



Der
Rechnungshof

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Reihe NIEDERÖSTERREICH 2012/1

Bericht des Rechnungshofes

**Maßnahmen zur Förderung
von Kleinunternehmen
sowie kleinen und mittleren
Unternehmen durch Bundes-
länder**

**Anti-Claimmanagement und
Korruptionsbekämpfung bei
Straßen- und Bahnbauvor-
haben**

**Umsetzung der Wasserrah-
menrichtlinie hinsichtlich
Fließgewässer auf Ebene
des Bundes sowie in den
Ländern Niederösterreich,
Salzburg, Steiermark und
Tirol**

Auskünfte

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

Telefon (00 43 1) 711 71 - 8471

Fax (00 43 1) 712 49 17

E-Mail presse@rechnungshof.gv.at

Impressum

Herausgeber:

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

<http://www.rechnungshof.gv.at>

Redaktion und Grafik:

Rechnungshof

Herausgegeben:

Wien, im März 2012



Bericht des Rechnungshofes

**Maßnahmen zur Förderung von Kleinstunternehmen
sowie kleinen und mittleren Unternehmen durch
Bundesländer**

**Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung
bei Straßen- und Bahnbauprojekten**

**Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie hinsichtlich
Fließgewässer auf Ebene des Bundes sowie in den
Ländern Niederösterreich, Salzburg, Steiermark
und Tirol**

Vorbemerkungen

Vorlage an den Landtag

Der Rechnungshof erstattet dem Niederösterreichischen Landtag gemäß Artikel 127 Abs. 6 Bundes-Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei mehreren Gebarungüberprüfungen getroffen hat.

Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), die *Stellungnahme der überprüften Stelle* (Kennzeichnung mit 3 und im Kursivdruck) sowie die allfällige Gegenäußerung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht. Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen.

Alle personenbezogenen Bezeichnungen werden aus Gründen der Übersichtlichkeit und einfachen Lesbarkeit nur in einer Geschlechtsform gewählt und gelten gleichermaßen für Frauen und Männer.

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes „<http://www.rechnungshof.gv.at>“ verfügbar.

Inhaltsverzeichnis**Niederösterreich****Wirkungsbereich des Landes Niederösterreich**

Maßnahmen zur Förderung von Kleinstunternehmen sowie kleinen
und mittleren Unternehmen durch Bundesländer _____ 5

Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen-
und Bahnbauprojekten _____ 51

Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie hinsichtlich Fließgewässer
auf Ebene des Bundes sowie in den Ländern Niederösterreich,
Salzburg, Steiermark und Tirol _____ 223

Bericht des Rechnungshofes

**Maßnahmen zur Förderung von Kleinstunternehmen
sowie kleinen und mittleren Unternehmen durch
Bundesländer**

Inhaltsverzeichnis

| | |
|-----------------------------|---|
| Tabellenverzeichnis _____ | 8 |
| Abkürzungsverzeichnis _____ | 9 |

Niederösterreich**Wirkungsbereich des Landes Niederösterreich**

Maßnahmen zur Förderung von Kleinstunternehmen sowie kleinen und mittleren Unternehmen durch Bundesländer

| | |
|---|----|
| KURZFASSUNG _____ | 11 |
| Prüfungsablauf und -gegenstand _____ | 16 |
| Förderungen im nationalen und europäischen Kontext _____ | 16 |
| Einrichtungen für wirtschaftsnahe Förderungsmaßnahmen _____ | 26 |
| Mitteleinsatz und Mittelverwendung _____ | 29 |
| Förderungsleistungen der Länder für KMU _____ | 35 |
| Evaluierung der Förderungsprogramme _____ | 42 |
| Förderungsverfahren _____ | 43 |
| Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____ | 48 |

Tabellenverzeichnis

| | |
|--|----|
| Tabelle 1: KMU-Förderungseinrichtungen in den Ländern _____ | 27 |
| Tabelle 2: Mitteleinsatz der VA-Gruppe Wirtschaftsförderung _____ | 29 |
| Tabelle 3: Mitteleinsatz für KMU-Förderungen _____ | 30 |
| Tabelle 4: KMU-Förderungen als Teil der Wirtschaftsförderung _____ | 31 |
| Tabelle 5: Mittelverwendung _____ | 33 |
| Tabelle 6: Förderungsschwerpunkte _____ | 38 |
| Tabelle 7: KMU-spezifische Förderungen aus den Förderungs- programmen _____ | 40 |
| Tabelle 8: Antragsbearbeitung _____ | 44 |
| Tabelle 9: Ressourceneinsatz _____ | 46 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|-------------------|---|
| ABl. | Amtsblatt |
| Abs. | Absatz |
| ARR | Allgemeine Rahmenrichtlinien des Bundes |
| Art. | Artikel |
| aws | Austria Wirtschaftsservice Gesellschaft mbH |
| BHG | Bundeshaushaltsgesetz |
| Blg. | Beilage |
| BM... | Bundesministerium ... |
| BMeiA | für europäische und internationale Angelegenheiten |
| BMLFUW | für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft |
| BMVIT | für Verkehr, Innovation und Technologie |
| BMWF | für Wissenschaft und Forschung |
| BMWFJ | für Wirtschaft, Familie und Jugend |
| B-VG | Bundes-Verfassungsgesetz |
| bzw. | beziehungsweise |
| CATT | CATT Innovation Management GmbH |
| departure d.h. | departure – die Kreativagentur der Stadt Wien GmbH das heißt |
| EFRE | Europäischer Fonds für regionale Entwicklung |
| EG | Europäische Gemeinschaft(en) |
| ERP | European Recovery Programm |
| etc. | et cetera |
| EU | Europäische Union |
| EUR | Euro |
| EuGH | Europäischer Gerichtshof |
| f(f). | (fort)folgend |
| FFG | Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft m.b.H |
| G(es)mbH | Gesellschaft mit beschränkter Haftung |
| ICS | Internationalisierungs Center Steiermark |
| inkl. | inklusive |
| ISO | International Organization for Standardization |

| | |
|------------|--|
| KGG | Oberösterreichische Kreditgarantie GmbH |
| KMU | Kleinstunternehmen sowie kleine und mittlere Unternehmen |
| Mill. | Million(en) |
| NÖ | Niederösterreichisch(-e, -en, -er, -es) |
| NÖBEG | Niederösterreichische Bürgschaften GmbH und NÖ Beteiligungsfinauzierungen GmbH |
| Nr. | Nummer |
| OECD | Organization for Economic Co-operation and Development |
| ÖHT | Österreichische Hotel- und Tourismusbank GmbH |
| rd. | rund |
| RH | Rechnungshof |
| SFG | Steirische Wirtschaftsförderungsgesellschaft mbH |
| StBFG | Steirische Beteiligungsfinauzierungs GmbH |
| TZ | Textzahl(en) |
| u.a.m. | und anderes mehr |
| UBG | Oberösterreichische Unternehmensbeteiligungs GmbH |
| UID-Nummer | Umsatzsteuer-Identifikationsnummer |
| usw. | und so weiter |
| VA | Voranschlag |
| vgl. | vergleiche |
| VO | Verordnung |
| WIN | Wirtschaftsinitiative Nachhaltigkeit |
| WWFF | Wiener Wirtschaftsförderungsfonds – Wirtschaftsagentur Wien |
| z.B. | zum Beispiel |
| ZIT | Zentrum für Innovation und Technologie – Die Technologie-agentur der Stadt Wien GmbH |

Wirkungsbereich des Landes Niederösterreich

Maßnahmen zur Förderung von Kleinstunternehmen sowie kleinen und mittleren Unternehmen durch Bundesländer

In Niederösterreich, Oberösterreich, der Steiermark und in Wien bestand ein umfangreiches wirtschaftsbezogenes Förderungssystem für kleine und mittlere Unternehmen, das durch eine Vielzahl von Einrichtungen, Instrumenten und Regulativen gekennzeichnet war und sich einer wirkungsorientierten ökonomischen Analyse weitgehend entzog.

