

### **Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg**

*bart worden. In derartigen Fixpreisen würden regelmäßig Reserven für Unsicherheiten eingerechnet.*

*(3) Laut Stellungnahme der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. seien in der Finanzierungsvereinbarung internationale Usancen umzusetzen gewesen. Demnach habe der „Sitzstaat“ die Kosten der „Miete kalt“, die internationale Organisation die Betriebskosten zu tragen. Aufgrund der getroffenen Aufgabenverteilung sei das Land Niederösterreich für das Bauvorhaben verantwortlich gewesen und habe in konsequenter Weise auch die Verantwortung für die damit verbundenen Risiken (Kosten-, Zeit- und Qualitätsrisiko) übernommen, weshalb in der Mietpreisberechnung ein Fixpreis zugrunde gelegt worden sei.*

*Einzuräumen sei, dass die Begriffe im Zusammenhang mit der „Erstausstattung“ nicht durchgehend einheitlich verwendet worden seien. Unter den Vertragsparteien Land Niederösterreich und BMI habe stets ein gemeinsames Verständnis über das mit dem Wort „Erstausstattung“ Gemeinte bestanden; dies habe die Projektsteuerung in einem Aktenvermerk festgehalten. Demnach habe es ein Baubudget und ein zusätzliches Erstausstattungsbudget gegeben.*

*Die Vorschreibung der Mieten erfolge entsprechend dem Vertrag, da für die Mietberechnung weder ein über- noch ein unterschrittener Fixbetrag vereinbart worden sei. Das Potenzial für eine Doppelförderung könne daher nicht gegeben sein.*

**12.4** (1) Der RH begrüßte die Absicht des BMI, künftig eine Überwälzung der Risikotragung zu vermeiden.

(2) Der RH hielt gegenüber dem Land Niederösterreich fest, dass er die Aufgabenverteilung zwischen dem Land Niederösterreich und dem BMI nicht kritisierte.

(3) Zum Thema Doppelförderung verwies der RH auf seine Feststellung zur Schnittstelle zwischen „Einrichtung“ und „Ausstattung“. Er wiederholte daher gegenüber dem BMI, dem Land Niederösterreich und der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. seine Empfehlung, durch eine dokumentierte durchgängige, transparente und vollständige Definition der Leistungsinhalte – auch ungeachtet eines gemeinsamen Verständnisses der Vertragsparteien – einer möglichen Doppelförderung von Einrichtung und Erstausstattung entgegenzuwirken.

Mietvertrag

**13.1** Die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. – als alleinige grundbücherliche Eigentümerin des ehemaligen Palais Kaunitz (Vermieterin) –

## Finanzierung

und der Verein zum Aufbau der Internationalen Anti-Korruptionsakademie (errichtet vom BMI, dem BMEIA sowie der Diplomatischen Akademie Wien, Mieter) schlossen am 2. März 2011 einen Mietvertrag ab. Die Präambel des Vertrags hielt fest, dass die Vertragsparteien gemeinsam ein internationales Schulungs- und Forschungszentrum für Antikorruptions-Fragen errichten möchten.

Das Inkrafttreten des auf unbestimmte Zeit abgeschlossenen Mietverhältnisses legten die Vertragsparteien auf den 1. September 2010, der Mieter verzichtete auf die Dauer von 25 Jahren auf das Recht einer Kündigung. Die Vermieterin beschränkte ihr Kündigungsrecht für diesen Zeitraum auf das Vorliegen wichtiger Gründe.

Der Mietvertrag hielt fest, dass das Land Niederösterreich und die Republik Österreich vereinbart haben, während eines Zeitraums von 25 Jahren den Hauptmietzins je zur Hälfte zu tragen. Zu Beginn des Mietverhältnisses lag dieser zinsabhängig bei insgesamt rd. 46.000 EUR je Monat.

Betreffend Betriebskosten legte Punkt VII des Mietvertrags fest, dass diese vom Mieter der Vermieterin zu erstatten sind. Zu Beginn des Mietverhältnisses lagen diese bei rd. 20.000 EUR je Monat und enthielten auch Kosten für Pförtner, Sicherheitspersonal, Aufzug, Hausmeister, Haustechniker etc.

Der Mietvertrag enthielt u.a. die Begriffe Mietzins und Hauptmietzins. Punkt VI (3) legte fest, dass nach Erhalt der jeweiligen Hälftezahlungen von der Republik Österreich und dem Land Niederösterreich durch die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. die Verpflichtung des Mieters zur Bezahlung des Mietzinses für die jeweilige Periode erfüllt sei.

Nachdem gemäß Punkt IV (1) des Mietvertrages der Begriff Mietzins den vom Mieter zu entrichtenden Hauptmietzins plus Nebenkosten plus Betriebskosten umfasst, hätte gemäß Verknüpfung der beiden Textstellen der Mieter keine Verpflichtung gehabt, die Neben- und Betriebskosten selbst zu begleichen. Im Punkt VII bestimmte der Vertrag aber demgegenüber wie oben angeführt, dass diese Kosten vom Mieter selbst zu tragen waren.

- 13.2 Der RH beanstandete, dass der Abschluss des Mietvertrags erst ein halbes Jahr nach Inkrafttreten des Mietverhältnisses erfolgte. Weiters bemängelte er, dass nicht alle Textstellen des Mietvertrags eindeutig und durchgängig ausformuliert waren, was zu Unklarheiten bei der Vertragsauslegung führen könnte. Er empfahl dem BMI und dem Land

### Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

Niederösterreich daher, künftig Verträge vor deren Inkrafttreten abzuschließen und dabei auf eindeutige Formulierungen zu achten.

13.3 (1) *Das BMI sagte zu, die Empfehlung bei zukünftigen Vertragsabschlüssen zu berücksichtigen.*

*(2) Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich sei es bemüht, Verträge ehestmöglich schriftlich auszufertigen. Im gegenständlichen Fall seien jedoch die besonderen Anforderungen und die veränderten Rahmenbedingungen, welche die Ansiedelung einer internationalen Organisation naturgemäß mit sich bringe, zu berücksichtigen. So sei etwa eine gewisse „Vorleistung“ von den beteiligten Institutionen erforderlich gewesen, um eine internationale Organisation in Österreich ansiedeln zu können. Im Rahmen des gegenständlichen Projekts sei es – insbesondere um den Projektlauf nicht weiter zu stören – nicht möglich gewesen, die schriftlichen Ausfertigungen unmittelbar an die getroffenen Einigungen zu koppeln.*

*Im Zuge der Vertragsverhandlungen sei jedoch von den Beteiligten ein Konsens über die wesentlichen Vertragsbedingungen erzielt worden, an die sich alle Beteiligten gehalten hätten. Die Verträge seien daher schon zu einem frühen Zeitpunkt der Projektrealisierung zustande gekommen, allerdings seien die schriftlichen Ausfertigungen erst zu einem späteren Zeitpunkt erfolgt. Die Vertragsparteien würden nicht an der Klarheit der Formulierungen zweifeln. Die ausreichend formulierten Vertragsbedingungen würden einem Fremdvergleich jedenfalls standhalten.*

*(3) Die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. merkte in ihrer Stellungnahme an, dass die Verhandlungen zum Mietvertrag durch den internationalen Bezug geprägt gewesen seien, was zu langwierigen und in englischer Sprache geführten Verhandlungen geführt habe. Sie pflichtete dem RH bei, dass Verträge eine einheitliche Terminologie aufweisen sollten und nahm die Empfehlung des RH zur Kenntnis. Ein zeitlich früherer Abschluss des Mietvertrages sei angestrebt worden, habe aber aufgrund des Ausscheidens von Interpol nicht realisiert werden können.*

13.4 (1) Der RH verwies gegenüber dem Land Niederösterreich auf seine Feststellungen zum Begriff des Mietzinses im Mietvertrag: Die unterschiedlichen Begrifflichkeiten (Mietzins, Hauptmietzins) im Mietvertrag führten sehr wohl zu Unklarheiten bei der Vertragsauslegung. Er bekräftigte daher seine Empfehlung.

## Finanzierung

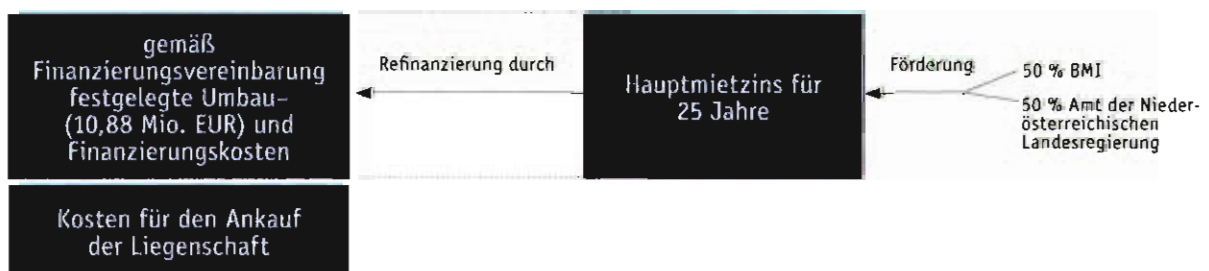
(2) Der RH erwiderte der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H., dass zwischen dem Ausscheiden von Interpol und dem Abschluss des Mietvertrags mehr als ein Jahr lag.

### Herleitung des Hauptmietzinses

14.1 In der Finanzierungsvereinbarung (TZ 12) vereinbarten das BMI und das Land Niederösterreich, dass ab Übergabe des Mietgegenstandes monatlich – von beiden Vertragspartnern zu je 50 % gefördert – ein zinsabhängiger Hauptmietzins zu bezahlen war. Zum Zeitpunkt des Abschlusses lag dieser bei insgesamt rd. 46.000 EUR. Nach Ablauf von 25 Jahren sollte der Hauptmietzins aufgrund der dann eingetretenen Vollamortisation der Umbaukosten neu berechnet werden.

Die Herleitung des Betrags erfolgte unter Ansatz einer Vollamortisation der in der Finanzierungsvereinbarung festgelegten Umbaukosten in Höhe von 10,88 Mio. EUR und von Finanzierungskosten innerhalb eines Zeitraums von 25 Jahren. Zugrunde gelegt hatten die Vertragspartner dabei den 6-Monats-Euribor mit Ausgangsbasis des Wertes am 5. August 2009 in Höhe von 1,133 % pro Jahr zuzüglich eines fixen Aufschlags von 0,8 % pro Jahr und eine monatliche Zahlung im Vorhinein.

Abbildung 2: Herleitung des Hauptmietzinses



Quellen: NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H.; RH

Die Anpassung des Hauptmietzinses wurde mit Monatsbeginn Jänner und Juli jeden Kalenderjahres entsprechend den Änderungen des 6-Monats-Euribor vereinbart.

Zum Zeitpunkt des Bezugs durch die IACA im Herbst 2010 lag der Hauptmietzins bei 18,32 EUR/m<sup>2</sup> Nutzfläche. Der durchschnittliche

### **Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg**

Mietpreis für Büroflächen in Niederösterreich lag lt. Immobilienpreis-  
spiegel der Wirtschaftskammer Österreich im Jahr 2010 bei 5,80 EUR/  
m<sup>2</sup>, die durchschnittliche Miete für Büros mit sehr gutem Nutzwert<sup>6</sup>  
im Bezirk Mödling (zu dem die Standortgemeinde Laxenburg gehört)  
bei 10,50 EUR/m<sup>2</sup>.

- 14.2** Der RH wies darauf hin, dass der Neuberechnung des Hauptmietzinses  
nach Ablauf von 25 Jahren – wegen der bis dahin erwirkten Voll-  
amortisation der Umbaukosten – ein besonderes Augenmerk zu schen-  
ken sein wird. Er empfahl daher dem BMI und dem Land Niederöster-  
reich, die von ihnen zu vertretenden Interessen dabei entsprechend  
wahrzunehmen.

Der RH wies kritisch darauf hin, dass der aus den Umbaukosten abge-  
leitete Hauptmietzins für das Objekt mehr als das Dreifache der durch-  
schnittlichen Miete für Büroflächen in Niederösterreich und 174 % der  
durchschnittlichen Miete für Büros mit sehr gutem Nutzwert im Stand-  
ortbezirk Mödling betrug.

In Anbetracht des hohen Mietpreises für das gegenständliche Objekt,  
des Ausscheidens von Interpol aus dem Projekt (siehe TZ 2 und 5) und  
der nur teilweisen Auslastung des Objekts während der Überprüfung  
des RH (siehe TZ 21) empfahl der RH dem BMI und dem Land Nieder-  
österreich, bei künftigen Ansiedlungen im Aufbau befindlicher Einrich-  
tungen oder Organisationen, bereits im öffentlichen Eigentum befind-  
liche (Büro)-Flächen mit möglichst geringem Adaptierungsbedarf oder  
die Anmietung solcher Flächen – zu ortsüblichen Preisen und kurz-  
fristig kündbar – bevorzugt vorzuschlagen. Damit könnte möglichst  
flexibel und wirtschaftlich auf sich ändernde Umstände während der  
Aufbauphase reagiert werden.

- 14.3** (1) *Laut Stellungnahme nehme das BMI die Empfehlungen des RH auf.*

(2) *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich habe es die Emp-  
fehlung, seine Interessen bei der Neuberechnung des Hauptmietzinses  
nach Ablauf von 25 Jahren entsprechend wahrzunehmen, bereits in der  
abgeschlossenen Finanzierungsvereinbarung umgesetzt. Die Finanzie-  
rungsvereinbarung greife diesen Aspekt insofern auf, als nach Ablauf  
von 25 Jahren – in Anlehnung an einschlägige gesetzliche Bestim-  
mungen des Mietrechtsgesetzes – die Festlegung eines angemessenen  
Bestandszinses geboten ist.*

<sup>6</sup> Zum Beispiel nach modernen Erkenntnissen ausgestatteter und mit flexiblem Grund-  
riss, repräsentativ angelegter Bürobau, der mit technisch zeitgemäßen Einrichtungen  
(z.B. Lift), Parkmöglichkeiten in unmittelbarer Nähe und optimaler Verkehrsanbindung  
versehen ist.



## Finanzierung

*Zur Ansiedelung einer internationalen Organisation reiche es nicht aus, ein „ortsübliches“ Bürogebäude zur Verfügung zu stellen. Internationale Organisationen würden völkerrechtliche und wirtschaftliche Privilegien sowie weltweit hohes Ansehen genießen und seien auch von politischer Relevanz, zumal regelmäßig ein Wettbewerb unter Staaten herrsche, wenn internationale Organisationen angesiedelt werden sollen. Dementsprechend würden diese einen adäquaten Standort für eine repräsentative Außenwirkung benötigen. Darüber hinaus sei im Palais Kaunitz mit der IACA eine Ausbildungsstätte auf universitärem Niveau geplant und realisiert worden. Ein repräsentatives Objekt und entsprechende Adaptierungen seien erforderlich gewesen, um dem universitären Standard gerecht zu werden.*

*(3) Laut Stellungnahme der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. spreche der Mietvertrag an keiner Stelle von einem Preis/m<sup>2</sup>, sondern von einer „Miete“ für das gesamte, in Bestand gegebene „Areal“. Dieses Areal beinhalte nicht nur die vom RH angeführten „Nutzflächen“, sondern auch z.B. die gesamten Außenanlagen. Wie bereits in der Finanzierungsvereinbarung festgehalten, habe der Mietzins nach Ablauf von 25 Jahren „angemessen“ zu sein.*

**14.4** Der RH verwies gegenüber dem Land Niederösterreich auf seine Feststellungen zum Mietzinsniveau sowie zur Teilauslastung des Objekts und unterstrich – im Lichte der Aufbauphase der IACA und des effizienten Einsatzes öffentlicher Mittel – seine Empfehlung. Er verwies weiters auf seine Gegenäußerung in TZ 9, wonach auch das Bestreben, eine internationale Organisation nach Österreich zu bringen, unter dem Gesichtspunkt der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit erfolgen sollte.

## Zahlungsflüsse

**15.1** Die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H.<sup>7</sup> übermittelte die Vorschreibungen betreffend den Hauptmietzins (siehe TZ 13) an das BMI, das Land Niederösterreich und die IACA bzw. den „Verein zum Aufbau der Internationalen Anti-Korruptionsakademie (Freunde der Akademie)“ (ohne Zahlungsaufforderung, sondern mit Hinweis auf die jeweils 50 %ige Förderung des Hauptmietzinses durch das BMI und das Land Niederösterreich).

Vorschreibungen betreffend die mit insgesamt 1 % der Umbaukosten festgelegte jährliche Instandhaltungsrücklage (siehe TZ 12) übermittelte die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. an das BMI und das Land Niederösterreich.

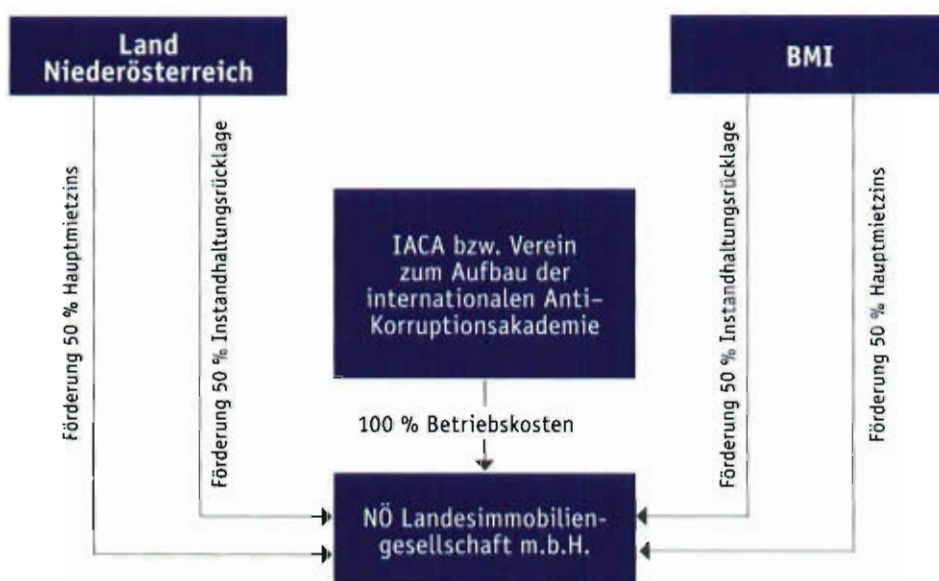
<sup>7</sup> vertreten durch Hypo NÖ Real Consult

### Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

Die Vorschriften betreffend Betriebskosten (siehe TZ 13) richtete die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. an die IACA bzw. den „Verein zum Aufbau der Internationalen Anti-Korruptionsakademie (Freunde der Akademie)“.

Dementsprechend stellten sich die Zahlungsflüsse wie folgt dar:

Abbildung 3: Zahlungsflüsse



Quellen: NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H.; RH

Die ab September 2010 vorgeschriebene Höhe des Hauptmietzins war wegen des vereinbarten Berechnungsmodus (zinsabhängig, Anpassung entsprechend den Änderungen des 6-Monats-Euribor) variabel (siehe TZ 14) und betrug für September 2010 rd. 46.000 EUR, abgeleitet von den Umbaukosten in Höhe von 10,88 Mio. EUR.

Die tatsächlich angefallenen Umbaukosten lagen niedriger. So wies die während der Gebarungsüberprüfung von der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. dem RH übergebene – einen fortgeschrittenen Abrechnungsstand ausweisende – Liste für den Umbau des Objekts Kosten in Höhe von rd. 10,29 Mio. EUR aus.

- 15.2 Der RH hielt kritisch fest, dass – infolge der in der Finanzierungsvereinbarung festgelegten Berechnungsbasis (Umbaukosten von 10,88 Mio. EUR) – der Hauptmietzins angesichts der tatsächlich angefallenen (rd. 0,59 Mio. EUR, rd. 6 %) niedrigeren Umbaukosten überhöht war (siehe TZ 12).

## Finanzierung

Zum Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung zahlten damit das BMI und das Land Niederösterreich an die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. bereits seit mehr als zwei Jahren einen Hauptmietzins, der auf einer – gegenüber den tatsächlich entstandenen Umbaukosten – zu hohen Berechnungsbasis gründete. Der RH verwies auf seine Empfehlungen in TZ 9 bis 14 und empfahl dem BMI und dem Land Niederösterreich, künftig auf derartige Abwicklungsformen zu verzichten.

15.3 (1) *Laut Stellungnahme nehme das BMI die Empfehlung auf.*

*(2) Das Land Niederösterreich wies in seiner Stellungnahme auf die klare Risikoverteilung zwischen ihm und dem BMI beim gegenständlichen Projekt hin. Während das Land Niederösterreich für die bauliche Umsetzung verantwortlich gewesen sei, habe sich das BMI um den bzw. die Nutzer gekümmert. Vor diesem Hintergrund gehe die Berechnung des Mietzinses vertragsgemäß von einem weder über- noch unterschreitbaren Fixpreis der Errichtungskosten aus. Für diese Risikoübernahme seien auch Reserven angesetzt worden, die im Sinne des Projekts zur zusätzlichen Vornahme der Fenstersanierung erst „freigegeben“ worden seien, als eine Kostenüberschreitung zur Gänze auszuschließen gewesen sei.*

*(3) Laut Stellungnahme der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. sei der Mietzins zu keiner Zeit überhöht gewesen. Der RH habe es unterlassen, die Übernahme von mit einem Bauvorhaben verbundenen Risiken zu beachten.*

15.4 Der RH stellte gegenüber der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. unter Hinweis auf die in TZ 12 enthaltenen Feststellungen klar, dass er die Frage der Risikoübernahme überprüfte. Der RH bekräftigte seine Kritik, dass – infolge der in der Finanzierungsvereinbarung festgelegten Berechnungsbasis – der Hauptmietzins angesichts der tatsächlich angefallenen niedrigeren Umbaukosten überhöht war.

## Wahrnehmung der Bauherrnaufgaben

16.1 Der Bauherr NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. übertrug nahezu sämtliche Bauherrnaufgaben mittels eines Baubeauftragungsvertrages an das Land Niederösterreich. Das Land nahm diese Aufgaben durch das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, Abteilung Gebäudeverwaltung (im Folgenden auch: Bauherrnvertreter) selbst bzw. durch damit beauftragte Dritte wahr. Der RH überprüfte die Bauprojektorganisation, die Planung, die Auftragsvergaben, die Abrechnung der Leistungen und den Umgang mit allfälligen Baumängeln.



### Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

- 16.2 Der RH stellte – wie in den nachfolgenden TZ 17 bis 35 näher ausgeführt – in allen überprüften Themenbereichen Mängel oder Verbesserungsmöglichkeiten bei der Wahrnehmung der Bauherrnaufgaben durch das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung fest. Seine Überprüfung der Abrechnung der Leistungen führte noch während seiner Gebarungsüberprüfung zu Rückzahlungen seitens vom Amt der Niederösterreichischen Landesregierung beauftragter Unternehmen.

Die unter TZ 17 bis 35 angeführten Empfehlungen des RH zu den überprüften Themenbereichen sollen dazu beitragen, dass das Land Niederösterreich eine verbesserte Abwicklung künftiger Bauvorhaben sicherstellt.

- 16.3 *Das Land Niederösterreich und die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. wiesen in den einleitenden wortgleichen Teilen ihrer Stellungnahmen darauf hin, dass – aufgrund der Involvierung verschiedener internationaler Partner und Organisationen sowie der von Anfang an angestrebten universitären Ausrichtung – der Abwicklung des Projekts eine erhöhte Komplexität zugekommen wäre, etwa auch aufgrund der damit verbundenen Einbeziehung von Verantwortlichen aus mehreren Rechtskreisen und der damit einhergehenden Mehrsprachlichkeit. Abstimmungen und Entscheidungsfindungen der Projektinvolvierten hätten nicht nach österreichischen Mustern, sondern nur in flexiblen Rahmenbedingungen erarbeitet werden können. Diese Umstände seien bei der Prüfung des letztlich innerhalb des Zeitrahmens und des Budgets gebliebenen Bauprojekts mitzubersichtigen.*

*Die räumliche Etablierung der IACA sei mit den vorhandenen Budgetmitteln errichtet worden; dies aufgrund der stetigen Kontrolle und intensiven Steuerung des Bauvorhabens durch die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H., das Land Niederösterreich und die beauftragten Ingenieurkonsulenten.*

*Der RH habe selbst festgehalten, dass sich das gegenständliche Bauprojekt im Rahmen der dem Niederösterreichischen Landtag vorgelegten Prognosekosten verwirklichen ließ. Hervorzuheben sei, dass selbst nach vollständiger Abrechnung der kürzlich erfolgten Komplettanierung der Fenster sowie sogar unter Berücksichtigung der angeschafften Erstausrüstung das genehmigte Budget nicht überschritten worden sei.*

*Ebenso sei wiederholt zu betonen, dass während der Planungs- und Bauphase eine Valorisierung des Budgets, die aufgrund des Landtagsbeschlusses möglich gewesen wäre, nicht ausgenutzt worden sei. Eine Valorisierung gemäß dem Amtlichen Österreichischen Baukostenindex hätte allein für den Zeitraum 2009 bis 2010 das Budget um mindes-*

## Wahrnehmung der Bauherrnaufgaben

*tens 4 % erhöht. Die vom RH bezifferten Überzahlungen hinsichtlich der Konsulenten Projektmanagement, Generalplanung und Örtliche Bauaufsicht würden hingegen insgesamt 169.000 EUR betragen; dies entspreche etwa 1,55 % des Budgets, die behaupteten Überzahlungen lägen somit deutlich unter der möglichen Budgeterhöhung aufgrund der Valorisierung.*

*Der RH übersehe zudem, dass zu den von ihm bezifferten Überzahlungen Haftungs- und Deckungsrücklässe bestünden und überdies noch nicht alle abgerechneten Forderungen ausbezahlt worden seien. Eine finanzielle Absicherung sei daher, wie bei Bauprojekten in dieser Form üblich, mit der Möglichkeit der Aufrechnung gegeben.*

*Das Land Niederösterreich habe aufgrund der Anmerkungen des RH und aufgrund von Transparenz- und Objektivierungsgründen – zusätzlich zur bereits eingerichteten begleitenden Kontrolle – einen unabhängigen, sachverständigen Prüfenieur zur nochmaligen Prüfung beauftragt. Sofern im Rahmen dieser Überprüfung durch den Prüfenieur tatsächlich Überzahlungen bzw. die Annahme unangemessener Honorarbemessungsgrundlagen gefunden werden sollten, werde das Land Niederösterreich mit den hiervon Betroffenen umgehend in Verhandlungen treten, um die entsprechenden Beträge zurückzuerlangen. Wenn auch ein sehr rascher Abschluss des Prüfverfahrens wegen des Dissenses mit den drei projektbeteiligten Zivilingenieuren nicht wahrscheinlich sei, werde die Nachprüfung voraussichtlich im Jahr 2015 erledigt werden können.*

*Zur weiteren Absicherung seien das Projektmanagement, die Generalplaner sowie die Örtliche Bauaufsicht bereits zur Abgabe von Verjährungsverzichtserklärungen aufgefordert worden.*

*Die Tatsachen, dass das Projekt IACA/Palais Kaunitz innerhalb des vorgegebenen und beschlossenen Budgets sowie – unter Bedachtnahme auf den angepassten Zeitplan aufgrund des unerwarteten Ausstiegs von Interpol, den weder die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. noch das Land Niederösterreich hätten beeinflussen können – innerhalb des geplanten Projektzeitrahmens umgesetzt worden sei, sei vom RH nicht gewürdigt worden. Dieser Umstand sei umso mehr zu beachten, da der eigentliche Umbau trotz Denkmalschutz des Objektes in weniger als einem Jahr abgeschlossen worden sei.*

- 16.4 Der RH erwiderte dem Land Niederösterreich und der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H., dass ungeachtet der Komplexität des Projekts der spätere Nutzer keinen Einfluss auf die Wahrnehmung der Bauherrnaufgaben (wie die Kontrolle der Leistungserfüllung beauftragter



### **Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg**

Konsulenten, siehe TZ 18) durch das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung haben sollte.

Der RH wies betreffend die Überzahlungen darauf hin, dass das Land Niederösterreich um bis zu 18 % überhöhte Honorare gegenüber der Rechnungssumme (siehe TZ 31) anerkannte, während der vereinbarte Deckungsrücklass nur 7 % der Rechnungssumme ausmachte. Im Übrigen bemerkte der RH bezüglich des vom Land Niederösterreich beauftragte Prüferingenieurs, dass seine Kritik betreffend überhöhte Honorare auf den vom RH überprüften Fakten gründete, weswegen die Beauftragung für ihn nicht nachvollziehbar ist.

#### **Projektorganisation**

Baubeauftragungs-  
vertrag

17.1 Die Grundsatzentscheidungen zum Bauprojekt trafen die Niederösterreichische Landesregierung und der Niederösterreichische Landtag. Im Dezember 2006 ermächtigte die Niederösterreichische Landesregierung die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H., das ehemalige Palais Kaunitz zu erwerben und umzubauen (siehe TZ 3 und 4).

Die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. verfügte, mit Ausnahme der beiden Geschäftsführer, die auch leitende Funktionen in zahlreichen anderen Unternehmen wahrnahmen, über keine Mitarbeiter. Wie bei allen von der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. durchgeführten Bauvorhaben wurde auch für das gegenständliche folgende Organisation gewählt:

(1) Die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. als Bauherr schloss mit dem Land Niederösterreich einen Baubeauftragungsvertrag ab. Darin war geregelt, dass das Land Niederösterreich als Baubeauftragter in eigener Verantwortung die mit der schlüsselfertigen Herstellung des Projekts verbundenen Planungen, die Durchführung allfälliger Ausschreibungsverfahren sowie die Koordinierungs- und Bauüberwachungsarbeiten entsprechend den genehmigten Plänen, der Baubeschreibung, den Baubescheiden und den veranschlagten Gesamtinvestitionskosten übernimmt. Für die erbrachten Eigenleistungen konnte das Land Niederösterreich ein Baubetreuungsentgelt in Höhe von 0,4 % der Umbaukosten verrechnen, sofern sie im geplanten Kostenrahmen von 10,99 Mio. EUR (siehe TZ 7) Deckung fanden, somit höchstens 423.000 EUR.

