien, weil aufgrund telefonischer Rundfragen kein anderes entsprechendes Unternehmen Kapazitäten für derartige Leistungen gehabt habe. Die Preisangemessenheit der Zusatzpositionen sei durch einen Vergleich mit drei in den Vorjahren vergebenen Bauvorhaben bestätigt worden.*

86.4 Der RH sah seine kritische Einschätzung – insbesondere unter Einbeziehung der Zusatzbeauftragungen und der Abfolge der Auftragszeiträume – nicht entkräftet.

Zeitpunkt der Auftragserteilung

87.1 Der mit der Planung der Arbeiten beauftragte Ziviltechniker erbrachte seine Leistungen im Zeitraum Jänner bis Mai 2008, legte aber sein Angebot erst im April 2008. Nach seiner Beauftragung im Juni 2008 übermittelte er seine Honorarnote im Juni 2009 an das Amt der Steiermärkischen Landesregierung und nahm darin Bezug auf einen Leistungszeitraum Juni bis August 2008.

87.2 Der RH beanstandete die Beauftragung des Ziviltechnikers erst nach der Leistungserbringung, die Widersprüche in der Honorarnote betreffend den Leistungszeitraum und die vom Amt der Steiermärkischen Landesregierung hingenommene verspätete Angebots- und Rechnungslegung. Der RH empfahl dem Land Steiermark, künftig für eine rechtzeitige Beauftragung sowie für eine zeitnahe und stimmige Abrechnung Sorge zu tragen.

87.3 *Das Land Steiermark wies darauf hin, dass die Arbeiten vor Ort höchste Priorität gehabt hätten.*

87.4 Der RH verwies nochmals kritisch auf die von ihm aufgezeigten Terminrelationen.

Bauabwicklung und Abrechnung – Detailkalkulation

- 88.1** Das Amt der Steiermärkischen Landesregierung forderte vom Auftragnehmer zum Hauptangebot keine K7-Blätter ein und begnügte sich mit deren Vorlage zu den Positionen des Zusatzangebots.
- 88.2** Der RH wies darauf hin, dass Kalkulationsblätter unverzichtbar für die Überprüfung und Herleitung der Preise des Zusatzangebots vom Hauptauftrag sind und beanstandete, dass das Amt der Steiermärkischen Landesregierung auf ein wesentliches Instrument zur Prüfung des Zusatzangebots und damit des Anti-Claimmanagements verzichtete. Er empfahl dem Land Steiermark, künftig die Kalkulationsblätter bei Angebotsabgabe zu verlangen.
- 88.3** *Laut Stellungnahme des Landes Steiermark seien Kalkulationsblätter bei offenen und nicht offenen Ausschreibungen bei Angebotslegung zwingend abzugeben. Bei allen übrigen Vergabeformen würde die Abgabe von Kalkulationsblättern in internen Regelwerken niedergeschrieben.*
- 88.4** Der RH entgegnete dem Land Steiermark, auf die entsprechende Umsetzung der Vorgaben wäre zu achten.

Positionsbezeichnung

- 89.1** Sowohl das Leistungsverzeichnis des Hauptauftrags als auch jenes des Zusatzangebots enthielten eine Position mit identischer Positionsnummer, obwohl deren Leistungsinhalte und Einheitspreise unterschiedlich waren. Damit war nicht auszuschließen, dass Leistungen in der Abrechnung nicht eindeutig zugeordnet und abgerechnet werden konnten.
- 89.2** Der RH beanstandete, dass es das Amt der Steiermärkischen Landesregierung verabsäumt hatte, bei der Prüfung und Beauftragung des Zusatzangebots auf die Unterscheidbarkeit der Positionsnummern zu achten und eine Differenzierung vorzunehmen. Er empfahl dem Land Steiermark, künftig bei der Beauftragung von Zusatzangeboten eigene – gegenüber jenen des Hauptauftrags gesonderte – Positionsnummern zu vergeben.
- 89.3** *Das Land Steiermark wies auf die Verwendung der Leistungsbeschreibung Verkehrsinfrastruktur hin; Positionen, die nicht standardmäßig definiert sind, würden demnach mit einem Z gekennzeichnet.*

Feststellungen zu Einzelprojekten

- 89.4** Der RH stellte klar, dass damit die Problematik identischer Positionsnummern mit unterschiedlichen Leistungsinhalten und Einheitspreisen nicht behandelt wurde.

Bautagesberichte

- 90.1** Die Bautagesberichte des Auftragnehmers dienten als Abrechnungsgrundlage für einzelne Leistungspositionen, obwohl sie von keinem Auftraggebervertreter unterschrieben waren.
- 90.2** Der RH beanstandete die damit erfolgte Vergütung von Leistungen ohne Vorliegen eines vom Auftraggeber anerkannten Mengennachweises. Er empfahl dem Land Steiermark, künftig sicherzustellen, dass Leistungen von den Auftraggebervertretern zeitnah geprüft und bestätigt werden.
- 90.3** *Laut Stellungnahme des Landes Steiermark habe es sich dabei um eine Fehlleistung gehandelt. Anfallende Regieleistungen würden in Regielisten geführt, die von Auftraggeber und Auftragnehmer zeitnah unterfertigt würden.*

L 333; Straßgangerstraße, Graz-Köflacher Bahn, Unterführung Alte Poststraße

Auftragsinhalt

- 91** Das Bauvorhaben umfasste den Bau einer Unterführung der Graz-Köflacher Bahn, den Bau von Stützmauern und von aufgelösten begrünten Raumgitterwänden samt Stiegen, die Errichtung eines Kreisverkehrs sowie Leitungsverlegungen.

Tabelle 32: Kenndaten L 333 Unterführung Alte Poststraße	
Vergabeverfahren	Offenes Verfahren im Unterschwellenbereich nach dem BVergG 2002
Datum der Beauftragung	15. Juni 2005
Auftragssumme	5,218.369,82 EUR
Bauzeit	15. Juni 2005 bis 10. Juni 2006
Schlussrechnungssumme	6,394.701,70 EUR
in % der Auftragssumme	123

Quelle: RH

Die Schlussrechnungssumme lag um 1,176.331,88 EUR und damit um 22,5 % über der Auftragssumme.

Planung

- 92.1 Zur Erstellung der Projektunterlagen bediente sich das Amt der Steiermärkischen Landesregierung einer Ziviltechnikergesellschaft. Eine Kostenermittlung aus dem Jahr 2004 ergab einen Betrag von rd. 3,77 Mill. EUR. Diese Summe umfasste neben den reinen Baukosten auch einen Kostenansatz für Unvorhergesehenes und für die Grundeinlöse.

Die Planung, Ausschreibung, Vergabe und Bauüberwachung erfolgte durch das Amt der Steiermärkischen Landesregierung im Einvernehmen mit der Stadt Graz und der Graz-Köflacher Bahn und Busbetrieb GmbH.