KURZFASSUNG

Prüfungsziele

Der RH überprüfte Maßnahmen zur Förderung von Kleinstunternehmen sowie von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) in Niederösterreich, Oberösterreich, der Steiermark und in Wien. Ziele der Querschnittsüberprüfung waren ein Vergleich der Rechtsgrundlagen, der eingesetzten Fördermittel und der „Förderungstöpfe“, der internen Organisation und der Förderungsabwicklung sowie eine Beurteilung der Förderungsaktivitäten und der Förderungsinstrumente im Hinblick auf ihre Effektivität. (TZ 1)

Förderungsumfeld

Die Gebietskörperschaften können Materien durch Beihilfen fördern, die ihr kompetenzrechtlich zugeordnet sind. Darüber hinaus können die Gebietskörperschaften auch Beihilfen in solchen Angelegenheiten gewähren, die außerhalb ihres verfassungsgesetzlichen Zuständigkeitsbereichs liegen, wenn dabei im Weg der Privatwirtschaftsverwaltung vorgegangen wird. (TZ 2)

Seit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Gemeinschaft ist zwischen innerstaatlichen Förderungen und Förderungen aus Mitteln der Europäischen Union zu unterscheiden. Ein Gesamtüberblick über die von den einzelnen Stellen vergebenen Förderungen war nur eingeschränkt möglich. (TZ 2, 3)

Mit dem „Small Business Act“ legte die Europäische Kommission 2008 zehn Grundsätze vor, die für die Planung und Durchführung politischer Maßnahmen in den Mitgliedstaaten maßgebend sind. Konkrete Umsetzungsverpflichtungen für die Mitgliedstaaten waren damit nicht verbunden. (TZ 3)

Förderungseinrichtungen

Die Umsetzung des wirtschaftsbezogenen Förderungswesens erfolgte sowohl durch hoheitliche als auch durch ausgegliederte Einrichtungen und rechtlich selbständige Gesellschaften. Auf Bundesebene waren neben fünf Bundesministerien auch Fonds, ausgegliederte Rechtsträger und privatwirtschaftlich organisierte Unternehmen mit wirtschaftsnahen Förderungsmaßnahmen befasst; in den Ländern waren Einrichtungen inner- und außerhalb der Landesverwaltung als Einreich- und Informationsstellen tätig, denen zum Teil auch die gesamte Förderungsabwicklung oblag. (TZ 7, 8)

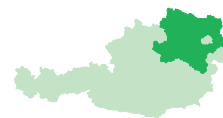
Förderungsrichtlinien

Jede Gebietskörperschaft hatte ihr eigenes und teilweise sehr heterogenes Regelwerk für den Bereich der wirtschaftsbezogenen Förderungen entwickelt. Neben den gesetzlichen Grundlagen hatten die Verwaltungen des Bundes und der Länder zahlreiche Richtlinien erlassen, deren Inhalte teilweise nicht leicht verständlich waren. Im Internet waren die rechtlichen Grundlagen für die Förderungen teilweise nur spärlich verfügbar. (TZ 4, 5, 6)

Mitteinsatz und Mittelverwendung

Die Gesamtsumme der in den überprüften Ländern ausbezahlten KMU-Förderungen stieg von 88,31 Mill. EUR (2007) auf 107,45 Mill. EUR (2008) (+ 21,7 %). (TZ 10)

Eine Beurteilung der Zweckmäßigkeit oder Effektivität des Gesamtsystems der KMU-Förderungen war aufgrund der Vielzahl der Maßnahmen, ihrer unterschiedlichen Zielrichtungen und inhaltlichen Ausgestaltung nicht abschließend möglich. (TZ 11)



Förderung von Kleinunternehmen sowie kleinen und mittleren Unternehmen

Förderungsleistungen wurden in Form nicht rückzahlbarer Zuschüsse, als Zinszuschüsse für Kredite und Darlehen und durch die Übernahme von Haftungen gewährt. Mit der Entscheidung für bestimmte Förderungsinstrumente waren unterschiedliche mittel- und langfristige Konsequenzen für die Finanzierungshaushalte der Länder verbunden. (TZ 12)

Eine aussagekräftige Ermittlung der Förderungswirkungen mit den länderspezifischen Fördermitteln war aufgrund der vorhandenen Datenlage nicht möglich. (TZ 13)

Förderungsleistungen der Länder für KMU

In den überprüften Ländern bestand zur Zeit der Gebarungsüberprüfung eine Vielzahl von Förderungsprogrammen und -maßnahmen, deren Gesamtzahl nicht mit Sicherheit feststellbar war. Eine nachvollziehbare Gesamtstrategie, welche die landesweiten Ziele, Maßnahmen und Prioritäten erkennen ließ, war nur bedingt erkennbar. Einsparungspotenziale bestanden insbesondere in jenen Bereichen, wo der Förderungszweck oder die Förderungswürdigkeit nicht periodisch kritisch hinterfragt wurde. (TZ 14)

Das breit gefächerte Angebot an KMU-spezifischen Förderungsprogrammen war insbesondere auf die Bereiche Nahversorgung, Strukturverbesserung, Forschung, Innovation und Technologie, Internationalisierung und Unternehmensgründung ausgerichtet. Darüber hinaus existierten zahlreiche länderspezifische Aktionen. (TZ 15)

Die in den wirtschaftspolitischen Leitvorstellungen oder in den Richtlinien der überprüften Länder enthaltenen Ziele waren sehr allgemein formuliert – wie etwa Stärkung der Wirtschaft oder der Wettbewerbsfähigkeit, Verbesserung des touristischen Angebots, Stärkung der Innovationskraft, Erhöhung der Standortattraktivität, Forcierung des Ganzjahrestourismus, des Wirtschafts- und Wertschöpfungswachstums, Erleichterung der Kapitalaufbringung, Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen u.a.m. Die gewünschten Wirkungen der jeweiligen Förderungsmaßnahmen waren jedoch kaum näher definiert. (TZ 16)

Die im „Small Business Act“ für Europa festgeschriebene besondere Berücksichtigung der KMU setzten die Länder durch KMU-spezifische Förderungen in unterschiedlichem Ausmaß um. (TZ 17)

Evaluierung der Förderungsprogramme

In der Steiermark und beim WWFF in Wien fanden regelmäßige Evaluierungen der Programme statt. Niederösterreich und Oberösterreich führten keine regelmäßigen Evaluierungen durch; diese waren als ex-post-Monitoring am Ende der Förderungsperiode oder nach Ablauf der Programme vorgesehen. Bei den Förderungseinrichtungen in Wien (departure und ZIT) waren die Evaluierungen im Aufbau begriffen. (TZ 18)

Förderungsverfahren

Das One-Stop-Shop-Prinzip war in allen überprüften Ländern verwirklicht; bei den kooperativen Förderungsprogrammen waren die Anträge für einige Programme bei der zuständigen Bundesförderungsstelle einzureichen und eine Kopie der Anträge auch der Landesförderungsstelle zu übermitteln. (TZ 19)

Daten über die Bearbeitungsdauer der Förderungsanträge waren nicht durchgängig verfügbar. Die Erfassung von Durchlaufzeiten erfolgte durch die Förderungsstellen nach unterschiedlichen Kriterien. Dadurch war ein länderübergreifender Vergleich nicht möglich. (TZ 20)

Ressourceneinsatz der Förderungseinrichtungen

Der Anteil der Personal- und Sachaufwendungen an den eingesetzten Fördermitteln bewegte sich zwischen 3,8 % (2008 in Niederösterreich) und 6,9 % (2007 in der Steiermark). Wenngleich zwischen dem höchsten und dem niedrigsten Wert durchaus relevante Unterschiede bestanden, erschienen die Aufwandsanteile als grundsätzlich angemessen. (TZ 21)

Kontrollen

Die Förderungsprogramme der Länder sahen – nach Maßgabe der Förderungsschwerpunkte – unterschiedliche Auflagen und von den Förderungswerbern zu erbringende Nachweise vor. Die Endabrechnung der geförderten Projekte erfolgte nach inhaltlicher Prüfung auf Basis der vorgelegten Kostennachweise und Berichte, wobei die Förderungsstellen Vor-Ort-Kontrollen selbst oder im Wege von Kooperationspartnern durchführten. (TZ 22)