(2) Mit der baukaufmännischen Abwicklung des Projektes war die HYPO NOE Leasing GmbH gegen ein Entgelt von 0,5 % der Umbaukosten (aufgrund einer Zusatzinterpretation zur Grundsatzvereinbarung

## Projektorganisation

betreffend die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. zwischen dem Land Niederösterreich und der NÖ Landesbank–Hypotheckenbank AG beauftragt.

Die Niederösterreichische Landesregierung betraute die Abteilung Gebäudeverwaltung des Amtes der Landesregierung mit der Funktion des Baubeauftragten. Zu ihrer Beratung hinsichtlich der Entscheidungen zur Planung und Ausführung richtete die Landesregierung einen Baubeirat bestehend aus Vertretern des Landes Niederösterreich, des BMI und von Interpol ein.

(3) Zwischen der Geschäftsführung der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H., die als Bauherr fungierte, sowie jener der HYPO NOE Leasing GmbH, der die bauaufmännische Abwicklung des Projekts oblag, bestand Personenidentität und damit eine Doppelfunktion des Geschäftsführers, die ein Risikopotenzial in der Abwicklung des Projekts darstellen konnte.

(4) Die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. teilte dem RH während der Gebarungsüberprüfung mit, dass sie künftig keine Bauvorhaben mehr abwickeln werde, u.a. weil der bis dahin damit verbundene steuerliche Vorteil (die Möglichkeit des Vorsteuerabzuges) mit der Änderung des Umsatzsteuergesetzes 1994 durch das 1. Stabilitätsgesetz 2012 (BGBl. I Nr. 22/2012) weggefallen sei.

**17.2** Der RH kritisierte das oben dargestellte Modell, Bauprojekte des Landes Niederösterreich abzuwickeln, weil solche Konstruktionen auf Basis seiner Prüfungserfahrungen stets das Potenzial boten, die gebotene Transparenz des Gebarungshandelns der öffentlichen Hand und die Einfachheit der Verwaltung zu beeinträchtigen.

**17.3** *Laut Stellungnahme der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. biete jede Organisationsform ein Potenzial für Intransparenz, das sich im vorliegenden Fall nicht verwirklicht habe und daher auch nicht Anlass zur Kritik geben könne.*

**17.4** Der RH entgegnete, dass er Risikopotenzial – wiewohl dieses im überprüften Fall nicht realisiert wurde – im Sinne einer Präventivwirkung kritisch aufzeigte.

Bauprojektorganisation – Aufbauorganisation

**18.1** Mit der Baubeauftragung übertrug die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. nahezu sämtliche Bauherrnaufgaben dem Amt der Niederösterreichischen Landesregierung. Dieses seinerseits vergab die Projektsteuerung und –leitung sowie alle anderen für die Projektab-



Projektorganisation



### Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

wicklung wesentlichen geistigen Dienstleistungen an externe Auftragnehmer (siehe Tabelle 3).

**Tabelle 3: Projektbeteiligte**

**Funktion**

Bauherr	NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H., vertreten durch das Amt der NÖ Landesregierung, Abteilung Gebäudeverwaltung
Baubeirat	Vertreter des Landes NÖ, des BMI und von Interpol
Nutzer	Interpol, vertreten durch das BMI; später IACA bzw. Verein „Friends of the Academy“
Projektsteuerung und -leitung	externer Auftragnehmer
Generalplaner	externer Auftragnehmer
Örtliche Bauaufsicht	externer Auftragnehmer
Konsulenten (z.B. verfahrensrechtliche Begleitung von Vergaben und laufende rechtliche Beratung, diverse Gutachter)	externe Auftragnehmer
Begleitende Kontrolle	externer Auftragnehmer
Bauausführung	externe Auftragnehmer
Behörden	z.B. Bundesdenkmalamt, Marktgemeinde Laxenburg

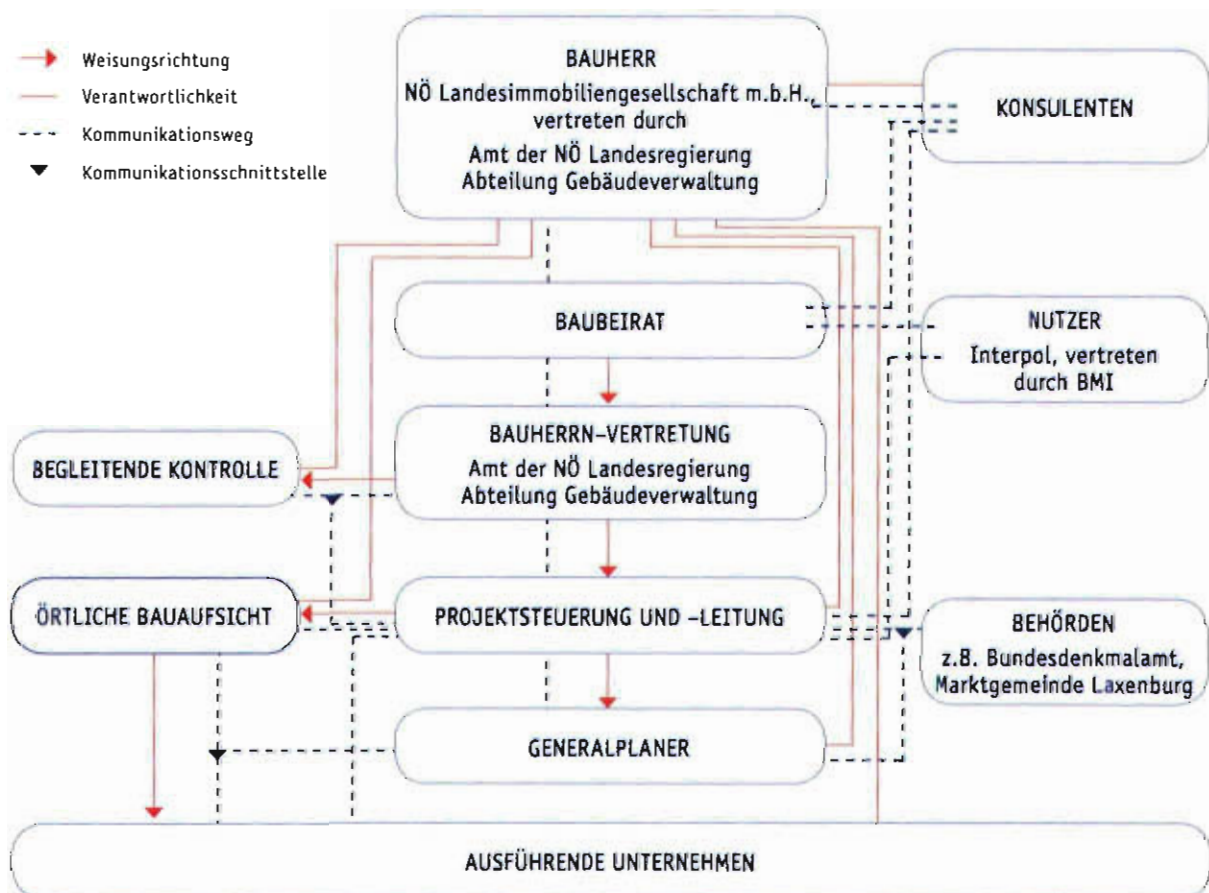
Quellen: Projekthandbuch; Darstellung RH

Beim Vergabeverfahren der Projektsteuerung und -leitung war es ein Zuschlagskriterium, eine entsprechende Projektaufbau und -ablauforganisation für das Bauprojekt – aufbauend auf ein vom Amt der Niederösterreichischen Landesregierung vorgegebenes Grundsatzorganigramm – zu entwickeln. Die vom Auftragnehmer der Projektsteuerung und -leitung entwickelte und umgesetzte Projektaufbauorganisation ist in Abbildung 4 dargestellt.



Projektorganisation

Abbildung 4: Bauprojektorganisation



Quellen: Projekthandbuch; RH

18.2 Der RH kritisierte, dass das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung nahezu sämtliche geistige Dienstleistungen an Dritte vergab. Nach Ansicht des RH wäre das nur in Ausnahmefällen notwendig. Bei wiederkehrend mit Bauprojekten befassten Bauherrn erachtete er es hingegen für zweckmäßiger, Bauhermaufgaben überwiegend selbst wahrzunehmen, um das interne Know-how zu erhalten und weiterzuentwickeln.

Er begründete dies damit, dass es bei fehlenden eigenen qualifizierten Mitarbeitern nahezu unmöglich wird, Vorschläge externer Dienstleister kritisch zu hinterfragen oder deren Leistungserfüllung zu kontrollieren. Der RH verwies dazu auf die unter TZ 19 (im Zusammenhang mit der Qualität des Projekthandbuchs), TZ 28 (im Zusammenhang mit der Festlegung der Preisgleitung) und TZ 34 (im Zusammenhang mit

### Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

der Prüfung der Preisangemessenheit zusätzlicher Leistungen) festgestellten Mängel.

Der RH empfahl daher dem Land Niederösterreich, als wiederkehrend mit der Abwicklung von Bauvorhaben befasstem Bauherrn bzw. Bauherrnvertreter, zumindest die Projektleitung – im Sinne der Honorarleitlinie für Projektleitung der Bundeskammer der Architekten und Ingenieurkonsulenten – mit entsprechend qualifizierten Mitarbeitern zur Gänze selbst wahrzunehmen, um internes Know-how sicherzustellen und zu fördern sowie die Qualität von Bauprojektabwicklungen zu steigern.

**18.3** *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich sei insbesondere aufgrund der internationalen Relevanz und aufgrund des vorgesehenen Nutzers Interpol dieses Projekt auch für das Land ein außergewöhnliches und organisatorisch aufwändiges Projekt gewesen. In diesem Sinne habe sich das Land Niederösterreich entschlossen, das Projektmanagement an einschlägig erfahrene Ingenieurkonsulenten als Experten zu vergeben. Der spätere Auftragnehmer sei in einem Vergabeverfahren mit europaweiter Bekanntmachung nach dem Bestbieterprinzip ausgewählt worden und habe einschlägiges Fachwissen auf seinem Gebiet. Durch die Vergabe dieser Leistungen sei eine professionelle Abwicklung und bestmögliches Know-how gewährleistet worden. Zudem habe das Land Niederösterreich durch die Zusammenarbeit mit den externen Konsulenten und Experten neue Erfahrungswerte für seine eigenen Mitarbeiter generieren können.*

**18.4** Der RH entgegnete dem Land Niederösterreich, dass auch die Vergabe von Leistungen an erfahrene Konsulenten den Bauherrn nicht von seiner Aufgabe entbindet, deren Leistungserfüllung zu überwachen. Er verwies in diesem Zusammenhang auf die von ihm festgestellten Mängel (siehe TZ 18, 28 und 34).

Bauprojektorganisation – Ablauforganisation

**19.1** Die Projektsteuerung und -leitung hatte die Projektorganisation in einem projektspezifisch zu erstellenden Organisations- und Projektanwendungshandbuch festzulegen. Sie stellte darin zur Ablauforganisation ausgewählte Prozesse zur Planung und zur Vergabe von Leistungen sowie den Rechnungslauf als Flussdiagramm dar.

Die Diagramme waren teilweise allgemein und nicht projektspezifisch (Planlauf und -freigaben, Ausschreibung öffentlicher Auftraggeber). Ein Diagramm zur Prüfung und Beauftragung zusätzlicher oder geänderter Leistungen (Nachtragsprüfung) fehlte. Beim Rechnungs-

## Projektorganisation

lauf war hinsichtlich der Rechnungsprüfung kein Vier-Augen-Prinzip vorgesehen.

Die Projektsteuerung und -leitung hatte das Organisations- und Projekthandbuch über die Projektdauer fortzuschreiben. Die letzte Fortschreibung des Projekthandbuches war mit 23. April 2008 datiert, das war rd. 16 Monate vor Baubeginn. So wurden z.B. geänderte Ansprechpartner nicht aktualisiert.

Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung führte auf Anfrage des RH während der Gebarungsüberprüfung ins Treffen, dass aufgrund der Dringlichkeit nach der Projektunterbrechung eine geordnete Fortschreibung unterblieben sei. Ergänzungen wären den Projektbeteiligten in Besprechungen mitgeteilt worden.

Die beim Bauherrnvertreter Amt der Niederösterreichischen Landesregierung verbliebenen Aufgaben waren aus dem Organisations- und Projekthandbuch nicht ersichtlich. Laut Angabe des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung kamen ihm folgende Aufgaben zu:

- Vorbereitung des Projekts und die Vergabe von Leistungen in der Projektvorbereitungsphase,
- Vorbereitung von Beschlüssen der Landesregierung und des Landtages,
- Information der zuständigen Mitglieder der Landesregierung und die Vorbereitung von Öffentlichkeitsarbeit,
- Mitarbeit bei Erstellung des Mietvertrags und der Fördervereinbarung,
- Verhandlungen mit dem Verkäufer der Liegenschaft, dem BMI, dem BMEIA, mit Interpol, dem Verein zum Aufbau der Internationalen Anti-Korruptionsakademie („Friends of the Academy“) und der Marktgemeinde Laxenburg,
- Mitwirkung bei der Planung von Energieeffizienzmaßnahmen,
- Mitwirkung bei Verhandlungen mit dem Bundesdenkmalamt,

**Umbau des Palais Kaunitz für die  
Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg**

- Konfliktmanagement,
- Vorbereitung der Betriebsführung und
- Kontrolle des Projektbudgets.

Die Festlegung der delegierten Leistungen und deren Überwachung und Kontrolle führte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung in der Aufzählung seiner Aufgaben gegenüber dem RH nicht an.

- 19.2** Der RH kritisierte, dass das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung die Festlegung der Ablauforganisation im Organisations- und Projekthandbuch in der beauftragten und erforderlichen Qualität von der Projektsteuerung und -leitung nicht eingefordert hatte. Da wesentliche Prozesse der Ablauforganisation allgemein statt projektspezifisch dargestellt waren oder fehlten und das Organisations- und Projekthandbuch nicht fortgeschrieben wurde, erfüllte es seinen Zweck als zentrales Dokument eines Projektes, um wechselnden Projektmitarbeitern einen raschen Überblick über die Organisation und das Projekt zu geben, nicht.

Er empfahl daher dem Land Niederösterreich, bei künftigen Bauvorhaben die Qualität des Organisations- und Projekthandbuchs sicherzustellen.

Zudem kritisierte der RH, dass das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung als Bauherrnvertreter die Festlegung der delegierten Leistungen sowie deren Überwachung und Kontrolle nur unzureichend wahrnahm, wie die dargestellte unzureichende Qualität des Organisations- und Projekthandbuchs, die widersprüchliche Leistungsdefinition der Begleitenden Kontrolle (siehe TZ 26), unklare Leistungsabgrenzungen und Mehrfachbeauftragungen von Leistungen (siehe TZ 27 und 35) und das Fehlen des Vier-Augen-Prinzips bei der Rechnungsprüfung mit den in TZ 30 bis 34 dargestellten Folgen belegten.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, bei künftigen Bauvorhaben Art und Umfang der delegierten Leistung sorgfältig festzulegen, die von unterschiedlichen Projektbeteiligten zu erbringenden Leistungen klar voneinander abzugrenzen und die Erfüllung der delegierten Leistungsinhalte zu kontrollieren.

- 19.3** *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich wurde bei bereits laufenden bzw. künftigen Projekten die Qualität des Organisations- und Projekthandbuchs, insbesondere hinsichtlich Art, Umfang und qualitativer Ausarbeitung, entsprechend der Projektbedürfnisse eingefordert*

## Projektorganisation

*und auf die Umsetzung besonders geachtet. Zudem würden aktuell die Baudienstleistungsverträge des Landes Niederösterreich auch in diesem Sinne überarbeitet. Die Neufassung beinhaltet auch klare Qualitätsvorgaben in diesem Bereich.*

*Im gegenständlichen Fall seien unzweifelhaft Art und Umfang der delegierten Leistungen festgelegt und auch entsprechend kontrolliert worden. Die Festlegung und Kontrolle habe das Land Niederösterreich wahrgenommen. Dies gehe auch aus den Besprechungsprotokollen hervor. In den neuen Muster-Baudienstleistungsverträgen würden insbesondere Aufgabenverteilung sowie Regelungen zur Transparenz und Nachvollziehbarkeit bestmöglich implementiert.*

19.4 Der RH entgegnete, dass die von ihm festgestellten Mängel im Bereich Leistungsdefinition und -abgrenzung belegen, dass das Land Niederösterreich beim überprüften Bauprojekt die delegierten Leistungen sowie deren Kontrolle nur unzureichend festlegte.

## Projektunterlagen

20.1 Der Austausch und die Verteilung von Projektunterlagen sowie die Projektkommunikation erfolgten während der Projektabwicklung elektronisch über einen von der extern beauftragten Projektsteuerung und -leitung eingerichteten virtuellen Projektraum.

Vom RH im Zuge der Gebarungsüberprüfung vom Bauherrnvertreter Amt der Niederösterreichischen Landesregierung verlangte Unterlagen und Auskünfte wurden nicht direkt vom Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, sondern vom Auftragnehmer der Projektsteuerung und -leitung im virtuellen Projektraum zur Verfügung gestellt. Unter anderem deshalb, weil ehemals mit der Projektsteuerung und -leitung befasste Mitarbeiter nicht mehr bei diesem Unternehmen tätig waren, erhielt der RH Unterlagen teilweise erst deutlich verspätet bzw. unterblieben einzelne Beistellungen gänzlich. Zu fünf Besprechungen (zwei Projektmanagementbesprechungen und drei Sondersitzungen) waren keine Protokolle auffindbar.

Erst am 1. Juli 2013 vervollständigte das BMI Unterlagen und Beantwortungen, die der RH erstmals am 13. März 2013 angefordert hatte. Die Beantwortung der Fragen und die Beistellung von Unterlagen durch das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung erfolgte teilweise zeitnah, einige zugesagte Antworten- und Unterlagenlieferungen erstreckten sich aber über rund sechs Wochen bzw. unterblieben gänzlich.



### Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

20.2 Der RH kritisierte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, weil es vom RH verlangte Projektunterlagen nur unter Zuhilfenahme eines extern Beauftragten zur Verfügung stellen konnte. Er bemängelte zudem, dass er die Projektunterlagen teilweise erst mit erheblicher Verzögerung erhielt und fünf Besprechungsprotokolle sowie weitere Unterlagen fehlten, weil dies den Grundsätzen einer ordnungsgemäßen Dokumentation und Transparenz der Projektabwicklung zuwiderlief.

Der RH beurteilte eine elektronische Ablage sämtlicher Unterlagen – z.B. in einem virtuellen Projektraum wie beim gegenständlichen Projekt – grundsätzlich positiv. Die Ablage wäre jedoch so zu organisieren, dass der Bauherr jederzeit auf den virtuellen Projektraum zugreifen kann, Unterlagen dort vollständig abgelegt und – auch von am Projekt nicht beteiligten Berechtigten – rasch auffindbar sind und sie vor Veränderungen, Löschen und fremdem Zugriff geschützt sind. Auch sollte der Bauherr für spätere Nachforschungen über eine Kopie sämtlicher Unterlagen in einer für ihn lesbaren Form verfügen.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, diese Grundsätze einer elektronischen Dokumentenablage und transparenten Projektabwicklung künftig zu verwirklichen.

20.3 *Das Land Niederösterreich teilte in seiner Stellungnahme mit, dass zur Umsetzung dieser Empfehlung die projektspezifischen Qualitätsanforderungen für die angebotenen virtuellen Projektdatenräume genauer beschrieben würden. Zudem würden die Bediensteten des Landes Niederösterreich geschult und mit der Wartung der Datenräume beauftragt. Durch diese Maßnahmen könne zukünftig der sofortige Zugriff und die Überprüfung der Dokumentation durch Mitarbeiter des Landes Niederösterreich sichergestellt werden.*

## Planung

Nutzeranforderungen 21.1 (1) Die Anforderungen des vorgesehenen Nutzers Interpol hinsichtlich der Adaptierung und Renovierung des ehemaligen Palais Kaunitz waren Teil der Ausschreibungsunterlagen für die Generalplanerleistung. Dieses sogenannte „Needs Assessment“, welches ein Raum- und Funktionsprogramm sowie u.a. Details zu erforderlichen Sanierungsarbeiten, zur Ausstattung der Küche, zum Brandschutz, zur Sicherheit und zur IT-Infrastruktur enthielt, war Grundlage der Planung. Kosten-Nutzen-Überlegungen waren nicht Gegenstand des „Needs Assessment“.

## Planung

Das BMI vertrat in der Bauprojektentwicklung den vorgesehenen Nutzer und nahm an 14 von 25 Bauherrnbesprechungen und diversen Sonderbesprechungen teil. Als Mitglied des Baubeirates gab das BMI u.a. Empfehlungen zur Vergabe von Leistungen gegenüber der Niederösterreichischen Landesregierung ab. Zu wesentlichen Planungsständen holte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung die Zustimmung von Interpol direkt ein.

(2) Als Planungsgrundlage ging Interpol von max. 350 gleichzeitig anwesenden Personen in der Anti-Korruptionsakademie aus. An der Akademie sollten rd. 125 Studierende über 40 Wochen im Jahr (von September bis Mai) studieren und gemeinsam mit zehn Lehrkräften gepflegt werden sowie teilweise ihre Freizeit verbringen. Im zweiten Obergeschoß sollten bis zu rd. 50 Personen wohnen können. Zusätzlich sollte in den Monaten Juni und Juli eine „Summerschool“ stattfinden. Der Umbau wurde gemäß diesen Anforderungen umgesetzt.

(3) Nach dem Ausscheiden von Interpol aus dem Projekt während des laufenden Umbaus gründeten das BMI, das BMEIA und die Diplomatische Akademie Wien im Jänner 2010 den „Verein zum Aufbau der Internationalen Anti-Korruptionsakademie („Friends of the Academy“)“. Anstehende Ausführungsentscheidungen trafen in der Folge das BMI und das BMEIA.

(4) In dem im August 2010 übergebenen Gebäude startete im Februar 2013 der erste zweijährige Lehrgang „Master in Anti-Corruption Studies“ mit 31 Teilnehmenden. Die Lehrgangsteilnehmenden sind maximal sechs bis acht Wochen pro Jahr an der Akademie anwesend und werden in Hotels untergebracht.

Weiters fand die im Jahr 2007 vom BMI initiierte „International Anti-Corruption Summer School“, die bis 2010 jährlich in wechselnden Seminarzentren abgehalten worden war, eine Fortsetzung. Ab dem Jahr 2011 fand die zehn Tage dauernde Veranstaltung als „International Anti-Corruption Summer Academy“ jährlich an der Anti-Korruptionsakademie statt und wurde von jeweils 70 Teilnehmenden besucht. Daneben wurden an der Akademie weitere Kurzveranstaltungen abgehalten. Laut Auskunft der IACA gegenüber dem RH würde neben der Ausbildung der Dialog sowie der Aufbau und die Pflege von Netzwerken im Zusammenhang mit dem Kampf gegen Korruption einen wesentlichen Anteil an den Aktivitäten der IACA ausmachen.

(5) Laut BMEIA soll der Mitarbeiterstand der Akademie von 15 Personen (Stand Februar 2012) langfristig auf 50 bis 60 Mitarbeitende anwachsen.

**Umbau des Palais Kaunitz für die  
Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg**

**Tabelle 4: Nutzeranforderungen**

<b>Betriebskonzept der Interpol</b>	<b>tatsächliche Nutzung durch die IACA zur Zeit der Gebarungsüberprüfung</b>
Lehrbetrieb mit 125 Studenten über 40 Wochen im Jahr (September bis Mai);	Lehrgang „Master in Anti-Corruption Studies“ mit 31 Teilnehmenden, Anwesenheitsdauer sechs bis acht Wochen pro Jahr;
zusätzliche „Summerschool“ im Juni und Juli	zehn Tage dauernde „International Anti-Corruption Summer Academy“ mit 70 Teilnehmenden;  Einzelveranstaltungen;  Dialog sowie Aufbau und Pflege von Netzwerken im Zusammenhang mit dem Kampf gegen Korruption
Wohnen und Freizeit von 50 Studierenden und Lehrenden am „Campus“ Palais Kaunitz	Unterbringung der Teilnehmenden in Hotels
zehn Lehrende	15 bis (langfristig) zwischen 50 und 60 Mitarbeitende

Quellen: Projektunterlagen des BMI und des Landes Niederösterreich

21.2 Der RH stellte kritisch fest, dass Kosten-Nutzen-Überlegungen nicht Bestandteil bei der Festlegung der Nutzeranforderungen waren. Da das BMI und das Land Niederösterreich die Umbaukosten trugen, wäre es ihre Verpflichtung gewesen, Kosten-Nutzen-Überlegungen anzustellen und auf die Anforderungen Interpols an das Gebäude im Sinne der wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung öffentlicher Mittel Einfluss zu nehmen.

Der RH stellte zudem kritisch fest, dass die seinerzeit vom vorgesehenen Nutzer Interpol als Grundlage für den Umbau festgelegten Anforderungen, die weitgehend umgesetzt wurden, mit der Nutzung durch die IACA zur Zeit der Gebarungsüberprüfung durch den RH nicht übereinstimmten.

So wurden die Wohnmöglichkeiten, die eines von drei Geschoßen einnahmen, kaum genutzt und die Unterrichtsräume waren nur teilweise ausgelastet. Dagegen wird es erforderlich sein – sollte der Mitarbeiterstand am Standort Laxenburg wie geplant tatsächlich auf 50 bis 60 Mitarbeitende anwachsen – zusätzliche Büroarbeitsplätze zu schaffen. Das wird neuerlich Investitionen erfordern.

Der RH empfahl dem BMI und dem Land Niederösterreich, künftig die Umsetzung kostenrelevanter Nutzeranforderungen möglichst an vertragliche Bindungen zu knüpfen, um verlorenen Aufwand zu vermeiden.

## Planung

Die Einbindung der vorgesehenen Nutzer in die Planung und Projekt-  
abwicklung durch das Amt der Niederösterreichischen Landesregie-  
rung würdigte der RH positiv.

- 21.3 (1) *Das BMI betonte in seiner Stellungnahme, es sei immer bemüht, adäquate Kosten-Nutzen-Überlegungen anzustellen. Die derzeitige Nutzung durch die IACA könne aufgrund der zum Teil massiv geänderten Rahmenbedingungen zwischen Projektbeginn (und der geplanten Errichtung einer Einrichtung „nur“ als Teil Interpols) und der letztlich erfolgreichen Etablierung einer vollwertigen Internationalen Organisation nicht mit den seinerzeit vom vorgesehenen Nutzer Interpol als Grundlage des Umbaus festgelegten Anforderungen übereinstimmen.*

*Das BMI habe stets auf eine wirtschaftliche und sparsame Mittelverwendung auch betreffend des „Need Assessments“ Interpols nachhaltig Einfluss genommen. So hätten etliche Wünsche Interpols (etwa beschusshemmende Verglasung im gesamten Erd- und ersten Geschoss, Vollklimatisierung im gesamten Gebäude etc.) bereits vor schriftlicher Vorlage des o.a. „Need Assessments“ herausverhandelt werden können. Selbst nach Vorlage des Letzteren und während der Bauphase hätten die Kosten (u.a. durch Streichung diverser Anforderungen) realiter weiter gesenkt werden können (s. dazu u.a. auch TZ 23.1 (4)).*

*(2) Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich habe es sich bei den „Needs Assessments“ um spezielle Anforderungen des geplanten Nutzers Interpol gehandelt. Diese seien an das Land Niederösterreich weitergegeben worden. In diesem Zusammenhang sei erneut zu berücksichtigen, dass es sich beim Projektpartner um eine internationale Organisation gehandelt habe, deren Wünsche und Vorgaben auch umgesetzt worden seien, um deren Standort in Österreich sicherzustellen. Die Sicherstellung des Standortes Österreich und das damit verbundene internationale Renommee wäre ein wesentlicher Teil der Kosten-Nutzen-Überlegungen gewesen. Nach dem unerwarteten Rückzug von Interpol habe sich das Land Niederösterreich entschlossen, im Wesentlichen an den „Needs Assessments“ festzuhalten, um keine unnötigen Mehrkosten zu verursachen, weil bereits – wie bei Großbauvorhaben ab einem bestimmten Termin üblich – ein Planungsstopp verhängt worden sei.*

- 21.4 (1) Der RH wies gegenüber dem BMI darauf hin, dass das „Needs Assessment“, welches dem Generalplanervertrag angeschlossen war, bruchhemmende Beschichtungen an den Fenstern aller drei Geschosse sowie Luftaufbereitungs- und Klimaanlage mit einer Leistung von insgesamt 350 kW vorsah. Der geforderte Spa-Bereich (mit Umkleiden, Toiletten, Duschen und einer Sauna) wurde letztlich in einem neu errichteten freistehenden Gebäude verwirklicht. Der RH konnte allerdings

### Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

nicht nachvollziehen, ob im Vorfeld der Verschriftlichung des „Needs Assessment“ noch höhere Anforderungen seitens der Interpol diskutiert und seitens des BMI herausverhandelt worden waren.

(2) Der RH wies gegenüber dem Land Niederösterreich nochmals darauf hin, dass auch das Bestreben, eine internationale Organisation nach Österreich zu bringen, unter den Gesichtspunkten der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit erfolgen sollte.

(3) Der RH bekräftigte deshalb gegenüber dem BMI und dem Land Niederösterreich seine Empfehlung, künftig die Umsetzung kostenrelevanter Nutzeranforderungen möglichst an vertragliche Bindungen zu knüpfen, um verlorenen Aufwand zu vermeiden.