Für das Baufeld war ein hohes Risiko der Kontaminierung mit Kampfmitteln (Bomben) aus der Zeit des 2. Weltkriegs bekannt. Die Ausschreibungsunterlagen des Bauvorhabens sahen aber keine vorgängige Sondierung des Baufeldes, sondern die Räumung und Entschärfung von Kampfmitteln bei Auftreten im Bauablauf vor. Die Planung ging auch von einem großflächigen Voraushub aus, von dessen Niveau aus der Aushub für die Kanaltrasse durchzuführen war.

- 92.2 Der RH kritisierte, dass die Planung für das Thema Kampfmittelerkundung kein durch den Auftragnehmer ohne erhebliche Bauverzögerungen umsetzbares Konzept bereithielt, obwohl die Lage des Baufeldes (Bahnhofsnahe) und die Ausschreibungsunterlagen auf eine Beeinträchtigung des Bauablaufs durch Kampfmittelfunde schließen ließen. Hiedurch waren Zusatzaufträge – mit entsprechend möglichem Claimpotenzial der Auftragnehmerseite – zu erwarten.
- 92.3 Laut Stellungnahme des Landes Steiermark habe sich die Kostenschätzung – unter Einrechnung weiterer Umbaumaßnahmen und Kosten für Leitungsträger – auf 5,02 Mill. EUR belaufen. Zum Zeitpunkt der Ausschreibung habe es es als ausreichend erachtet, bei unmittelbaren Kriegsmittelfunden einen professionellen Entminungsdienst beizuziehen.
- 92.4 Der RH stellte klar, dass vom Zeitpunkt der Ausschreibung bis zu seiner Gebarungsüberprüfung lediglich eine Kostenschätzung mit ausgewiesenen Gesamtkosten von 3,77 Mill. EUR vorlag. Hinsichtlich der Kampfmittelerkundung verwies er nochmals darauf, dass ein ohne erhebliche Bauverzögerungen umsetzbares Konzept fehlte.

Feststellungen zu Einzelprojekten

Vergabeverfahren

- 93.1** Das Amt der Steiermärkischen Landesregierung gab die beabsichtigte Vergabe des Bauauftrags im offenen Verfahren am 11. April 2005 bekannt. Am 18. Mai 2005 fand die Angebotsöffnung statt. Insgesamt gaben acht Bieter ein Angebot ab. Das Amt der Steiermärkischen Landesregierung beauftragte am 15. Juni 2005 den Billigstbieter mit der Durchführung des Bauauftrags. Der Auftragswert lag deutlich über den ein Jahr zuvor ermittelten Schätzkosten (Auftragssumme: 5,218.369,82 EUR).
- 93.2** Der RH sah durch das durchgeführte Vergabeverfahren einen freien, fairen und lautereren Wettbewerb unter Gleichbehandlung aller Bieter und Bewerber gewährleistet. Er empfahl dem Land Steiermark jedoch, den geschätzten Auftragswert gemäß § 13 Abs. 3 des BVergG 2002 zeitnah vor Einleitung eines konkreten Vergabeverfahrens zu bestimmen.
- 93.3** *Das Land Steiermark verwies auf die unter TZ 92.3 dargestellten Kosten und sah die Auftragssumme im Bereich der geschätzten Kosten.*
- 93.4** Der RH wies darauf hin, dass in den Projektunterlagen zum Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung keine dokumentierte Kostenermittlung jüngeren Datums vorlag; er bekräftigte deshalb seine Empfehlung.

Bauabwicklung und Abrechnung – Abrechnungsvereinbarungen

- 94.1** Das Amt der Steiermärkischen Landesregierung wendete zur Abrechnung von Leistungen unter anderem Abrechnungsvereinbarungen an. Der Leistungsumfang dieser Vereinbarungen variierte stark. In einigen Fällen überstieg der Wert der Vereinbarungen die vom Amt der Steiermärkischen Landesregierung für Vertragsänderungen festgesetzten Wertgrenzen (siehe TZ 17), nicht in allen Fällen unterfertigte die Projektleitung die Vereinbarung.
- 94.2** Der RH kritisierte, dass in vereinzelt Fällen die Wertgrenzen für Abrechnungsvereinbarungen überschritten wurden und eine Unterfertigung der Vereinbarungen durch die Projektleitung unterblieb; hierdurch kam das Vier-Augen-Prinzip nicht zum Tragen. Er empfahl dem Land Steiermark, sich bei den Genehmigungserfordernissen an den Bestimmungen für Zusatzaufträge zu orientieren (siehe TZ 10).

94.3 Laut Stellungnahme des Landes Steiermark seien zwischenzeitig die Wertgrenzen für Abrechnungsvereinbarungen in einer Projektmanagementrichtlinie eindeutig definiert worden.

Aushubposition

95.1 Das Leistungsverzeichnis des Auftraggebers sah für Erd- und Aufbrucharbeiten nach Aushubtiefen gestaffelte Positionen vor. Das Angebot des Billigstbieters wies folgende Positionspreise für die Aushubpositionen aus:

	Angebotspreis	Ausschreibungsmengen	Abrechnungsmengen
	in EUR/m ³	in m ³	
Offener Grabenaushub 0–4 m	7,76	2.200	1.547,22
Offener Grabenaushub 0–6 m	9,32	1.100	1.853,36
Offener Grabenaushub 0–8 m	66,45	500	6.711,73

Quelle: RH

Die Tabelle zeigt einen unverhältnismäßig höheren Preis der Position „Offener Grabenaushub 0–8 m“ im Vergleich zu jenen geringerer Tiefe. Eine Klärung dieses angebotenen Preises im Zuge eines Aufklärungsgesprächs fand nicht statt.

Aufgrund der Kampfmittelerkundung im Wege eines Zusatzauftrags und unter Bedachtnahme auf den Bauzeitplan führte der Auftragnehmer in Abstimmung mit dem Amt der Steiermärkischen Landesregierung – entgegen der ursprünglichen Planung – keinen großflächigen Voraushub mit einer Aushubtiefe von 2 m durch.

Statt dieser geplanten Bauweise wählte der Auftragnehmer einen kleinräumigen Voraushub mit einem Kanalverbau. Das Amt der Steiermärkischen Landesregierung vergütete für diese abgeänderte Bauweise die Leistungsverzeichnis-Position „Offener Grabenaushub 0–8 m“ im Ausmaß von 6.711,73 m³. Durch diese fiktive Abrechnung erhöhte sich die Positionsmenge deutlich im Vergleich zur Ausschreibung.

95.2 Der RH kritisierte, dass sich aufgrund der Mengenerhöhung von 500 m³ auf mehr als 6.700 m³ die Aushubposition wesentlich verteuerte. Er stellte fest, dass die gewählte Abrechnung nicht der tatsächlichen Baudurchführung entsprach und keine Dokumentation über mögliche kostengünstigere sowie dem Bauvertrag entsprechende Abrechnungen

Feststellungen zu Einzelprojekten

vorlag. Dies begünstigte die Verwirklichung eines spekulativ angebotenen, unverhältnismäßig hohen Preises durch den Auftragnehmer. Der RH empfahl dem Land Steiermark, dem Instrument des Aufklärungsgesprächs mehr Bedeutung beizumessen und für dessen Dokumentation definierte Mindestanforderungen festzulegen.