Förderung von Kleinstunternehmen sowie
kleinen und mittleren Unternehmen

**Kenndaten zu den Maßnahmen zur Förderung von Kleinstunternehmen sowie
kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) durch Bundesländer**

| | | | | |
|--|---|-----------------------|-------------------|-------------|
| einbezogene Bundesländer | Niederösterreich, Oberösterreich, Steiermark, Wien | | | |
| Rechtsgrundlagen | Allgemeine Rahmenrichtlinien des Bundes (ARR 2004), Sonderrichtlinien der Bundesministerien im Rahmen ihres Wirkungsbereichs, diverse Landesgesetze sowie Allgemeine und Sonderrichtlinien der Länder | | | |
| | 2007 | | | |
| | Niederösterreich | Oberösterreich | Steiermark | Wien |
| | in Mill. EUR | | | |
| VA-Gruppe Wirtschaftsförderung gesamt | 231,74 | 206,31 | 184,84 | 132,40 |
| Mitteleinsatz für KMU-Förderungen¹ | 27,84 | 23,23 | 13,97 | 23,27 |
| | in % | | | |
| Anteil der eingesetzten KMU-Fördermittel an der VA-Gruppe Wirtschaftsförderung | 12,0 | 11,3 | 7,6 | 17,6 |
| | in Mill. EUR | | | |
| zugesagte KMU-Fördermittel² | 27,84 | 25,09 | 16,22 | 23,27 |
| Verwaltungsaufwand³ | 1,10 | 1,13 | 0,96 | 1,09 |
| | in % | | | |
| Anteil des Verwaltungsaufwands an den eingesetzten Fördermitteln | 4,0 | 4,9 | 6,9 | 4,7 |
| | 2008 | | | |
| | Niederösterreich | Oberösterreich | Steiermark | Wien |
| | in Mill. EUR | | | |
| VA-Gruppe Wirtschaftsförderung gesamt | 231,74 | 212,46 | 188,81 | 139,60 |
| Mitteleinsatz für KMU-Förderungen¹ | 36,41 | 30,41 | 17,45 | 23,18 |
| | in % | | | |
| Anteil der eingesetzten KMU-Fördermittel an der VA-Gruppe Wirtschaftsförderung | 15,7 | 14,3 | 9,2 | 16,6 |
| | in Mill. EUR | | | |
| zugesagte KMU-Fördermittel² | 36,41 | 33,32 | 15,24 | 23,18 |
| Verwaltungsaufwand³ | 1,40 | 1,38 | 1,06 | 1,15 |
| | in % | | | |
| Anteil des Verwaltungsaufwands an den eingesetzten Fördermitteln | 3,8 | 4,5 | 6,1 | 5,0 |

¹ eingesetzte Fördermittel = Mittel, die aus dem Budget des jeweiligen Jahres bedeckt werden

² zugesagte Fördermittel = Mittel, die im betreffenden Jahr zugesagt, aber auch aus den Budgets späterer Jahre bedeckt werden können

³ einschließlich interner und teilweise externer Personal- und Sachaufwendungen

Quellen: Rechnungsabschlüsse der Länder

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte von Jänner bis März 2009 die auf Förderungsprogrammen beruhenden Maßnahmen zur Förderung von Kleinstunternehmen sowie kleinen und mittleren Unternehmen (KMU)¹ in Niederösterreich, Oberösterreich, der Steiermark und in Wien. In diesen vier Ländern lagen 69 % aller österreichischen KMU mit 71 % aller KMU-Beschäftigten.

Ziele dieser Querschnittsüberprüfung waren

- ein Vergleich der Rechtsgrundlagen, der eingesetzten Fördermittel und der „Förderungstöpfe“,
- ein Vergleich der internen Organisation und der Förderungsabwicklung sowie
- eine Beurteilung der Förderungsaktivitäten und der Förderungsinstrumente im Hinblick auf ihre Effektivität.

Zu dem im Mai 2011 übermittelten Prüfungsergebnis gaben die Niederösterreichische, Oberösterreichische und Steiermärkische Landesregierung sowie der Wiener Stadtsenat zwischen Juni und September 2011 Stellungnahmen ab. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Jänner 2012.

Förderungen im nationalen und europäischen Kontext

Verfassungsrechtliche Kompetenzlage im Bereich des wirtschaftsbezogenen Förderungswesens

2.1 Die Gebietskörperschaften können Materien durch Beihilfen fördern, die ihnen kompetenzrechtlich zugeordnet sind. Darüber hinaus können die Gebietskörperschaften auch Beihilfen in solchen Angelegenheiten gewähren, die außerhalb ihres verfassungsgesetzlichen Zuständigkeitsbereichs liegen, wenn sie dabei im Weg der Privatwirtschaftsverwaltung vorgehen.

Nach der Rechtsprechung fällt der weite Bereich der Subventionsgewährung in der Regel unter die Privatwirtschaftsverwaltung; im Zweifel ist von einem privatwirtschaftlichen Handeln des Rechtsträgers auszugehen.

¹ Kleinstunternehmen sowie kleine und mittlere Unternehmen (KMU) sind solche, die weder die Schwellenwerte für die Mitarbeiterzahl (250) noch jene für Umsatz (50 Mill. EUR) oder Bilanzsumme (43 Mill. EUR) überschreiten (siehe Amtsblatt der Europäischen Union, Reihe L 124 vom 20.5.2003, S. 36 ff.).

Aufgaben im Bereich des wirtschaftsbezogenen Förderungswesens werden auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene von Verwaltungsdienststellen, ausgegliederten Rechtsträgern und von Gesellschaften in privatrechtlicher Organisationsform wahrgenommen. Auch die Wirtschaftskammern erbringen wirtschaftsbezogene Förderungsleistungen. Zwischen den Institutionen bestehen sowohl inter- als auch intragovernmental überschneidende Förderungsbereiche. Ein Gesamtüberblick über die vergebenen Förderungen war nur eingeschränkt möglich.

- 2.2 Die komplexe Kompetenzgrundlage im Förderungswesen führt durch die Vielzahl von Förderungsstellen und die Gefahr von unkoordinierten Mehrfachförderungen zu nachhaltigen Ineffizienzen und birgt beträchtliche Einsparungsmöglichkeiten in sich.

Der RH empfahl den überprüften Ländern bzw. Förderungsstellen eine grundlegende Reform des österreichischen Förderungswesens auf Basis einer Gesamtevaluierung mit dem Ziel einer Bedarfsprüfung und Neubewertung sowie einer daran anknüpfenden strategischen Neuorientierung.

Weiters empfahl der RH die Mitwirkung an der Einrichtung einer die Gebietskörperschaften übergreifenden Förderungsdatenbank, die Informationen zu den einzelnen Förderungsaktionen und -programmen sowie zu den individuellen Förderungsfällen enthält (TZ 17).

Diese sollte eine differenzierte Auswertung der zugesagten und ausbezahlten Förderungen und damit die Weiterentwicklung des Förderungswesens ermöglichen und unerwünschte Förderungseffekte sowie ungewollte Doppelförderungen vermeiden helfen. Den Förderungsstellen sollte die Datenbank für einen gesicherten Informationsaustausch sowie als effizientes Instrument einer die Gebietskörperschaften übergreifenden Koordination und Abstimmung dienen.

- 2.3 *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich seien die vom RH behaupteten Einsparungsmöglichkeiten nicht quantifiziert und Aussagen ohne nachvollziehbare und quantitative Daten in den Raum gestellt worden. Für die angeregte Datenbank müssten zunächst die erforderlichen rechtlichen Grundlagen geschaffen werden.*

Weiters führte das Land Niederösterreich aus, dass Begünstigungen nicht ausschließlich durch direkte Förderungen vergeben werden, sondern auch fiskalische Steuerungsmaßnahmen zu berücksichtigen wären.

Förderungen im nationalen und europäischen Kontext

In strategischer Hinsicht wäre nach Ansicht des Landes Niederösterreich eine unionsweite Betrachtungsweise anzustellen; die empfohlene Gesamtstrategie müsse über die Grenzen der Mitgliedstaaten hinweg implementiert werden. Im Gegensatz dazu stelle die Implementierung der Förderungsmaßnahmen auf regionaler Ebene sicher, dass die öffentliche Hand die Anforderungen der Unternehmen und Institutionen genau kenne und eine effektive Förderungspolitik direkt und in größtmöglicher Nähe zu den Bürgern gesteuert werden könne.

Niederösterreich habe daher im Dialog mit den heimischen Unternehmen die Niederösterreichische Wirtschaftsstrategie 2015 implementiert – mit klaren strategischen Schwerpunkten und in Übereinstimmung mit den aktuellen Entwicklungen im Bereich der europäischen Kohäsionspolitik und der Neuausrichtung der EU-Strukturfondspolitik. Die Gefahr unerwünschter bzw. unerlaubter Doppelförderungen sei wegen der eindeutigen thematischen Kompetenzzuteilung auf Bundes- und Landesseite zu verneinen und auf die gute Kooperation mit dem Bund und der Stadt Wien sei hinzuweisen.