#### Weitere Planungsgrundlagen

22.1 Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung ließ in der Projektvorbereitungsphase Bestandspläne erstellen, beauftragte ein Raum- und Funktionsprogramm sowie eine Kostenschätzung und holte Gutachten zum Zustand des Mauerwerks, der Decken, der Malereien in den Prunkräumen sowie zur Möglichkeit, Grundwasser zur Gebäudeheizung und -kühlung zu nutzen, ein. Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung führte Vorgespräche mit dem Bauamt Laxenburg, der Landesstelle für Brandverhütung, dem Bundesdenkmalamt und der Bezirkshauptmannschaft Mödling.

22.2 Der RH würdigte positiv, dass das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung in der Projektvorbereitungsphase für eine umfassende Erhebung der Planungsgrundlagen gesorgt hatte. Die Protokolle zur Bauprojektentwicklung enthielten keine Hinweise auf fehlende oder nicht zeitgerecht erhobene Planungsgrundlagen.

#### Umplanungen

23.1 Neben der Weiterentwicklung der Planung vom Vorentwurf bis zur Ausführung – im für die Art des Projektes üblichen Ausmaß – waren folgende wesentliche Umplanungen dokumentiert:

(1) Das Land Niederösterreich ging ursprünglich von Umbaukosten von bis zu 10,00 Mio. EUR aus (Kostenrahmen Stand Februar 2006 zuzüglich Umbau des zweiten Obergeschoßes, siehe TZ 7). Um darin nicht enthaltene Energieeffizienzmaßnahmen zu ermöglichen, stellte das Land Niederösterreich im Februar 2008 laut Protokoll zur Planerbesprechung Nr. 14 zusätzliche Mittel von bis zu 10 % der Umbaukosten in Aussicht. Die Energieeffizienzmaßnahmen waren auch Gegenstand der Sitzungen des Baubeirats. Seitens der Vertreter des BMI war in den Protokollen zu den Baubeiratssitzungen weder eine Zustim-



**Planung**

mung noch ein Widerspruch zur Teilung dieser zusätzlichen Kosten zwischen BMI und Land Niederösterreich dokumentiert. Der Niederösterreichische Landtag genehmigte schließlich im Jänner 2010 Umbaukosten von höchstens 10,99 Mio. EUR.

Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung setzte energieeffizienzsteigernde Maßnahmen um insgesamt rund eine Million EUR um. Dazu gehörten die Dämmung der obersten Geschoßdecke, die Dämmung der Dachschrägen, die thermische Verbesserung der erdbehürten Fußböden im Erdgeschoß, die Erneuerung bzw. Sanierung von Fenstern sowie der Einbau einer CO<sub>2</sub>-neutralen Pellets-Heizungsanlage und einer Solarthermieanlage.

(2) Interpol änderte die Anforderungen hinsichtlich der Ausgestaltung der Betriebsküche und des zweiten Obergeschoßes (Wohngeschoß) gegenüber seinen ursprünglichen Nutzeranforderungen („Needs Assessment“) ab. Nach dem Ausscheiden von Interpol wurde das zweite Obergeschoß auf Wunsch des durch das BMI und BMEIA vertretenen neuen Nutzers IACA erneut umgeplant, um möglichst vielen Studierenden Wohnmöglichkeiten zu bieten. Für die Umplanungen entstanden Mehrkosten von rd. 43.000 EUR beim Generalplanerhonorar.

(3) Wegen einer sich in der Kostenprognose der Projektsteuerung und -leitung abzeichnenden Überschreitung des genehmigten Projektbudgets schlug die Projektsteuerung und -leitung gemeinsam mit dem Generalplaner im Februar 2010 vor, Anforderungen aus dem „Needs Assessment“ von Interpol erneut zu überdenken. Zu diesem Zeitpunkt war Interpol bereits aus dem Projekt ausgeschieden.

Mitarbeiter des BMI und des BMEIA stimmten für den neuen Nutzer IACA dem Entfall von Leistungen im Umfang von rd. 187.000 EUR zu. Zu den entfallenen Leistungen gehörten Sicherheitseinrichtungen (der Sicherheitszaun zum angrenzenden Alten- und Pflegeheim, ein Glastunnel sowie Splitterschutzfolien an den Fenstern) und die Errichtung eines Sportplatzes.

(4) Darüber hinaus überprüften die Projektsteuerung und -leitung und der Generalplaner – auf Drängen des BMI und des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung sowie ihrer Beauftragung entsprechend – die Planung wiederholt nach Einsparungsmöglichkeiten.

So erwog das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung z.B., Fenster und Türen nur in einer Minimalvariante zu sanieren. Die vom Gutachter empfohlene Horizontalabdichtung des durchfeuchteten Mauerwerks beauftragte das Amt der Niederösterreichischen Landesregie-

### Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

zung erst, als die Vergabe von Gewerken zu niedrigeren als den erwarteten Preisen diese Maßnahme innerhalb des Projektbudgets zuließ. Gemäß einer Aufstellung der Projektsteuerung und -leitung wurden weitere Einsparungen vor allem durch den Entfall geplanter Leistungen kleineren Umfangs (z.B. Entfall eines Raumreservierungssystems, Entfall der Schallschutzverkleidung für das Notstromaggregat) erreicht, die in Summe einem Wert von rd. 230.000 EUR entsprachen.

(5) Bei der Übergabe des Gebäudes verlangte der Nutzer IACA (vertreten durch den Verein „Friends of the Academy“) aufgrund des schlechten Zustands der Fenster im ersten Obergeschoß deren Sanierung.

Laut Amt der Niederösterreichischen Landesregierung war während des Umbaus – aufgrund des damaligen Zustands der Fenster und im Hinblick auf das Ziel, das Projektbudget einzuhalten – eine Sanierung vorerst als nicht erforderlich erschienen. Während der Überprüfung durch den RH entschied das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, zumal nun eine größere Kostensicherheit vorlag, dass eine Sanierung der Fenster nachträglich innerhalb des genehmigten Projektbudgets vorgenommen werden könne.

23.2 Der RH verwies kritisch auf die vermeidbaren Mehrkosten von 43.000 EUR infolge der Änderung der Nutzeranforderung hinsichtlich der Ausgestaltung der Betriebsküche und des zweiten Obergeschoßes. Er empfahl dem BMI und dem Land Niederösterreich, die vorgesehenen Nutzer bereits am Projektbeginn auf die Mehrkosten bei späteren Änderungen ihrer Anforderungen hinzuweisen.

Der RH stellte fest, dass sich die Nutzeranforderungen durch den Wechsel des vorgesehenen Nutzers von Interpol zur IACA z.B. hinsichtlich der Sicherheitseinrichtungen änderten. Der RH würdigte positiv, dass die Projektfinanziers, das BMI und das Land Niederösterreich (im Wege des Amts der Landesregierung) ihre Kontrollfunktionen aktiv wahrnahmen, indem sie die Projektkosten durch wiederholte Überprüfung der Planung hinsichtlich des Erfordernisses einzelner Leistungen steuerten.

Er beurteilte es jedoch kritisch, dass das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung auch erwogen hatte, für die Nachhaltigkeit der Sanierung wesentliche Maßnahmen wie die Horizontalabdichtung des durchfeuchteten Mauerwerks oder den Austausch von Fenstern entfallen zu lassen, um das Projektbudget jedenfalls einzuhalten. Für künftige Projekte empfahl der RH dem BMI und dem Land Niederösterreich, Projektbudgets aufgrund einer ausgereiften Planung festzulegen.

## Planung

**23.3** (1) *Laut Stellungnahme des BMI hätten weder das BMI noch das BMEIA die Ausdehnung der Wohn- bzw. Schlafmöglichkeiten für Studierende gewünscht und damit einhergehende Umplanungen (inkl. angeblicher Mehrkosten) veranlasst. In Erinnerung gerufen werde, dass in Summe letztlich Einsparungen von 230.000 EUR (siehe TZ 23.1 (4)) plus 187.000 EUR (siehe TZ 23.1 (3)) erreicht werden konnten.*

*(2) Das Land Niederösterreich stimmte in seiner Stellungnahme der Empfehlung des RH, die vorgesehenen Nutzer bereits am Projektbeginn auf die Mehrkosten bei späteren Änderungen ihrer Anforderungen hinzuweisen, grundsätzlich zu. Das Land Niederösterreich sei jedoch ausschließlich mit bausachverständigen Personen von Interpol in Kontakt gestanden. Eine Einbeziehung des Landes Niederösterreich bei der grundlegenden Erstellung der Wünsche und Vorstellungen Interpols sei nicht erfolgt.*

*Die Empfehlung des RH, Projektbudgets aufgrund einer ausgereiften Planung festzulegen, könne das Land Niederösterreich nicht nachvollziehen. Der RH selbst habe die umfassende Planungsgrundlage in der Projektvorbereitungsphase positiv hervorgehoben.*

*Zudem sei festzuhalten, dass eine Grobkostenschätzung in diesem Verfahrensstadium mit Unsicherheiten behaftet sei. Die Tatsache, dass die Kosten, die zum Zeitpunkt des Landtagsbeschlusses sehr wohl auf einer seriösen Basis gestanden seien, sachgerecht ermittelt worden wären, zeige sich auch daran, dass es zu keiner Budgetüberschreitung gekommen sei. Dem Landtag sei das Projekt erst dann zur Beschlussfassung vorgelegt worden, als eine detaillierte Planung und Kostenschätzung vorhanden gewesen seien. Bis dahin seien sämtliche Tätigkeiten durch Beschlüsse der Landesregierung gedeckt gewesen.*

**23.4** (1) *Der RH entgegnete dem BMI, dass in den Protokollen zur „Abstimmungsbesprechung Nutzer“ vom 5. Mai 2010 und zur „21. PM-Besprechung“ vom 7. Mai 2010 (und somit nach dem Ausscheiden von Interpol) festgehalten ist, dass der neue Nutzer IACA den Generalplaner ersuchte, zu überprüfen, wie möglichst viele Studenten im zweiten Obergeschoß untergebracht werden können. Interpol wollte dort zuvor (in Abänderung zum „Needs Assessment“) kleine Lehrerwohnungen errichten. Letztlich wurden anstatt der vorhandenen Zimmer zwei Zweizimmerwohnungen, 19 Zimmer, zwei Aufenthaltsräume und vier allgemeine Abstellräume eingebaut.*

*Die vom BMI angeführten Einsparungen stellte der RH in seinem Bericht dar und erachtet es der Verpflichtung zur sparsamen, wirtschaftlichen und zweckmäßigen Gebarung entsprechend, wenn zum*



### Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

Erreichen des Projektziels nicht oder nicht mehr erforderliche Leistungen nicht zur Ausführung gelangen.

(2) Der Feststellung des Landes Niederösterreich, dass es zu keiner Budgetüberschreitung gekommen sei, hielt der RH die Ausführungen des Landes Niederösterreich in TZ 15 entgegen, wonach Reserven für die Risikoübernahme durch das Land Niederösterreich angesetzt worden seien. Dies relativiert naturgemäß die Argumentation betreffend die Budgeteinhaltung. Der RH bemerkte gegenüber dem Land Niederösterreich, dass seine Empfehlung, Projektbudgets auf Basis einer ausgereiften Planung festzulegen, präventiv darauf gerichtet war, die Gefährdung der Nachhaltigkeit eines Projekts hintanzuhalten und all-fälligen späteren Mehrkosten vorzubeugen.

#### Auftragsvergaben

Prozess der Vergabe und überprüfte Vergabefälle

24.1 (1) Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung vergab geistige Leistungen in der Projektvorbereitungsphase sowie die Begleitende Kontrolle selbst. Die Vergabeverfahren der Generalplanung sowie der Projektsteuerung und -leitung ließ es von einer Rechtsanwaltskanzlei und einem weiteren Konsulenten (einem immobilienbezogenen Beratungsunternehmen) durchführen. Die Vergabeverfahren zur Örtlichen Bauaufsicht sowie zu den ausführenden Gewerken wickelte als Teil ihres Auftrages die Projektsteuerung und -leitung ab.

(2) Über das vorläufige Ergebnis des Vergabeverfahrens – den Vergabevorschlag – beriet der für das Projekt eingerichtete Baubeirat. Dieser schlug den bestgereihten Bieter zur Vergabe vor. Die Vergabeentscheidung traf letztlich das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung für Aufträge bis 150.000 EUR Auftragssumme. Über Vergaben mit Auftragssummen größer als 150.000 EUR hatte die Landesregierung zu entscheiden.

(3) Über die Vergabe der Örtlichen Bauaufsicht und der fünf Hauptgewerke entschied die Niederösterreichische Landesregierung durch Beschluss erst im Februar 2010 – während des laufenden Umbaus und nach Vorliegen der Grundsatzgenehmigung zum Projekt des Niederösterreichischen Landtages vom 21. Jänner 2010. Die Zuschläge an die Auftragnehmer hatte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung bereits zuvor erteilt, so z.B. für die Örtliche Bauaufsicht am 30. April 2008. Baubeginn war im August 2009 gewesen.



## Auftragsvergaben

(4) Der RH überprüfte die in der Tabelle 5 dargestellten Auftragsvergaben hinsichtlich der Übereinstimmung mit den geltenden Vergabebestimmungen. Darunter waren von der Abteilung Gebäudeverwaltung in der Projektvorbereitungsphase selbst durchgeführte Vergabeverfahren (lfd. Nr. 1 bis 3 der Tabelle 5), die Vergaben der wesentlichen geistigen Leistungen (lfd. Nr. 4 bis 7) und die Vergaben der beiden größten Gewerke (lfd. Nr. 8 und 9). Dem Wert nach entsprachen die überprüften neun von insgesamt rd. 75 Vergabeverfahren 60 % der abgerechneten Umbaukosten.



Umbau des Palais Kaunitz für die  
Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

Tabelle 5: Vom RH überprüfte Auftragsvergaben

Lfd. Nr.	Gegenstand der Vergabe	gewähltes Vergabeverfahren	Verfahrensabwicklung durch	Auftragswert in EUR <sup>1</sup>	Schlussrechnungssumme in EUR <sup>1, 2</sup>
1	Erstellen eines Raum- und Funktionsprogrammes und detaillierte Kostenschätzung	Direktvergabe	Amt der NÖ Landesregierung	27.000	27.000
2	Unterstützende Konsulentenleistung für die Durchführung von Vergabeverfahren	Direktvergabe bzw. Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung mit nur einem Unternehmer (nicht eindeutig zuordenbar)	Amt der NÖ Landesregierung	48.000	48.000
3	Verfahrensrechtliche Begleitung der Vergabe Projektsteuerung und -leitung und Generalplanung sowie laufende rechtliche Beratung	Direktvergabe	Amt der NÖ Landesregierung	- <sup>3</sup>	280.000
4	Begleitende Kontrolle	Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung mit nur einem Unternehmer	Amt der NÖ Landesregierung	95.000	95.000
5	Projektsteuerung und -leitung	Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung	Auftragnehmer der lfd. Nr. 2 und 3	332.000	494.000
6	Generalplanung	Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung	Auftragnehmer der lfd. Nr. 2, 3 und 5 (Verfahrensabschluss)	894.000	1.111.000
7	Örtliche Bauaufsicht	Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung	Auftragnehmer der lfd. Nr. 5 (mit Unterstützung der lfd. Nr. 3)	199.000	245.000 <sup>4</sup>
8	Baumeisterarbeiten	Offenes Verfahren (Oberschwellenbereich)	Auftragnehmer der lfd. Nr. 5 und 6	1.879.000	2.403.000 <sup>5</sup>
9	Heizungs-, Klima-, Lüftungs- und Sanitär- sowie Mess-, Steuer- und Regeltechnik-Arbeiten	Offenes Verfahren (Oberschwellenbereich)	Auftragnehmer der lfd. Nr. 5 und 6	1.477.000	1.603.000
			<b>Summe der überprüften Vergabeverfahren</b>		<b>6.306.000</b>
			Vorläufige Umbaukosten gesamt (vor Skontoabzug) <sup>4</sup>		10.581.000
			Vorläufige Umbaukosten gesamt (nach Skontoabzug) <sup>4</sup>		10.290.000

- 1 Beträge gerundet  
2 vor Skontoabzug  
3 Regieauftrag, für die Teilleistungen „Verfahrensrechtliche Begleitung“ und „Entwurf eines Mietvertrages“ schätzte der Auftragnehmer in seinem Angebot den Auftragswert auf 43.000 EUR.  
4 Stand der Abrechnung vom 15. Mai 2013. Es lag noch keine Schlussabrechnung vor.  
5 inkl. Regierechnungen

Quelle: Amt der NÖ Landesregierung (diverse Auskünfte und Unterlagen zu den Vergabeverfahren; Gesamtinvestitionskostenliste vom 15. Mai 2013)

## Auftragsvergaben

**24.2** Der RH kritisierte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, weil es die Zuschläge für Leistungen erteilte und mit dem Umbau bereits begann noch bevor die entsprechenden Beschlüsse des Landtages und der Landesregierung von Niederösterreich vorlagen. Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, den vorgesehenen Genehmigungsweg für die Vergabe von Leistungen einzuhalten, die Beschlüsse rechtzeitig vor dem geplanten Leistungsbeginn zu erwirken und die Zuschläge zu Vergaben erst danach zu erteilen.

Bei den überprüften Vergabeverfahren des Amts der Niederösterreichischen Landesregierung beanstandete der RH – wie in den nachfolgenden TZ 25 bis 28 näher ausgeführt –

- die Wahl der Vergabeverfahren entgegen den Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes (Ifd. Nr. 2, 3 und 4 lt. Tabelle 5; siehe TZ 25 und 26),
- die Diskrepanz zwischen der Leistungsbeschreibung und dem mitgeteilten Vertragswillen (Ifd. Nr. 4; siehe TZ 26),
- den Umfang externer Konsulentenleistungen für die Abwicklung der Vergabeverfahren und die unzureichende Leistungsabgrenzung zwischen den beauftragten Konsulenten (Ifd. Nr. 5, 6 und 7; siehe TZ 27),
- die fehlende Einforderung aller für die spätere Prüfung von Zusatzangeboten erforderlichen Kalkulationsunterlagen in den Vergabeverfahren (Ifd. Nr. 8 und 9; siehe TZ 28) und
- die nachträgliche Festlegung veränderlicher Preise, die zur überhöhten Abgeltung der Preisgleitung führte (Ifd. Nr. 9; siehe TZ 28).

**24.3** *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich sei sichergestellt gewesen, dass alle vergebenen Leistungen durch Beschlüsse der Niederösterreichischen Landesregierung gedeckt gewesen seien. Im Jahr 2010 habe sich der Niederösterreichische Landtag nach Befassung der Niederösterreichischen Landesregierung mit dem Gesamtprojekt beschäftigt und dem Projekt am 21. Jänner 2010 seine Genehmigung erteilt. Bis zum Zeitpunkt der Genehmigung durch den Niederösterreichischen Landtag sei ein Auszahlungsgrad von vergebenen Leistungen in Höhe von ca. 2,26 Mio. EUR erreicht gewesen. Eine Befassung des Landtags sei ab einem Beschaffungsvolumen von 3,5 Mio. EUR erforderlich.*



Auftragsvergaben



### Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

*Die Befassung des Niederösterreichischen Landtages sei daher rechtzeitig und die Vergabe der Leistungen vor der Genehmigung durch den Landtag sei daher rechtskonform erfolgt. Selbst wenn der Landtag das Projekt nicht genehmigt hätte, wäre grundsätzlich eine Rückabwicklung der bereits eingegangenen Verträge in weiten Teilen möglich gewesen, ohne den Kostenrahmen, wie er von der Niederösterreichischen Landesregierung gewährt wurde, zu überschreiten.*

- 24.4 Der RH entgegnete dem Land Niederösterreich, dass die Niederösterreichische Landesregierung die Errichtungskosten des Bauvorhabens mit rd. 10,99 Mio. EUR beziffert hatte. Dieser Betrag überschritt den für eine notwendige Befassung des Niederösterreichischen Landtags maßgeblichen Wert von 3,50 Mio. EUR. Die Niederösterreichische Landesregierung hätte somit bereits nach Durchführung der Projektentwicklung – und nicht erst während des laufenden Umbaus – die grundsätzliche Genehmigung des Niederösterreichischen Landtags einzuholen gehabt, zumal dieser Träger der Budgethoheit des Landes Niederösterreich ist.

Da das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung im gegenständlichen Fall die Grundsatzgenehmigung des Niederösterreichischen Landtags erst am 21. Jänner 2010 – während des laufenden Umbaus – einholte und die Niederösterreichische Landesregierung über die Vergabe der Örtlichen Bauaufsicht und der fünf Hauptgewerke (deren Auftragswert lag jeweils über den maßgeblichen 150.000 EUR und betrug insgesamt 5,27 Mio. EUR) erst im Februar 2010, um bis zu 21 Monate nach der Zuschlagserteilung entschied, verblieb der RH bei seiner Kritik und Empfehlung.

Vergabe von geistigen Dienstleistungen in der Projektvorbereitungsphase

- 25.1 Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung führte in der Projektvorbereitungsphase Vergabeverfahren über die geistigen Dienstleistungen „Erstellen eines Raum- und Funktionsprogrammes und detaillierte Kostenschätzung“, „Unterstützende Konsulentenleistung für die Durchführung von Vergabeverfahren“ und „Verfahrensrechtliche Begleitung der Vergaben Projektsteuerung und -leitung und Generalplanung sowie laufende rechtliche Beratung“ (lfd. Nr. 1 bis 3 in Tabelle 5) durch. Es fragte dazu bei jeweils einem Unternehmen um eine Preisauskunft an und verhandelte in einem Fall (lfd. Nr. 2) darüber. Die Preisauskünfte lauteten auf 27.000 EUR (lfd. Nr. 1, Pauschale), rd. 48.000 EUR (lfd. Nr. 2, Pauschale) und 43.000 EUR (lfd. Nr. 3, Schätzung ohne laufende rechtliche Beratung, Abrechnung nach tatsächlichem Aufwand zu den angebotenen Honorarsätzen). Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung vergab die Leistungen zu den angebotenen Konditionen an das jeweils angefragte Unternehmen.

## Auftragsvergaben

Gemäß dem Bundesvergabegesetz 2006 in der damals gültigen Fassung war eine Direktvergabe nur zulässig, wenn der geschätzte Auftragswert 40.000 EUR nicht erreichte (BVergG 2006 § 41 Abs. 2 Z 1 bzw. § 141 Abs. 3). Die Vergabe von geistigen Dienstleistungen in einem Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung mit nur einem Unternehmer war zulässig, sofern die Durchführung eines wirtschaftlichen Wettbewerbes aufgrund der Kosten des Beschaffungsvorgangs für den Auftraggeber wirtschaftlich nicht vertretbar war und der geschätzte Auftragswert 105.500 EUR nicht erreichte (BVergG 2006 § 38 Abs. 3 bzw. § 141 Abs. 3).

Die Abteilung Gebäudeverwaltung des Amts der Niederösterreichischen Landesregierung teilte dem RH im Zuge der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle mit, dass sie in ihrem Wirkungsbereich seit 2012 bei allen Dienstleistungsaufträgen mit einem Honorar zwischen 10.000 EUR und der Direktvergabegrenze ein wettbewerbsähnliches Verfahren unter zumindest drei geladenen Bietern mit Bestbieterprinzip, Anhörung einer Auswahlkommission und Protokollierung der Sitzung dieser Auswahlkommission durchführe. Die Beschaffung sei Bestandteil einer umfassenden, in Ausarbeitung befindlichen Compliance-Vorschrift der Abteilung, die Anfang des Jahres 2014 in Kraft treten solle.

- 25.2 Der RH kritisierte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, weil es die beiden geistigen Dienstleistungen „Unterstützende Konsulentenleistung für die Durchführung von Vergabeverfahren“ und „Verfahrensrechtliche Begleitung der Vergaben Projektsteuerung und -leitung und Generalplanung sowie laufende rechtliche Beratung“ entgegen den Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes 2006 direkt oder in einem Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung mit nur einem Unternehmer vergab.

In beiden Fällen überschritt der Auftragswert die Direktvergabegrenze. Der Ausnahmetatbestand für die Zulässigkeit eines Verhandlungsverfahrens ohne vorherige Bekanntmachung mit nur einem Unternehmer, wonach die Durchführung eines wirtschaftlichen Wettbewerbes aufgrund der Kosten des Beschaffungsvorganges für den Auftraggeber wirtschaftlich nicht vertretbar war, traf nach Ansicht des RH nicht zu. Diese Sichtweise wird auch durch die seit 2012 in der Abteilung Gebäudeverwaltung des Amts der Niederösterreichischen Landesregierung gelebte Praxis bei der Vergabe von Dienstleistungen unterstützt, bereits ab einem geschätzten Auftragswert von 10.000 EUR ein wettbewerbsähnliches Verfahren unter zumindest drei geladenen Bietern durchzuführen.



### Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

Der RH sah die ab 2012 gewählte Vorgangsweise positiv und empfahl dem Land Niederösterreich, entsprechende Regelungen – wie für die Compliance-Vorschrift der Abteilung Gebäudeverwaltung des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung vorgesehen – für seinen gesamten Wirkungsbereich einheitlich festzulegen. Der RH vertrat weiters die Ansicht, dass auch bei Direktvergaben grundsätzlich mehrere Preisauskünfte einzuholen wären, um den Prinzipien der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu genügen.

- 25.3 *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich werde es prüfen, inwieweit die genannte Compliance-Vorschrift zur Vergabe von Dienstleistungsaufträgen auch für andere Dienststellen des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung geeignet sei.*

*Das Land Niederösterreich versuche regelmäßig bei Direktvergaben mehrere Preisauskünfte einzuholen, um den Prinzipien der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu entsprechen. Die für das Projekt eingeholten Preisauskünfte für die abgefragten geistigen Dienstleistungen erschienen dem Land Niederösterreich angemessen. Festzuhalten sei, dass das Bundesvergabegesetz 2006 keine Verpflichtung enthalte, bei Direktvergaben mehrere Preisauskünfte einzuholen.*

- 25.4 Der RH entgegnete dem Land Niederösterreich, dass bei den überprüften geistigen Dienstleistungen nur jeweils eine Preisauskunft eingeholt wurde, obwohl in zwei Fällen der Auftragswert die Direktvergabegrenze überschritt. Der RH bekräftigte deshalb seine Kritik und betonte seine Empfehlung betreffend die Einholung von Preisauskünften.

Vergabe der Begleitenden Kontrolle

- 26.1 Das Vergabeverfahren für die Begleitende Kontrolle führte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung selbst durch. Es holte bei einem Unternehmen eine Preisauskunft ein. Das Unternehmen bot die Grundleistung für alle Projektphasen gemäß der Honorarordnung für Begleitende Kontrolle der Bundeskammer der Architekten und Ingenieurkonsulenten um 99.000 EUR an. Nach einem Verhandlungsgespräch erteilte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung den Auftrag im Sinne des Angebots um 95.000 EUR an das angefragte Unternehmen. Die dem Angebot zugrundeliegende Honorarordnung wies für die angebotene Leistung ein Honorar von rd. 175.000 EUR bis rd. 199.000 EUR aus.

Tatsächlich erbrachte der Auftragnehmer aber nicht die schriftlich angebotene und beauftragte Leistung (Grundleistung für alle Projektphasen gemäß Honorarordnung), sondern lediglich anlassbezogene Prüf-, Kontroll- und Beratungsleistungen. So erstellte die Beglei-



## Auftragsvergaben

tende Kontrolle weder periodische Berichte über ihre Tätigkeit, noch waren stichprobenartige Kontrollen der Leistungsbeschreibungen und Mengenermittlungen oder der Rechnungen und Zahlungsanweisungen dokumentiert.

Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung teilte dem RH anlässlich der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle mit, dass eine anlassbezogene begleitende Kontrolle – wie tatsächlich erbracht – geplant und auch beim späteren Auftragnehmer mündlich angefragt worden wäre, dies aber irrtümlich im Angebotsschreiben unerwähnt geblieben sei. Das beiderseitige Vertragsverständnis habe es trotz der deutlichen Projektzeitverlängerung ermöglicht, dass das Honorar unverändert blieb.

- 26.2** Der RH kritisierte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, weil es die Leistung der Begleitenden Kontrolle unzulässigerweise in einem Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung mit nur einem Bieter vergab. Er kritisierte weiters, dass es die Erfüllung der schriftlich beauftragten Leistung nicht einforderte. Damit verzichtete das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung auf eine durchgängige Qualitätssicherung bei der Projektabwicklung. Das ermöglichte u.a. die vom RH aufgezeigten Mängel bei der Bauprojektorganisation, den Auftragsvergaben und der Abrechnung der Leistungen (siehe TZ 19, 28, 30 und 32 bis 34).

Eine sachkundige Schätzung des Auftragswerts für die schriftlich beauftragte Leistung hätte auch unter Berücksichtigung marktüblicher Abschläge ein Honorar größer 105.500 EUR – dem Grenzwert für die Zulässigkeit eines Verhandlungsverfahrens ohne vorherige Bekanntmachung mit nur einem Bieter – ergeben. Zudem traf nach Ansicht des RH der Ausnahmetatbestand für die Zulässigkeit dieses Vergabeverfahrens nicht zu.

Diese Sichtweise wird auch durch die seit 2012 in der Abteilung Gebäudeverwaltung des Amts der Niederösterreichischen Landesregierung gelebte Praxis bei der Vergabe von Dienstleistungen unterstützt, bereits ab einem geschätzten Auftragswert von 10.000 EUR ein wettbewerbsähnliches Verfahren unter zumindest drei geladenen Bietern durchzuführen (siehe TZ 25). Unter Hinweis auf die TZ 25 empfahl der RH dem Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, künftig die Vergabebestimmungen strikt einzuhalten.