95.3 *Laut Stellungnahme des Landes Steiermark sei die Vorgangsweise von allen Beteiligten als die technisch und kostenmäßig sinnvollste beurteilt worden.*

95.4 Der RH betonte, dass die gewählte Abrechnung nicht der tatsächlichen Baudurchführung entsprach und keine Dokumentation über eine kostengünstiger mögliche sowie dem Bauvertrag entsprechende Abrechnung vorlag. Er bekräftigte seine Empfehlung, dem Instrument des Aufklärungsgesprächs mehr Bedeutung beizumessen.

Plausibilisierung von Abrechnungsgrundlagen

96.1 (1) Der Auftragnehmer übermittelte dem Amt der Steiermärkischen Landesregierung ein Zusatzangebot über eine Kampfmittelerkundung im Baufeld. Der Auftragnehmer legte das Zusatzangebot auf Basis eines Drittangebots. Das Amt der Steiermärkischen Landesregierung führte selbst keine Preisplausibilisierung durch.

(2) Weiters sah das Leistungsverzeichnis eine Aufpreisposition für Kanalrohr-Formstücke vor. Da im Leistungsverzeichnis keine Verrechnungseinheit klar definiert war, reichte die Bandbreite der angebotenen Preise von 1,14 bis 750 Verrechnungseinheiten. Unter Berücksichtigung des Einkaufspreises von 1.179,23 EUR wäre unter Anwendung des höchstmöglichen Wertes von Verrechnungseinheiten eine Summe von bis zu rd. 0,88 Mill. EUR für die Leistung zu zahlen gewesen. Abgerechnet wurden tatsächlich – auf Basis einer Preisliste – 14.893,67 EUR.

96.2 Der RH kritisierte, dass in beiden Fällen keine ausreichende Plausibilisierung der Preise durch eigene Preisabfragen durchgeführt wurde und die Vergütung lediglich auf Basis von unverbindlichen Preislisten erfolgte. Hiedurch wurden unklare Formulierungen im Leistungsverzeichnis nicht rechtzeitig vor Auftragserteilung aufgeklärt, was den Grundsätzen des Anti-Claimmanagements zuwiderlief.

96.3 *Laut Stellungnahme des Landes Steiermark sei ihm zum damaligen Zeitpunkt nur ein einschlägiges Unternehmen in Österreich bekannt gewesen. Es sei der Preis für die Leistung von einem Bauvorhaben der damaligen Hochleistungsstrecken-AG herangezogen und als ange-*



Feststellungen zu Einzelprojekten

BMVIT

Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten

messen beurteilt worden. Hinsichtlich der Handhabung betreffend die im Leistungsverzeichnis auszupreisenden Verrechnungseinheiten seien nunmehr diesbezüglich Regelungen in den standardisierten Vorbemerkungen der Ausschreibungen getroffen worden. Das Vorgehen bei der Plausibilisierung der Preise sei durch schriftliche Dokumentation („Angebotsprüfungsprotokoll“) und Aufnahme im Projektakt wesentlich verbessert worden.

Stadt Wien – MA 28, Straßenverwaltung und Straßenbau

Radweg in Wien
6., Gumpendorfer
Gürtel und Mariahilfer
Gürtel von Linke
Wienzeile bis Mittelgasse – Erd- und
Straßenbauarbeiten

Auftragsinhalt

97 Im Rahmen des Radweg-Lückenschlussprogramms errichtete die Stadt Wien rd. 0,6 km Radweg im Bereich des Wiener Gürtels zwischen der Linken Wienzeile und der Mittelgasse. Dazu waren unter anderem die Verlegung einer Straßenbahnhaltestelle und die Verschwenkung der Gürtelfahrbahn Richtung 6. Bezirk über eine Länge von rd. 200 m erforderlich.

Tabelle 34: Kenndaten Radweg Linke Wienzeile bis Mittelgasse	
Vergabeverfahren	Offenes Verfahren im Unterschwellenbereich nach dem BVergG 2006
Datum der Beauftragung	8. Juni 2007
Auftragssumme	858.510,63 EUR
Bauzeit	Juli 2007 bis Oktober 2007
Schlussrechnungssumme ¹	1.185.311,04 EUR
in % der Auftragssumme	138

¹ einschließlich Anteile der MA 33 Wien Leuchtet und der Wiener Linien

Quelle: RH

Die Schlussrechnungssumme lag um 326.800,41 EUR und damit um 38,1 % über der Auftragssumme.

Das gegenständliche Projekt war Gegenstand einer Prüfung des Kontrollamts der Stadt Wien⁶¹, welches Mängel bei der Mengenermittlung für die Ausschreibung, Verbesserungspotenziale bei den Dokumentationen zur Prüfung der Angemessenheit von Preisen und in Bezug auf die Einhaltung von pönalisierten Zwischenterminen sowie hinsichtlich der Gesamtleistungsfrist aufzeigte.

⁶¹ Bericht ZI KA V – 28-3/08

Feststellungen zu Einzelprojekten

Der RH überprüfte das Projekt unter dem Gesichtspunkt des Anti-Claimmanagements und der Korruptionsprävention; dies ergänzte und verstärkte die Feststellungen des Kontrollamts der Stadt Wien.

Planung

- 98.1** Die MA 28 beauftragte mit der Detailplanung des gegenständlichen Abschnitts des Gürtelradweges einschließlich der zugehörigen Massenberechnung ein Zivilingenieurbüro. Die Überführung der Planung in das Leistungsverzeichnis führte die MA 28 selbst durch.

Erhebliche Mengenverschiebungen und –mehrungen zwischen Ausschreibung und Abrechnung führte die MA 28 unter anderem auf Mängel bei der Massenberechnung des Planers, falsche Annahmen zum Fahrbahnaufbau und Zeitdruck bei der Vorbereitung der Ausschreibung zurück. Für die fehlerhaften Unterlagen des Planers nahm sie einen Honorarabzug vor. Das Kontrollamt der Stadt Wien empfahl der MA 28, in Hinkunft die Mengenermittlung für Ausschreibungen aufwendiger zu betreiben. Die MA 28 gab daraufhin ihren Gruppenleitern als Ziel die Verbesserung der Qualität der Ausschreibungen, unter anderem durch eine Intensivierung der Baugrunderkundung, vor.

- 98.2** Der RH bestärkte die MA 28 in ihren Bemühungen um die Verbesserung der Qualität der Ausschreibungen, weil die genaue Beschreibung des Bau-Solls einen wesentlichen Eckpfeiler des Anti-Claimmanagements darstellt.

Der RH empfahl der Stadt Wien, im Bereich der MA 28 dafür Sorge zu tragen, dass der Erfolg der Bemühungen um die Verbesserung der Qualität der Ausschreibungen nach angemessener Zeit überprüft wird.

- 98.3** *Die Stadt Wien sagte die Umsetzung der Empfehlung – wie in TZ 23 ausgeführt – zu.*

Bauabwicklung

- 99.1** Die MA 28 nahm die Örtliche Bauaufsicht mit eigenen Mitarbeitern – einem Bauinspizienten und einem Werkmeister – wahr. Im Zuge der Bauabwicklung waren keine Zusatzaufträge erforderlich, jedoch kam es zu erheblichen Mengenmehrungen, die saldiert rd. 0,33 Mill. EUR ausmachten und rd. 38 % der Auftragssumme entsprachen.