- 2.4 Der RH entgegnete, dass die Überprüfung unter Verwendung standardisierter Fragebögen vorgenommen wurde, deren Inhalt den Förderungsstellen im Rahmen persönlicher Gespräche vorab erläutert wurde. Die Feststellungen des RH beruhten auf der Auswertung der bei den Förderungseinrichtungen abgefragten Daten, die durch die beantworteten Fragebögen belegt sind. Darüber hinaus holte er anlassbezogen ergänzende Daten von den Förderungsstellen ein.

Dem Einwand fehlender quantifizierter Belegstellen bzw. nicht nachvollziehbarer Aussagen hielt der RH seine laufende Berichterstattung, seine Positionspapiere und die im Zusammenwirken mit dem Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung entwickelten Vorschläge zur Durchführung einer Verwaltungsreform entgegen. Zur Frage nach den Einsparungspotenzialen im Förderungsbereich verwies der RH auf die von der Unterarbeitsgruppe zum Vorbereitungsgremium „Effizientes Förderungswesen“ ausgearbeiteten Vorschläge. Weiters bieten nach Ansicht des RH der wachsende Spardruck auf die öffentlichen Haushalte und das Erfordernis der nachhaltigen Budgetkonsolidierung hinreichende Motive und Anhaltspunkte² dafür, das Förderungswesen bundesweit zu evaluieren und zu reformieren.

² Vgl. dazu – pars pro toto – die Feststellung der OECD in ihrem jüngsten Economic Survey: „Austria is one of the countries in the OECD with the highest share of government subsidies and transfers to business, amounting to above 5 % of GDP.“ (OECD, Economic Survey Austria, July 2011, page 55).

Zur Kritik an der fehlenden Berücksichtigung von fiskalischen Steuerungsmaßnahmen wies der RH auf die der Überprüfung zu Grunde gelegte Definition des Förderungsbegriffs nach der Rechtsprechung des EuGH hin. Demnach waren indirekte Förderungen (d.h. Begünstigungen oder geldwerte Vorteile in Form des Verzichts auf öffentliche Einnahmen) nicht Gegenstand der Überprüfung.

Zur Frage der strategischen Gesamtausrichtung wies der RH darauf hin, dass die österreichische Förderungslandschaft weitgehend historisch gewachsen ist und aus einer Vielzahl von Einrichtungen und Regulativen im Laufe der Zeit ein Maßnahmengeflecht entstanden ist, das sich einer wirkungsorientierten ökonomischen Analyse weitgehend entzieht („Hauptprobleme der öffentlichen Finanzkontrolle“, in: Tätigkeitsbericht des Rechnungshofes für das Jahr 2004, Reihe Bund 2005/13, S. 35 ff.).

Förderung von KMU im europäischen Kontext

3.1 (1) Seit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Gemeinschaft ist zwischen innerstaatlichen (d.h. nationalen) Förderungen und Förderungen aus den Mitteln der Europäischen Union zu unterscheiden. Eine Vielzahl gemeinschaftsrechtlicher Regelungen legt den Rahmen für die nationalen Förderungsbestimmungen insbesondere unter wettbewerbspolitischen Gesichtspunkten fest.³

Als Folge des Beitritts Österreichs zur Europäischen Gemeinschaft entstanden zusätzliche Anforderungen an das traditionelle österreichische System der direkten Unternehmensförderung, die wesentliche programm- und abwicklungstechnische Anpassungen erforderten (z.B. Notifizierungs- und Meldeverpflichtungen, Berücksichtigung neuer Förderungszwecke und -schwerpunkte, Förderungsmaßnahmen usw.).

³ Im KMU-Bereich ist dabei insbesondere auf folgende Rechtsgrundlagen hinzuweisen:

- Empfehlung der Kommission vom 6. Mai 2003 betreffend die Definition der Kleinunternehmen sowie der kleinen und mittleren Unternehmen (2003/361/EG),
- VO (EG) Nr. 1998/2006 der Kommission vom 15. Dezember 2006 über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf „De-minimis“-Beihilfen,
- VO (EG) Nr. 1080/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und zur Aufhebung der VO (EG) Nr. 1783/1999,
- VO (EG) Nr. 800/2008 der Kommission vom 6. August 2008 zur Erklärung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt in Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag (Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung),
- VO (EG) Nr. 70/2001 der Kommission vom 12. Jänner 2001 über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf staatliche Beihilfen an kleine und mittlere Unternehmen,
- VO (EG) Nr. 1628/2006 der Kommission vom 24. Oktober 2006 über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf regionale Investitionsbeihilfen der Mitgliedstaaten (aufgehoben mit VO (EG) Nr. 800/2008).

Förderungen im nationalen und europäischen Kontext

(2) Sowohl in Österreich als auch in der Europäischen Union haben KMU eine Schlüsselrolle in der Wirtschaft inne. Vor diesem Hintergrund hat die Europäische Kommission bereits im Jahr 2000 eine „Europäische Charta für Kleinunternehmen“ ausgearbeitet und Maßnahmen zur Befriedigung der Bedürfnisse von KMU in der „Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung“ vorgesehen.⁴ Im „Small Business Act für Europa – Vorfahrt für KMU in Europa“⁵ hat die Europäische Kommission im Jahr 2008 zehn Grundsätze festgelegt, die für die Planung und Durchführung politischer Maßnahmen in den Mitgliedstaaten maßgebend sind. Demzufolge sollen u.a. die Erleichterung des Zugangs zu Finanzierungen, die Förderung der Weiterqualifizierung und die Schaffung eines Umfelds, in dem sich unternehmerische Initiative lohnt, entsprechende Schwerpunkte darstellen. Konkrete Umsetzungsverpflichtungen für die Mitgliedstaaten waren damit nicht verbunden.

- 3.2** Der RH wies darauf hin, dass sich die Europäische Kommission im Small Business Act nach dem Prinzip „Zuerst in KMU-Dimensionen denken“ verpflichtet fühlt, die von ihr entwickelten Rechtsvorschriften zu straffen.⁶

Er empfahl den Ländern Oberösterreich und Wien, die programmatischen Grundsätze des Small Business Act bei der Weiterentwicklung ihrer Förderungsmaßnahmen zu berücksichtigen.

- 3.3** (1) *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich würden die Grundsätze des Small Business Act umgesetzt. Darüber hinaus sei das Land bestrebt, die von der Europäischen Kommission erlaubten Vereinfachungen rasch umzusetzen.*

(2) *Das Land Steiermark teilte mit, dass die „Wirtschaftsstrategie Steiermark 2020 – Wachstum durch Innovation“ zahlreiche Übereinstimmungen mit den im Small Business Act definierten Grundsätzen und Handlungsfeldern aufweise.*

(3) *Die Stadt Wien sagte die Umsetzung der Empfehlung zu.*

⁴ Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Der „Small Business Act“ für Europa, KOM(2008) 394 endgültig vom 25.6.2008

⁵ Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Der „Small Business Act“ für Europa, KOM(2008) 394 endgültig vom 25.6.2008

⁶ Günter Verheugen, Vorwort zum „Leitfaden zur KMU-Politik der EU“

Nationale Regelungen

4.1 (1) Die Gebietskörperschaften hatten ihr eigenes und teilweise sehr heterogenes Regelwerk für den Bereich der wirtschaftsbezogenen Förderungen entwickelt. Neben den gesetzlichen Grundlagen hatten die Verwaltungen des Bundes und der Länder für die Förderungen zahlreiche Richtlinien erlassen. Diese konkretisieren nicht nur die Förderungsvoraussetzungen, sondern enthielten auch Vorgaben für den Inhalt der Förderungsverträge.

(2) § 20 Abs. 5 BHG enthält eine Definition des Förderungsbegriffs und ermächtigt gleichzeitig den Bundesminister für Finanzen, Richtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln zu erlassen. Aufgrund dieser Ermächtigung erließ der Bundesminister für Finanzen 2004 Allgemeine Rahmenrichtlinien (ARR 2004). Diese enthielten nicht nur eine Definition des Förderungsbegriffs⁷, sondern auch die haushaltsrechtlichen Förderungsvoraussetzungen, allgemeine Förderbestimmungen sowie Bestimmungen über das Verfahren, die Gewährung und die Abwicklung von Förderungen.