Der RH konnte den vom Amt der Niederösterreichischen Landesregierung monierten Irrtum im Angebotsschreiben des späteren Auftragnehmers nicht nachvollziehen. Er vertrat dazu die Auffassung, dass

### Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung die Möglichkeit und Verpflichtung gehabt hätte, einen allfälligen Irrtum im Protokoll zum Verhandlungsgespräch bzw. im Auftragsschreiben richtigzustellen. Der RH empfahl dem Land Niederösterreich künftig sicherzustellen, dass der tatsächliche Vertragswille jedenfalls mit den schriftlichen Festlegungen übereinstimmt.

Weiters gab der RH zu bedenken, dass anlassbezogene Prüf-, Kontroll- und Beratungsleistungen ohne weitere Leistungsdefinition für den späteren Auftragnehmer nicht kalkulierbar und der Grad der Leistungserfüllung für das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung nicht überprüfbar gewesen wäre. Bei der Leistungsbeschreibung wäre seitens des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung künftig sicherzustellen, dass der Grad der Leistungserfüllung überprüft werden kann.

- 26.3 *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich sei es stets bemüht, sämtliche vergaberechtlichen Bestimmungen einzuhalten. Das Land Niederösterreich binde sich seit dem Jahr 2012 an eine interne Compliance-Vorschrift, wonach bei allen Dienstleistungsaufträgen mit einem Honorar zwischen 10.000 EUR und der Direktvergabegrenze nach der jeweils geltenden Schwellenwertverordnung ein wettbewerbsähnliches Verfahren mit zumindest drei geladenen Bietern mit dem Bestbieterprinzip, Anhörung einer Auswahlkommission und Protokollierung der Sitzung dieser Auswahlkommission durchgeführt werde.*

*Die Vergabe von Leistungen im Wege eines Verhandlungsverfahrens mit nur einem Bieter habe das Land Niederösterreich im Rahmen der Vorgaben des § 38 Abs. 2 des Bundesvergabegesetzes 2006 durchgeführt. In den betroffenen Verfahren seien die Schwellenwerte nie überschritten worden. Zudem sei aufgrund der jeweiligen Eigenart der Leistungen mit hohen Aufwendungen zu rechnen und eine wirtschaftliche Vertretbarkeit nach Abwägung aller Aspekte nicht gegeben gewesen. Vergleiche der Kosten der Abwicklung von regulären Verfahren mit den Kosten, welche im Rahmen der Verfahren nach § 38 Abs. 3 des Bundesvergabegesetzes 2006 angefallen seien, hätten dies auch bestätigt. Eine wirtschaftliche Relation sei somit nicht gegeben gewesen.*

*Hinsichtlich des tatsächlichen Vertragswillens habe es im gegenständlichen Fall einen Konsens gegeben, allerdings seien teilweise mündlich vereinbarte Änderungen schriftlich nicht abgebildet worden. Das Land Niederösterreich werde dies zukünftig im Sinne der Empfehlung sicherstellen und im Fall einer nachträglichen Ergänzung oder Anpassung entsprechende Vertragspräzisierungen auch schriftlich vornehmen. Die Umsetzung dieser Empfehlung erfolge mit der Neufassung der Bau- und Dienstleistungsverträge. Diese werde auch hinsichtlich einer exakteren*

## Auftragsvergaben

*Leistungsdefinition, Nachvollziehbarkeit und Klarstellung der Schnittstellen überarbeitet und neu gefasst. Die neuen und verbesserten Verträge würden ab Herbst 2014 zur Anwendung kommen.*

Vergabe der Projektsteuerung und -leitung, der Generalplanung und der Örtlichen Bauaufsicht

**26.4** Der RH entgegnete dem Land Niederösterreich, dass ein Vergleich der Verfahrenskosten allein nicht geeignet ist, um die Wirtschaftlichkeit eines vereinfachten Vergabeverfahrens zu belegen, weil der Vorteil geringerer Verfahrenskosten durch höhere Preise (aufgrund des eingeschränkten oder fehlenden Wettbewerbs) in einen Nachteil gewendet werden kann. Zudem könnte das Land Niederösterreich die Verfahrenskosten senken, wenn es auf externe Dienstleister bei der Vergabe von Leistungen verzichtet (siehe TZ 27).

**27.1** Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung führte die Vergabeverfahren für die Projektsteuerung und -leitung und die Generalplanung nicht selbst durch, sondern beauftragte für die Abwicklung der Vergabeverfahren jeweils ein Beratungsunternehmen (Ifd. Nr. 1 in Tabelle 6) und eine Rechtsanwaltskanzlei (Ifd. Nr. 2). Zusätzlich war die Projektsteuerung und -leitung (Ifd. Nr. 3) damit beauftragt, das zum Zeitpunkt ihrer Beauftragung bereits laufende Vergabeverfahren über die Generalplanung abzuschließen.

Die Abteilung Gebäudeverwaltung des Amts der Niederösterreichischen Landesregierung teilte dem RH anlässlich der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle mit, dass sie sich bei der Vergabe von Dienstleistungsaufträgen nach dem Bestbieterprinzip häufig eines spezialisierten Rechtsanwalts als Verfahrensbetreuer bediene. Für die Betreuung der beiden gegenständlichen Vergabeverfahren entstanden die in Tabelle 6 dargestellten Kosten von insgesamt mindestens 98.000 EUR. Bezogen auf die Auftragssummen der vergebenen Aufträge entsprach das einem Anteil von 15,3 % (Projektsteuerung und -leitung) bzw. 5,3 % (Generalplanung).



Auftragsvergaben


**Umbau des Palais Kaunitz für die  
Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg**
**Tabelle 6: Kosten für die Abwicklung der Vergabeverfahren „Projektsteuerung und –leitung“ und „Generalplanung“**

Lfd. Nr.		Anteiliges Honorar für die Abwicklung des Vergabeverfahrens in EUR		
		„Projektsteuerung und –leitung“	„Generalplanung“	Summe
1	unterstützende Konsulentenleistung für die Durchführung von Vergabeverfahren	21.000	27.000	48.000
2	Verfahrensrechtliche Begleitung der Vergabe Projektsteuerung und –leitung und Generalplanung sowie laufende rechtliche Beratung	30.000	21.000	50.000
3	Projektleitung und –steuerung	-	n.b.	n.b.
	<b>Summe anteilige Honorare</b>	<b>51.000</b>	<b>&gt; 47.000</b>	<b>&gt; 98.000</b>
	Auftragswert der vergebenen Leistung	332.000	894.000	1.225.000
	Verhältnis „Summe anteilige Honorare“ zu „Auftragswert der vergebenen Leistung“ in %	15,3	> 5,3	> 8,0

Rundungsdifferenzen möglich

n.b. nicht bezifferbar

Quelle: Projektunterlagen des Landes NÖ

Das Vergabeverfahren der Örtlichen Bauaufsicht führte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung ebenfalls nicht selbst durch, weil „die Erstellung der Leistungsbilder für die benötigten Konsulenten“ und „die Vorbereitung der Beauftragung“ – wie der Abschluss des Vergabeverfahrens Generalplanung – Teil des Auftrags Projektsteuerung und –leitung war.

Die Projektsteuerung und –leitung wickelte das Vergabeverfahren Örtliche Bauaufsicht jedoch nicht alleine ab, sondern beauftragte zu ihrer Unterstützung jene Rechtsanwaltskanzlei gegen ein Honorar von 25.000 EUR, die zuvor die Vergabeverfahren Projektsteuerung und –leitung und Generalplanung betreut hatte. Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung gab gegenüber dem RH im Zuge der Gebirgsüberprüfung an Ort und Stelle die rechtliche Verfahrensbetreuung beim Vergabeverfahren Örtliche Bauaufsicht als einen von mehreren Gründen für die Honorarerhöhung der Projektsteuerung und –leitung um rd. 54.000 EUR an, der es im „Zahlungsplan 2“<sup>B</sup> zustimmte.

<sup>B</sup> Die Vertragspartner vereinbarten die Auszahlung des Honorars in Teilbeträgen. Die angeführten Summen stellen die Summe der Teilbeträge dar.

## Auftragsvergaben

27.2 Der RH kritisierte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, weil es jeweils bis zu drei Konsulenten um zumindest rd. 98.000 EUR mit der Abwicklung der Vergabeverfahren Generalplanerleistung, Projektsteuerung und -leitung und Örtliche Bauaufsicht beauftragt hatte. Der RH erachtete den Aufwand von bis zu 15,3 % des Auftragswertes für die Abwicklung der Vergabeverfahren als zu hoch. Weiters vermisste der RH eine klare Leistungsabgrenzung zwischen den für die Vergabeverfahren beigezogenen Konsulenten, so dass nicht auszuschließen war, dass Leistungen mehrfach abgegolten wurden.

Zur Beiziehung einer Rechtsanwaltskanzlei beim Vergabeverfahren Örtliche Bauaufsicht durch die Projektleitung und -steuerung merkte der RH an, dass eine Projektsteuerung und -leitung grundsätzlich in der Lage sein sollte, ein solches Vergabeverfahren ohne zusätzliche rechtliche Verfahrensbetreuung entsprechend den geltenden Vergabebestimmungen durchzuführen und ein Anspruch der Projektsteuerung und -leitung auf rechtliche Unterstützung aus dem Leistungsvertrag nicht hervorging.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, Vergabeverfahren künftig selbst durchzuführen. Da es wiederkehrend Bauprojekte abwickelte, sah er die Vergabe der dazu erforderlichen Leistungen als eine ihrer wesentlichen Aufgaben an. Auf externe Beratungsleistungen sollte in so geringem Umfang wie möglich und allenfalls zur Lösung von Spezialfragen zurückgegriffen werden.

27.3 *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich werde die Durchführung von Vergabeverfahren im Bereich der Bau- und Lieferaufträge im Wesentlichen ohne externe Rechtsberatung organisiert, zumal in diesen Bereichen das Billigstbieterprinzip gelte. Bei der Durchführung von Vergabeverfahren im Dienstleistungsbereich hingegen werde das Bestbieterprinzip angewendet; diese wesentlich anspruchsvollere Vorgabe bringe es – in Kombination mit dem kompetitiven Markt und den laufenden Gesetzesänderungen – mit sich, dass die Heranziehung einer externen Verfahrensbetreuung zweckmäßig sei.*

27.4 In Anbetracht der stetigen Wiederkehr der Abwicklung von Bauprojekten unter Anwendung des Bestbieterprinzips bei der Vergabe von Dienstleistungen (z.B. für die Vergabe von Planungsleistungen, der Projektsteuerung oder der Örtlichen Bauaufsicht) sollte es dem Land Niederösterreich nach Ansicht des RH möglich sein, die entsprechenden Bestimmungen ohne externe Rechtsberatung – abgesehen von Spezialfragen – richtig anzuwenden.





Auftragsvergaben



## Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

Vergabe der Bau-  
meisterarbeiten und  
der HKLS- und MSR-  
Arbeiten

**28.1** Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung beauftragte den Generalplaner und die Projektsteuerung und -leitung mit der Durchführung der Vergabeverfahren für sämtliche ausführenden Gewerke bis zur Unterschriftsreife. Die beiden Auftragnehmer führten daher auch die Vergabeverfahren zu den Gewerken Baumeisterarbeiten und den Heizungs-, Klima-, Lüftungs- und Sanitär- sowie Mess-, Steuer- und Regeltechnik-Arbeiten (HKLS- und MSR-Arbeiten) durch.

Bei beiden Gewerken war mit der Abgabe des Angebotes nur ein Kalkulationsblatt<sup>9</sup> K3 (Nachweis der Kalkulation der Löhne und Gehälter) vorzulegen. Kalkulationsblätter K7 (Preisermittlung der Einheitspreise) für im Hauptangebot enthaltene Leistungen wurden teilweise später, im Zuge der Prüfung von Preisen zusätzlicher oder geänderter Leistungen („Nachtragsprüfung“) eingefordert.

Bei beiden Gewerken waren Festpreise vereinbart und der geplante Ausführungszeitraum mit Oktober 2008 bis September 2009 festgelegt. Da sich der Baubeginn aufgrund der Projektunterbrechung (siehe TZ 2) auf August 2009 verschob, änderte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung im Zuschlagsschreiben der HKLS- und MSR-Arbeiten die Preisart auf veränderliche Preise mit Preisstichtag 29. Juli 2008 (dem Ende der Angebotsfrist) ab. Die ÖNORM B 2110, die Vertragsbestandteil war, sah für diesen Fall hingegen vor, dass – wenn aus den Vertragsbestandteilen keine sachlich zutreffende Preisbasis für die Umrechnung ermittelt werden kann – als Preisbasis die Mitte des Zeitraumes zwischen dem Ende der Angebotsfrist und dem vertraglichen Fertigstellungstermin anzusetzen ist. Das wäre der 25. Jänner 2009 gewesen.

Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung führte gegenüber dem RH im Zuge der Gebarungsüberprüfung an, dass die vereinbarte Preisbasis das Ergebnis von Verhandlungen gewesen sei, um den späteren Auftragnehmer der HKLS- und MSR-Arbeiten davon abzuhalten, sein Angebot zurückzuziehen. Dazu wäre er wegen der durch die Projektunterbrechung verzögerten Zuschlagserteilung berechtigt gewesen.

**28.2** Der RH kritisierte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, weil es im Wege seiner mit der Vergabeabwicklung Beauftragten mit der Angebotsabgabe nur das K3-Blatt einforderte. Er empfahl dem Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, sich künftig vor der Zuschlagserteilung alle Kalkulationsblätter, insbesondere die Preiser-

<sup>9</sup> Die Kalkulationsblätter gemäß ÖNORM B 2061 „Preisermittlung für Bauleistungen“ sind Grundlage und Nachweis für die Kalkulation der Einheitspreise: K3 – Mittellohnpreis, Regielohnpreis, Gehaltspreis; K4 – Materialpreise; K6 – Gerätepreise; K6a – Gerätepreise (Ergänzung); K7 – Preisermittlung.

## Auftragsvergaben

mittlung (K7-Blätter) zu sämtlichen Positionen im Leistungsverzeichnis vorlegen zu lassen. Er begründete dies damit, dass eine Manipulation, wie die Änderung der Kalkulationsansätze, nicht ausgeschlossen werden kann, wenn die für eine ordnungsgemäße, zweckmäßige und wirtschaftliche Prüfung von Zusatzangeboten erforderlichen Kalkulationsblätter erst später eingefordert werden.

Weiters kritisierte der RH das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung wegen der geänderten Festlegungen zur Preisart im Zuschlagsschreiben der HKLS- und MSR-Arbeiten. Die Ahänderung der Preisart von Festpreisen zu veränderlichen Preisen aufgrund der vom Auftraggeber verschuldeten Änderung des Ausführungszeitraums war grundsätzlich gerechtfertigt. Mit der im Zuschlagsschreiben erfolgten Festlegung des Preisstichtags auf ein Datum vor dem ursprünglich geplanten Ausführungszeitraum wich das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung jedoch von der als Vertragsbestandteil vereinbarten ÖNORM B 2110 ab und verstieß gegen den im Bundesvergabegesetz festgelegten Grundsatz der Gleichbehandlung der Bieter.

Dem Auftragnehmer wurde die Preisgleitung dadurch – in geschätzter Höhe von rd. 40.000 EUR – überhöht abgegolten, weil er die Preisgleitung für den ursprünglich geplanten Ausführungszeitraum in seine angebotenen Festpreise einzurechnen hatte. Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, den Preisstichtag auf das vertraglich vereinbarte Datum zu berichtigen und die Überzahlung vom Auftragnehmer der HKLS- und MSR-Arbeiten im Verhandlungsweg zurückzufordern.

- 28.3** *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich würden K7 Kalkulationsblätter in jedem Projekt eingefordert. Der Umstand, dass diese im gegenständlichen Fall nicht mehr auffindbar gewesen seien, sei offensichtlich einem einmaligen Versehen zuzuschreiben.*

*Hinsichtlich der überhöhten Abgeltung der Preisgleitung zugunsten des Auftragnehmers der HKLS- und MSR-Arbeiten erläuterte das Land Niederösterreich, dass im gegenständlichen Fall wirtschaftliche Überlegungen angestellt worden seien, um drohende Mehrkosten zu vermeiden. Anhand dieser Kostenüberlegung sei die gewählte Vorgehensweise zweckmäßig gewesen. Das Land Niederösterreich sei bemüht, derartige Situationen in Zukunft zu vermeiden.*



### **Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg**

28.4 Der RH stellte gegenüber dem Land Niederösterreich hinsichtlich des Preisstichtags klar, dass er einen Verstoß gegen das Bundesvergabegesetz feststellte. Zudem ergab die Gebarungsüberprüfung keinen Beleg dafür, dass der Auftragnehmer (nach entsprechender rechtlicher Aufklärung durch das Land Niederösterreich) die Leistung nicht zu den – für das Land Niederösterreich günstigeren – vertragsgemäßen Bedingungen ausgeführt hätte.

#### **Abrechnung der Leistungen**

Prozess der Abrechnungsprüfung und nachgeprüfte Abrechnungen

29.1 Gemäß Baubeauftragungsvertrag hatte das Land Niederösterreich, vertreten durch das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, die Rechnungen zu prüfen und freizugeben. Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung übertrug „das inhaltliche und formale Prüfen und Freigeben von Konsulenten- und Nebenkostenrechnungen zur Zahlung“ an die Projektsteuerung und -leitung. Bei den ausführenden Gewerken hatte die Örtliche Bauaufsicht alle Rechnungen auf „Richtigkeit und Vertragsmäßigkeit“ zu prüfen, die Projektsteuerung und -leitung war in diesem Fall mit der „übergeordneten Freigabe der Rechnungen zur Zahlung“ beauftragt. Beim Amt der Niederösterreichischen Landesregierung verblieb daher lediglich die sachliche und rechnerische Prüfung und Freigabe der Rechnungen zu den in der Projektvorbereitungsphase vergebenen Aufträgen (u.a. lfd. Nr. 1 bis 3 in Tabelle 7), zur Projektsteuerung und -leitung und zur Begleitenden Kontrolle.

Eine sachliche und rechnerische Prüfung der Abrechnungen durch ein zweites Augenpaar, z.B. durch die Begleitende Kontrolle, hatte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung in der Projektorganisation in keinem Fall vorgesehen. Auch der Bauherr, die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H., prüfte die Abrechnungen nicht nach. Die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. beschränkte sich – im Wege der mit der baukaufmännischen Abwicklung betrauten HYPO NOE Leasing GmbH – auf die Überweisungen zu den zur Zahlung freigegebenen Rechnungen.

Der RH prüfte die Abrechnung jener Leistungen nach, bei welchen er auch die Vergabeverfahren beurteilt hatte (siehe Tabelle 7). Bei der Abrechnung der Leistungen „Verfahrensrechtliche Begleitung der Vergabe Projektsteuerung und -leitung und Generalplanung sowie laufende rechtliche Beratung“, „Baumeisterarbeiten“ und „HKLS- und MSR-Arbeiten“ überprüfte der RH – ob des Umfanges der Abrechnungsunterlagen – unter risikoorientierten Gesichtspunkten ausgewählte Teilmengen, wie unter TZ 30 und 34 näher ausgeführt.

## Abrechnung der Leistungen

Tabelle 7: Vom RH nachgeprüfte Abrechnungen

Lfd. Nr.	Auftragsbezeichnung	Abrechnungsprüfung durch	Auftragswert in EUR <sup>1</sup>	Schlussrechnungs-summe in EUR <sup>1, 2</sup>	Verhältnis Schlussrechnungs-summe zu Auftragswert in %	wesentliche vom RH festgestellte Abrechnungsmängel (finanzieller Nachteil für den Bauherrn)
1	Erstellen eines Raum- und Funktionsprogrammes und detaillierte Kostenschätzung	Amt der NÖ Landesregierung	27.000	27.000	101	-
2	Unterstützende Konsulentenleistung für die Durchführung von Vergabeverfahren	Amt der NÖ Landesregierung	48.000	48.000	100	-
3	Verfahrensrechtliche Begleitung der Vergabe Projektsteuerung und -leitung und Generalplanung sowie laufende rechtliche Beratung	Amt der NÖ Landesregierung	<sup>3</sup>	280.000 <sup>4</sup>	-	vom Angebot/Auftrag abweichende Honorarsätze anerkannt (> 2.000 EUR; TZ 30)
4	Begleitende Kontrolle	Amt der NÖ Landesregierung	95.000	95.000	100	nicht die schriftlich beauftragte und abgerechnete Leistung erbracht (nicht bezifferbar; TZ 26)
5	Projektsteuerung und -leitung	Amt der NÖ Landesregierung	332.000	494.000	149	vom Leistungsvertrag abweichende Honorarermittlung anerkannt (91.000 EUR; TZ 31)
6	Generalplanung	Projektsteuerung und -leitung	894.000	1.111.000	124	vom Leistungsvertrag abweichende Honorarermittlung anerkannt (78.000 EUR; TZ 32)
7	Örtliche Bauaufsicht	Projektsteuerung und -leitung	199.000	245.000 <sup>5</sup>	123	mangelhafte Nachtragsprüfung (nicht bezifferbar; TZ 33)
8	Baumeisterarbeiten	Örtliche Bauaufsicht	1.879.000	2.403.000 <sup>4, 6</sup>	128	unzureichende Rechnungsprüfung - Kommafahler (62.000 EUR; TZ 34)
9	Heizungs-, Klima-, Lüftungs- und Sanitär- sowie Mess-, Steuer- und Regeltechnik-Arbeiten	Örtliche Bauaufsicht	1.477.000	1.603.000 <sup>4</sup>	109	Preisstichtag vertragswidrig festgelegt (40.000 EUR; TZ 28); unzureichende Rechnungsprüfung - nicht beauftragte Zusatzleistungen anerkannt (22.000 EUR und 4.000 EUR; TZ 34)
<b>Summe der nachgeprüften Abrechnungen<sup>3</sup></b>				<b>6.306.000</b>		
Vorläufige Umbaukosten gesamt (vor Skontoabzug) <sup>4</sup>				10.581.000		
Vorläufige Umbaukosten gesamt (nach Skontoabzug) <sup>4</sup>				10.290.000		

**Summe der nachgeprüften Abrechnungen<sup>3</sup>**Vorläufige Umbaukosten gesamt (vor Skontoabzug)<sup>4</sup>Vorläufige Umbaukosten gesamt (nach Skontoabzug)<sup>4</sup><sup>1</sup> Beträge gerundet<sup>2</sup> vor Skontoabzug<sup>3</sup> keine Auftragswertermittlung, Regieauftrag, für die Teilleistungen

„Verfahrensrechtliche Begleitung“ und „Entwurf eines Mietvertrages“ schätzte der Auftragnehmer in seinem Angebot den Auftragswert auf 43.000 EUR.

Quelle: Amt der NÖ Landesregierung (Abrechnungsunterlagen, Gesamtinvestitionskostenliste vom 15. Mai 2013)

<sup>4</sup> risikoorientiert vom RH nachgeprüft (s. TZ 26 und 30)<sup>5</sup> Stand der Abrechnung vom 15. Mai 2013. Es lag noch keine Schlussabrechnung vor.<sup>6</sup> inkl. Regiererechnungen





Abrechnung der Leistungen



### Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

29.2 Der RH kritisierte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, weil es für die sachliche und rechnerische Prüfung der Rechnungen kein Vier-Augen-Prinzip vorgesehen hatte. Er sah darin die in den folgenden TZ 30 bis 34 aufgezeigten Abrechnungsfehler bzw. Mängel bei der Rechnungsprüfung in sechs von neun nachgeprüften Abrechnungen mitbegründet.

Zusammen mit der bereits in TZ 28 aufgezeigten überhöhten Abgeltung der Preisgleitung entstand daraus ein vorläufiger finanzieller Nachteil von rd. 300.000 EUR für die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. Bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung konnte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung den finanziellen Nachteil durch Rückzahlungen seiner Auftragnehmer um rd. 88.000 EUR verringern (siehe TZ 34).

Die Leistungen „Erstellen eines Raum- und Funktionsprogrammes und detaillierte Kostenschätzung“ sowie „Unterstützende Konsulentenleistung für die Durchführung von Vergabeverfahren“ waren vertragsgemäß abgerechnet. Die Begleitende Kontrolle erbrachte – wie bereits in TZ 26 dargestellt – nicht die schriftlich angebotene, beauftragte und abgerechnete Leistung.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, künftig für ein Vier-Augen-Prinzip bei der sachlichen und rechnerischen Prüfung von Rechnungen zu sorgen.

Der RH wies weiters darauf hin, dass bei fünf (Ifd. Nr. 3 sowie 5 bis 8 in Tabelle 7) der neun überprüften Aufträge der Abrechnungsstand um mehr als 20 % über dem Auftragswert lag.

29.3 (1) *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich habe es im gegenständlichen Projekt eine Örtliche Bauaufsicht, einen Generalplaner sowie ein Projektmanagement – jeweils durch kompetente Ingenieurbüros – installiert. Die Rechnungen der ausführenden Gewerke habe die Örtliche Bauaufsicht überprüft. Aufgrund der geschäftlichen Oberleitung sei eine weitere Prüfung durch den Generalplaner und die Weiterleitung zum Projektmanagement erfolgt. Der Empfehlung des RH, künftig für ein Vier-Augen-Prinzip bei der sachlichen und rechnerischen Prüfung von Rechnungen zu sorgen, werde somit Folge geleistet.*

(2) *Die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. wies in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass durch sie – aufgrund der Vertragslage – keine sachlich-rechnerische Prüfung zu erfolgen hatte; es sei jedoch*



## Abrechnung der Leistungen

*stets überprüft worden, ob das Bauvorhaben noch im genehmigten Budgetrahmen liege.*

29.4 Der RH erwiderte dem Land Niederösterreich, dass die künstlerische und technische, nicht jedoch die geschäftliche Oberleitung Teil des Leistungsbildes des Generalplaners waren. Zudem gehört die sachliche und rechnerische Nachprüfung von Rechnungen nicht zum üblichen Leistungsbild einer geschäftlichen Oberleitung. Da das Land Niederösterreich die Projektsteuerung und -leitung nicht mit der Kontrolle der Rechnungsprüfung der Örtlichen Bauaufsicht beauftragte hatte und diese Aufgabe auch selbst nicht wahrnahm, war das Vier-Augen-Prinzip nicht eingehalten.

Abrechnung der  
Leistung einer  
Rechtsanwaltskanzlei

30.1 (1) Der Auftragnehmer der Leistung „Verfahrensrechtliche Begleitung der Vergaben Projektsteuerung und -leitung und Generalplanung sowie laufende rechtliche Beratung“ (eine Rechtsanwaltskanzlei) stellte dem Amt der Niederösterreichischen Landesregierung im Rahmen von 65 Teilrechnungen insgesamt rd. 280.000 EUR in Rechnung.

Davon waren 22 Teilrechnungen mit einem Gesamtbetrag von rd. 50.000 EUR der verfahrensrechtlichen Begleitung der Vergaben zuzuordnen, 43 Teilrechnungen mit einem Gesamtbetrag von rd. 230.000 EUR entfielen auf die laufende rechtliche Beratung, u.a. im Zusammenhang mit dem Liegenschaftserwerb. Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung hatte die Rechnungen als sachlich und rechnerisch richtig beurteilt, so dass sie die NÖ Landesimmobilien-gesellschaft m.b.H. bezahlte.

(2) Der RH prüfte die 22 Teilrechnungen zur verfahrensrechtlichen Begleitung der Vergaben nach. Gemäß Angebot und Beauftragung des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung sollte der Auftragnehmer seine Leistung nach tatsächlichem Aufwand mit ermäßigten Honorarsätzen von 190 EUR/h für Rechtsanwaltsanwärter und 250 EUR/h für Rechtsanwälte abrechnen. Veränderliche Preise waren nicht vereinbart.

Tatsächlich verrechnete der Auftragnehmer aber für im Jahr 2007 erbrachte Leistungen 200 EUR/h statt 190 EUR/h. Für im Jahr 2008 erbrachte Leistungen kamen Honorarsätze von 230 EUR/h bzw. 280 EUR/h und ein Nachlass von 10 % sowie eine Nebenkostenpauschale von 5 % zur Anwendung, so dass sich effektive Honorarsätze von 217,35 EUR/h statt 190 EUR/h bzw. 264,60 EUR/h statt 250 EUR/h ergaben.



Abrechnung der Leistungen



### Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

30.2 Der RH kritisierte, dass das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung Rechnungen des Auftragnehmers der Leistung „Verfahrensrechtliche Begleitung der Vergabe Projektsteuerung und -leitung und Generalplanung sowie laufende rechtliche Beratung“ als sachlich und rechnerisch richtig beurteilte, obwohl höhere als die angebotenen und beauftragten Honorarsätze verrechnet waren. Bei den nachgeprüften 22 Teilrechnungen für die Teilleistung verfahrensrechtliche Begleitung der Vergaben ergab sich dadurch ein finanzieller Nachteil für den Auftraggeber von rd. 2.000 EUR oder 4 % des abgerechneten Betrages.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, auf eine Abrechnungskorrektur der Leistung „Verfahrensrechtliche Begleitung der Vergabe Projektsteuerung und -leitung und Generalplanung sowie laufende rechtliche Beratung“ entsprechend der angebotenen und beauftragten Honorarsätze zu drängen und Überzahlungen vom Auftragnehmer im Verhandlungsweg zurückzufordern.

Weiters kritisierte der RH das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung wegen des hohen Ausmaßes der an die Rechtsanwaltskanzlei ausgelagerten laufenden rechtlichen Beratung, die mit 230.000 EUR abgerechnet war. Der RH vertrat die Ansicht, dass das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung in der Lage sein sollte, Aufgaben wie den Erwerb einer Liegenschaft mit ihren eigenen Mitarbeitern ordnungsgemäß abzuwickeln. Er empfahl dem Land Niederösterreich, auf externe Beratungsleistungen in so geringem Umfang wie möglich und allenfalls zur Lösung von Spezialfragen zurückzugreifen.