Bei der Leistungsverzeichnis-Position „Zuschlag Nacht“ betrug die abgerechnete Menge rund das Dreifache der ausgeschriebenen. Der „Zuschlag Nacht“ war für außerhalb der kalkulierten Arbeitszeit erbrachte Leistungen anzuwenden, wenn die Leistungen für diese Zeit vom Auftraggeber angeordnet wurden. Wenn dagegen die Erbringung der Leistungen in den Nachtstunden freiwillig erfolgte oder aus Verschulden des Auftragnehmers notwendig geworden waren, war der „Zuschlag Nacht“ nicht zu vergüten. Das Erfordernis, Leistungen in der Nacht zu erbringen, war unter anderem durch die Auflagen und Bedingungen in der vom Auftragnehmer erwirkten Bewilligung nach der Straßenverkehrsordnung 1960 für Arbeiten auf öffentlichen Straßen begründet. Anordnungen der MA 28 zu Nachtarbeiten waren nicht dokumentiert.

Gemäß einer Dienstanweisung der MA 28⁶² waren im Zuge der regelmäßigen Baubesprechungen strukturiert alle Umstände zu dokumentieren, die zu Änderungen bei den Projektkosten führten; dies, um die Entwicklung der Projektkosten – insbesondere im Vergleich zu den in der zugehörigen Wirtschaftlichkeitsbesprechung genehmigten Kosten – laufend verfolgen zu können. Wesentlich dabei war, dass absehbare Kostenänderungen rechtzeitig und auch der Höhe nach zumindest abgeschätzt dargestellt werden.

In den Aktenvermerken zu den Baubesprechungen war bis zum Bauende festgehalten, dass keine Überschreitung der genehmigten Kosten erwartet wurde. Nach Vorliegen der Schlussrechnung rund ein Jahr später (September 2008) richtete die MA 28 ein Schreiben an die Magistratsdirektion – Geschäftsbereich Bauten und Technik, in dem sie Kostenerhöhungen um 225.000 EUR mitteilte.

- 99.2 Um die Nachvollziehbarkeit zu gewährleisten und für spätere, unstrittige Abrechnungen empfahl der RH der Stadt Wien, dafür Sorge zu tragen, dass die MA 28 – vor der Leistungserbringung – die von ihr als Auftraggeber angeordneten Nachtarbeiten sowie sämtliche sonstige Anordnungen im Baubuch oder den Aktenvermerken zu den Baubesprechungen dokumentiert.

Der RH vertrat die Ansicht, dass die aufgetretenen erheblichen Mengenerhöhungen und die damit verbundene Kostensteigerung für die Örtliche Bauaufsicht aus dem Bauablauf erkennbar waren und in den Aktenvermerken zu den Baubesprechungen festzuhalten gewesen wären. Er betonte die grundsätzliche Bedeutung einer zeitnahen Kostenverfolgung und der diesbezüglichen Informationsweitergabe, um der Pro-

⁶² DA - 26163/06

Feststellungen zu Einzelprojekten

jektsteuerung 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 oder – wie vom Kontrollamt der Stadt Wien empfohlen – durch Vereinbarung neuer Preise bei Mengenänderungen).

- 99.3 *Laut Stellungnahme der Stadt Wien seien Arbeiten, die gemäß Bescheid der Verkehrsbehörde dem Auftragnehmer als Nacharbeit vorgeschrieben werden, nicht gesondert zu dokumentieren, weil in diesem Fall keine andere Möglichkeit zur Arbeitsdurchführung bestehe. Eine gesonderte Dokumentation der Anordnung müsse aus Sicht der Stadt Wien nur in jenen Fällen erfolgen, in denen keine zwingende Vorgabe seitens der Behörde besteht, es aus Sicht der MA 28 jedoch sinnvoll scheint, die Arbeiten bei Nacht auszuführen.*

Abrechnung

- 100.1 Die Aufmaße (Abmessungen der hergestellten Bauteile) ermittelte der Werkmeister der MA 28 gemeinsam mit einem Vertreter des Auftragnehmers und hielt diese in Feldaufnahmeblättern fest. Der Auftragnehmer ordnete diese Aufmaße Positionen des Leistungsverzeichnisses zu und dokumentierte diese Zuordnung in den Aufmaßblättern, die den Teil- und Schlussrechnungen beilagen. Der Bauinspizient der MA 28 prüfte die Richtigkeit der Aufmaßblätter sowie der Teil- und Schlussrechnungen. Die Zahlung der Rechnungen ordnete er gemeinsam mit einem gemäß abteilungsinternen Kompetenzgrenzen befugten Mitarbeiter der MA 28 an.

Bei Durchsicht der Abrechnungsunterlagen stellte der RH fest, dass Feldaufnahmeblätter teilweise mit Bleistift erstellt waren und ein Feldaufnahmeblatt fehlte. Der Aufbruch von bituminösen Schichten wurde in zwei Fällen entgegen der Leistungsbeschreibung schichtweise vergütet und nicht, wie im Leistungsverzeichnis vorgesehen, „In Einem auf die gesamte Dicke der vorhandenen, bituminös gebundenen Schichten einschließlich Gussasphalt“.

- 100.2 Um eine nachträgliche Veränderung zu erschweren, empfahl der RH der Stadt Wien, im Bereich der MA 28 dafür Sorge zu tragen, dass mit radierbaren Stiften verfasste Dokumente grundsätzlich nicht anerkannt werden. Um die Nachvollziehbarkeit zu gewährleisten, wäre auf eine vollständige und geordnete Ablage der Bau- und Abrechnungsunterlagen zu achten. Der RH regte an, Feststellungen interner oder externer Kontrollorgane zu einzelnen Projekten allen mit der Bauabwicklung



Feststellungen zu Einzelprojekten

BMVIT

Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten

betrauten Mitarbeitern in einfacher und übersichtlicher Form zugänglich zu machen, um ähnlich geartete Fehler – wie beispielsweise dargestellt im Zuge der Abrechnungsprüfung – künftig generell zu vermeiden.

- 100.3 *Laut Stellungnahme der Stadt Wien werde die MA 28 ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nochmals darauf hinweisen, dass Feldaufnahmeblätter grundsätzlich nur mit nicht radierbaren Stiften zu erstellen sind und auf eine geordnete sowie vollständige Ablage der Bau- und Abrechnungsunterlagen zu achten ist. Weiters würden sie nochmals angewiesen, die standardisierten Unterlagen zu verwenden.*

Die Feststellungen interner oder externer Kontrollorgane zu einzelnen Projekten würden bereits allen Referentinnen und Referenten der MA 28 in den regelmäßig abgehaltenen Besprechungen mitgeteilt. Dies würde in Protokollen festgehalten.