Nach den ARR 2004 waren in finanzieller Hinsicht unter anderem folgende Standards maßgeblich:

- die gesicherte Gesamtfinanzierung eines förderbaren Projekts,
- die Festlegung von Art und Höhe der förderbaren Kosten,
- die Vereinbarung von Ratenzahlungen bei längeren Projektzeiträumen,
- die Auszahlung der letzten Rate erst nach Abnahme der Endabrechnung des Projekts sowie
- die Vorlage einer durch Originalbelege nachweisbaren Aufgliederung aller mit der geförderten Leistung zusammenhängenden Einnahmen und Ausgaben (Verwendungsnachweis).

Für sondergesetzlich geregelte Förderungen galten die ARR 2004 subsidiär.

⁷ „Förderungen sind Ausgaben des Bundes für zins- oder amortisationsbegünstigte Gelddarlehen, Annuitäten-, Zinsen- und Kreditkostenzuschüsse sowie sonstige Geldzuwendungen privatrechtlicher Art, die der Bund in Ausübung der Privatwirtschaftsverwaltung (Art. 17 B-VG) einer außerhalb der Bundesverwaltung stehenden natürlichen oder juristischen Person oder Personengemeinschaft auf Grundlage eines privatrechtlichen Förderungsvertrags aus Bundesmitteln für eine förderungswürdige Leistung gewährt, ohne dafür unmittelbar angemessene, geldwerte Gegenleistung zu erhalten.“ (§ 1 Abs. 1 BHG).

Förderungen im nationalen und europäischen Kontext

(3) Darüber hinaus konnte jeder Bundesminister, der in seinem Wirkungsbereich Förderungen gewährt, im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Finanzen Sonderrichtlinien erlassen. Dazu zählen etwa die

- Richtlinien im Bereich des Tourismus betreffend Förderungen durch die Österreichische Hotel- und Tourismusbank GmbH (ÖHT) für die Top-Tourismus-Förderung oder die Jungunternehmerförderung,
- Richtlinien betreffend Wirtschaftsförderungen durch die Austria Wirtschaftsservice GmbH (aws) für Unternehmensgründungen und
- die Richtlinien für Forschungsförderungen der Österreichischen Forschungsförderungs GmbH (FFG) für Technologieförderungen.

(4) In den überprüften Ländern bildeten sowohl Gesetze als auch allgemeine und Sonderrichtlinien die normative Grundlage für die Gewährung von Förderungen.

Allgemeine Förderungsrichtlinien existierten in Niederösterreich, Oberösterreich und in der Steiermark. In Wien verfügte das Zentrum für Innovation und Technologie (ZIT) über eine einheitliche Richtlinie. Die Allgemeinen Förderungsrichtlinien enthielten – wie die ARR 2004 des Bundes – nicht nur wesentliche Verfahrensbestimmungen, sondern nahmen auch Bezug auf Fragen des Datenschutzes, die Widerrufsmöglichkeiten und Rückforderungsbestimmungen. Nur die von Niederösterreich erlassenen allgemeinen Richtlinien entsprachen inhaltlich nahezu vollständig den ARR 2004. In Wien bildeten die vom Gemeinderat beschlossenen Richtlinien und die sogenannte EU-Richtlinie für „De-minimis-Beihilfen“⁸ die maßgebliche Rechtsgrundlage.

(5) Während die allgemeinen Richtlinien der überprüften Länder Inhalte von grundsätzlicher Bedeutung regelten, wiesen die Spezialrichtlinien überwiegend auf die konkreten Inhalte der Förderungsmaßnahmen hin. Diese gaben regelmäßig Aufschluss über Ziel und Zweck der Förderungen, den Kreis der potenziellen Förderungsempfänger, die förderbaren Kosten und die maximale Förderungshöhe und regelten auch das zugehörige Verfahren.

⁸ VO (EG) Nr. 69/2001 der Europäischen Kommission vom 12.1.2001 betreffend die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag, ABl. Nr. L 10 vom 13.1.2001

Das Verhältnis der allgemeinen zu den Spezialrichtlinien war unterschiedlich ausgestaltet:

- In Oberösterreich nahmen die Allgemeinen Förderungsrichtlinien jene Programme von ihrem Geltungsbereich aus, für die Spezialrichtlinien vorhanden waren. Allerdings konnten die Spezialrichtlinien ihrerseits wieder auf die Allgemeinen Förderungsrichtlinien verweisen und deren Gültigkeit ausdrücklich vorsehen.
- In der Steiermark definierte die „Rahmenrichtlinie über die Gewährung von Förderungen des Landes Steiermark“ ihren Anwendungsbereich für alle Landesförderungen, soweit in den Spezialrichtlinien nicht etwas anderes vorgesehen war. In einzelnen Spezialrichtlinien fehlte der Verweis auf die Rahmenrichtlinie.
- Die allgemeinen Richtlinien des NÖ Wirtschafts- und Tourismusfonds sahen vor, dass diese für alle Landesförderungen gelten, die über den Fonds abgewickelt werden. Darüber hinaus fand sich in jeder Spezialrichtlinie ein expliziter Verweis auf die allgemeinen Richtlinien, wobei im Fall des Widerspruchs der Spezialrichtlinie Vorrang zukam.

In Oberösterreich und der Steiermark waren bei gemeinsamen Förderungen sowohl die Richtlinien des Bundes als auch der betreffenden Länder anzuwenden.

- 4.2 Der RH empfahl allen überprüften Ländern, in die Allgemeinen Förderungsrichtlinien die grundsätzlichen Bestimmungen für alle Landesförderungen aufzunehmen und darin die Inhalte von allgemeiner Bedeutung zusammenzufassen. Dadurch können die Sonderrichtlinien schlanker gehalten werden und sich auf den programmspezifischen Regelungsbedarf beschränken. Im Falle Wiens wäre zu erwägen, wie im Fall des ZIT gleichartige Bestimmungen für alle Förderungsmaßnahmen in einer allgemeinen Richtlinie zusammenzufassen.

Darüber hinaus sollten nach Ansicht des RH bei Gemeinschaftsfinanzierungen einer Förderungsstelle eine Leitkompetenz zukommen und einheitliche Richtlinien die normative Grundlage bilden.

- 4.3 (1) *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich erfolge die Abwicklung der Förderungen auf Basis der gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen. Unterschiede zwischen Landes- und Bundesförderungen seien durch wirtschaftspolitische Strategien zu begründen; bei gemeinsamen Förderungen kämen beide Rechtsvorschriften zum Tragen.*

Förderungen im nationalen und europäischen Kontext

(2) Das Land Oberösterreich teilte in seiner Stellungnahme mit, dass im Rahmen des aktuellen Reformprojekts auch Vorschläge zur Förderungsverwaltung und –abwicklung behandelt würden. Demnach sollen in den Sonderrichtlinien lediglich förderungsspezifische Regelungen und Bestimmungen getroffen werden, während bei der Förderungsabwicklung auf die Allgemeinen Förderungsrichtlinien verwiesen werde.

(3) Das Land Steiermark führte aus, dass von den mit Förderungen befassten Stellen des Landes und von der Steirischen Wirtschaftsförderungsgesellschaft mbH (SFG) die „Rahmenrichtlinie über die Gewährung von Förderungen des Landes Steiermark“ einzuhalten sei. Darüber hinaus würden die Förderungsprogramme der SFG auf Basis der „Richtlinie für die Steirische Wirtschaftsförderung“ abgewickelt. Eine Integrierung der Bestimmungen der „Rahmenrichtlinie über die Gewährung von Förderungen des Landes Steiermark“ würde nicht zur Vereinfachung beitragen bzw. fließen die diesbezüglichen Bestimmungen in die jeweils zu errichtenden Förderungsverträge ein.

(4) Die Stadt Wien führte aus, dass die Empfehlung des RH aufgegriffen werde.

- 4.4** Dem Land Niederösterreich entgegnete der RH, dass die Wahrnehmung der Leitkompetenz durch eine Förderungsstelle auf Basis einer einheitlichen Richtlinie zur effizienten Förderungsabwicklung beitragen würde.

Informationsgehalt der Richtlinien

- 5.1** Den Richtlinien der Länder waren grundsätzlich die Förderungsfähigkeit, die Förderungsinstrumente, die förderbaren Kosten und die maximale Förderungsintensität zu entnehmen. Darüber hinaus informierten die Richtlinien auch über das Förderungsverfahren, die Voraussetzungen, Auflagen und die bei der Einreichung erforderlichen Unterlagen.