30.3 *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich sei dem Ersuchen des Rechtsvertreters zur Valorisierung des Stundensatzes zugestimmt worden. Dies deshalb, weil die erhebliche Komplexität des Projektes, begründet durch die Internationalität, die Beziehung externer juristischer Berater (Finanzprokurator und Rechtsanwälte) sowohl durch das BMI als auch durch Interpol, sowie die Fremdsprachlichkeit des Projektes und eine lange Verfahrensdauer der verfahrensrechtlichen Begleitung sowie der laufenden rechtlichen Beratung bewirkt hätten.*

*Die Inanspruchnahme von Rechtsanwaltsleistungen etwa im Zuge des Erwerbs der Liegenschaft habe unter anderem darauf beruht, dass auch die Verkäuferin rechtsanwaltlich vertreten gewesen sei. Durch die eigene Beauftragung eines Rechtsanwalts sei beabsichtigt gewesen, die bestmögliche vertragliche Ausgestaltung, auch unter Berücksichtigung der Fremdsprachlichkeit und Komplexität des Projektes, für das Land Niederösterreich bzw. die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. sicherzustellen und dafür einen externen Haftungspool zu haben.*

## Abrechnung der Leistungen

*Das Land Niederösterreich werde die Empfehlung des RH, auf externe Beratungsleistungen in so geringem Umfang wie möglich und allenfalls zur Lösung von Spezialfragen zurückzugreifen, in Zukunft beachten.*

- 30.4** Der RH entgegnete dem Land Niederösterreich, dass das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung bereits für Rechtsanwaltsleistungen im Jahr der Beauftragung (2007) einen höheren Honorarsatz anerkannte. Für Leistungen im Jahr 2008 kam ein geänderter Abrechnungsmodus (der letztlich noch höhere Honorarsätze ergab) und nicht eine einheitlich Valorisierung zur Anwendung. Weder war ein Ersuchen der Rechtsanwaltskanzlei auf Valorisierung noch eine Zustimmung des Landes Niederösterreich hiezu im Zuge der Gebarungsüberprüfung nachvollziehbar dokumentiert.

Gerade der Umstand, dass sich die Verkäuferin des ehemaligen Palais Kaunitz rechtsanwaltlich vertreten ließ, belegte nach Ansicht des RH die Zweckmäßigkeit, auf eigenes juristisches Know-how zurückgreifen zu können.

### Abrechnung der Projektsteuerung und -leitung

- 31.1** (1) Der RH prüfte die Abrechnung der vom Amt der Niederösterreichischen Landesregierung um rd. 332.000 EUR beauftragten Leistung der Projektsteuerung und -leitung nach. Die bezahlten Honorarmoten ergaben insgesamt einen Betrag von rd. 494.000 EUR. Die letzte bezahlte Honorarmote vom November 2010 war als Schlussrechnung bezeichnet.

Die sachliche und rechnerische Prüfung der Abrechnung Projektsteuerung und -leitung einschließlich zusätzlicher oder geänderter Leistungen („Nachträge“) und die Freigabe zur Zahlung oblag dem Amt der Niederösterreichischen Landesregierung.

- (2) Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung beauftragte die Projektsteuerung und -leitung auf Basis einer voraussichtlichen Honorarbemessungsgrundlage von 8,60 Mio. EUR mit einem Leistungsumfang von rd. 332.000 EUR. Das endgültige Honorar sollte auf Basis der tatsächlichen Baukosten und Konsulentenhonorare unter Anwendung einer Bonus-Malus-Regelung ermittelt werden.

Die Gesamtfertigstellung war im Leistungsvertrag für Herbst 2009 vorgesehen. Wegen der beauftragten Teilleistung Gewährleistungsmängelbehebung vereinbarte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung als Ende der Vertragsdauer den Ablauf der Gewährleistungsfristen aller projektgegenständlichen Gewerke. Laut späterem Übernahmeprotokoll ist das im Fall der Baumeisterarbeiten der 12. August 2015.



Abrechnung der Leistungen



### Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

Für Leistungsunterbrechungen hatte der Auftraggeber vertragsgemäß Kosten wie den Verdienstentgang oder Ausgaben, die aus der Unterbrechung der Leistungserbringung resultierten, nicht zu tragen. Bei einer länger als sechs Monate andauernden Leistungsunterbrechung waren beide Vertragspartner jedoch zu einer vorzeitigen Vertragsauflösung berechtigt.

(3) Die Steigerung des bezahlten Honorars (494.000 EUR) um rd. 49 % gegenüber dem voraussichtlichen Honorar lt. Leistungsvertrag (332.000 EUR) ergab sich aus

- einer lt. Auskunft des Amts der Niederösterreichischen Landesregierung berücksichtigten Anpassung des Zahlungsplanes<sup>10</sup> („Zahlungsplan 2“) von rd. 332.000 EUR auf rd. 386.000 EUR und
- Nachträgen für die zusätzlichen Energieeffizienzmaßnahmen (rd. 31.000 EUR), hauserhaltende Maßnahmen während der Projektunterbrechung (rd. 3.000 EUR) und für eine Verschiebung des Baubeginns um rund zehn Monate von Mitte Oktober 2008 auf Anfang August 2009 (rd. 74.000 EUR), insgesamt rd. 108.000 EUR.

(4) Die Erhöhung des Zahlungsplans um rd. 54.000 EUR von rd. 332.000 EUR auf rd. 386.000 EUR begründete das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung gegenüber dem RH mit der Mauerwerkstrookenlegung, einer geplanten Verschiebung der Gesamtfertigstellung von – wie ausgeschrieben – Frühjahr 2009 auf – wie beauftragt – Herbst 2009 und der rechtlichen Betreuung beim Vergabeverfahren Örtliche Bauaufsicht. Die Zahlungsplananpassung entsprach einer Erhöhung der voraussichtlichen Honorarbemessungsgrundlage von 8,60 Mio. EUR auf 10,00 Mio. EUR. Unterlagen zur Herleitung der Anpassung und zur Prüfung dem Grunde und der Höhe nach brachte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung während der Gebarungüberprüfung durch den RH nicht bei.

(5) Hinsichtlich der rechtlichen Betreuung beim Vergabeverfahren Örtliche Bauaufsicht vertrat die Projektsteuerung und –leitung gegenüber dem RH die Ansicht, dass die Abwicklung des Vergabeverfahrens Örtliche Bauaufsicht von ihrem Auftrag nicht umfasst war und deshalb eine zusätzliche Abgeltung dieser Leistung, mit der sie ihrerseits eine Rechtsanwaltskanzlei beauftragte, gerechtfertigt sei. Im beauftragten Leistungsbild der Projektsteuerung und –leitung waren die „Erstellung der Leistungsbilder für die benötigten Konsulenten“ und „die Vorbereitung der Beauftragung der zu Betei-

<sup>10</sup> Die Vertragspartner vereinbarten die Auszahlung des Honorars in Teilbeträgen. Die angeführten Summen stellen die Summe der Teilbeträge dar.

## Abrechnung der Leistungen

ligenden“ als Teilleistungen festgelegt. Zu letzterer Teilleistung war angemerkt, dass im Falle des zum Zeitpunkt der Beauftragung bereits laufenden Vergabeverfahrens Generalplanung lediglich der zugehörige Verfahrensabschluss bei der Projektsteuerung und -leitung verbleibt.

(6) Im Nachtrag hinsichtlich der Verschiebung des Baubeginns um rund zehn Monate von Mitte Oktober 2008 auf Anfang August 2009 stellte die Projektsteuerung und -leitung Regiekosten in Höhe von 50 % des monatlichen Honorars lt. Zahlungsplan ohne weitere Nachweise in Rechnung. Laut einer Stellungnahme der Begleitenden Kontrolle fielen in diesem Zeitraum über weite Teile Leistungen in geringerem Umfang an. Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung folgte dem Einwand der Begleitenden Kontrolle nicht. Der Nachtrag wurde, wie von der Projektsteuerung und -leitung gefordert, in vollem Umfang bezahlt.

(7) Aus der Gesamtinvestitionskostenliste vom 15. Mai 2013 ergab sich eine Honorarbemessungsgrundlage von rd. 9,81 Mio. EUR, abzüglich des bereits mit dem Nachtrag Energieeffizienzmaßnahmen abgegoltene Anteils von rd. 0,80 Mio. EUR somit rd. 9,00 Mio. EUR. Das waren 105 % der voraussichtlichen Honorarbemessungsgrundlage lt. Leistungsvertrag von 8,60 Mio. EUR. Nur wenn die tatsächliche von der voraussichtlichen Honorarbemessungsgrundlage mehr als 5 % nach oben oder unten abwich, war das Honorar lt. Bonus-Malus-Regelung anzupassen.

**31.2 (1)** Der RH kritisierte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung,

- weil es die Leistungen der Projektsteuerung und -leitung vor dem Ende der Vertragsdauer und der vollständigen Leistungserbringung zur Gänze bezahlte,
- weil es ein – nach der Beurteilung des RH – gegenüber dem Leistungsvertrag um bis zu rd. 91.000 EUR überhöhtes Honorar zur Bezahlung freigab und
- weil es die Prüfung dem Grunde und der Höhe nach der Nachträge und der Zahlungsplananpassung nicht dokumentierte.

(2) Da bis zum Ablauf der Gewährleistungsfristen aller projektgegenständlichen Gewerke – zugleich dem Ende der vereinbarten Vertragsdauer mit der Projektsteuerung und -leitung – Gewährleistungsmängel auftreten können und die Projektsteuerung und -leitung mit der Gewährleistungsmängelbehebung beauftragt war, wäre der Zahlungs-





Abrechnung der Leistungen



### Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

plan so zu vereinbaren gewesen, dass das Honorar erst zum Ende der Vertragsdauer zur Gänze bezahlt wird. Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, das bei künftigen Projekten zu beachten.

(3) Die Anpassung des Zahlungsplans durch das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung um rd. 54.000 EUR von rd. 332.000 EUR auf rd. 386.000 EUR erachtete der RH als nicht gerechtfertigt, weil

- die Mauerwerkstrockenlegung in der Basis für die Ermittlung des endgültigen Honorars (den tatsächlichen Baukosten und Konsulentenhonoraren) enthalten war,
- der verschobene Gesamtfertigstellungstermin Herbst 2009 im Leistungsvertrag bereits mit einem vereinbarten Honorar von rd. 332.000 EUR beauftragt war und
- aus dem beauftragten Leistungsbild der Projektsteuerung und -leitung der Vertragswille, wonach die Projektsteuerung und -leitung die Vergabeverfahren („die Vorbereitung der Beauftragung der zu Beteiligten“) aller benötigten Konsulentenleistungen (einschließlich der Örtlichen Bauaufsicht) abzuwickeln hatte, nach Ansicht des RH eindeutig hervorging. Zudem sollte die Projektsteuerung und -leitung grundsätzlich in der Lage sein, Vergabeverfahren ohne zusätzliche rechtliche Verfahrensbetreuung entsprechend den geltenden Vergabebestimmungen durchzuführen. Ein Anspruch auf rechtliche Unterstützung ging aus dem Leistungsvertrag nicht hervor.

(4) Die Nachtragsforderung in Höhe von rd. 74.000 EUR für die Verschiebung des Baubeginns um rund zehn Monate von Mitte Oktober 2008 auf Anfang August 2009 beurteilte der RH als nicht nachvollziehbar und – dem Einwand der Begleitenden Kontrolle folgend – als zu hoch. Die Verschiebung des Baubeginns war auf die vom Amt der Niederösterreichischen Landesregierung angeordnete Projektunterbrechung zurückzuführen. Der RH wies darauf hin, dass die Projektsteuerung und -leitung ihren Mehraufwand aufgrund einer möglichen Projektunterbrechung grundsätzlich in ihrem Angebotspreis z.B. als Risikozuschlag zu berücksichtigen hatte. Da die Projektunterbrechung jedoch länger als sechs Monate andauerte, war sie zu einer vorzeitigen Vertragsauflösung berechtigt.

Um eine solche Vertragsauflösung verbunden mit einer weiteren Verzögerung und möglicherweise noch höheren Mehrkosten abzuwenden, sah der RH es als vertretbar an, über eine teilweise Abgeltung der tatsächlich angefallenen und nachgewiesenen Mehrkosten zu ver-

**Abrechnung der Leistungen**

handeln. Der RH kritisierte, dass das Nachtragsangebot der Projektsteuerung und -leitung jedoch keine nachvollziehbare Darstellung der tatsächlich angefallenen Mehrkosten, sondern lediglich eine pauschale Annahme enthielt.

(5) Weiters wäre das endgültige Honorar auf Basis der tatsächlichen Baukosten und Konsulentenhonorare unter Anwendung der Bonus-Malus-Regelung zu ermitteln gewesen. Auf Basis der Gesamtinvestitionskostenliste vom 15. Mai 2013, unter Anwendung der Bonus-Malus-Regelung sowie unter Berücksichtigung seiner Beurteilung zur Anpassung des Zahlungsplanes und unter der Annahme, dass 50 % des geforderten Betrages für die Verschiebung des Baubeginns gerechtfertigt waren, ermittelte der RH ein Gesamthonorar für die Projektsteuerung und -leitung von rd. 403.000 EUR anstatt der bezahlten rd. 494.000 EUR.

(6) Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, die Projektsteuerung und -leitung zu einer vertragsgemäßen Abrechnung ihrer Leistungen zu drängen. Überzahlungen wären im Verhandlungsweg zurückzufordern und für nicht oder mangelhaft erbrachte Leistungen Honorarabzüge vorzunehmen.

Darüber hinaus empfahl der RH dem Land Niederösterreich, die Prüfung von Nachträgen und Zahlungsplananpassungen künftig nachvollziehbar zu dokumentieren.

**31.3** *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich habe das Projektmanagement seine Schlussrechnung bereits gelegt, allerdings bestünde zu etwaigen Haftungen aus Gewährleistungen ein Deckungs- bzw. Haftrücklass. Sollte im Rahmen der nochmaligen Überprüfung des sachverständigen Prüfenieurs die Annahme von Überzahlungen bestätigt werden, werde das Land Niederösterreich mit dem Konsulenten in Verhandlungen treten und die Überzahlung zurückfordern. Zur weiteren Sicherstellung allfälliger Ansprüche sei der Konsulent auch zur Abgabe einer entsprechenden Verjährungsverzichtserklärung aufgefordert worden.*

*Die Beteiligten seien darum bemüht gewesen, Nachträge und Zahlungsanpassungen bestmöglich zu dokumentieren. Die Empfehlung des RH, die Prüfung von Nachträgen und Zahlungsplananpassungen künftig nachvollziehbar zu dokumentieren, werde zur Kenntnis genommen.*

**31.4** Der RH wies das Land Niederösterreich darauf hin, dass ein eventuell noch vorhandener Deckungsrücklass (7 % der Rechnungssumme) jenen Betrag, um das das Honorar überhöht anerkannt wurde (bis zu



Abrechnung der Leistungen



### Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

91.000 EUR oder rd. 18 % der Rechnungssumme), nicht abdeckt. Hinsichtlich der Beauftragung des Prüfindgenieurs verwies der RH auf seine Gegenäußerung in TZ 16.

Abrechnung der  
Generalplanung

32.1 (1) Der RH prüfte die Abrechnung der vom Amt der Niederösterreichischen Landesregierung um rd. 894.000 EUR beauftragten Leistung der Generalplanung nach. Die bezahlte Schlussrechnung lautete auf rd. 1,11 Mio. EUR.

Die sachliche und rechnerische Prüfung der Abrechnung der Generalplanung einschließlich zusätzlicher oder geänderter Leistungen („Nachträge“) oblag der Projektsteuerung und -leitung.

(2) Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung beauftragte die Generalplanung um rd. 894.000 EUR auf Basis einer voraussichtlichen Honorarbemessungsgrundlage von 7,60 Mio. EUR. Das endgültige Honorar sollte auf Basis der tatsächlichen Baukosten – unter Anwendung einer von jener der Projektleitung und -steuerung verschiedenen Bonus-Malus-Regelung – ermittelt werden.

Wie beim Vertrag der Projektsteuerung und -leitung hatte der Auftraggeber bei Leistungsunterbrechungen Kosten wie den Verdienstentgang oder Ausgaben, die aus der Unterbrechung der Leistungserbringung resultierten, nicht zu tragen. Bei einer länger als sechs Monate dauernden Leistungsunterbrechung waren beide Vertragspartner jedoch zu einer vorzeitigen Vertragsauflösung berechtigt.

(3) Die Steigerung der Schlussrechnungssumme (rd. 1,11 Mio. EUR) um 24 % gegenüber dem voraussichtlichen Honorar lt. Leistungsvertrag (rd. 894.000 EUR) ergab sich aus Nachträgen für die Energieeffizienzmaßnahmen (rd. 115.000 EUR), für Umplanungen (überwiegend aufgrund geänderter Nutzeranforderungen, rd. 46.000 EUR) und für Mehrkosten aufgrund der Projektunterbrechung (rd. 56.000 EUR). Die Prüfung der Nachträge durch die Projektsteuerung und -leitung war in Prüfberichten dokumentiert.

(4) Das verrechnete Honorar ohne Nachträge war in der Schlussrechnung unverändert gegenüber dem voraussichtlichen lt. Leistungsvertrag. Der Generalplaner begründete das in der Schlussrechnung mit dem Umstand, dass die Honorarbemessungsgrundlage aufgrund des aktuellen Kostenstandes zum Zeitpunkt der Legung der Schlussrechnung im Juni 2012 zwischen 95 % und 105 % der voraussichtlichen Honorarbemessungsgrundlage lt. Leistungsvertrag lag und das Honorar daher aufgrund der Bonus-Malus-Regelung nicht anzupassen war.

## Abrechnung der Leistungen

Nur wenn die tatsächlichen Baukosten von den voraussichtlichen um mehr als 5 % nach oben oder unten abwichen, war das Honorar mit einer Formel anzupassen. Der Generalplaner verwies in seiner Schlussrechnung auf eine Anlage mit dem damals aktuellen Kostenstand, den das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung des RH nicht beibringen konnte.

(5) Aus der Gesamtinvestitionskostenliste vom 15. Mai 2013 ergab sich eine Honorarbemessungsgrundlage von rd. 7,96 Mio. EUR, abzüglich des bereits mit dem Nachtrag Energieeffizienzmaßnahmen abgegoltene Anteils von rd. 0,80 Mio. EUR somit rd. 7,15 Mio. EUR. Das waren 94 % der voraussichtlichen Honorarbemessungsgrundlage lt. Leistungsvertrag von 7,60 Mio. EUR.

**32.2** (1) Aufgrund der ihm vorgelegten Unterlagen und unter der Annahme, dass 50 % des geforderten Betrags für Mehrkosten aufgrund der Projektunterbrechung gerechtfertigt waren, beurteilte der RH das Gesamthonorar für die Generalplanung als um bis zu rd. 78.000 EUR überhöht.

(2) Der RH begründete dies zum Einen damit, dass die Ermittlung der Honorarbemessungsgrundlage auf Basis der Gesamtinvestitionskostenliste vom 15. Mai 2013 entgegen der Anmerkung in der Schlussrechnung ergab, dass das Honorar anzupassen war, weil die tatsächlichen Baukosten abzüglich der bereits mit einem Nachtrag abgegoltene Energieeffizienzmaßnahmen weniger als 95 % der voraussichtlichen lt. Leistungsvertrag betragen. Die Berechnung des RH ergab ein Honorar ohne Nachträge von rd. 844.000 EUR anstatt der bezahlten rd. 894.000 EUR.

(3) Zum Anderen wies der RH beim Nachtrag „Mehrkosten aufgrund der Projektunterbrechung“ wie beim entsprechenden Nachtrag der Projektsteuerung und -leitung darauf hin, dass der Generalplaner seinen Mehraufwand aufgrund einer möglichen Projektunterbrechung grundsätzlich in seinem Angebotspreis z.B. als Risikozuschlag zu berücksichtigen hatte. Da die vom Amt der Niederösterreichischen Landesregierung angeordnete Projektunterbrechung jedoch länger als sechs Monate andauerte, war der Generalplaner zu einer vorzeitigen Vertragsauflösung berechtigt.

Um eine solche Vertragsauflösung verbunden mit einer weiteren Verzögerung und möglicherweise noch höheren Mehrkosten abzuwenden, sah der RH es als vertretbar an, über eine teilweise Abgeltung der tatsächlich angefallenen und nachgewiesenen Mehrkosten zu verhandeln. Dem Generalplaner wurde jedoch sein im





Abrechnung der Leistungen



### Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

Nachtragsangebot nachvollziehbar dargestellter Mehraufwand von rd. 56.000 EUR – nach zustimmender Prüfung der Projektsteuerung und –leitung – zur Gänze abgegolten. Der RH erachtete maximal die Hälfte des geforderten Betrags, im Sinne einer Risikoteilung, als gerechtfertigt.

(4) Da das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung Argumente der Projektsteuerung und –leitung gegen diese Nachtragsforderung des Generalplaners auch zur Abwehr des von der Projektsteuerung und –leitung selbst eingebrachten Nachtrages im Zusammenhang mit der Verschiebung des Baubeginns hätte verwenden können, sah der RH die Projektsteuerung und –leitung in diesem Fall als befangen an. Die entsprechenden Verhandlungen wären vom Amt der Niederösterreichischen Landesregierung selbst zu führen gewesen.

(5) Darüber hinaus kritisierte der RH die Prüfung der Preisangemessenheit des Nachtrags zu Umplanungen (rd. 46.000 EUR), die für den RH im Prüfbericht der Projektsteuerung und –leitung nicht nachvollziehbar war, weil Preisherleitungen fehlten.

(6) Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, den Generalplaner zu einer vertragsgemäßen Abrechnung seiner Leistungen zu drängen. Überzahlungen wären im Verhandlungsweg zurückzufordern und für nicht oder mangelhaft erbrachte Leistungen Honorarabzüge vorzunehmen. Bei Prüfberichten zu Nachträgen wäre künftig auf die Nachvollziehbarkeit der Beurteilung zu achten. Weiters wäre auf eine mögliche Befangenheit der Auftragnehmer zu achten.

**32.3** *Unter Hinweis auf die nochmalige Überprüfung des sachverständigen Prüflingenieurs betreffend die Annahme von Überzahlungen zugunsten des Generalplaners wiederholte das Land Niederösterreich seine Stellungnahme zu TZ 31. Der Generalplaner sei auch zur Abgabe einer entsprechenden Verjährungsverzichtserklärung aufgefordert worden. Die Empfehlung des RH wurde zur Kenntnis genommen.*

*Hinsichtlich einer Befangenheit seiner Auftragnehmer habe das Land Niederösterreich alle möglichen Maßnahmen gesetzt, um einer solchen zu begegnen.*

**32.4** Zur Beauftragung des Prüflingenieurs verwies der RH auf seine Gegenäußerung in TZ 16.



## Abrechnung der Leistungen

### Abrechnung der Örtlichen Bauaufsicht

**33.1** (1) Der RH prüfte die Abrechnung der vom Amt der Niederösterreichischen Landesregierung um rd. 199.000 EUR beauftragten Leistung der Örtlichen Bauaufsicht nach. Zu diesem Auftrag waren bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung des RH Leistungen über insgesamt rd. 245.000 EUR in 13 Teilrechnungen abgerechnet. Die Schlussrechnung lag noch nicht vor. Sie sollte lt. Amt der Niederösterreichischen Landesregierung erst nach Abschluss der Gewährleistungsbetreuung erfolgen.

Die sachliche und rechnerische Prüfung der Abrechnung Örtliche Bauaufsicht einschließlich der zusätzlichen und geänderten Leistungen („Nachträge“) oblag (wie bei der Generalplanung) der Projektsteuerung und -leitung.

(2) Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung beauftragte die Örtliche Bauaufsicht um rd. 199.000 EUR auf Basis einer voraussichtlichen Honorarbemessungsgrundlage von 6,73 Mio. EUR. Das endgültige Honorar sollte auf Basis der tatsächlichen Baukosten unter Anwendung einer – von jener der Projektsteuerung und -leitung und der Generalplanung verschiedenen – Bonus-Malus-Regelung ermittelt werden. Die Schlussrechnung sollte nach der mängelfreien Schlussübernahme des Bauwerkes erfolgen. Mit der Schluss- oder Teilschlussrechnung war der vereinbarte Deckungsrücklass bei Teilrechnungen von 7 % des Rechnungsbetrages freizugeben bzw. in einen 3 % betragenden Haftungsrücklass umzuwandeln.

(3) Die bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung des RH in 13 Teilrechnungen abgerechneten Leistungen über insgesamt rd. 245.000 EUR entsprachen 123 % des voraussichtlichen Honorars lt. Leistungsvertrag. Abgerechnet waren 99 % des voraussichtlichen Honorars lt. Leistungsvertrag (rd. 197.000 EUR von rd. 199.000 EUR) sowie zwei Nachträge für Tätigkeiten während der vom Amt der Niederösterreichischen Landesregierung angeordneten Projektunterbrechung (insgesamt rd. 24.000 EUR) und ein Nachtrag betreffend der Energieeffizienzmaßnahmen (rd. 24.000 EUR), jeweils in der von der Örtlichen Bauaufsicht geforderten Höhe.

In ihren Nachtragsforderungen hatte die Örtliche Bauaufsicht angeführt, dass sie von der Projektsteuerung und -leitung aufgefordert worden sei, diese vorzulegen. Laut ihrer Nachtragsforderung führte die Örtliche Bauaufsicht während der Projektunterbrechung in der Regel montags und freitags Begehungen der Baustelle durch und stellte dafür einen Zeitaufwand von je dreieinviertel Stunden in Rechnung. Ein Zeitnachweis fehlte. Prüfberichte zu den Nachträgen brachte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung nicht bei.



Abrechnung der Leistungen



### Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

Laut Gesamtinvestitionskostenliste vom 15. Mai 2013 wurden die Teilrechnungen ohne Abzug des 7 %igen Deckungsrücklasses ausgezahlt. Ob der fehlende Abzug durch eine Bankgarantie ersetzt wurde, war nicht erkennbar.

(4) Aus der Gesamtinvestitionskostenliste vom 15. Mai 2013 ergab sich eine Honorarbemessungsgrundlage von rd. 7,96 Mio. EUR, abzüglich des bereits mit dem Nachtrag Energieeffizienzmaßnahmen abgegoltenen Anteils von rd. 0,80 Mio. EUR, somit rd. 7,15 Mio. EUR. Das waren 106 % der voraussichtlichen Honorarbemessungsgrundlage lt. Leistungsvertrag von 6,73 Mio. EUR. Nur wenn die tatsächliche von der voraussichtlichen Honorarbemessungsgrundlage mehr als 10 % nach oben oder unten abwich, wäre das Honorar lt. Bonus-Malus-Regelung anzupassen gewesen.

33.2 (1) Der RH anerkannte, dass das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung im Fall der Örtlichen Bauaufsicht beabsichtigte, das Honorar vertragsgemäß erst nach der mängelfreien Schlussübernahme des Bauwerkes zur Gänze auszuzahlen. Er wies jedoch darauf hin, dass der vertraglich vereinbarte Deckungsrücklass auf Teilrechnungen lt. Gesamtinvestitionskostenliste vom 15. Mai 2013 nicht einbehalten worden war. Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, im Fall, dass der Deckungsrücklass nicht durch eine Bankgarantie ersetzt wurde, diese von der Örtlichen Bauaufsicht nachzufordern.

(2) Zu den Nachträgen wies der RH darauf hin, dass die Projektsteuerung und -leitung mit ihrer Aufforderung an die Örtliche Bauaufsicht, Nachtragsforderungen zu stellen, nicht die Interessen des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung vertrat. Wie bei der Beurteilung eines Nachtrags der Generalplanung sah der RH eine Befangenheit der Projektsteuerung und -leitung vorliegen, weil die Projektsteuerung und -leitung mit einer zustimmenden Beurteilung der Forderungen der Örtlichen Bauaufsicht auch ihre eigene Nachtragsforderung im Zusammenhang mit der Projektunterbrechung unterstützte. Der RH empfahl dem Land Niederösterreich daher, künftig auf eine mögliche Befangenheit seiner Auftragnehmer zu achten.

(3) Der RH kritisierte auch, dass das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung während der Projektunterbrechung in der Regel montags und freitags stattgefundene Begehungen der Baustelle durch die Örtliche Bauaufsicht mit einem durchschnittlich angenommenen Zeitaufwand von dreieinviertel Stunden pauschal abgalt und keinen Zeitnachweis einforderte. Für den RH war das Erfordernis der Baustellenbegehungen hinsichtlich Häufigkeit und Zeitaufwand nicht nachvollziehbar.

## Abrechnung der Leistungen

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, bei der Schlussrechnung der Örtlichen Bauaufsicht darauf zu achten, dass sie vertragsgemäß, auf Basis der tatsächlichen Baukosten abzüglich der Energieeffizienzmaßnahmen erfolgt, weil die Energieeffizienzmaßnahmen bereits mit einem eigenen Nachtrag abgegolten worden waren. Für nicht oder mangelhaft erbrachte Leistungen wären im Verhandlungsweg Honorarabzüge vorzunehmen.

- 33.3** *Das Land Niederösterreich teilte in seiner Stellungnahme mit, es habe alle möglichen Maßnahmen gesetzt, um einer Befängeneit seiner Auftragnehmer zu begegnen.*

*Ein Deckungsrücklass der Örtlichen Bauaufsicht liege vor, ebenso wie mittlerweile die Schlussrechnung der Örtlichen Bauaufsicht. Bei der abschließenden Prüfung würden die Empfehlungen des RH berücksichtigt werden.*

Abrechnung der  
Baumeisterarbeiten  
und der HKLS- und  
MSR-Arbeiten

- 34.1** (1) Der RH prüfte die Abrechnungen jener beiden Gewerke, die die größten Schlussrechnungssummen aufwiesen, das waren die Abrechnungen der Baumeisterarbeiten und der HKLS- und MSR-Arbeiten. Die vom Amt der Niederösterreichischen Landesregierung um rd. 1,88 Mio. EUR beauftragten Baumeisterarbeiten waren mit rd. 2,40 Mio. EUR schlussgerechnet. Die HKLS- und MSR-Arbeiten hatte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung um rd. 1,48 Mio. EUR beauftragt. Die entsprechende Schlussrechnungssumme lautete auf rd. 1,60 Mio. EUR.