Stadt Wien – MA 29, Brückenbau und Grundbau

Errichtung des Fußgängersteges Spittelau („Skywalk“)

Auftragsinhalt

- 101 Der Auftrag Skywalk Spittelau umfasste sämtliche Leistungen zur Errichtung eines Steges für Fußgänger und Radfahrer, der die U-Bahn-Station Spittelau mit der Wohnbebauung in der Guneschgasse verbindet.

Die Gesamtlänge des Steges beträgt 120 m. Die Stegbreite variiert zwischen 3,60 m und 7,20 m und nimmt Bezug auf die vorgegebenen Zwangspunkte (Brückendurchführung).⁶³

⁶³ Die Unterkonstruktion des Steges bestand aus Rahmenprofilen, die am Kastenträger (Haupttragwerk) angeschlossen waren. Die Verglasung (Witterungsschutz) bestand aus Verbundsicherheitsglas. Zur Lüftung waren Glaslamellen vorgesehen; sie können saisonal eingestellt werden.

Feststellungen zu Einzelprojekten

Tabelle 35: Kenndaten „Skywalk“	
Vergabeverfahren	Offenes Verfahren im Unterschwellenbereich nach dem BVergG 2006
Datum der Angebotsöffnung	21. April 2006
Datum der Beauftragung	8. Juni 2006
Auftragssumme	1,471.252,38 EUR
Bauzeit	Juli 2006 bis August 2007
Schlussrechnungssumme	2,569.750,80 EUR
in % der Auftragssumme	175

Quelle: RH

Die Schlussrechnungssumme lag um 1,098.498,42 EUR und damit um 74,7 % über der Auftragssumme.

Planung

102 Nach einem EU-weiten Wettbewerb beauftragte die MA 29 die siegreichen Architekten und Ziviltechniker mit der Erbringung geistig schöpferischer Leistungen (architektonische Gestaltung, Statik, Einreichplanung, Ausschreibungsplanung, Erstellen von Leistungsverzeichnissen etc.). Ein von der MA 29 beauftragter Ziviltechniker überwachte die Planungsphase.

Im März bzw. September 2006 traten zahlreiche Änderungen der bis dahin geltenden Normen für den Glasbau in Kraft.⁶⁴ Das Projekt sah keine Nano-Beschichtung (geänderte Oberflächenbeschaffenheit, längere Reinigungsintervalle) der Glasflächen vor; sie wurde jedoch als Eventualposition in das Leistungsverzeichnis aufgenommen. Damit wurde sie von den Bietern ausgepreist, war aber vom Auftrag nicht umfasst.

Bauabwicklung und Abrechnung

103.1 (1) Für die Durchführung der Baumaßnahmen beauftragte die MA 29 ein Bauunternehmen als Generalunternehmer. Die MA 29 nahm die Örtliche Bauaufsicht mit eigenen Mitarbeitern wahr.

⁶⁴ Grundlage für die Planungen des Glasbaus waren unter anderem die ÖNORM B 3716 (Glas im Bauwesen) und die ÖNORM B 3721 (Flachglas im Bauwesen).

Im Zuge der Bauabwicklung erteilte die MA 29 drei Zusatzaufträge. Zudem kam es zu erheblichen Mengenmehrungen in der Abrechnung. Daraus resultierte die aufgezeigte Steigerung der Herstellkosten um rd. 75 % von rd. 1,47 Mill. EUR (Auftragssumme) auf rd. 2,57 Mill. EUR (Schlussrechnungssumme).

(2) Ein Zusatzauftrag in Höhe von rd. 60.000 EUR erfolgte aufgrund der Entscheidung der MA 29 nach der Auftragserteilung an den Generalunternehmer und beinhaltete die auf die Glasflächen aufzubringende Nano-Beschichtung.

(3) Der betragsmäßig weitaus größte Zusatzauftrag (rd. 0,55 Mill. EUR) an den Generalunternehmer war durch die Änderung der Glasbau-Normen im Jahr 2006 bedingt. Die Glasbemessung der Einhausung erfolgte aus festigkeitstechnischer Sicht neu⁶⁵, wobei die Einarbeitung eines wahrscheinlichkeitstheoretisch fundierten Sicherheitskonzepts als wesentlicher Bestandteil erfolgte. Die MA 29 befasste im Zusammenhang mit den Beauftragungen der Mehrleistungen aufgrund der Änderung der Glasbau-Norm ihre Preisprüfungskommission; dadurch wurde ein Spekulationspotenzial im Zusatzangebot erkannt und beseitigt.

(4) Ein weiterer Grund für den Anstieg der Kosten waren Mängel im Leistungsverzeichnis. Von den 256 der dem Bauvertrag zugrunde liegenden Leistungspositionen wurden lediglich 55 in einer Bandbreite von 90 % bis 110 % der Ausschreibungsmenge in der Schlussrechnung abgerechnet. Rund ein Drittel der vertraglich vereinbarten Leistungspositionen (87) fanden im Zuge der Bauabwicklung keine Anwendung. Diese ergaben in Summe rd. 0,20 Mill. EUR bzw. 13 % der Angebotssumme. Bei rund einem Fünftel (56) 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“. Nahezu eine Verdreifachung der ausgeschriebenen Positionsmenge in der Schlussrechnung, von 12.500 kg auf 35.766 kg, führte zu Mehrkosten von 0,20 Mill. EUR.

- 103.2 Der RH sah im Projekt „Skywalk“, dass sich nach Unterzeichnung des Bauvertrags vorgenommene Änderungen des Bau-Solls – welche hier aus der Sphäre der MA 29, also des Auftraggebers, herrührten – zum Nachteil des Auftragnehmers entwickeln können, weil dem Auftragnehmer dadurch eine Möglichkeit zur Optimierung seiner Kostensituation gegeben wird.

⁶⁵ Aufgrund der Änderungen wurden die Wand- und Dachverglasung in einem Aluminiumrahmen allseitig linienförmig und durch Verkleben eingespannt gelagert und mittels Halfen-Schienen befestigt.

Feststellungen zu Einzelprojekten

Die Abweichungen zwischen den ausgeschriebenen bzw. vertraglich vereinbarten Positionsmengen der Leistungspositionen und den in der Schlussrechnung des Generalunternehmers tatsächlich abgerechneten wertete der RH als massiven Mangel der Planungsqualität bzw. des dem Bauvertrag zugrunde liegenden Leistungsverzeichnisses. Dies begünstigte spekulative Preisbildung und damit das Claiming der Auftragnehmerseite.

Der RH empfahl der Stadt Wien, dafür Sorge zu tragen, dass die MA 29 Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität der Planung und der Leistungsverzeichnisse in Bauverträgen setzt. Dies könnte, auch wenn die Planung durch Externe erstellt und überwacht wurde, beispielsweise durch die Prüfung der Leistungsverzeichnisse (LV-Lesung) durch Mitarbeiter der MA 29 geschehen.