Die Förderungsrichtlinien waren teilweise für die Förderungswerber – z.B. wegen zahlreicher Verweise oder Ausnahmebestimmungen – auf den ersten Blick nicht leicht verständlich. So etwa war eine Richtlinie aus Wien⁹ aufgrund vieler Verweise schwer lesbar; in einer Richtlinie aus Oberösterreich bzw. Wien war die Förderungshöhe wegen verschiedener Ausnahmen und Sonderbestimmungen nur schwer erkennbar.

⁹ Richtlinie ZIT 08

5.2 Der RH empfahl den Ländern Oberösterreich und Wien, die Wesensmerkmale der Förderungen kurz, prägnant und leicht verständlich darzustellen bzw. zusammenzufassen.

5.3 (1) *Laut Stellungnahme des Landes Oberösterreich würden im Zuge des aktuellen Reformprojekts Änderungen und Ergänzungen der Allgemeinen sowie der Internen Förderungsrichtlinien für die bewirtschaftenden Stellen vorgenommen.*

(2) *Die Stadt Wien teilte mit, dass die Empfehlung des RH aufgegriffen werde. Allerdings würden die in den Richtlinien enthaltenen detaillierten Bestimmungen auch der Eindeutigkeit und Rechtssicherheit dienen. Aus diesem Grund würden den Förderungswerbern bei ausgewählten Programmen leicht verständliche und übersichtlich aufbereitete Informationsmaterialien zur Verfügung gestellt.*

Online-Informationszugang für Förderungswerber

6.1 In Niederösterreich und Wien waren zur Zeit der Gebarungsüberprüfung Informationen zu allen Förderungen und großteils auch die zugehörigen Richtlinien auf den Homepages der Förderungsstellen verfügbar. In Oberösterreich waren zum Erhebungszeitpunkt Informationen und Richtlinien zur Oberösterreichischen Forschungsinitiative nur über die Homepage des Kooperationspartners (FFG) abrufbar. In der Steiermark waren zur Tourismusförderung nur spärliche Informationen im Internetauftritt des Landes verfügbar und nicht alle Richtlinien online abrufbar.

6.2 Der RH empfahl allen überprüften Ländern, die rechtlichen Grundlagen für die Förderungen klar ersichtlich zu machen und die zugehörigen Informationen und Rechtsgrundlagen auch im Internet vollständig zur Verfügung zu stellen.

6.3 (1) *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich würden die rechtlichen Grundlagen gemäß den gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen publiziert und seien für Förderungen des Landes auf der Homepage verfügbar.*

(2) *Die Länder Oberösterreich und Steiermark sowie die Stadt Wien gaben bekannt, dass die Empfehlungen des RH mittlerweile umgesetzt worden seien.*

Einrichtungen für wirtschaftsnahe Förderungsmaßnahmen

KMU-Förderungs-
einrichtungen auf
Bundesebene

- 7** Zur Umsetzung des Förderungswesens dient eine Organisationsstruktur, die neben hoheitlichen auch ausgegliederte Einrichtungen und rechtlich selbstständige Gesellschaften umfasst. Auf Bundesebene waren folgende Einrichtungen mit wirtschaftsnahen Förderungsmaßnahmen befasst:
- BMWFJ, BMVIT, BMWF, BMeiA, BMLFUW,
 - Fonds mit eigener Rechtspersönlichkeit (z.B. ERP-Fonds, Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung),
 - sonstige ausgegliederte Rechtsträger mit eigener Rechtspersönlichkeit (wie aws, FFG, ÖHT);
 - durch „Contracting out“ wurden Dritte mit der Durchführung von wirtschaftsbezogenen Förderungen betraut (z.B. Austrian Development Agency, Kommunalkredit Public Consulting GmbH).

KMU-Förderungs-
einrichtungen in
den Ländern

- 8.1** In den überprüften Ländern waren Einrichtungen inner- und außerhalb der Landesverwaltung mit wirtschaftsnahen Förderungsmaßnahmen befasst. Diese fungierten als Einreich- und Informationsstellen, teilweise oblag ihnen auch die gesamte Förderungsabwicklung.

Die folgende Übersicht zeigt, welche Einrichtungen in den Ländern mit wirtschaftsbezogenen Förderungen im Allgemeinen und für KMU im Besonderen befasst waren:

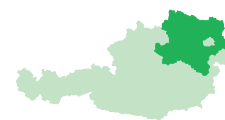


Tabelle 1: KMU-Förderungseinrichtungen in den Ländern

| | Niederösterreich | Oberösterreich | Steiermark | Wien |
|--|---|---|---|--|
| Verwaltungs- dienststellen des Landes | Abteilung Wirtschaft, Tourismus und Technologie | Direktion für Landesplanung, wirtschaftliche und ländliche Entwicklung, Abteilung Wirtschaft | Fachabteilung 12A – Tourismus- förderung und Steirische Tourismus GmbH, Fachabteilung 19D – Abfall- und Stoff- flusswirtschaft | Magistrats- abteilung 5 – Finanzwirtschaft, Haushaltswesen und Statistik |
| Rechtsträger des Landes | NÖ Wirtschafts- und Tourismusfonds | OÖ Energiespar- verband | SFG, StBFG ¹ | WWFF ² , departure ³ , ZIT |
| andere Rechtsträger | NÖBEG ⁴ , Wirtschaftskammer Niederösterreich | Clusterland OÖ GmbH, CATT ⁵ , Firmenaus- bildungsverbund OÖ, KGG ⁶ , UBG ⁷ , Wirtschaftskammer Oberösterreich | ICS ⁸ , Wirtschaftskammer Steiermark | Wirtschafts- kammer Wien |
| Förderungsstellen des Bundes | aws, FFG, ÖHT | aws, FFG, ÖHT | aws, FFG, ÖHT | aws, FFG, BMLFUW |

¹ Steirische Beteiligungsfinanzierungs GmbH

² Wiener Wirtschaftsförderungsfonds – Wirtschaftsagentur Wien

³ departure – die Kreativagentur der Stadt Wien GmbH

⁴ Niederösterreichische Bürgschaften GmbH und NÖ Beteiligungsfinanzierungen GmbH

⁵ CATT Innovation Management GmbH

⁶ Oberösterreichische Kreditgarantie GmbH

⁷ Oberösterreichische Unternehmensbeteiligungs GmbH

⁸ Internationalisierungszentrum Steiermark

Quelle: RIEGER/PLATZER, Handbuch der EU-konformen Förderungen, München 2008, Übersicht 1, S. 10

8.2 In den überprüften Ländern bestand ein umfangreiches Förderungssystem, das durch eine Vielzahl von Einrichtungen (Verwaltungsdienststellen des Landes, ausgegliederte Rechtsträger bzw. Rechtsträger mit Beteiligung von Gebietskörperschaften, Banken oder Interessenvertretungen), Instrumenten (Zuschüsse, Kredite, Darlehen, Haftungen, Sach- und Dienstleistungen) und Regulativen (Gesetze, Verordnungen, allgemeine und spezielle Richtlinien) gekennzeichnet war und sich einer wirkungsorientierten ökonomischen Analyse weitgehend entzog.

Einrichtungen für wirtschaftsnahe Förderungsmaßnahmen

Die Vielfalt von Förderungseinrichtungen erfordert einen hohen Koordinationsaufwand zwischen den befassen Stellen, der zu erheblichen Zeitverzögerungen führen kann. Inhaltlich nicht abgestimmte Maßnahmen und Vorgangsweisen können die Effizienz des Mitteleinsatzes beeinträchtigen und den Verwaltungsaufwand erhöhen. Die unübersichtliche Organisation und die Intransparenz sind geeignet, die Kontrollmöglichkeiten und die Wirkungsanalyse zu erschweren.