(2) Wie bei allen ausführenden Gewerken hatte die Örtliche Bauaufsicht auch bei den beiden nachgeprüften Gewerken die für die Abrechnung erforderlichen Aufmessungen und die Rechnungen auf Richtigkeit und Vertragsgemäßheit zu prüfen. Die Preisbildung zusätzlicher oder geänderter Leistungen sollten der Generalplaner und die Örtliche Bauaufsicht beurteilen („Nachtragsprüfung“).

(3) Bei den Baumeisterarbeiten war die Steigerung von der Auftragssumme zum Zeitpunkt der Zuschlagserteilung (rd. 1,88 Mio. EUR) auf die Schlussrechnungssumme (rd. 2,40 Mio. EUR) entsprechend rd. 28 % der Auftragssumme überwiegend auf die zusätzlich beauftragte Horizontalabdichtung des durchfeuchteten Mauerwerks und damit zusammenhängende Leistungen zurückzuführen.

Bei den HKLS- und MSR-Arbeiten war die Steigerung von den ursprünglich beauftragten rd. 1,48 Mio. EUR auf die schlussgerechneten rd. 1,60 Mio. EUR (rd. 9 % der Auftragssumme) mit der Preisleitung (vgl. TZ 28), Mengenänderungen und mehreren zusätzlichen



Abrechnung der Leistungen

**Umbau des Palais Kaunitz für die  
Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg**

oder geänderten Leistungen begründet. So beauftragte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung z.B. im Rahmen der energieeffizienzsteigernden Maßnahmen zusätzlich den Einbau einer Solarthermieanlage.

(4) Der RH nahm eine stichprobenartige Überprüfung anhand der detaillierten Abrechnungsunterlagen zu einzelnen Leistungsverzeichnispositionen und Leistungsgruppen vor. Darüber hinaus hinterfragte der RH bei beiden Gewerken die Preisbildung ausgewählter Zusatzleistungen.

Die Auswahl der überprüften Positionen nahm der RH risikoorientiert vor. Die ausgewählten Leistungsverzeichnispositionen bzw. -gruppen waren wegen Mengenänderungen und/oder von den Mitbewerbern stark abweichender Preise auffällig.

(5) Im Zuge der Prüfungshandlungen des RH an Ort und Stelle stellte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung fest, dass bei den Baumeisterarbeiten ein Kommafehler bei einer überprüften Leistungsposition zu einer Überzahlung von rd. 62.000 EUR geführt hatte. Bei den HKLS- und MSR-Arbeiten waren vom RH überprüfte Zusatzleistungen im Wert von rd. 22.000 EUR vom Amt der Niederösterreichischen Landesregierung nicht beauftragt, von der Örtlichen Bauaufsicht jedoch irrtümlich freigegeben und von der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. bezahlt worden. Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung forderte diese und weitere Überzahlungen im Umfang von rd. 4.000 EUR von den beiden Auftragnehmern zurück, welche die fehlerverrechneten Beträge, insgesamt rd. 88.000 EUR, umgehend zurückzahlten.

(6) Aufgrund der bauherrnseitig festgestellten Fehlverrechnungen verlangte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung von der Örtlichen Bauaufsicht, die Abrechnungen aller Gewerke mit einer Schlussrechnungssumme größer 100.000 EUR nochmals zu prüfen. Die Örtliche Bauaufsicht fand keine weiteren Abrechnungsfehler.

(7) In den überprüften Abrechnungsunterlagen stellte der RH Abrechnungsvereinbarungen fest. Darin wurden Leistungen mit einem ähnlichen – aber nicht mit den ausgeschriebenen Positionen identen – Leistungsinhalt mit ausgeschriebenen Positionen abgerechnet, indem die ausgeführte Menge mit einem Faktor multipliziert wurde. So wurde z.B. das Abbürsten von losem Putz in die Position „Wand-Innenputz abschlagen“ umgerechnet, indem die abgebürstete Fläche mit 0,25 multipliziert wurde. Zu Abrechnungsvereinbarungen enthielt der Leistungsvertrag der Örtlichen Bauaufsicht keine gesonderten Anweisungen.



## Abrechnung der Leistungen

(8) Die Unterlagen zur Prüfung der Preisbildung von Zusatzleistungen enthielten wiederholt den Hinweis des Generalplaners „die Preisprüfung erfolgt durch die ÖBA“, obwohl er vertraglich verpflichtet war, „die Preisangemessenheit von Nachtragsangeboten auf Grundlage des bezugnehmenden Hauptauftrages“ zu prüfen.

**34.2** (1) Der RH kritisierte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, weil es die Prüfung der Rechnungen auf Richtigkeit und Vertragsgemäßheit entsprechend der Projektorganisation allein der Örtlichen Bauaufsicht überließ. Wie der RH aufzeigte, hatte die Örtliche Bauaufsicht die Prüfung nicht mit der erforderlichen Sorgfalt wahrgenommen.

Der RII erachtete die Aufforderung des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung an die Örtliche Bauaufsicht, ausgewählte Rechnungen nochmals zu prüfen, für kein taugliches Mittel, um mögliche weitere Abrechnungsfehler zu bereinigen. Da die Nachprüfung der Rechnungen aufwendig ist und die Örtliche Bauaufsicht mit dem Aufdecken eigener Fehler ihre mangelhafte Leistung belegt hätte, befand sie sich nach Ansicht des RH in einem Interessenskonflikt.

(2) Der RH bemängelte weiters, dass das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung Abrechnungsvereinbarungen zuließ, ohne dazu Regeln hinsichtlich der Prüfung und Dokumentation zu vereinbaren. Die vorgefundenen Abrechnungsvereinbarungen beeinträchtigten die Nachvollziehbarkeit und Transparenz der Rechnungen. Der RH empfahl dem Land Niederösterreich künftig festzulegen, dass – falls Abrechnungsvereinbarungen für die Abgeltung von zusätzlichen oder geänderten Leistungen sinnvoll erscheinen – deren Angemessenheit und finanzieller Umfang nach den für Zusatzaufträge geltenden Maßstäben zu prüfen und zu begründen sind.

(3) Der RH kritisierte weiters, dass der Generalplaner seiner vertraglichen Verpflichtung, die Preisangemessenheit von zusätzlichen Leistungen zu prüfen, nicht durchgängig nachkam. Der RH beanstandete daher das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, weil es seiner Bauherrnaufgabe, die vertragskonforme Leistungserfüllung seiner Auftragnehmer einzufordern, nur unzureichend nachkam. Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, künftig verstärkt auf die Wahrnehmung seiner Bauherrnaufgaben zu achten und Abzüge für mangelhafte Leistungserbringung seiner Auftragnehmer zu prüfen.

**34.3** *Das Land Niederösterreich wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass es eine erfahrene Bauprojektsteuerung mit der Überprüfung der Nachträge von Generalplanung und Örtlicher Bauaufsicht beauftragt*





Abrechnung der Leistungen



### Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

*habe. Dieser Auftrag habe auch die Prüfung der Nachträge hinsichtlich deren Angemessenheit sowie deren finanziellen Umfang beinhaltet.*

*Festzuhalten sei, dass das Bauprojekt erfolgreich und auch im Rahmen des Budgets abgeschlossen werden konnte. Das Land Niederösterreich werde jedenfalls bei zukünftigen Projekten weiterhin seinen Bauherrnpflichten nachkommen und Projektrealisierungen im Lichte der Transparenz und Nachvollziehbarkeit abwickeln.*

34.4 (1) Der RH erwiderte, dass die Projektsteuerung und –leitung nicht mit der Nachprüfung der vom Generalplaner und der Örtlichen Bauaufsicht geprüften Nachtragsforderungen der ausführenden Gewerke beauftragt war. Die Projektsteuerung und –leitung sollte die Nachtragsprüfungen lediglich im Hinblick auf ihre monetären Auswirkungen auf die Gesamtkosten beurteilen. Im Zusammenhang mit der mangelhaften Leistungserfüllung seiner Konsulenten wies der RH darauf hin, dass jeder öffentliche Bauherr in Wahrnehmung der Bauherrnaufgaben die Leistungen seiner Auftragnehmer überwachen und einfordern sollte.

(2) Der Feststellung, dass das Projekt im Rahmen des Budgets abgeschlossen werden konnte, hielt der RH die Ausführungen des Landes Niederösterreich in TZ 15 entgegen, wonach Reserven für die Risikoübernahme durch das Land Niederösterreich angesetzt worden seien. Dies relativiert naturgemäß die Argumentation betreffend die Budgeteinhaltung.

#### Mängelmanagement

35.1 (1) Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung hatte die Örtliche Bauaufsicht vertraglich dazu verpflichtet, bei der Feststellung von Mängeln nach Abschluss der vertraglichen Leistungserbringung während der Gewährleistungsfrist mitzuwirken, die Mängelbehebungen zu organisieren und zu überwachen.

Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung hatte weiters die Projektsteuerung und –leitung mit der Administration, Koordination und Organisation der Gewährleistungsmängelbehebung beauftragt. Die Gewährleistungsverfolgung war auch Aufgabe der von der Hausverwaltung – in Abstimmung mit der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. – beauftragten Technischen Gebäude-Betriebsführung.

Die Verträge mit den drei mit der Mängelbehebung befassten Unternehmen enthielten teilweise inhaltsgleiche Leistungsbeschreibungen, z.B. hinsichtlich

## Mängelmanagement

- der Erfassung der Mängel (alle drei Unternehmen),
- der Mängelrüge (alle drei Unternehmen),
- der Überwachung der Mängelbehebung (Örtliche Bauaufsicht und Projektsteuerung und -leitung),
- der Abnahme der behobenen Mängel (Örtliche Bauaufsicht und Technische Gebäude-Betriebsführung),
- der Information des Auftraggebers über den Stand der Mängelbehebung (alle drei Unternehmen) und
- des Evidenthaltens von Gewährleistungsfristen (Örtliche Bauaufsicht und Projektsteuerung und -leitung).

(2) In einem Abstimmungsgespräch der Niederösterreichischen Landesregierung mit der Technischen Gebäude-Betriebsführung im April 2010 wurde die Leistungsabgrenzung und Schnittstelle zur Örtlichen Bauaufsicht hinsichtlich des Gewährleistungsmanagements thematisiert. Die Entscheidung, wer die Leistung übernehmen soll, war zum damaligen Zeitpunkt offen.

(3) Das Übernahmeprotokoll des Vereins „Friends of the Academy“ vom August 2010 enthielt eine Liste der Örtlichen Bauaufsicht mit 514 Mängeln. Eine Mängelliste der Technischen Gebäude-Betriebsführung enthielt 1.170 Mängel. Im Dezember 2010 waren davon 516 Mängel offen.

Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung übermittelte dem RH während der Gebarungsüberprüfung eine Liste mit 50 Gewährleistungsmängeln, von denen mit Stand 10. April 2012 sechs offen waren. Eine aktualisierte Liste, die den Stand der Bearbeitung aller von der Örtlichen Bauaufsicht und der Technischen Gebäude-Betriebsführung festgestellten Mängel enthielt, konnte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung nicht beibringen.

(4) Über die Gewährleistungsmängel hinausgehend war in Besprechungsprotokollen dokumentiert, dass lt. dem Nutzer IACA die Funktionalität des Festsaaes als Besprechungs- und Veranstaltungsraum aufgrund der Raumakustik eingeschränkt wäre. Auf Akustikprobleme hatte der Generalplaner bereits während der Planung aufgrund von Messungen in seiner raumakustischen Projektierung hingewiesen. Die von ihm vorgeschlagenen Maßnahmen zur Verbesserung waren jedoch lt.

### **Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg**

Amt der Niederösterreichischen Landesregierung aus Denkmalschutzgründen nicht zu vertretbaren Kosten umsetzbar.

(5) Auf Anfrage des RH zu Gebäudemängeln verwies der Nutzer IACA lediglich auf den schlechten Zustand der Fenster im ersten Obergeschoß. Deren Sanierung hatte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung während der Gebarungsüberprüfung bereits zugesagt (siehe TZ 23). Die Akustikprobleme im Festsaal oder andere Mängel führte die IACA gegenüber dem RH nicht an.

- 35.2** Der RH kritisierte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung und die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H., weil sie die Beauftragung des Mängelmanagements nicht ausreichend abstimmten und Teilleistungen mehrfach beauftragten.

Er sah jedoch die Beauftragung der Örtlichen Bauaufsicht, der Projektsteuerung und -leitung und der Technischen Gebäude-Betriebsführung mit der Mängelerfassung und Organisation der Mängelbehebung grundsätzlich positiv. Die Örtliche Bauaufsicht und die Projektsteuerung und -leitung hätten damit einen Anreiz, während der Bauabwicklung besonders auf die Ausführungsqualität zu achten. Die Technische Gebäude-Betriebsführung sollte Interesse an einem möglichst mangel-freien Bauwerk haben, um einen ungestörten Betrieb zu gewährleisten.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, künftig eine klare Leistungsabgrenzung zwischen den mit dem Mängelmanagement Befassten sicherzustellen, um die mehrfache Beauftragung von Teilleistungen zu vermeiden.

Der RH bemängelte weiters die schleppende Mängelbehebung. Laut der dem RH übermittelten Liste waren im April 2012, mehr als eineinhalb Jahre nach der Übernahme des Bauwerks, noch immer Mängel unbehoben. Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, die Mängelbehebung mit Nachdruck einzufordern und gegebenenfalls Honorarabzüge bei den mit der Organisation der Mängelbehebung Befassten vorzunehmen bzw. Ersatzvornahmen im Falle der Säumigkeit ausführender Unternehmen zu prüfen.

- 35.3 (1)** *In seiner Stellungnahme betonte das BMI, die Akustikprobleme seien nachhaltig bekannt und seien mehrfach beanstandet worden, eine Behebung (angedacht seitens des Landes Niederösterreich noch im Jahre 2011) sei aber letztlich an der Kostenfrage gescheitert.*

## Mängelmanagement

*(2) Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich erfordere gerade eine Generalsanierung im denkmalgeschützten Altbestand ein intensives Mängelmanagement. Dafür sei gesorgt worden, indem neben der Örtlichen Bauaufsicht auch der Betriebsführer mit dem Aufzeigen von Gewährleistungsmängeln beauftragt worden sei. Die jeweils eigenen Mängellisten der Örtlichen Bauaufsicht und der Betriebsführung bewiesen, wie zielführend der – stets in Abstimmung mit allen Parteien – getroffene strategische Zugang gewesen sei.*

*Mängelbehebungen habe das Land Niederösterreich stets auch eingefordert. Zum 30. September 2013 sei die Mängelfreiheit bestätigt worden. Es würden keine Mängel mehr vorliegen.*

*(3) Laut Stellungnahme der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. sei die gewählte Vorgehensweise um das Mängelmanagement unter den Beteiligten abgestimmt gewesen und habe sich aufgrund der de facto mittlerweile gegebenen Mängelfreiheit des Gebäudes bewährt. Richtig sei, dass das Leistungsbild sowohl beim Gebäudemanagement als auch bei der Örtlichen Bauaufsicht die Gewährleistungsbetreuung beinhaltet habe. Dieses Leistungsbild bleibe jedoch nur für die Gewährleistungsphase aufrecht und entfalle nach Schlussabnahme.*

- 35.4** Der RH entgegnete dem Land Niederösterreich und der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H., dass in den Protokollen zu den Bauherrnbesprechungen mehrfach dokumentiert war, die Mängelbehebung erfolge unkoordiniert und schleppend. Der RH wies in diesem Zusammenhang auf die von ihm festgestellten Schwachstellen im Mängelmanagement hin und bekräftigte seine Empfehlung.



## Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

### Schlussempfehlungen

36 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

#### BMI und Land Niederösterreich

(1) Die rechtlichen und finanziellen Voraussetzungen für Projekte sollten künftig so rechtzeitig geklärt werden, dass Mehrkosten vermieden werden und die Abwicklung durch offene Fragen nicht behindert und verzögert wird. (TZ 9 und 10)

(2) Den Entscheidungsträgern wären die Entscheidungsgrundlagen transparent und vollständig aufzubereiten, auf klare inhaltliche Abgrenzungen und Definitionen wäre zu achten und der Transparenz bei der Abwicklung von Förderungen wäre ein besonderes Augenmerk zu schenken. (TZ 11)

(3) Einer möglichen Doppelförderung der Einrichtungs- und Erstausstattungskosten beim umgebauten Palais Kaunitz sollte entgegengewirkt werden. (TZ 12)

(4) Verträge sollten vor deren Inkrafttreten abgeschlossen werden; dabei wäre auf eindeutige Formulierungen zu achten. (TZ 13)

(5) Bei der Neuberechnung des Hauptmietzinses nach Ablauf von 25 Jahren wären – wegen der bis dahin erwirkten Vollamortisation der Umbaukosten – die zu vertretenden Interessen entsprechend wahrzunehmen. (TZ 14)

(6) Bei künftigen Ansiedlungen im Aufbau befindlicher Einrichtungen oder Organisationen wären bereits im öffentlichen Eigentum befindliche (Büro)-Flächen mit möglichst geringem Adaptierungsbedarf oder die Anmietung solcher Flächen – zu ortsüblichen Preisen und kurzfristig kündbar – bevorzugt vorzuschlagen, um damit möglichst flexibel und wirtschaftlich auf sich ändernde Umstände während der Aufbauphase reagieren zu können. (TZ 14)

(7) Künftig sollte auf Abwicklungsformen wie beim gegenständlichen Projekt, bei dem die Berechnungsbasis für den Hauptmietzins von den tatsächlich entstandenen Umbaukosten abwich, verzichtet werden. (TZ 15)

(8) Die Umsetzung kostenrelevanter Nutzeranforderungen wäre möglichst an vertragliche Bindungen zu knüpfen, um verlorenen Aufwand zu vermeiden. (TZ 21)



**Schlussempfehlungen**

- (9) Die vorgesehenen Nutzer wären bereits am Projektbeginn auf die Mehrkosten bei späteren Änderungen ihrer Anforderungen hinzuweisen. (TZ 23)
- (10) Projektbudgets sollten aufgrund einer ausgereiften Planung festgelegt werden. (TZ 23)
- BMI**
- (11) Künftig sollte eine Überwälzung der Risikotragung, wie mit der Vereinbarung des Fixbetrages von 10,88 Mio. EUR als Berechnungsgrundlage für die Miete des umgebauten Palais Kaunitz erfolgt, vermieden werden. (TZ 12)
- Land Niederösterreich**
- (12) Zumindest die Projektleitung – im Sinne der Honorarleitlinie für Projektleitung der Bundeskammer der Architekten und Ingenieurkonsulenten – sollte mit entsprechend qualifizierten Mitarbeitern zur Gänze selbst wahrgenommen werden, um internes Know-how sicherzustellen und zu fördern sowie die Qualität von Bauprojekt- abwicklungen zu steigern. (TZ 18)
- (13) Die Qualität des Organisations- und Projekthandbuches als zentrales Dokument eines Projektes wäre sicherzustellen. (TZ 19)
- (14) Bei künftigen Bauvorhaben wären Art und Umfang der delegierten Leistung sorgfältig festzulegen, die von unterschiedlichen Projektbeteiligten zu erbringenden Leistungen wären klar voneinander abzugrenzen und die Erfüllung der delegierten Leistungsinhalte wäre zu kontrollieren. (TZ 19)
- (15) Bei der elektronischen Ablage von Projektunterlagen sollte sichergestellt werden, dass der Bauherr jederzeit auf den virtuellen Projektraum zugreifen kann, dass Unterlagen dort vollständig abgelegt werden und diese – auch von am Projekt nicht beteiligten Berechtigten – rasch auffindbar sind, dass sie vor Veränderungen, Löschen und fremdem Zugriff geschützt sind und dass der Bauherr für spätere Nachforschungen über eine Kopie sämtlicher Unterlagen in einer für ihn lesbaren Form verfügt. (TZ 20)
- (16) Der vorgesehene Genehmigungsweg für die Vergabe von Leistungen wäre einzuhalten, die Beschlüsse des Niederösterreichischen Landtages und der Niederösterreichischen Landesregierung wären rechtzeitig vor dem geplanten Leistungsbeginn zu erwirken und die Zuschläge wären erst danach zu erteilen. (TZ 24)

**Umbau des Palais Kaunitz für die  
Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg**

(17) Entsprechende Regelungen zur Vergabe von Dienstleistungsaufträgen mit einem Honorar bis zur Direktvergabegrenze – wie für die Compliance-Vorschrift der Abteilung Gebäudeverwaltung des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung vorgesehen – sollten für den gesamten Wirkungsbereich des Landes Niederösterreich einheitlich festgelegt werden. (TZ 25)

(18) Auch bei Direktvergaben wären grundsätzlich mehrere Preisankünfte einzuholen, um den Prinzipien der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu genügen. (TZ 25)

(19) Die Vergabebestimmungen sollten strikt eingehalten werden. (TZ 26)

(20) Es wäre sicherzustellen, dass der tatsächliche Vertragswille jedenfalls mit den schriftlichen Festlegungen übereinstimmt. (TZ 26)

(21) Bei der Leistungsbeschreibung wäre künftig darauf zu achten, dass der Grad der Leistungserfüllung überprüft werden kann. (TZ 26)

(22) Vergabeverfahren sollten künftig selbst durchgeführt werden und auf externe Beratungsleistungen sollte in so geringem Umfang wie möglich und allenfalls zur Lösung von Spezialfragen zurückgegriffen werden, weil die Vergabe der erforderlichen Leistungen zu den wesentlichen Aufgaben eines wiederkehrend mit der Abwicklung von Bauprojekten befassten Bauherrn gehört. (TZ 27)

(23) Vor der Zuschlagserteilung sollten alle Kalkulationsblätter, insbesondere die Preisermittlung (K7-Blätter) zu sämtlichen Positionen im Leistungsverzeichnis eingefordert werden, um spätere Manipulationen auszuschließen. (TZ 28)

(24) Bei den HKLS- und MSR-Arbeiten wäre der Preistichtag für die Umrechnung der veränderlichen Preise auf das vertraglich vereinbarte Datum zu berichtigen und die Überzahlung vom Auftragnehmer im Verhandlungsweg zurückzufordern. (TZ 28)

(25) Künftig wäre für ein Vier-Augen-Prinzip bei der sachlichen und rechnerischen Prüfung von Rechnungen zu sorgen. (TZ 29)

## Schlussempfehlungen

(26) Auf eine Abrechnungskorrektur der Leistung „Verfahrensrechtliche Begleitung der Vergabe Projektsteuerung und -leitung und Generalplanung sowie laufende rechtliche Beratung“ entsprechend der angebotenen und beauftragten Honorarsätze wäre zu drängen und Überzahlungen wären vom Auftragnehmer im Verhandlungsweg zurückzufordern. (TZ 30)

(27) Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung sollte in der Lage sein, Aufgaben wie den Erwerb einer Liegenschaft mit ihren eigenen Mitarbeitern ordnungsgemäß abzuwickeln. Auf externe Beratungsleistungen sollte in so geringem Umfang wie möglich und allenfalls zur Lösung von Spezialfragen zurückgegriffen werden. (TZ 30)

(28) Bei künftigen Projekten wären Zahlungspläne so zu vereinbaren, dass Honorare erst zum Ende der Vertragsdauer zur Gänze bezahlt werden. (TZ 31)

(29) Die Projektsteuerung und -leitung und der Generalplaner wären zu einer vertragsgemäßen Abrechnung ihrer Leistungen zu drängen. Überzahlungen wären im Verhandlungsweg zurückzufordern und für nicht oder mangelhaft erbrachte Leistungen Honorarabzüge vorzunehmen. (TZ 31 und 32)

(30) Die Prüfung und Beurteilung von Nachträgen und von Zahlungsplananpassungen sollte nachvollziehbar dokumentiert werden. (TZ 31 und 32)

(31) Auf eine mögliche Befangenheit der Auftragnehmer wäre zu achten. (TZ 31 und 33)

(32) Für den Fall, dass bei der Abrechnung der Leistung Örtliche Bauaufsicht der Deckungsrücklass (der lt. Unterlagen ausbezahlt wurde) nicht durch eine Bankgarantie ersetzt wurde, wäre diese nachzufordern. (TZ 33)

(33) Bei der Schlussrechnung der Örtlichen Bauaufsicht wäre darauf zu achten, dass sie vertragsgemäß, auf Basis der tatsächlichen Baukosten abzüglich der Energieeffizienzmaßnahmen erfolgt, da die Energieeffizienzmaßnahmen bereits mit einem eigenen Nachtrag abgegolten worden waren; für nicht oder mangelhaft erbrachte Leistungen wären nach Möglichkeit Honorarabzüge vorzunehmen. (TZ 33)

**Umbau des Palais Kaunitz für die  
Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg**

(34) Falls Abrechnungsvereinbarungen für die Abgeltung von zusätzlichen oder geänderten Leistungen sinnvoll erscheinen, wäre festzulegen, dass deren Angemessenheit und finanzieller Umfang nach den für Zusatzaufträge geltenden Maßstäben zu prüfen und zu begründen ist. (TZ 34)

(35) Künftig wäre verstärkt auf die Wahrnehmung der Bauherrn-aufgaben zu achten, insbesondere auf das Einfordern der vertrags-konformen Leistungserfüllung seiner Auftragnehmer; für mangel-hafte Leistungserbringung wären Abzüge zu prüfen. (TZ 34)

(36) Hinsichtlich des Mängelmanagements sollte künftig eine klare Leistungsabgrenzung zwischen den damit Befassten sichergestellt werden. (TZ 35)

(37) Die Mängelbehebung wäre mit Nachdruck einzufordern; gege-benenfalls wären Honorarabzüge bei den mit der Organisation der Mängelbehebung Befassten vorzunehmen bzw. Ersatzvornahmen im Falle der Säumigkeit ausführender Firmen zu prüfen. (TZ 35)







BMI

ANHANG  
Entscheidungsträger

## ANHANG

### Entscheidungsträger des überprüften Unternehmens

Anmerkung:  
im Amt befindliche Entscheidungsträger in Blaudruck



## **NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H.**

### **Geschäftsführer**

Mag. Richard JUILL  
(15. Dezember 2001 bis 31. Dezember 2005)

Mag. Johannes KARNER  
(1. Jänner 2006 bis 31. März 2008)

Mag. Mag. Dr. Peter KIESSLER  
(seit 15. Dezember 2001)

Mag. Peter KLINGENSTEIN  
(seit 1. April 2008)



# **Bericht des Rechnungshofes**

**Steuerung und Qualitätssicherung in gerichtlichen  
Strafverfahren am Beispiel ausgewählter Gerichte**



**Inhaltsverzeichnis**

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis	270
Abkürzungsverzeichnis	273

**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Justiz****Steuerung und Qualitätssicherung in gerichtlichen Strafverfahren  
am Beispiel ausgewählter Gerichte**

KURZFASSUNG	276
Prüfungsablauf und -gegenstand	289
Prüfungsgrundlagen und -methodik	291
Ablauf von Strafverfahren	293
Gerichtsorganisation	295
Justizverwaltung	299
Verfahrensdauer im gerichtlichen Strafverfahren	309
Phasen des Hauptverfahrens	314
Dienstaufsicht und Qualitätssicherung durch die Justizverwaltung	335
Maßnahmen der Justizverwaltung	355
Organisation und Einsatz administrativer und technischer Unterstützung	365
Frauenanteil bei Strafrichtern	380
Schlussempfehlungen	383



# Tabellen Abbildungen



## Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Kategorisierung der Landesgerichte nach Richterkapazitäten für Strafverfahren erster Instanz _____	296
Tabelle 2:	Kategorisierung der Bezirksgerichte nach Richterkapazitäten für Strafverfahren erster Instanz _____	296
Tabelle 3:	Beispiele für Abgrenzungsprobleme zwischen unabhängiger Gerichtsbarkeit und Justizverwaltung	300
Tabelle 4:	Justizverwaltungsanteil von Richtern bei den überprüften Gerichten, Stand 2012 _____	302
Abbildung 1:	Durchschnittliche Dauer der Hauptverfahren bei Gericht (bundesweit) _____	311
Abbildung 2:	Durchschnittliche Dauer der Hauptverfahren bei den überprüften Gerichten _____	313
Abbildung 3:	Verfahrensdauer nach Phasen bei den überprüften Gerichten _____	315
Tabelle 5:	Ursachen für Verzögerungen im Verfahrensablauf ____	316
Tabelle 6:	Dauer zwischen Einbringungsdatum und Ausschreibung der Hauptverhandlung _____	318
Tabelle 7:	Zeitraum zwischen Ausschreibung der Verhandlung und geplantem Hauptverhandlungstermin _____	320
Tabelle 8:	Abberaumungen von geplanten Terminen für Hauptverhandlungen _____	323
Tabelle 9:	Durchschnittliche Dauer von Beginn bis Ende der Hauptverhandlung _____	323
Tabelle 10:	Ende der Hauptverhandlung beim ersten Termin ____	324
Abbildung 4:	Anzahl der Vertagungen bei den überprüften Gerichten _____	325

# Tabellen Abbildungen

Abbildung 5:	Anteil vollständig ausgefertigter Urteile an der Gesamtzahl der Urteile 2011/2012 _____	328
Tabelle 11:	Ausfertigungsdauer von vollständig ausgefertigten Urteilen _____	329
Tabelle 12:	Anteil der Fälle mit Richterwechsel _____	331
Tabelle 13:	Anteil der Fälle mit Sachverständigenbezug und durchschnittliche Erledigungsdauer _____	334
Tabelle 14:	Überblick über wesentliche Instrumente der Dienstaufsicht _____	336
Abbildung 6:	Anhängigkeitsstand in Strafverfahren bei den überprüften Gerichten _____	342
Tabelle 15:	Offene Fälle pro Richterkapazität (VZÄ) (bzw. Gerichtsabteilung) <sup>1</sup> bei den überprüften Gerichten im Strafbereich zum Stichtag 6. Februar 2014 _____	344
Tabelle 16:	Regelrevisionen bei den überprüften Gerichten _____	350
Abbildung 7:	Rechtsmittelquoten gegen Strafurteile _____	352
Tabelle 17:	Berufungen und deren Erledigungsart in der Stichprobe des RH _____	354
Tabelle 18:	Sprengelrichtereinsatz 2013 _____	358
Tabelle 19:	Beurteilungen in Dienstbeschreibungen _____	364
Abbildung 8:	Verhältnis Richter zu Kanzlei im Strafbereich (Landesgerichte), 2013 _____	369
Abbildung 9:	Verhältnis Richter zu Kanzlei im Strafbereich (Bezirksgerichte ab einer Richterkapazität (VZÄ), 2013 _____	370
Tabelle 20:	Verhältnis Richter zu Kanzlei im Strafbereich bei den überprüften Gerichten in VZÄ, 2013 _____	370
Tabelle 21:	Methoden der Verhandlungsaufzeichnung sowie Erstellung des Schriftguts _____	376

# Tabellen Abbildungen



Abbildung 10: Frauenanteil bei Strafrichtern \_\_\_\_\_ 381

Tabelle 22: Frauenanteil bei den Strafrichtern der überprüften  
Gerichte per Jänner 2014 \_\_\_\_\_ 381

# Abkürzungen

## Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
BG	Bezirksgericht(e)
BIS-Justiz	Betriebliches Informationssystem der Justiz
BKA	Bundeskanzleramt
BMJ	Bundesministerium für Justiz
BRZ GmbH	Bundesrechenzentrum Gesellschaft mit beschränkter Haftung
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
etc.	et cetera
EUR	Euro
gem.	gemäß
Geo.	Geschäftsordnung für die Gerichte erster und zweiter Instanz
GOG	Gerichtsorganisationsgesetz
i.V.m.	in Verbindung mit
IT	Informationstechnologie
LG	Landesgericht(e)
LGZ	Landesgericht für Zivilrechtssachen
lit.	litera (Buchstabe)
Mio.	Million(en)
MRG	Mietrechtsgesetz
OGH	Oberster Gerichtshof
OLG	Oberlandesgericht
rd.	rund
RH	Rechnungshof
RStDG	Richter- und Staatsanwaltschaftsdienstgesetz
StPO	Strafprozessordnung
TZ	Textzahl(en)

# Abkürzungen



u.a.	unter anderem
v.a.	vor allem
vgl.	vergleiche
VZÄ	Vollzeitäquivalent(e)
WEG	Wohnungseigentumsgesetz
WGG	Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz
z.B.	zum Beispiel



## Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Justiz

### Steuerung und Qualitätssicherung in gerichtlichen Strafverfahren am Beispiel ausgewählter Gerichte

In gerichtlichen Strafverfahren bestanden bundesweit große Unterschiede hinsichtlich der Verfahrensdauern. Das BMJ analysierte die Ursachen für die unterschiedlichen durchschnittlichen Verfahrensdauern nicht. Bei den vom RH überprüften drei Bezirksgerichten (Döbling, Graz-Ost und Graz-West) dauerten die Verfahren in Graz-West mit durchschnittlich 2,2 Monaten am kürzesten und in Döbling mit 17,3 Monaten am längsten. Bei den zwei überprüften Landesgerichten Linz und Wiener Neustadt betrug die durchschnittliche Dauer 2,9 Monate bzw. 6,5 Monate. Ursachen lagen im Wesentlichen in der unterschiedlich effizienten Arbeitsweise der Richter und waren nicht sachlich begründet. Die Justizverwaltungsorgane nahmen die Dienstaufsicht teilweise nicht aktiv und konsequent wahr.