103.3 Die Stadt Wien sagte die Umsetzung der Empfehlungen – wie in TZ 23 ausgeführt – zu.



Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

104 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

Alle überprüften öffentlichen Bauherrn

(1) Es wären vollständige Soll-Ist-Vergleiche – bei Projekten mit einer Baudauer von über drei Monaten auch laufend – als Kontroll- und Steuerungsinstrument zum Erkennen von Einsparungspotenzialen zu nutzen. 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 – zu begründen. (TZ 19, 26)

(2) Es wäre 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. (TZ 23, 45)

(3) Es wären Arbeitsbehelfe (z.B. Checklisten) bei der Projektvorbereitung, insbesondere der Prüfung der Ausschreibungsunterlagen, zu verwenden. Bei der Erstellung der Leistungsverzeichnisse wären die Mengen zu plausibilisieren. Es wäre auf die Verwendung von Standard-Leistungsbeschreibungen zu achten; Eventualpositionen wären in gleicher Qualität wie Standardpositionen zu prüfen. (TZ 23)

(4) Es wären geeignete Maßnahmen zu treffen, welche die Einhaltung der Regelwerke für das Änderungsmanagement in der Praxis sicherstellen. (TZ 28)

(5) Es wären, wenn Mängel erkannt werden, geeignete Maßnahmen (wie Ersatzvornahme, Preisminderung, Pönale) zur Wahrung der Bauherrnansprüche und Interessen zu setzen; allfällige für die Interessensdurchsetzung zweckmäßige Anspruchsgrundlagen wären in den Werkverträgen zu regeln. (TZ 29)

(6) Bei der Prüfung von Leistungsänderungen wäre auf die Nachvollziehbarkeit der Beurteilung der Preisangemessenheit zu achten und wären Preisdatenbanken zu nutzen. Mit der Angebotsabgabe wären die Kalkulationsblätter zu sämtlichen Positionen des Leistungsverzeichnisses einzufordern. (TZ 30)

**Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen**

(7) Auch bei Abrechnungsvereinbarungen wären die Leistungen nicht zu saldieren, die Wertgrenzen wären gemäß den Regelungen bei Zusatzaufträgen festzulegen und einzuhalten und Abwicklung sowie Beauftragung generell analog zur Prüfung von Zusatzangeboten durchzuführen. Zur transparenten Abwicklung wären Abrechnungsvereinbarungen in einer dafür einzurichtenden Ober- oder Leistungsgruppe als eigene Positionen abzubilden. (TZ 30)

(8) Es wären Maßnahmen zu treffen, um die Bearbeitungsdauer von Zusatzangeboten zu überwachen. Leistungen hätten erst dann zu erfolgen, wenn ein Zusatzauftrag zumindest dem Grunde nach beauftragt wurde. (TZ 31)

(9) Den wesentlichen mit der Projektabwicklung betrauten Personen und Konsulenten wären sämtliche vertragsrelevante Unterlagen zur Verfügung zu stellen und diese ihnen nachweislich zur Kenntnis zu bringen. (TZ 32)

(10) Bei der Beauftragung von externen Konsulenten wäre auf die Funktionstrennung (insbesondere Haftung und Haftungsabgrenzung einzelner Konsulenten) und auf den wechselseitigen Know-how-Transfer zu achten. (TZ 33)

(11) Es wären Regelungen hinsichtlich der Wahrnehmung der Befähigung von Konsulenten in den betreffenden Verträgen vorzusehen. Die Einführung einer IT-gestützten „Auftragnehmer-Datei“ mit dem Ziel der Auswertung hinsichtlich Auffälligkeiten wäre zu erwägen. (TZ 36)

(12) Es wären betreffend Nebenbeschäftigungen regelmäßige (Leer-)Meldungen von den Bediensteten einzufordern. (TZ 37)

(13) Verhaltensrichtlinien wären einem regelmäßigen Evaluierungsprozess zu unterziehen und gegebenenfalls anzupassen. Bei der Aufnahme neuer Mitarbeiter und bei der Aus- und Weiterbildung der Mitarbeiter wäre der Aspekt des Anti-Claimmanagements sowie der Korruptionsprävention und -bekämpfung zu berücksichtigen. (TZ 40)

(14) Es wären geeignete Maßnahmen zu erwägen, um auch externe Konsulenten und ausführende Auftragnehmer an Verhaltensrichtlinien zu binden. (TZ 40)

(15) Der Prozessablauf im Fall des Fehlverhaltens von Mitarbeitern – von der Wahrnehmung/Meldung bis zu sämtlichen möglichen



Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen

BMVIT

Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten

Reaktionen und Veranlassungen – wäre z.B. in Form eines Ablaufdiagramms darzustellen und dem Transparenzgebot folgend allen Mitarbeitern zur Kenntnis zu bringen. (TZ 42)

ASFINAG, ÖBB-Infrastruktur AG, Länder Niederösterreich, Steiermark und Stadt Wien

(16) Nebenbeschäftigungen wären umfassend – differenziert nach Funktionen und Tätigkeitsbereichen – zu definieren, um Mitarbeitern eine transparente Entscheidungshilfe vorzugeben und auch die Einhaltung sicherstellen zu können. (TZ 37)

ASFINAG, ÖBB-Infrastruktur AG, Länder Niederösterreich, Oberösterreich und Steiermark

(17) Es wären zusätzliche Maßnahmen zu setzen, um Mitarbeitern die Meldung von Fehlverhalten, Missständen, bedenklichen Geschäftspraktiken udgl. auch außerhalb der Organisationshierarchie zu ermöglichen. (TZ 41)

ÖBB-Infrastruktur AG, Länder Niederösterreich, Oberösterreich, Steiermark und Stadt Wien

(18) Es wären Leermeldungen zu Naheverhältnissen einzufordern; diese sollten alle Ebenen von der Dienststellenleitung bis zum Projektleiter umfassen. (TZ 36)

(19) Im Sinne der Sensibilisierung für die Offenlegung der spezifischen Herausforderungen und Risiken der Fachbereiche wären bereichs- bzw. fachspezifische Verhaltensrichtlinien zu definieren und dabei die organisatorischen Rahmenbedingungen einfließen zu lassen. (TZ 40)

ÖBB-Infrastruktur AG, Länder Niederösterreich, Steiermark und Stadt Wien

(20) Die dienst- bzw. arbeitsrechtlichen Bestimmungen wären dahingehend zu modifizieren, dass Nebenbeschäftigungen einer Genehmigung – vor Aufnahme der Tätigkeit – bedürfen. (TZ 37)

Länder Niederösterreich, Oberösterreich, Steiermark und Stadt Wien

(21) Es wären Regelungen zu treffen, wonach Verwandtschafts- und sonstige persönliche Naheverhältnisse, die zu Interessenkonflikten führen könnten, zu melden sind. (TZ 36)

Länder Niederösterreich und Oberösterreich

(22) Es wäre in Zukunft verstärkt Augenmerk auf die Einhaltung bzw. Erfüllung der Verträge mit Auftragnehmern (z.B. externe Konsultanten) zu legen. (TZ 29)

Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

Länder Niederösterreich und Steiermark

(23) Im Falle mangelhafter Leistungserbringung wären bei den Auftragnehmern Qualitätsabzüge vorzunehmen und gegebenenfalls wäre Schadenersatz einzufordern. (TZ 34, 64, 68)