Der RH empfahl den Ländern Steiermark und Wien, ihre Förderungsstellen – unbeschadet der teilweise unterschiedlichen Ausrichtungen und Aufgaben – mit dem Ziel zu evaluieren, ihre Anzahl zu verringern und die Abwicklung von Förderungen zu konzentrieren.¹⁰

8.3 *(1) Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich seien die wesentlichen Bereiche der Wirtschaftsförderung im NÖ Wirtschafts- und Tourismusfonds als zentralem Förderungsorgan zusammengeführt worden; bei der NÖBEG handle es sich um eine aus rechtlichen Gründen erforderliche Abwicklungsstelle. Dadurch werde ein Höchstmaß an Kundenorientierung und eine koordinierte Vorgehensweise erreicht. Generell sollte eine Evaluierung des österreichischen Förderungswesens die Bundes- und Landesstellen umfassen und ergebnisoffen geführt werden. Die Wirtschaftskammer Niederösterreich vergebe keine finanziellen Förderungen.*

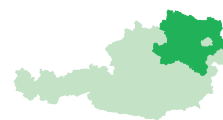
(2) Das Land Oberösterreich teilte mit, dass es mit einigen Bundesförderungsstellen (FFG, aws/ERP, ÖHT) Kooperationsvereinbarungen abgeschlossen habe, wodurch ein maximaler Kosten-Nutzen-Effekt sichergestellt sei.

(3) Nach Ansicht des Landes Steiermark sei im Bereich des Wirtschaftsressorts nur die SFG für unternehmensbezogene Maßnahmen zur Wirtschaftsförderung tätig, wogegen das ICS oder die Wirtschaftskammer Steiermark nicht als Förderstellen anzusehen seien, da diese keine monetären Förderungen abwickeln.

(4) Die Stadt Wien gab bekannt, dass die Wirtschaftsförderungen im Sinne der Empfehlungen des RH aktuell einer Evaluierung unterzogen würden.

8.4 Der RH entgegnete den Ländern Niederösterreich und Steiermark, dass der Überprüfung der umfassende Förderungsbegriff nach der Rechtsprechung des EuGH zu Grunde lag und die Wirtschaftskammern insofern mit der Durchführung wirtschaftsbezogener Förderungsmaßnahmen

¹⁰ Eine gleichlautende Empfehlung findet sich bereits im Bericht des Rechnungshofes, Reihe Bund 2005/13, S. 38



Förderung von Kleinunternehmen sowie kleinen und mittleren Unternehmen

befasst sind, als sie z.B. Informations- und Beratungsleistungen erbringen. Der Einsatz eigener finanzieller Mittel wurde für die Einbeziehung in die KMU-Förderungseinrichtungen in den Ländern nicht vorausgesetzt und schloss gegebenenfalls auch Kooperationsvereinbarungen mit anderen Förderungsstellen (wie z.B. in Oberösterreich) mit ein.

Miteinsatz und Mittelverwendung

Wirtschaftsförderung
gesamt

9 Die Gesamtsumme der in den überprüften Ländern ausbezahlten Förderungsbeträge für Wirtschaftsförderung erhöhte sich von 755,29 Mill. EUR (2007) auf 772,61 Mill. EUR (2008) oder + 2,3 %.

Die in den überprüften Ländern in der Voranschlagsgruppe Wirtschaftsförderung enthaltenen und ausbezahlten Fördermittel stiegen im Jahresabstand nominell um 2,1 % (Steiermark), 3 % (Oberösterreich) und 5,4 % (Wien) bzw. blieben konstant (Niederösterreich).

| Tabelle 2: Miteinsatz der VA-Gruppe Wirtschaftsförderung | | | | | |
|--|------------------|----------------|------------|--------|--------|
| | Niederösterreich | Oberösterreich | Steiermark | Wien | Gesamt |
| VA-Gruppe Wirtschaftsförderung | in Mill. EUR | | | | |
| 2007 | 231,74 | 206,31 | 184,84 | 132,40 | 755,29 |
| 2008 | 231,74 | 212,46 | 188,81 | 139,60 | 772,61 |
| | in % | | | | |
| Entwicklung 2007 – 2008 | ± 0 | + 3,0 | + 2,1 | + 5,4 | + 2,3 |

Quellen: Rechnungsabschlüsse der Länder für 2007 und 2008

KMU-Förderungen

10 Die Gesamtsumme der in den überprüften Ländern ausbezahlten KMU-Förderungen stieg von 88,31 Mill. EUR (2007) auf 107,45 Mill. EUR (2008) oder um + 21,7 %. Länderweise betrachtet ergab sich folgende Entwicklung:

Mitteleinsatz und Mittelverwendung

| Tabelle 3: Mitteleinsatz für KMU-Förderungen | | | | | |
|--|------------------|----------------|------------|-------|--------|
| | Niederösterreich | Oberösterreich | Steiermark | Wien | Gesamt |
| für KMU eingesetzte Fördermittel | in Mill. EUR | | | | |
| 2007 | 27,84 | 23,23 | 13,97 | 23,27 | 88,31 |
| 2008 | 36,41 | 30,41 | 17,45 | 23,18 | 107,45 |
| | in % | | | | |
| Entwicklung 2007 – 2008 | + 30,8 | + 30,9 | + 24,9 | - 0,4 | + 21,7 |

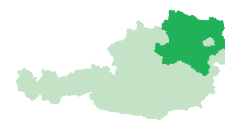
Quellen: Rechnungsabschlüsse der Länder für 2007 und 2008

Eine Interpretation der Werte gestaltete sich schwierig, weil die Mittel für Wirtschaftsförderungen in den untersuchten Ländern in der Regel nicht getrennt nach KMU und anderen Unternehmensformen budgetiert wurden, sondern in der Regel allen Unternehmen offen standen. Die in der Tabelle ausgewiesenen, für KMU eingesetzten Fördermittel konnten von den Förderungsstellen nur näherungsweise ermittelt werden und stellen folglich nur Richtwerte dar, die nach gleichartigen Kriterien abgegrenzt wurden.

Während die KMU-Förderungen in den Bundesländern Niederösterreich, Oberösterreich und Steiermark von 2007 auf 2008 zwischen 24,9 % und 30,9 % anstiegen, waren die Förderungen in Wien leicht rückläufig.

KMU-Förderungen als Teil der Wirtschaftsförderung

11.1 In der folgenden Tabelle wurden die für KMU-Förderungen budgetwirksam eingesetzten Mittel (Tabelle 3) den in der VA-Gruppe Wirtschaftsförderung der Länderhaushalte insgesamt vorgesehenen Mitteln (Tabelle 2) gegenüber gestellt. Dabei ergab sich folgendes Bild:



| Tabelle 4: KMU-Förderungen als Teil der Wirtschaftsförderung | | | | |
|--|-------------------------|-----------------------|-------------------|-------------|
| Rechnungsabschluss 2007 | Niederösterreich | Oberösterreich | Steiermark | Wien |
| | in Mill. EUR | | | |
| speziell für KMU eingesetzte Fördermittel | 27,84 | 23,23 | 13,97 | 23,27 |
| VA-Gruppe Wirtschaftsförderung (inkl. KMU) | 231,74 | 206,31 | 184,84 | 132,40 |
| | in % | | | |
| spezielle KMU-Förder- mittel zu VA-Gruppe Wirtschaftsförderung | 12,0 | 11,3 | 7,6 | 17,6 |
| Rechnungsabschluss 2008 | Niederösterreich | Oberösterreich | Steiermark | Wien |
| | in Mill. EUR | | | |
| speziell für KMU eingesetzte Fördermittel | 36,41 | 30,41 | 17,45 | 23,18 |
| VA-Gruppe Wirtschaftsförderung (inkl. KMU) | 231,74 | 212,46 | 188,81 | 139,60 |
| | in % | | | |
| spezielle KMU-Förder- mittel zu VA-Gruppe Wirtschaftsförderung | 15,7 | 14,3 | 9,2 | 16,6 |

Quellen: Rechnungsabschlüsse der Länder für 2007 und 2008

11.2 Eine Beurteilung der Zweckmäßigkeit oder Effektivität des Gesamtsystems der KMU-Förderungen war aufgrund der Vielzahl der Maßnahmen, ihrer unterschiedlichen Zielrichtungen und inhaltlichen Ausgestaltung nicht abschließend möglich. Die Förderungshöhe bzw. der Anteil an den gesamten Wirtschaftsfördermitteln können demnach nur ein Indiz für die „KMU-Affinität“ der wirtschaftsbezogenen Unternehmensförderung durch die Länder darstellen.

Der Anteil der speziell für die KMU-Förderung eingesetzten Mittel an den gesamten wirtschaftsbezogenen Fördermitteln bewegte sich zwischen 7,6 % (2007) in der Steiermark und 17,6 % (2007) in Wien. Dabei war der Anteil in den Jahren 2007 und 2008 jeweils in der Steiermark am niedrigsten und in Wien am höchsten. In absoluten Beträgen wur-

Miteinsatz und Mittelverwendung

den in beiden Jahren in Niederösterreich und Oberösterreich mehr KMU-spezifische Fördermittel eingesetzt als in der Steiermark und in Wien.