Für die Besetzungen in der Justizverwaltung war kein Anforderungsprofil oder Kriterienkatalog festgelegt. Richter waren auch in der Funktion der Justizverwaltung unabsetzbar und unversetzbar, obwohl Justizmanagement andere Fähigkeiten und Kenntnisse verlangte als die richterliche Tätigkeit.

Der Justizverwaltung standen Steuerungs- und Qualitätssicherungsinstrumente zur Verfügung, wie z.B. Sprengelrichter und Dienstbeschreibungen für Richter. Diese waren jedoch in der derzeit bestehenden Form nur eingeschränkt einsetzbar bzw. geeignet. So nutzte das BMJ die gesetzlich zulässige Quote für Sprengelrichter zu weniger als zwei Drittel aus und Dienstbeschreibungen für Richter hatten in Bezug auf Justizverwaltungstätigkeiten keine Aussagekraft.

Die derzeitige Gerichtsorganisation mit Bezirksgerichten, die an zwei Drittel der Standorte über weniger als eine halbe Richterkapazität im Strafbereich verfügten, war für eine Spezialisierung und effiziente Verfahrensführung hinderlich.

Die Kanzleistrukturen entsprachen nicht mehr den Anforderungen eines modernen Gerichtsbetriebs. Arbeitsplatzbeschreibungen und fundierte Grundlagen für die notwendige Personalausstattung fehlten.

## KURZFASSUNG

### Prüfungsziel

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der Steuerung und Qualitätssicherung in gerichtlichen Strafverfahren durch die Organe der Justizverwaltung sowie der Verfahrensdauer am Beispiel von drei Bezirksgerichten (Döbling, Graz-Ost und Graz-West) und zwei Landesgerichten (Linz und Wiener Neustadt). (TZ 1)

### Prüfungsmethodik

Der RH wählte je ein Bezirksgericht (BG) und ein Landesgericht (LG) mit kurzer und langer Verfahrensdauer sowie niedrigen bzw. hohen Rückständen aus. Zusätzlich überprüfte er ein drittes Bezirksgericht mit mittleren Kennzahlen. Dazu zog er für jedes der fünf überprüften Gerichte geschichtete Zufallsstichproben aus in den Jahren 2011 und 2012 beendeten Strafverfahren, insgesamt rd. 800 Fälle. (TZ 2)

### Zuständigkeiten im Strafverfahren

Das Strafverfahren besteht aus dem Ermittlungsverfahren bei der Staatsanwaltschaft und dem Haupt- und Rechtsmittelverfahren vor Gericht. Während das Ermittlungsverfahren mit Wirksamkeit vom 1. Jänner 2008 neu gestaltet wurde, beruht die Regelung des Hauptverfahrens in ihrer Grundstruktur noch auf der – zuletzt 1975 wiederverlautbarten – Strafprozessordnung (StPO) von 1873. Als Normalfall des Hauptverfahrens sah die StPO das Schöffenverfahren vor, obwohl mittlerweile bereits für rd. 94 % der gerichtlichen Strafverfahren bei den Bezirks- und Landesgerichten ein Einzelrichter zuständig war. (TZ 3)

### Gerichtsorganisation

Während bei den Landesgerichten zumindest zwei Richterkapazitäten (zwei Vollzeitäquivalente) für Strafverfahren zuständig waren, verfügten im Jahr 2012 100 der 140 Bezirksgerichte über weniger als 0,51 Richter-Vollzeitäquivalente. Die Ansiedelung von Strafverfahren bei Kleingerichten war unzweckmäßig: Um ausreichende Erfahrung und Kenntnisse (Spezialisierung) zur effizienten Verfahrensführung sowohl im richterlichen als auch im administrativ unterstützenden Bereich zu erhalten und eine durchgängige gegenseitige Vertretung sicherzustellen, wäre eine Mindestausstattung von zumindest zwei Richtern mit einer Kapazität von einem Vollzeitäquivalent je Gericht erforderlich. Auch nach vollständiger Umsetzung der beschlossenen Zusammenlegungen von Bezirksgerichten werden die Zielvorstellungen bei Weitem nicht erreicht sein. (TZ 5)

**Justizverwaltung**

Aufgabe der Justizverwaltung war insbesondere, die persönlichen und sachlichen Voraussetzungen für den Betrieb der Gerichte zu gewährleisten und das Gerichtspersonal zur Besorgung seiner Aufgaben anzuhalten. Es bestand allerdings keine durchgehend einhellige Meinung der Justizverwaltungsorgane hinsichtlich der Abgrenzung zwischen unabhängiger Gerichtsbarkeit und Justizverwaltung. In den vergangenen Jahren waren auch regelmäßig einzelfallbezogene höchstgerichtliche Entscheidungen zur Klärung der Frage erforderlich, ob ein Sachverhalt der unabhängigen Gerichtsbarkeit oder der Justizverwaltung unterfiel. Eine Zuständigkeit der Justizverwaltung war jedenfalls dort zu bejahen, wo es galt, unangemessene, sachlich nicht begründbare Verfahrensverzögerungen bzw. Beeinträchtigungen des Gerichtsbetriebs zu verhindern. Wesentlich war dabei eine frühzeitig (vor dem Entstehen von Rückständen) wahrgenommene, aktive und konsequente Dienstaufsicht. (TZ 6, 7)

Der den Gerichten für die Aufgaben der Justizverwaltung zur Verfügung stehende Anteil der systemisierten Richter-Planstellen war angemessen. Allerdings nutzten die überprüften Gerichte – vor allem das BG Döbling und das LG Wiener Neustadt – den für die Justizverwaltung zur Verfügung stehenden Planstellen-Anteil nicht aus. (TZ 8)

Für Justizverwaltungspositionen war kein Anforderungsprofil oder einheitlicher Kriterienkatalog festgelegt. Richter waren auch in der Funktion der Justizverwaltung unabsetzbar und unversetzbar. Justizmanagement verlangte aber andere Fähigkeiten und Kenntnisse als die richterliche Tätigkeit. (TZ 9)

Für das Funktionieren eines Gerichts und die Qualität der gesamten Justiz war die Besetzung von Justizverwaltungspositionen mit den dafür am besten geeigneten Personen mitentscheidend. Für Mitglieder des Personalsenats, der die Besetzungsvorschläge für Justizverwaltungspositionen erstattete, waren aber keine entsprechenden Kenntnisse im Hinblick auf Justizverwaltung und Personalauswahl notwendig. Die vom Personalsenat verwendeten Entscheidungsgrundlagen hatten wenig Aussagekraft im Hinblick auf die Qualifikation der Bewerber für Justizverwaltungstätigkeiten. (TZ 10)

Das Richter- und Staatsanwaltschaftsdienstgesetz regelte nicht, in welcher Form und Regelmäßigkeit sich Richter fortzubilden hatten und wie die Erfüllung dieser Pflicht kontrolliert werden sollte. Für die Tätigkeit in der Justizverwaltung war nicht zwingend vorgesehen, sich schon im Vorfeld einschlägige Kenntnisse anzueignen.

## Kurzfassung

### Verfahrensdauer im gerichtlichen Strafverfahren

Informationen zu absolvierten Aus- und Fortbildungen der Richter waren nicht automationsunterstützt vorhanden. (TZ 11)

Die Verfahrensdauerstatistik des BMJ ließ aufgrund von Verzerrungen bei der Datengrundlage keine eindeutigen Rückschlüsse auf die tatsächlich von den Gerichten zu verantwortende durchschnittliche Verfahrensdauer zu. So lag bei einem Bezirksgericht die durchschnittliche Verfahrensdauer gemäß Verfahrensdauerstatistik des BMJ im Jahr 2012 bei 34,4 Monaten, bereinigt (um die nach Ablauf einer Probezeit oder Erfüllung von Auflagen beendeten Verfahren) betrug sie 2,7 Monate. Vergleiche zwischen den Gerichten und in der zeitlichen Entwicklung waren daher nur bedingt aussagekräftig. Auf dieser Basis stellte die Verfahrensdauerstatistik kein geeignetes Steuerungsinstrument dar. (TZ 12)

Der RH ermittelte bereinigte Mittelwerte der Verfahrensdauer, indem er die eine Probezeit bzw. Auflagenerfüllung umfassenden Verfahren herausrechnete. Zwischen den einzelnen Gerichten ergaben sich dabei große Unterschiede. Insgesamt war die durchschnittliche Verfahrensdauer bei den Bezirksgerichten nahezu doppelt so lang wie bei den Landesgerichten. Die Spannweite der bereinigten durchschnittlichen Verfahrensdauer lag im Jahr 2012 bei den Landesgerichten zwischen 2,4 und 6,5 Monaten, bei den Bezirksgerichten zwischen 2,2 und 20,5 Monaten. Das BMJ analysierte die Ursachen für unterschiedliche durchschnittliche Verfahrensdauern im Strafbereich nicht und konnte daher auch nicht steuernd eingreifen. (TZ 13)

Auch bei den überprüften Gerichten bestanden große Unterschiede in der Verfahrensdauer. Während der bereinigte Mittelwert 2012 beim BG Graz-West 2,2 Monate betrug, lag er beim BG Döbling bei 17,3 Monaten. Beim LG Linz und LG Wiener Neustadt lagen die Mittelwerte 2012 bei 2,9 bzw. bei 6,5 Monaten. (TZ 14)

### Phasen des Hauptverfahrens

Der RH untersuchte bei den überprüften Bezirks- und Landesgerichten anhand seiner Stichprobe den Ablauf und die Dauer der einzelnen Phasen des Hauptverfahrens vom Einlangen des Strafantrags bzw. der Anklageschrift bis zur Ausfertigung des Urteils. Bei den Gerichten mit höherer durchschnittlicher Verfahrensdauer dauerten sämtliche Phasen länger; die markantesten Unterschiede lagen in der Dauer der Hauptverhandlung. Beim BG Graz-West und beim LG Linz traten die geringsten Verfahrensverzögerungen auf. Im Gegensatz dazu lagen beim BG Döbling in rd. 41 % der über-



prüften Fälle (96) massive Verfahrensverzögerungen (bis zu zwanzig Monaten) vor. (TZ 15)

Verantwortlich für die unterschiedlichen Dauern waren im Wesentlichen die jeweiligen Arbeitsweisen der Richter, nicht sachliche Gründe. Die Leiter der Gerichte mit den kürzesten Verfahrensdauern (BG Graz-West und LG Linz) nahmen die Dienstaufsicht effektiv wahr. Im Gegensatz dazu setzte die Leitung des Gerichts mit den längsten Verfahrensdauern (BG Döbling) im Rahmen der Dienstaufsicht nur punktuelle Maßnahmen. (TZ 15)

#### Einbringungsdatum bis Ausschreibung der Hauptverhandlung

Die durchschnittliche Dauer zwischen Einbringungsdatum und Ausschreibung der Hauptverhandlung lag zwischen rund sechs Tagen beim BG Graz-West und rd. 100 Tagen beim BG Döbling. Während beim BG Graz-West in rd. 88 % und beim LG Linz in rd. 71 % der Strafverfahren der Stichprobe die Hauptverhandlungen innerhalb von acht Tagen nach dem Einbringungsdatum ausgeschrieben (bzw. die Ladungen dazu versendet) wurden, betrug dieser Zeitraum beim BG Döbling in rd. 45 % der Fälle über drei Monate, bei rd. 18 % der Fälle sogar länger als ein halbes Jahr. Unverhältnismäßige Verzögerungen entstanden insbesondere durch generelle Bearbeitungsrückstände einzelner Richter sowie wegen Richterwechseln vor Ausschreibung der Hauptverhandlung. (TZ 16)

#### Ausschreibung der Hauptverhandlung bis geplanter Termin

Die Ausschreibungsfristen lagen in der Regel bei rund vier bis sechs Wochen (kürzer beim BG Graz-West, länger beim BG Döbling). Sachlich unbegründete Verzögerungen zwischen der Ausschreibung der Hauptverhandlung und dem geplanten Termin waren auch hier durch allgemeine Bearbeitungsrückstände von Richtern entstanden. Weitere Verzögerungen entstanden durch größere Zeiträume bei der Zusammenlegung von Hauptverhandlungsterminen mit gleichem Sachverständigen. (TZ 17)



## Kurzfassung

## Beginn bis Ende Hauptverhandlung

Die Dauer der Hauptverhandlung war bei den überprüften Gerichten deutlich unterschiedlich, von knapp einem Monat im BG Graz–West bis rund sieben Monaten im BG Döbling. Oftmalige Vertagungen verlängerten bzw. verzögerten die Verfahrensdauer. Die LG Linz und Wiener Neustadt und das BG Graz–West beendeten in rd. 59 % bis 68 % der Fälle die Hauptverhandlung mit dem ersten Termin; beim BG Döbling vertagten die Richter in rd. 78 % der Fälle. (TZ 19)

Die häufigsten Vertagungsgründe betrafen nicht den Inhalt der Strafsache bzw. deren Komplexität. Zustellstände oder das Erscheinen von Angeklagten oder Zeugen konnten die Richter nur zum Teil beeinflussen. Beim BG Döbling und dem LG Wiener Neustadt war allerdings der häufigste Vertagungsgrund die Ladung weiterer Zeugen. Die Auswahl der zu ladenden Zeugen lag im Einflussbereich des Richters und ergab sich aus der Aktenvorbereitung und persönlichen Arbeitsweise. Beim BG Döbling lagen regelmäßig lange Zeiträume (drei bis vier Monate) zwischen den Verhandlungsterminen vor. In Einzelfällen verfügten dort Richter Ladungen für Angeklagte bzw. Zeugen nicht. Die entsprechenden Hauptverhandlungen fanden dennoch statt und mussten daraufhin erneut vertagt werden. (TZ 19)

## Ende der Hauptverhandlung bis Ausfertigung des Urteils

Die überprüften Gerichte hielten die gesetzliche Vorgabe von vier Wochen für die Urteilsausfertigung im Durchschnitt der (vollständig) auszufertigenden Urteile – mit Ausnahme des BG Graz–West – nicht ein. Allerdings waren mit der Überschreitung dieser Frist auch keinerlei rechtliche Konsequenzen verknüpft. Bei den überprüften Gerichten, ausgenommen BG Graz–West, nahm bei knapp einem Viertel bis rd. 93 % der Urteile die Ausfertigung deutlich länger als zwei Monate in Anspruch, beim BG Döbling in 80 % der Fälle sogar über sechs Monate. Diese lange Dauer war lediglich in Ausnahmefällen (etwa bei Großverfahren mit komplexen Sachverhalten) vertretbar. Beim BG Graz–Ost dauerte auch die Ausfertigung gekürzter Urteile verhältnismäßig lang, weil diese ausschließlich von einer Bediensteten geschrieben wurden. (TZ 20)



Kurzfassung



Steuerung und Qualitätssicherung in  
gerichtlichen Strafverfahren

### Einfluss von Richterwechseln und Sachverständigen auf den Verfahrensablauf

Richterwechsel verlängern Verfahren generell, weil sich der Richter erst in den laufenden Akt einlesen muss. Allerdings verfügten weder das BMJ noch die Gerichte über Daten hinsichtlich der dadurch verursachten Verzögerungen. Verzögerungen durch Richterwechsel stellte der RH in seiner Stichprobe beim LG Wiener Neustadt im Ausmaß von fünf Wochen bis 17 Monaten und beim BG Graz-Ost in zwei Fällen von jeweils vier Monaten fest. Bei den überprüften Gerichten waren die Gründe für Richterwechsel in einer Bandbreite von 15 % (LG Linz) bis 41 % (LG Wiener Neustadt) der Fälle aufgrund fehlender systematischer Erfassung nicht nachvollziehbar. (TZ 21)

Auch der Einsatz von Sachverständigen im Verfahren wirkte tendenziell verfahrensverlängernd; insbesondere unterbliebene Betreibungen seitens der Verfahrensführung verlängerten das Verfahren in Einzelfällen zusätzlich. (TZ 22)

### Dienstaufsicht und Qualitätssicherung

#### Instrumente der Dienstaufsicht

Die Dienstaufsicht war eine zentrale Aufgabe der Justizverwaltung. Daten zum Erkennen von Rückständen und Verzögerungen waren ausreichend vorhanden. Allerdings nutzten nicht alle Gerichte diese umfassend im Rahmen der Dienstaufsicht. Ein einheitlicher „Managementreport“, der den Gerichtsleitern standardmäßig einen raschen Überblick über relevante Informationen und Hinweise auf potenzielle Problembereiche geben könnte, fehlte. (TZ 23)

#### Nutzung von Dienstaufsichtsinstrumenten

Im Hinblick auf die Verhinderung von Verfahrensverzögerungen stellte die sogenannte Prüfliste auf Basis von Daten der Verfahrensautomation Justiz u.a. alle Fälle dar, die seit drei Monaten offen und unverändert waren, und verknüpfte sie mit einer sogenannten Prüfanforderung zur Kontrolle. Es reichten jedoch auch Änderungen in der Verfahrensautomation Justiz, die nicht verfahrensfortsetzend waren – wie bspw. die Kalendrierung eines Akts –, damit dieser Fall nicht mehr mit einer Prüfanforderung auf der Prüfliste aufschien. (TZ 24)

Zwei der überprüften Gerichte (BG Döbling und LG Wiener Neustadt) nutzten die Prüflisten nur unzureichend und dokumentierten Kontrollen nicht. Damit war die Wirksamkeit dieses Instruments nur bedingt gegeben. Zum Stichtag 1. Oktober 2013 war bspw. ein Straf-

## Kurzfassung

akt im BG Döbling schon seit 9. Oktober 2012 beim Richter und der Fall bereits acht mal auf der Prüfliste aufgeschienen. Das LG Wiener Neustadt erledigte einen bereits im Jahr 2010 eingebrachten Antrag auf Ratenzahlung einer Geldstrafe erst im Jahr 2014, weil die entsprechende Prüfanforderung auf der Prüfliste nicht kontrolliert wurde. (TZ 24)

Richter mussten zumindest einmal im Quartal die Eintragungen der Kanzleien in der Verfahrensautomation Justiz stichprobenartig auf Richtigkeit und Vollständigkeit überprüfen (Registerprüfung). Im Unterschied zu den BG Graz-Ost und Graz-West und dem LG Linz unterblieben die Registerprüfungen beim BG Döbling und beim LG Wiener Neustadt. (TZ 25)

Das Betriebliche Informationssystem der Justiz (BIS-Justiz) enthielt als Kennzahl für bestehende Bearbeitungsrückstände den sogenannten „Anhängigkeitsstand“, der das Verhältnis der Anzahl offengebliebener Fälle zum Gesamtanfall des Jahres zeigte. Der Anhängigkeitsstand in Strafsachen betrug bei den Bezirksgerichten bundesweit rd. 35 %, bei den Landesgerichten rd. 25 % des Jahresanfalls. Das BG Döbling und das LG Wiener Neustadt lagen in den Jahren 2009 bis 2013 mit durchschnittlich 105 % und 36 % deutlich über dem jeweiligen bundesweiten Durchschnitt. Beim BG Döbling beliefen sich die Rückstände im überprüften Zeitraum durchgängig auf das Ausmaß eines Jahresanfalls und waren damit nahezu drei mal so hoch wie im Bundesschnitt der Bezirksgerichte. Das BMJ veranlasste keine Maßnahmen, um derartige Rückstände nachhaltig abzubauen. (TZ 26)

Die Verfahrensautomation Justiz bot die Möglichkeit, sich tagesaktuell die offenen Fälle anzeigen zu lassen. Bei den beiden Gerichtsabteilungen des BG Döbling lag die Anzahl an offenen Fällen im Strafbereich zum Stichtag 6. Februar 2014 bei 517 bzw. 333 Fällen (auf ein Vollzeitäquivalent umgerechnet), bei den anderen überprüften Gerichten waren es maximal 177 offene Fälle pro Gerichtsabteilung. Der österreichweit durchschnittliche Jahresanfall eines Strafrichters am Bezirksgericht betrug 420 Fälle. Die Gerichtsvorsteherin des BG Döbling setzte, obwohl die hohen Rückstände seit Jahren bekannt waren und die Innere Revision bereits starke Kritik geübt hatte, nur punktuelle Maßnahmen. (TZ 27)

Die monatliche sogenannte Kurzstatistik stellte zeitnahe Zahlen über Arbeitsanfall und -erledigung sowie einen Rückstandsstatus bereit. Die Informationen waren allerdings nur stichtagsbezogen und ermöglichten damit keine unmittelbaren Rückschlüsse auf

etwaige negative Entwicklungen bei einzelnen Richtern. Eine systematische Auswertung bzw. Nutzung der Kurzstatistik hinsichtlich zeitlicher Entwicklungen nahm von den überprüften Gerichten nur das LG Linz vor. (TZ 28)

Die Gerichte hatten laut einem Erlass des BMJ jährlich zum Stichtag 1. Oktober über bestehende Urteilsrückstände und überlange Verfahren zu berichten. Im Oberlandesgerichtssprengel Wien wurde entgegen den geltenden Vorgaben des BMJ die Berichtspflicht im Strafbereich der Bezirksgerichte nicht wahrgenommen. Das BG Döbling hatte dadurch trotz massiver Rückstände keine Berichte samt beabsichtigter Vorgehensweise zu deren Abbau vorzulegen. (TZ 29)

#### Innere Revision

Die Aufgaben der Inneren Revision nahmen die zuständigen Oberlandesgerichte auf Grundlage eines jährlich festgelegten Prüfungsprogramms und einer standardisierten, einheitlichen Struktur wahr. Die Prüfungen erfolgten in großen zeitlichen Abständen und waren in der Regel Gesamtprüfungen. Schwerpunktprüfungen mit einem risikoorientierten Prüfungsansatz waren zu wenig berücksichtigt. (TZ 30)

#### Rechtsmittel- und Erfolgsquoten

Das BMJ verfügte für die in erster Instanz entscheidenden Bezirks- und Landesgerichte über keine systematischen Daten zu den erhobenen Rechtsmitteln und zugehörigen Entscheidungen. Anzahl und Erfolgsquote von Berufungen lassen zwar keine pauschalen Rückschlüsse auf die Qualität der Verfahrenserledigung bei den Gerichten zu, können aber Hinweise auf systematische Mängel geben und somit eine Grundlage für detailliertere Prüfungen bilden. Insbesondere waren Zahlen zum Ausmaß der aufgehobenen und an die erste Instanz zurückverwiesenen Urteile wesentlich. (TZ 31)

Bundesweit lag nach den Berechnungen des RH das Ausmaß der Rechtsmittel in Strafsachen im Bereich der Bezirksgerichte konstant bei rd. 6 % bis 7 %, im Bereich der Landesgerichte bei rd. 13 % bis 14 %. Bei den überprüften Bezirksgerichten reichte der Wert im Jahr 2012 von rd. 2 % beim BG Graz-West bis zu rd. 8 % beim BG Döbling; bei den Landesgerichten lag Wiener Neustadt durchgängig mit rd. 20 % fast doppelt so hoch wie Linz. (TZ 31)



## Kurzfassung

In der Stichprobe war beim BG Döbling der Anteil aufgehobener Urteile (40 %) und beim BG Graz–Ost der Anteil der Berufungen, denen (teilweise) Folge gegeben wurde (knapp 80 %), auffällig hoch. (TZ 32)

## Maßnahmen der Justizverwaltung

### Unmittelbar personenbezogene Maßnahmen

Eine gesetzliche Grundlage bzw. Vorgabe des BMJ zur Führung von Feedback- bzw. Mitarbeitergesprächen mit dem richterlichen Personal gab es nicht. Von den überprüften Gerichten führten die Leitungen der BG Graz–Ost und Graz–West sowie des LG Linz regelmäßig strukturierte Gespräche mit den Richtern. (TZ 34)

Ein Disziplinarverfahren, das wegen Verfahrensverzögerungen eines Strafrichters des LG Linz geführt wurde, dauerte sechs Jahre bis zur Rechtskraft. (TZ 34)

### Einsatz von Sprengelrichtern

Der Einsatz von Sprengelrichtern war eines der wenigen der Justizverwaltung zur Verfügung stehenden Steuerungsmittel, das im vorgegebenen engen Rahmen der Unversetzbarkeit der Richter einen flexibleren Personaleinsatz ermöglichte. Das BMJ schöpfte die rechtlich zulässige 3 %-Quote an Sprengelrichtern zu weniger als zwei Drittel aus. Dies erschwerte zeitnahe und bedarfsdeckende Zuteilungen von Sprengelrichtern zu Gerichten mit Personalengpässen. (TZ 35)

Am LG Wiener Neustadt erfolgte erst acht Monate nach der Sperre einer Strafabteilung ein Sprengelrichtereinsatz. Dies führte zu einer Mehrbelastung der übrigen Strafrichter und zu Verfahrensverzögerungen. Es war nicht nachvollziehbar, ob und wann das LG Wiener Neustadt um die Zuteilung von Sprengelrichtern angesucht hatte. Das BG Döbling beantragte trotz hoher Verfahrensrückstände in den zwei Strafabteilungen keinen Sprengelrichter. (TZ 35)

### Geschäftsverteilung

Die jeweils für ein Jahr im Vorhinein beschlossene Geschäftsverteilung regelte, nach welchen Kriterien Fälle einem konkreten Richter zugeteilt wurden, und diente somit als Steuerungsmittel des richterlichen Personaleinsatzes. Hohe Personalfluktuationen führten zwangsläufig zu Geschäftsverteilungsänderungen und damit auch zu



einer zumindest kurzfristigen höheren Belastung der übrigen Richter. Häufige Geschäftsverteilungsänderungen bewirkten mangelnde Kontinuität und hatten einen negativen Einfluss auf die Verfahrensdauer. Das LG Wiener Neustadt änderte seine Geschäftsverteilung häufig, im Jahr 2013 bspw. 19-mal. Dabei übersah der Personalsenat bei einer Geschäftsverteilungsänderung, die Sperre einer Gerichtsabteilung zu verlängern. (TZ 36)