Länder Oberösterreich und Steiermark

(24) Die Vergabevorschriften wären lückenlos zu beachten. (TZ 24, 81, 85, 86)

ASFINAG

(25) Es wäre der Sub-Prozess „Bauphase abwickeln“ im Prozessmanagement der geübten Praxis anzupassen. (TZ 6)

(26) Bei der Prüfung von Zusatzangeboten wäre das Vier-Augen-Prinzip auch inhaltlich zu gewährleisten. (TZ 6)

(27) Die Örtliche Bauaufsicht wäre dazu anzuhalten, insbesondere ihre Beurteilung zur Preisangemessenheit nachvollziehbar zu begründen. (TZ 46, 51)

(28) Um nachträgliche Veränderungen zu erschweren, wären mit radierbaren Stiften verfasste Dokumente nicht anzuerkennen. Die Abrechnung wäre strikt gemäß Bauvertrag durchzuführen. Für erforderliche Vertragsänderungen im Falle von Regelungslücken wären die internen Regeln für Vertragsänderungen einzuhalten. (TZ 47)

ÖBB-Infrastruktur AG

(29) Im Vergabeprozess wären die Widersprüche in den Verfahrensanweisungen und Aufgabenbeschreibungen zu bereinigen; bei der Bestbieterermittlung sowie bei der Prüfung von Zusatzangeboten wäre das Vier-Augen-Prinzip – auch inhaltlich unabhängig von der Höhe der Forderung – insbesondere bei den Aufgabenbeschreibungen des Projektleiters und der Begleitenden Kontrolle sicherzustellen. (TZ 7)

(30) Prozesse der Vergabe, der Abrechnung und der Prüfung von Zusatzangeboten wären prinzipiell (grafisch) so darzustellen, dass daraus Ablauf, Zuständigkeiten und Prüfinhalte ersichtlich sind. (TZ 7)

(31) Regelungen betreffend Wertgrenzen (insbesondere betreffend Vertrags- bzw. Leistungsänderungen) wären in einem Regelwerk zusammenzufassen. (TZ 14)



Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen

BMVIT

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

(32) Fristen zur maximalen Prüfdauer von Zusatzangeboten (im Besonderen bei einer Prüfung durch Externe) wären vorzusehen und nur in Einzelfällen sollte davon abgewichen werden. (TZ 14)

(33) Die Überwachung der Zeitvorgaben wäre – unabhängig von fixen oder flexiblen Prüffristen – jedenfalls sicherzustellen. (TZ 14)

(34) Im Vergabeverfahren wäre für eine vollständige Dokumentation zu sorgen. (TZ 24)

(35) Es wäre für eine vollständige Dokumentation zu sorgen und der Vergabebericht um einen aussagekräftigeren Bericht zur Angebotsprüfung zu ergänzen sowie großes Augenmerk auf die Aufklärungsgespräche zu legen. (TZ 24, 54, 61)

(36) Es wäre darauf hinzuwirken, dass Soll-Ist-Vergleiche regelmäßig, vollständig und mit aussagekräftigen Begründungen erstellt werden. (TZ 55)

(37) Wertgrenzen bei Abrechnungsvereinbarungen wären zu beachten und diese tatsächlich auf geringfügige Änderungen der ausgeschriebenen Leistung zu beschränken; sie wären in der Abrechnung transparent darzustellen. (TZ 56)

(38) Bei der Bemessung des geforderten Mindestumsatzes eines Bieters wäre von einem Verhältnis 1:5 bis 1:2 zwischen Auftragssumme und durchschnittlichem Mindestumsatz auszugehen. (TZ 60)

Land Niederösterreich

(39) Die Prozesse Vergabe, Abrechnung und Leistungsänderung wären grafisch aufzubereiten und darzustellen. (TZ 8)

(40) Das Vier-Augen-Prinzip wäre klar zu regeln und dessen Anwendung sicherzustellen. (TZ 8)

(41) Bei der Prüfung, Bearbeitung und Genehmigung von Leistungsänderungen wäre hinsichtlich der Wertgrenzen nicht zu saldieren. (TZ 15)

(42) Bei der Beauftragung dem Grunde nach wären Wertgrenzen zu beachten und Regelungen zur Bearbeitungsdauer vorzusehen bzw. die Überwachung sicherzustellen; dies wäre in einem Regelwerk zusammenzufassen. (TZ 15)

Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen

(43) Um das vorhandene Know-how im Amt der Niederösterreichischen Landesregierung besser zu nützen, wäre – vor Anordnung der Leistung – außerhalb des mit der Bauabwicklung betrauten Teams über zusätzliche oder geänderte Leistungen mit erheblicher finanzieller Auswirkung zu entscheiden. Als Entscheidungsgremium könnte eine mit erfahrenen Mitarbeitern besetzte Kommission eingerichtet werden. (TZ 65)

(44) Zur Gewährleistung der Vollständigkeit, Einheitlichkeit und Nachvollziehbarkeit wären den Mitarbeitern Arbeitsbehelfe, z.B. in Form von Mustererledigungen, für die Prüfung und Dokumentation der Ausschreibungen, von Zusatzangeboten sowie zur Rechnungsprüfung zur Verfügung zu stellen. Den mit der Bauüberwachung betrauten Mitarbeitern wären alle erforderlichen Informationen zur Kenntnis zu bringen. (TZ 64 bis 66, 68, 69)

(45) Die Schlussrechnung des Bauvorhabens Umfahrung Eichenbrunn wäre nochmals vollständig zu prüfen und Überzahlungen wären zurückzufordern. (TZ 66)

Land Oberösterreich

(46) Der Vergabeprozess sollte abteilungsübergreifend einheitlich geregelt und abgebildet werden. (TZ 9)

(47) Es wäre 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. (TZ 9)

(48) Bei der Prüfung von Teil- und Schlussrechnungen wäre auf das Vier-Augen-Prinzip zu achten. (TZ 9)

(49) Der Prozess der Prüfung von Zusatzangeboten sollte abteilungsübergreifend einheitlich geregelt und dabei das Vier-Augen-Prinzip unabhängig von der Höhe der Forderung sichergestellt werden. (TZ 9)

(50) Prozesse der Vergabe, der Abrechnung und der Prüfung von Zusatzangeboten wären (grafisch) so darzustellen, dass daraus Ablauf, Zuständigkeiten und Prüfinhalte ersichtlich sind. (TZ 9)

(51) Wertgrenzen wären auf funktionaler Ebene festzulegen und zu vereinheitlichen. Zu überprüfen wäre, ob (Zusatz-)Aufträge ab einer entsprechenden Höhe nicht der Genehmigung durch die Abteilungsleiter vorbehalten bleiben sollten. (TZ 16)

(52) Es wären klare Regelungen zur Saldierung zu treffen. (TZ 16)

(53) Bei der Beauftragung dem Grunde nach wären Wertgrenzen zu beachten und Regelungen zur Bearbeitungsdauer vorzusehen bzw. die Überwachung sicherzustellen. Die Regelungen sollten in einem Regelwerk zusammengefasst werden. (TZ 16)

(54) Es wären einheitliche Standards zur Angebotsprüfung festzulegen. (TZ 20)

(55) Insbesondere an den Schnittstellen zwischen Planungs- und Ausschreibungsunterlagen wäre verstärkt auf die Qualitätssicherung zu achten. (TZ 23, 72)

(56) Eine durch den Auftragnehmer verursachte Verschlechterung der Abrechnungsqualität wäre nicht zu akzeptieren. (TZ 73)

(57) Bestrebungen des Auftragnehmers, seine Abrechnungsergebnisse über den Ersatz von nicht kostendeckend angebotenen Leistungen durch alternative und neu kalkulierte zusätzliche Leistungen zu verbessern, wäre effizienter zu verhindern. Bei als zweckmäßig erkannten Ausführungserleichterungen wäre verstärkt auf eine auch für den Auftraggeber angemessene Abgeltung des Vorteils auf Basis des Bauvertrags zu achten. (TZ 23, 74)

(58) Vom Auftragnehmer vorgeschlagene Ausführungsänderungen wären sorgfältiger zu hinterfragen und es wäre jedenfalls auf einer angemessenen Aufteilung der Kostenvorteile zu bestehen; Qualitätsmängel hätten zu entsprechenden Preisabzügen zu führen. (TZ 75)

(59) Alternativen wären vor allem im Hinblick auf das Langzeitverhalten des Bauwerks und späterer Folgekosten für Sanierungen restriktiv zuzulassen. Sie wären nur bei wesentlichen Kostenvorteilen für den Auftraggeber und einer garantiert gleichwertigen Gebrauchstauglichkeit zu genehmigen. (TZ 76)

(60) Über alle wichtigen die vertragliche Leistung betreffenden Tatsachen wäre das Einvernehmen der Vertragspartner zeitnah herzustellen und aus Gründen der Rechtssicherheit zu dokumentieren. Das Berichtswesen sollte möglichst fehlerfrei sein; auf eine entsprechende Qualitätssicherung wäre hinzuwirken. (TZ 77)

(61) Auf die zeitnahe und vollständige Vertragserfüllung der Auftragnehmer wäre zu achten. (TZ 78)

Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen

Land Steiermark

(62) Die Geltung der Dienstanweisung für Auftragserteilungen wäre auch für Zusatzaufträge der Abteilung BauE (Straßenerhaltung und -betrieb) ausdrücklich zu regeln. (TZ 82)

(63) Bei der Angebotsprüfung – insbesondere der Bestbieterermittlung – wäre das Vier-Augen-Prinzip zu beachten und dafür wären entsprechende Regelungen vorzusehen. (TZ 10)

(64) Bei der Prüfung von Teil- und Schlussrechnungen wäre zur Wahrung des Vier-Augen-Prinzips die Fachabteilung einzubinden. (TZ 10)

(65) Bei der Prüfung von Zusatzangeboten sollten Regelungen getroffen werden, welche das Vier-Augen-Prinzip unabhängig von der Höhe der Forderung sicherstellen. (TZ 10)

(66) Im Rahmen des laufenden Projekts zur Optimierung der Projektabwicklung wären Prozesse der Vergabe, der Abrechnung und der Prüfung von Zusatzangeboten klar zu regeln und (grafisch) so darzustellen, dass daraus Ablauf, Zuständigkeiten und Prüfinhalte ersichtlich sind. (TZ 10)

(67) Wertgrenzen wären klar zu regeln – auch bei der Beauftragung dem Grunde nach – und in das Projekt zur Optimierung der Projektabwicklung zu integrieren. Bei der Prüfung, Bearbeitung und Genehmigung von Leistungsänderungen wäre hinsichtlich der Wertgrenzen nicht zu saldieren. (TZ 17)

(68) Es wären Regelungen zur Bearbeitungsdauer vorzusehen bzw. die Überwachung sicherzustellen. Die Regelungen sollten in einem Regelwerk zusammengefasst werden. (TZ 17)

(69) Im Rahmen der Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen wären Verhaltensrichtlinien auszuarbeiten. (TZ 40)

(70) Der Koordination von Aufträgen wäre, um Mehrkosten zu vermeiden, verstärkte Beachtung zu schenken. (TZ 23, 84)

(71) Für die rechtzeitige Beauftragung sowie für eine zeitnahe und stimmige Abrechnung wäre Sorge zu tragen. (TZ 87)

(72) Die Vorlage von Kalkulationsblättern wäre bei Angebotsabgabe zu verlangen. (TZ 88)

(73) Bei der Beauftragung von Zusatzangeboten wären eigene – gegenüber jenen des Hauptauftrags gesonderte – Positionsnummern zu vergeben. (TZ 89)

(74) Es wäre sicherzustellen, dass Leistungen von den Auftraggebervertretern zeitnah geprüft und bestätigt werden. (TZ 90)

(75) Der geschätzte Auftragswert gemäß § 13 Abs. 3 des Bundesvergabegesetzes 2002 wäre zeitnah vor Einleitung eines konkreten Vergabeverfahrens zu bestimmen. (TZ 93)

(76) Die Genehmigungserfordernisse für Abrechnungsvereinbarungen wären an den Bestimmungen für Zusatzaufträge zu orientieren. (TZ 94)

(77) Dem Instrument des Aufklärungsgesprächs wäre mehr Bedeutung beizumessen und für dessen Dokumentation wären definierte Mindestanforderungen festzulegen. (TZ 23, 95)

Stadt Wien

(78) In die grafische Darstellung der Verfahrensanweisungen wären Dienstleistungen einzubeziehen. (TZ 11)

(79) Bei der Prüfung, Bearbeitung und Genehmigung von Leistungsänderungen wäre hinsichtlich der Wertgrenzen nicht zu saldieren. Zudem wären Wertgrenzen auch bei der Beauftragung dem Grunde nach zu beachten. (TZ 18)

(80) Im Bereich der MA 28 wäre dafür Sorge zu tragen, dass der Erfolg der Bemühungen um die Verbesserung der Qualität der Ausschreibungen nach angemessener Zeit überprüft wird. (TZ 23, 98)

(81) Im Bereich der MA 28 wäre dafür Sorge zu tragen, dass sämtliche Anordnungen als Auftraggeber – vor der Leistungserbringung – im Baubuch oder den Aktenvermerken zu den Baubesprechungen dokumentiert werden. (TZ 99)

(82) Es wäre im Bereich der MA 28 dafür Sorge zu tragen, dass mit radierbaren Stiften verfasste Dokumente grundsätzlich nicht anerkannt werden. Um die Nachvollziehbarkeit zu gewährleisten, wäre auf eine vollständige und geordnete Ablage der Bau- und Abrechnungsunterlagen zu achten. (TZ 100)

Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

(83) Feststellungen interner oder externer Kontrollorgane zu einzelnen Projekten wären allen mit der Bauabwicklung betrauten Mitarbeitern in einfacher und übersichtlicher Form zugänglich zu machen. (TZ 100)

(84) Bei der MA 29 wäre dafür Sorge zu tragen, dass Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität der Planung und der Leistungsverzeichnisse in Bauverträgen gesetzt werden. (TZ 23, 103)