#### Dienstbeschreibungen

Den Anforderungen der Qualitätssicherung sowie der Personalauswahl und -entwicklung kam aufgrund der Unabsetzbarkeit und Unversetzbarkeit der Richter besondere Bedeutung zu. Die Dienstbeschreibungen für Richter – als eines der wenigen vorhandenen Mittel, um diesen Anforderungen gerecht zu werden – waren daher positiv und notwendig. Das bestehende System der Dienstbeschreibungen war aber nicht mehr zeitgemäß und sachgerecht. Die in Dienstbeschreibungen gewählten Formulierungen gingen nicht auf die einzelnen Richter, ihre fachlichen und persönlichen Kompetenzen ein. Damit waren sie aber als wesentliche Erkenntnisquelle für die Personalauswahl bei Besetzungen nicht geeignet. Dies und die fehlende Regelmäßigkeit der Dienstbeschreibungen konnte sich weder nachhaltig auf die Motivation des Richters noch qualitäts- oder leistungssteigernd auswirken. (TZ 37)

Die Dienstbeschreibungen waren zudem auf den Bereich der Rechtsprechung beschränkt und enthielten keine Beurteilung von Tätigkeiten in der Justizverwaltung. (TZ 37)

#### Organisation und Einsatz administrativer und technischer Unterstützung

#### Kanzleien

Zur administrativen Unterstützung waren bei den Gerichten Kanzleien eingerichtet. Die derzeitigen Kanzleistrukturen entsprachen infolge von Veränderungen insbesondere in Bezug auf IT-unterstütztes Arbeiten und personelle Ressourcen nicht mehr den Anforderungen. Bei kleineren Gerichtseinheiten und Kanzleien war eine gleichmäßige Arbeitsverteilung und -belastung sowie die Vertretung im Falle der Abwesenheit oder Verhinderung von Bediensteten erschwert. Zu befürworten war daher das vom BMJ initiierte Projekt Teamassistenz. (TZ 38)

## Kurzfassung

Arbeitsplatzbeschreibungen für Kanzleipersonal fehlten. Durch die Kanzleien anzuwendende Bestimmungen in der Geschäftsordnung für die Gerichte erster und zweiter Instanz bzw. im Gerichtsorganisationsgesetz waren im Hinblick auf aktuelle Sachverhalte und Geschäftsprozesse nur mehr bedingt verständlich, anwendbar und praktikabel. So fanden sich darin noch Bezugnahmen auf Schreiben mit Tinte, mit Schreibmaschine oder im Durchdruckverfahren oder bemaß sich die Höhe der Geldstrafen zum Teil in Gulden. (TZ 38)

Das zahlenmäßige Verhältnis Richter zu Kanzleibediensteten zeigte deutliche Unterschiede bundesweit wie auch bei den überprüften Gerichten. Während bundesweit bei den Landesgerichten im Jahr 2013 auf einen vollbeschäftigten Richter 0,85 Kanzleibedienstete (VZÄ) kamen, lag das Verhältnis bei den Bezirksgerichten bei 1 zu 1,32. Die Bezirksgerichte verfügten damit im Vergleich zu den Landesgerichten über deutlich mehr Personal in den Strafkanzleien. Es gab keine ausreichenden Grundlagen für den Bedarf an Kanzleipersonal. Aufgrund mangelnder Datenlage konnte auch nicht eruiert werden, ob und wie sich die personelle Ausstattung der Strafkanzleien durch die Strafprozessreform 2008 verändert hatte. (TZ 39)

Die Bemessung der Mehrleistungszulage für Kanzleibedienstete beruhte auf einem Erlass aus dem Jahr 1954. Arbeitsmethoden, -umfeld und -bedingungen von Kanzleibediensteten hatten sich in den letzten 60 Jahren gravierend geändert. Die Berechnungsmethode der Mehrleistungszulage war nicht mehr sachgerecht, weil z.B. die erbrachten Mehrleistungseinheiten in der Regel weit über der Pflichtleistung lagen und bei Kanzleibediensteten der überprüften Gerichte bis zum Neunfachen reichten. Damit waren eine objektive Einschätzung der tatsächlichen Arbeitsbelastung des Kanzleipersonals und eine den Anforderungen entsprechende Arbeitsverteilung erschwert. Die für jedes Quartal zu erstellende Berechnung der Mehrleistungszulage war komplex und zeitintensiv. (TZ 40)

Bundesweit zahlte das BMJ im Jahr 2013 rd. 12,5 Mio. EUR an Mehrleistungszulagen aus, davon entfielen rd. 6,4 Mio. EUR auf den Kanzleibereich der Justizbehörden in den Ländern. Bei Kanzleileitern schwankte der Anteil der Mehrleistungszulage am Grundbezug zwischen 6,49 % und 10,17 %, beim Kanzleidiens zwischen 6,29 % und 8,34 %. (TZ 40)

Das BMJ arbeitete im Rahmen eines Projekts an einem Handlungsleitfaden, der u.a. die Befugnisse Kanzleibediensteter zu Registerabfragen und Auskunftserteilung sowie die Kommunikation zwischen Richtern und Kanzleien klarer regeln sollte. Solche Vorgaben waren für die interne Kommunikation mit den Richtern wesentlich. (TZ 41)

#### Dokumentation von Strafverfahren

Die überprüften Gerichte wendeten im Hauptverfahren unterschiedliche Protokollierungs- bzw. Übertragungsmethoden an. Es gab keine vollständig elektronische Aktenführung, wodurch eine effiziente und transparente Verfahrensführung erschwert war. Weil bei den BG Döbling und Graz-Ost jeweils nur eine Bedienstete die Schreibarbeiten im Strafbereich erledigte und der Schreibpool nicht genutzt wurde, kam es bei Verhinderungen oder längeren Abwesenheiten dieser Bediensteten zu Verzögerungen. (TZ 42)

#### Strafrechtspfleger

Strafrechtspfleger könnten Richter von Aufgaben entlasten und damit zu einem ökonomischeren Verfahrensablauf beitragen. Das BMJ stellte jedoch das von ihm in einem ersten Anlauf bereits 2005 erarbeitete und 2012 erneut aktivierte Projekt zur Einführung eines Strafrechtspflegers im Mai 2012 wieder ein, bevor das tatsächliche Potenzial festgestellt werden konnte. (TZ 43)

#### Frauenanteil

Der Frauenanteil bei den Richtern in der Justiz überschritt insbesondere auf Ebene der Bezirksgerichte die 50 %-Quote wesentlich (rd. 65 % im Jänner 2014). Im Strafbereich lag er österreichweit mit rd. 48 % (Landes- und Bezirksgerichte im Jahr 2013) allerdings bei weniger als der Hälfte. (TZ 44)

<b>Kenndaten zur Steuerung und Qualitätssicherung in gerichtlichen Strafverfahren</b>						
<b>Gerichte mit Zuständigkeiten in Strafsachen in erster Instanz<sup>1</sup></b>						
<b>Bezirksgerichte<sup>2</sup></b>						<b>Landesgerichte<sup>3</sup></b>
	bis 31.12.2012	ab 1.1.2013	ab 1.7.2013	ab 1.1.2014	ab 1.7.2014	
	140	133	127	118	114	16
<b>gerichtliche Strafverfahren in erster Instanz<sup>1</sup></b>						
	2009	2010	2011	2012	2013	Entwicklung 2009/2013
	Anzahl					in %
<b>Bezirksgerichte</b>						
angefallene Verfahren	36.379	34.577	32.711	32.569	31.337	- 13,9
erledigte Verfahren	37.208	35.056	33.349	32.817	31.929	- 14,2
<b>Landesgerichte</b>						
angefallene Verfahren	25.621	26.149	25.151	25.099	24.773	- 3,3
erledigte Verfahren	25.588	25.889	25.394	25.140	25.125	- 1,8
<b>Richterkapazitäten für gerichtliche Strafverfahren in erster Instanz<sup>4</sup></b>						
	2009	2010	2011	2012	2013	Entwicklung 2009/2013
	Anzahl Richter in VZÄ					in %
<b>Bezirksgerichte bundesweit</b>						
<b>Bezirksgerichte bundesweit</b>	<b>84,67</b>	<b>82,49</b>	<b>80,67</b>	<b>78,31</b>	<b>78,70</b>	<b>- 7,1</b>
Döbling	0,99	0,98	0,98	0,98	0,92	- 7,1
Graz-Ost	1,82	1,82	2,14	2,28	2,28	+ 25,3
Graz-West	1,76	1,88	1,95	2,12	2,67 <sup>5</sup>	+ 51,7
<b>Landesgerichte bundesweit</b>						
<b>Landesgerichte bundesweit</b>	<b>144,22</b>	<b>141,31</b>	<b>147,89</b>	<b>153,58</b>	<b>158,97</b>	<b>+ 10,2</b>
Linz	7,32	8,02	8,86	9,22	9,31	+ 27,2
Wiener Neustadt	6,14	6,54	7,25	6,76	7,58	+ 23,5
<b>Kanzleikapazitäten für gerichtliche Strafverfahren in erster Instanz<sup>4</sup></b>						
	2009	2010	2011	2012	2013	Entwicklung 2009/2013
	Anzahl Kanzleipersonal in VZÄ					in %
<b>Bezirksgerichte bundesweit</b>						
<b>Bezirksgerichte bundesweit</b>	<b>101,73</b>	<b>105,14</b>	<b>104,14</b>	<b>102,25</b>	<b>104,02</b>	<b>+ 2,3</b>
Döbling	1,25	1,15	1,15	1,14	1,26	+ 0,8
Graz-Ost	3,69	3,63	3,60	3,73	3,77	+ 2,2
Graz-West	2,16	2,00	1,93	2,18	2,68 <sup>5</sup>	+ 24,1
<b>Landesgerichte bundesweit</b>						
<b>Landesgerichte bundesweit</b>	<b>131,71</b>	<b>131,52</b>	<b>134,53</b>	<b>135,55</b>	<b>135,75</b>	<b>+ 3,1</b>
Linz	8,13	7,15	5,98	7,83	8,15	+ 0,2
Wiener Neustadt	4,24	4,73	6,20	7,48	7,57	+ 78,5



## Steuerung und Qualitätssicherung in gerichtlichen Strafverfahren

### Fortsetzung: Kenndaten zur Steuerung und Qualitätssicherung in gerichtlichen Strafverfahren

#### erledigte Fälle je Richter<sup>6</sup>

	2009	2010	2011	2012	2013	Entwicklung 2009/2013
	Anzahl je Richter-VZÄ (gerundet)					in %
<b>Bezirksgerichte bundesweit</b>	<b>439</b>	<b>425</b>	<b>413</b>	<b>419</b>	<b>406</b>	<b>- 7,5</b>
Döbling	376	348	302	306	314	- 16,5
Graz-Ost	609	661	453	479	463	- 24,0
Graz-West	515	530	546	545	396	- 23,1
<b>Landesgerichte bundesweit</b>	<b>177</b>	<b>183</b>	<b>172</b>	<b>164</b>	<b>158</b>	<b>- 10,7</b>
Linz	216	189	185	172	166	- 23,1
Wiener Neustadt	159	153	138	140	146	- 8,2

#### durchschnittliche Dauer gerichtlicher Strafverfahren (bereinigt)<sup>7, 8</sup>

	2009	2010	2011	2012	Entwicklung 2009/2012
	in Monaten				in %
<b>Bezirksgerichte bundesweit</b>	<b>7,0</b>	<b>6,5</b>	<b>6,4</b>	<b>6,2</b>	<b>- 11,4</b>
Döbling	16,0	14,3	15,0	17,3	+ 8,1
Graz-Ost	13,3	12,4	7,9	7,4	- 44,4
Graz-West	2,9	3,0	2,5	2,2	- 24,1
<b>Landesgerichte bundesweit</b>	<b>4,2</b>	<b>3,9</b>	<b>3,7</b>	<b>3,7</b>	<b>- 11,9</b>
Linz	3,0	3,0	3,1	2,9	- 3,3
Wiener Neustadt	5,5	5,0	5,1	6,5	+ 18,2

<sup>1</sup> Quelle: BMJ

<sup>2</sup> Österreichweit gab es ein Bezirksgericht ohne Zuständigkeit in Strafsachen (Bezirksgericht für Handelssachen in Wien).

<sup>3</sup> Österreichweit gab es vier Landesgerichte ohne Zuständigkeit in Strafsachen (Landesgerichte für Zivilrechtssachen in Wien und Graz, Handelsgericht sowie Arbeits- und Sozialgericht in Wien).

<sup>4</sup> Quelle: BMJ (jahresbezogene Verwendungsdaten)

<sup>5</sup> einschließlich BG Frohnleiten (am 1.7.2013 übernommen)

<sup>6</sup> Quellen: Grunddaten BMJ; Berechnung RH

<sup>7</sup> bereinigt um Fälle mit Probezeit

<sup>8</sup> Quellen: Grunddaten BRZ GmbH; Berechnung RH

### Prüfungsablauf und -gegenstand

1 (1) Der RH überprüfte von Oktober 2013 bis Februar 2014 die Gebahrung des BMJ hinsichtlich des gerichtlichen Strafverfahrens am Beispiel von drei Bezirksgerichten (Döbling, Graz-Ost und Graz-West) und zwei Landesgerichten (Linz und Wiener Neustadt). Der Prüfungszeitraum umfasste die Jahre 2009 bis 2013. Ziele der Prüfung waren die Beurteilung der Steuerung und Qualitätssicherung in gerichtlichen Strafverfahren durch die Organe der Justizverwaltung sowie die Beurteilung der Verfahrensdauern in diesem Bereich. Die Prüfung deckte insbesondere folgende Themen ab:



## Prüfungsablauf und –gegenstand

- die Ausübung der Justizverwaltung in gerichtlichen Strafverfahren;
- die Ermittlung von verfahrensbeeinflussenden Faktoren (z.B. Richterwechsel, Sachverständige, Dauer der Urteilsausfertigung) anhand einer Stichprobe von in erster Instanz (BG/LG) abgeschlossenen Verfahren bei ausgewählten Gerichten;
- Maßnahmen der Personalsteuerung;
- die administrative und technische Unterstützung.

Zu dem im Juli 2014 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das BMJ im Oktober 2014 Stellung. Die Stellungnahme des BMJ erledigte unter anderem die von ihm eingeholten Stellungnahmen der überprüften Gerichte mit. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Jänner 2015.

(2) Das BMJ erhob in seiner Stellungnahme folgende grundsätzliche Einwände:

- Der RH habe die Grenzen seiner Zuständigkeit insofern überschritten, als er Empfehlungen abgebe, deren Umsetzung letztlich ein verfassungsrechtlich unzulässiges Einwirken der monokratischen Justizverwaltung auf Richter im Kernbereich ihrer Rechtsprechungstätigkeit (z.B. der Ausgestaltung der Hauptverhandlung im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben) oder auf gemäß Art. 87 Abs. 1 und 2 B-VG unabhängige richterliche Mitglieder von Senaten notwendig machen würde. Zudem würden sich Empfehlungen des RH nicht an die Verwaltung, sondern an die Gesetzgebung richten (Umgestaltung der Strafprozessordnung (StPO), Zuständigkeitsverschiebungen etc.).
- Die Überprüfung der Dauer gerichtlicher Strafverfahren könne grundsätzlich nicht ohne inhaltliche Bewertung der Rechtsprechungstätigkeit auskommen. Die qualitative Überprüfung sei gemäß der österreichischen Bundesverfassung aber weder Aufgabe der Justizverwaltung noch des RH, sondern vielmehr der unabhängigen Rechtsprechung, in concreto den Rechtsmittelgerichten, überantwortet.
- Das BMJ begrüße den in den Titel der gegenständlichen Prüfung aufgenommenen Zusatz „am Beispiel ausgewählter Gerichte“, weise in diesem Zusammenhang aber auch kritisch darauf hin, dass bei einer Durchsicht des Berichts für den Leser weiterhin der – unzutreffende – Eindruck entstehen könne, die darin besonders ausführlich dargestellten „Ausreißer“ seien repräsentativ für das gerichtliche Strafverfahren bundesweit.



Prüfungsablauf und –gegenstand



Steuerung und Qualitätssicherung in  
gerichtlichen Strafverfahren

(3) Der RH stellte dazu Folgendes klar:

- Während der laufenden Gebarungsüberprüfung vor Ort bei den einzelnen Gerichten hatte der RH größtes Augenmerk darauf gelegt, den Bereich der unabhängigen Rechtsprechung nicht zu berühren. Die Schwerpunkte der Überprüfung lagen im Bereich der Justizverwaltung. Dies gilt auch für Empfehlungen bspw. im Hinblick auf die Ausgestaltung der Hauptverhandlung, die Effizienzaspekte ansprechen, nicht aber einzelne inhaltlich zu setzende Schritte. Generell hat der RH keine qualitative Bewertung bzw. Überprüfung von einzelnen gerichtlichen Strafverfahren vorgenommen.
- Aus den entsprechenden Formulierungen von Empfehlungen ergibt sich klar, dass diese nicht an den Gesetzgeber gerichtet sind. Es ist regelmäßig die Verwaltung – und damit auch der Bundesminister für Justiz –, die bzw. der die Gesetzesvorschläge ausarbeitet und im Nationalrat einbringt. Das BMJ selbst führte bspw. in seiner Stellungnahme zu TZ 34 an, einen Gesetzesentwurf betreffend strukturierter Mitarbeitergespräche bei Richtern erarbeitet zu haben. An die Verwaltung richten sich demnach auch die Empfehlungen des RH.
- Die Auswahl der überprüften Gerichte basierte auf statistischen Daten des BMJ. Eine Intention der Überprüfung von Gerichten mit unterschiedlichen Verfahrensdauern lag auch darin, einen Überblick über das Gesamtsystem zu geben. Naturgemäß war es dem RH nicht möglich, alle bestehenden Gerichte zu überprüfen. Es ist ein methodisches Instrument des RH, auch vereinzelt auftretende Mängel darzustellen und daraus allgemein formulierte Empfehlungen zu entwickeln, wenn dies zur Konkretisierung der Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit notwendig scheint.

**Prüfungsgrundlagen  
und –methodik**

2 Der RH nahm wesentliche Prüfungshandlungen am Beispiel ausgewählter Gerichte und konkreter, abgeschlossener Strafverfahren vor. Die StPO gab für die gerichtlichen Strafverfahren einen Standardprozess vor, wodurch eine Vergleichbarkeit der Prozessabläufe gegeben war und Best-practice-Modelle erkannt werden konnten.

## Prüfungsgrundlagen und -methodik

Die Auswahl der überprüften Stellen erfolgte auf Basis

- der Statistik „Verfahrensdauer Straf“ des BMJ auf Bezirks- und Landesgerichtsebene,
- des Betrieblichen Informationssystems der Justiz (BIS) mit Anfalls- und Erledigungszahlen gerichtlicher Verfahren,
- von Verwendungsdatenauswertungen zur personellen Ausstattung der Gerichte.

Weiters analysierte der RH die von der Bundesrechenzentrum GmbH (BRZ GmbH) übermittelten Datensätze über sämtliche in den Jahren 2009 bis 2012 abgeschlossenen Strafverfahren aus der Verfahrensautomation Justiz<sup>1</sup> bis auf Gerichtsabteilungsebene.

Anhand dieser Datenauswertungen wählte der RH je ein Landes- und Bezirksgericht mit kurzer und langer Verfahrensdauer sowie niedrigen bzw. hohen Rückständen aus. Zusätzlich überprüfte er ein drittes Bezirksgericht mit mittleren Kennzahlen.

Dazu zog er für jedes der fünf überprüften Gerichte geschichtete Zufallsstichproben aus in den Jahren 2011 und 2012 beendeten Strafverfahren (Bezirksgerichte jeweils rd. 120 Fälle, Landesgerichte jeweils rd. 220 Fälle<sup>2</sup>, somit insgesamt rd. 800 Fälle).

Im Rahmen der Prüfung führte der RH mit Justizverwaltungsorganen und den im Strafbereich der überprüften Gerichte tätigen Richtern standardisierte Interviews.

<sup>1</sup> automationsunterstützt geführtes Register beim BMJ, in dem die verfahrensrelevanten Schritte von Gerichtsverfahren erfasst werden

<sup>2</sup> Als Kategorien für die Schichtung wählte der RH Beendigungen mittels Urteil (diese zusätzlich untergliedert nach gekürzten und ausgefertigten Urteilen sowie bei den Landesgerichten weiters nach Einzelrichter-, Schöffens- und Geschworenengerichtverfahren), Diversion, Rücktritt von der Verfolgung gemäß Suchtmittelgesetz, Einstellung, Abbrechung sowie sonstiger Erledigung. Verfahren mit Beendigung durch Urteil berücksichtigte er verstärkt, während er andere Erledigungsarten (etwa Abbrechungen und sonstige Erledigungen) nur in geringem Ausmaß und zu Kontrollzwecken einbezog.

**Ablauf von Strafverfahren**

Zuständigkeiten im  
Strafverfahren

3.1 (1) Das Strafverfahren besteht aus dem Ermittlungsverfahren bei der Staatsanwaltschaft und dem Haupt- und dem Rechtsmittelverfahren vor Gericht. Während das Ermittlungsverfahren mit Wirksamkeit vom 1. Jänner 2008 neu gestaltet und die StPO dementsprechend angepasst wurde, beruht die Regelung des Hauptverfahrens in ihrer Grundstruktur noch auf der – zuletzt 1975 wiederverlautbarten – Strafprozessordnung von 1873.

Die StPO regelte als Normalfall des Hauptverfahrens jenes vor dem Schöffengericht. Für das Einzelrichter- und Geschworenengericht enthielt sie eine Vielzahl abweichender und ergänzender Bestimmungen. Zur Zeit der Gebärungsüberprüfung waren beim Landesgericht für rd. 85 % der angefallenen Verfahren Einzelrichter zuständig; bezogen auf die Gesamtheit der gerichtlichen Strafverfahren – also einschließlich der Verfahren beim **Bezirksgericht** – waren es rd. 94 %.

(2) Das Hauptverfahren war grundsätzlich vor jenem Gericht zu führen, in dessen Sprengel die Tat begangen wurde (örtliche Zuständigkeit).

Den Bezirksgerichten oblag das Hauptverfahren wegen Straftaten, die nur mit einer Geldstrafe oder mit einer Geldstrafe und einer ein Jahr nicht übersteigenden Freiheitsstrafe oder nur mit einer solchen Freiheitsstrafe bedroht waren.<sup>3</sup>

Beim Landesgericht war in der Regel

- der Einzelrichter bei Delikten, deren Strafdrohung fünf Jahre Freiheitsstrafe nicht überstieg, zuständig,
- das Schöffengericht bei Delikten mit einer fünf Jahre übersteigenden Strafdrohung und
- das Geschworenengericht bei Delikten mit einer Androhung einer lebenslangen Freiheitsstrafe oder Delikten mit Strafdrohung, deren Untergrenze mehr als fünf Jahre und deren Obergrenze mehr als 10 Jahre betrug.

<sup>3</sup> Ausnahmen von diesem Grundsatz sind bspw. die Tatbestände der gefährlichen Drohung und Nötigung – diese werden vor dem Einzelrichter des Landesgerichts verhandelt.



## Ablauf von Strafverfahren

(3) Landesgerichte waren auch als zweite Instanz zur Entscheidung berufen: über Rechtsmittel gegen Urteile von Bezirksgerichten. Oberlandesgerichte entschieden über Rechtsmittel gegen Urteile von Landesgerichten. Weiters war der Oberste Gerichtshof als Rechtsmittel- bzw. Beschwerdeinstanz tätig.

- 3.2 Der RH hielt fest, dass die in der Grundstruktur aus dem Jahr 1873 stammende StPO das Schöffverfahren als Normalfall des Hauptverfahrens vorsah, obwohl mittlerweile bereits für rd. 94 % der gerichtlichen Strafverfahren ein Einzelrichter zuständig war.

Er empfahl dem BMJ, darauf hinzuwirken, die das Hauptverfahren betreffenden Regelungen der StPO an die aktuellen Anforderungen anzupassen und zu vereinfachen.

- 3.3** *Laut Stellungnahme des BMJ sehe die StPO sowohl für das Verfahren vor dem Einzelrichter des Landesgerichts als auch für das Verfahren vor dem Bezirksgericht gesonderte Verfahrensabschnitte vor, die sich den gegenüber dem Musterverfahren notwendigen Vereinfachungen widmen (22. und 23. Hauptstück der StPO). Das System nunmehr umzukehren und diese besonderen Verfahrensarten zum „Musterverfahren“ zu erklären, würde bedeuten, für das Verfahren vor dem Schöffengericht besondere Abweichungen vorzusehen. Aus Sicht des BMJ sei es vorzuziehen, von einem Verfahren, das in besonderem Ausmaß von der Mündlichkeit und Unmittelbarkeit der Beweisaufnahmen geprägt sei, jene Abstriche zu formulieren, die sich aus der Eigenart der Verhandlungsführung vor einem Einzelrichter ergeben und in Anbetracht des geringeren Unrechtsgehalts der fraglichen Delikte hinzunehmen wären.*

- 3.4 Der RH entgegnete dem BMJ, dass im Sinne der Transparenz und Vereinfachung auch bei grundsätzlicher Beibehaltung des Schöffverfahrens als „Musterverfahren“ die abweichenden und ergänzenden Bestimmungen für die Verfahren vor dem Einzelrichter und Geschworenengericht systematischer und verständlicher dargestellt werden sollten. Er verblieb daher bei seiner Empfehlung, darauf hinzuwirken, die das Hauptverfahren betreffenden Regelungen der StPO an die aktuellen Anforderungen anzupassen und zu vereinfachen.

Hauptverfahren vor Gericht

- 4 Die Staatsanwaltschaft hatte beim zuständigen Gericht nach Abschluss des Ermittlungsverfahrens Anklage zu erheben, wenn eine Verurteilung nahelag und kein Grund für die Einstellung des Verfahrens oder für den Rücktritt von der Verfolgung vorlag. Die Anklageerhebung erfolgte beim Bezirksgericht und beim Landesgericht als Einzelrichter mit Strafantrag und beim Landesgericht als Schöff- oder Geschworenenge-





Ablauf von Strafverfahren



Steuerung und Qualitätssicherung in gerichtlichen Strafverfahren

richt mit Anklageschrift. Durch die Einbringung der Anklage begann das Hauptverfahren, das vom Gericht geleitet wurde. Die Staatsanwaltschaft wurde zur Beteiligten des Verfahrens.<sup>4</sup>

Am Schluss der Verhandlung beim Schöffen- und Geschworenengericht und Einzelrichter am Landesgericht verkündete der Richter das Urteil. Der Bezirksrichter konnte nach Schluss der Verhandlung die Fällung des Urteils bis auf den folgenden Tag aussetzen.

Nach Art. 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) hat jede Person ein Recht darauf, dass über eine strafrechtliche Anklage in einem fairen Verfahren, öffentlich und innerhalb angemessener Frist verhandelt wird. Die StPO<sup>5</sup> sah als einen für das Strafverfahren wesentlichen Grundsatz<sup>6</sup> das Beschleunigungsgebot vor, wonach der Beschuldigte Anspruch auf Beendigung des Verfahrens innerhalb angemessener Frist hat. Das Verfahren war stets zügig und ohne unnötige Verzögerung durchzuführen. Die StPO nannte allerdings keine Kriterien zur näheren Bestimmung der „Angemessenheit“ oder Sanktionen für den Fall eines übermäßig langen Verfahrens.

## Gerichtsorganisation

5.1 (1) Bundesweit bestanden im Überprüfungszeitraum 16 Landesgerichte mit Zuständigkeit in Strafsachen. Diese verteilten sich nach der Anzahl der Richter in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) in den Jahren 2012 und 2013 wie folgt:

<sup>4</sup> vgl. § 210 StPO

<sup>5</sup> vgl. § 9 StPO

<sup>6</sup> Weitere Grundsätze waren, dass Zeugen in der Hauptverhandlung vernommen werden müssen (Grundsatz der Unmittelbarkeit, vgl. §§ 13 Abs. 3, 252 sowie 258 StPO) bzw. dass bei der Urteilsfällung nur das berücksichtigt werden darf, was in der Hauptverhandlung vorgekommen ist (Grundsatz der Mündlichkeit).

## Gerichtsorganisation

**Tabelle 1: Kategorisierung der Landesgerichte nach Richterkapazitäten für Strafverfahren erster Instanz**

Richterkapazitäten	Gerichte	Anteil an gesamter Anzahl der Gerichte
	Anzahl	in %
bis 5 VZÄ	5	31,25
5,1 VZÄ bis 10 VZÄ	7	43,75
10,1 VZÄ bis 16 VZÄ	3	18,75
mehr als 16 VZÄ <sup>1</sup>	1	6,25
<b>gesamt</b>	<b>16</b>	<b>100,00</b>

<sup>1</sup> Darunter fiel nur das Landesgericht für Strafsachen Wien mit rd. 44 VZÄ (2012) bzw. rd. 47 VZÄ (2013).

Quellen: Grunddaten BMJ; Berechnung und Darstellung RH

Im Jahr 2012 bestanden 140 für Strafverfahren zuständige Bezirksgerichte. Diese verteilten sich nach dem Ressourceneinsatz wie folgt:

**Tabelle 2: Kategorisierung der Bezirksgerichte nach Richterkapazitäten für Strafverfahren erster Instanz**

Richterkapazitäten	Gerichte	Anteil an gesamter Anzahl der Gerichte
	Anzahl	in %
bis 0,1 VZÄ	15	10,71
0,11 VZÄ bis 0,2 VZÄ	30	21,43
0,21 VZÄ bis 0,3 VZÄ	27	19,29
0,31 VZÄ bis 0,5 VZÄ	28	20,00
0,51 VZÄ bis 1,0 VZÄ	24	17,14
mehr als 1 VZÄ	16	11,43
<b>gesamt</b>	<b>140</b>	<b>100,00</b>

Quellen: Grunddaten BMJ; Berechnung und Darstellung RH

Während bei den Landesgerichten zumindest zwei Richter (zwei VZÄ) für Strafverfahren zuständig waren, verfügten im Jahr 2012 100 der 140 Bezirksgerichte über weniger als 0,51 Richterkapazitäten (in VZÄ) für diesen Bereich. Lediglich 16 (acht Bezirksgerichte in Wien, der Rest mit einer Ausnahme in Landeshauptstädten) verfügten über mehr als eine Richterkapazität (in VZÄ).