Mittelverwendung

12.1 Förderleistungen wurden als nicht rückzahlbare Zuschüsse, als Zinszuschüsse für Kredite und Darlehen sowie in Form von Haftungen gewährt. Die folgende Übersicht zeigt, mit welchen Instrumenten die von den Ländern in den Jahren 2007 und 2008 als KMU-Förderungsmaßnahmen zugesagten Mittel konkret eingesetzt wurden.



| Tabelle 5: Mittelverwendung ¹ | | | | |
|--|-------------------------|-----------------------|-------------------|--------------|
| 2007 | Niederösterreich | Oberösterreich | Steiermark | Wien |
| | in Mill. EUR | | | |
| Summe der zugesagten Fördermittel² | 27,84 | 25,09 | 16,22 | 23,27 |
| <i>davon</i> | | | | |
| <i>für nicht rückzahlbare Zuschüsse</i> | 13,63 | 21,77 | 12,91 | 23,27 |
| | in % | | | |
| <i>Anteil an den zugesagten Fördermitteln</i> | 49,0 | 86,8 | 79,6 | 100,0 |
| | in Mill. EUR | | | |
| <i>für Zinsenzuschüsse zu Bankkrediten³</i> | – | 1,35 | 3,21 | – |
| | in % | | | |
| <i>Anteil an den zugesagten Fördermitteln</i> | – | 5,3 | 19,8 | – |
| | in Mill. EUR | | | |
| <i>als Barwert insbesondere für zinsbegünstigte Kredite und Darlehen⁴</i> | 14,21 | 1,97 | 0,10 | – |
| | in % | | | |
| <i>Anteil an den zugesagten Fördermitteln</i> | 51,0 | 7,9 | 0,6 | – |
| 2008 | Niederösterreich | Oberösterreich | Steiermark | Wien |
| | in Mill. EUR | | | |
| Summe der zugesagten Fördermittel² | 36,41 | 33,32 | 15,24 | 23,18 |
| <i>davon</i> | | | | |
| <i>für nicht rückzahlbare Zuschüsse</i> | 16,57 | 28,37 | 15,08 | 23,18 |
| | in % | | | |
| <i>Anteil an den zugesagten Fördermitteln</i> | 45,5 | 85,1 | 99,0 | 100,0 |
| | in Mill. EUR | | | |
| <i>für Zinsenzuschüsse zu Bankkrediten</i> | – | 2,50 | 0,14 | – |
| | in % | | | |
| <i>Anteil an den zugesagten Fördermitteln</i> | – | 7,5 | 0,9 | – |
| | in Mill. EUR | | | |
| <i>als Barwert insbesondere für zinsbegünstigte Kredite und Darlehen⁵</i> | 19,84 | 2,45 | 0,02 | – |
| | in % | | | |
| <i>Anteil an den zugesagten Fördermitteln</i> | 54,5 | 7,4 | 0,1 | – |

¹ Rundungsdifferenzen

² Die Begriffe haben folgende Bedeutung:

- „Eingesetzte Fördermittel“ sind solche, die aus dem Budget des jeweiligen Jahres bedeckt werden. Im Unterschied dazu bedeuten
- „Zugesagte Fördermittel“, wurden im betreffenden Jahr zugesagt, können aber auch aus den Budgets späterer Jahre bedeckt werden (insbesondere bei laufend zu leistenden Zinsenzuschüssen).

³ inklusive Jahresbetrag für laufende Zinsenzuschüsse

⁴ für Niederösterreich einschließlich Haftungen in Höhe von 0,47 Mill. EUR

⁵ für Niederösterreich einschließlich Haftungen in Höhe von 0,74 Mill. EUR

Quellen: konsolidierte Daten der Förderungsstellen

Miteinsatz und Mittelverwendung

12.2 Oberösterreich (rd. 85 %), Steiermark (99 %) und Wien (100 %) förderten insbesondere mit nicht rückzahlbaren Zuschüssen, wogegen in Niederösterreich die KMU-Förderung primär durch zinsbegünstigte Kredite und Darlehen erfolgte.

Der RH wies darauf hin, dass mit den verschiedenen Förderungsinstrumenten unterschiedliche finanzwirtschaftliche Konsequenzen für den Landeshaushalt verbunden sind:

- Während Kredite und Darlehen durch Tilgungszahlungen zu periodischen Mittelrückflüssen führen, sind nicht rückzahlbare Zuschüsse nur ausgabenwirksam und einmal einsetzbar.
- Mit der Wahl der Förderungsinstrumente sind unterschiedliche Aufwendungen bei der Gestionierung und der laufenden Abwicklung der Förderungsmaßnahmen verbunden (z.B. durch Bonitätsprüfung, laufende Überwachung des Zahlungseingangs, Mahnwesen und Kontrolle etc.).
- Die verschiedenen Förderungsinstrumente sind für unterschiedliche Zwecke geeignet (z.B. Stärkung der Unternehmensliquidität, Verringerung von Fremdfinanzierungskosten, Verbreiterung der Haftungsbasis etc.) und nicht beliebig austauschbar.

Daraus folgt, dass mit der Entscheidung für bestimmte Förderungsinstrumente unterschiedliche (mittel- und langfristige) Konsequenzen für die Finanzierungshaushalte der Länder verbunden sind.

Der RH empfahl den Ländern Steiermark und Wien, bei der Entwicklung von Förderungsinstrumenten sowohl auf die externen (d.h. beim Förderungswerber entstehenden) als auch auf die damit verbundenen internen (Rück-)Wirkungen auf den Finanzierungshaushalt Bedacht zu nehmen.

12.3 *(1) Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich würden die Förderungsinstrumente mit Bedacht auf den externen und internen Finanzierungshaushalt eingesetzt. Aus diesem Grund werde eine Palette von Zuschüssen, Krediten und Haftungen sowie von alternativen Finanzierungsformen bereit gestellt.*

(2) Das Land Steiermark gab bekannt, speziell bei jungen und im Wachstum begriffenen Unternehmen verstärkt barwertschonende Beteiligungs- und Finanzierungsinstrumente einzusetzen. Zuschüsse würden weiterhin vor allem für Kleinst-, Klein- und Mittelbetriebe, für zukunftsorientierte

betriebliche Standortentwicklungsprojekte, im Bereich Forschung & Entwicklung und als unternehmensübergreifende Instrumente eingesetzt.

(3) Die Stadt Wien teilte mit, dass die Empfehlung des RH aufgegriffen werde.

Förderungswirkungen **13.1** Wirtschaftsbezogene Förderungen zielen auf das Verhalten von Wirtschaftssubjekten ab; sie sollen ein Verhalten induzieren oder verstärken, das wirtschaftspolitisch erwünscht ist. Dabei stellt das durch die Förderungsleistung ausgelöste Investitionsvolumen einen Indikator für die Effektivität der Förderungsmaßnahmen dar.

Eine aussagekräftige Ermittlung der Förderungswirkungen durch die von den Ländern eingesetzten Fördermittel hätte zunächst eine Bereinigung um die darin enthaltenen Bundesmittel bzw. Mittel aus Kofinanzierungen der Europäischen Union zur Voraussetzung. Nachdem diese Informationen in den überprüften Ländern nicht zur Verfügung standen bzw. nur mit einem unverhältnismäßigen Arbeitsaufwand zu ermitteln gewesen wären, wurde von der intendierten Quantifizierung der länderweisen Förderungswirkungen Abstand genommen.

13.2 Der RH wies darauf hin, dass eine wirkungsorientierte Beurteilung von Förderungsmaßnahmen neben den finanziellen Aspekten auch qualitative Kriterien (z.B. Innovationspotenzial, Technologieorientierung etc.) berücksichtigen sollte.

Förderungsleistungen der Länder für KMU

Förderungsmaßnahmen und -programme **14.1** (1) In den überprüften Ländern bestand zur Zeit der Gebarungüberprüfung eine Vielzahl von Förderungsprogrammen und -maßnahmen. Zusammenfassend betrachtet waren die Förderungsmaßnahmen durch zahlreiche, im Wesentlichen gleichartig angelegte Programme gekennzeichnet, die im Zeitablauf auch unter wechselnden Bezeichnungen durchgeführt wurden. Dadurch war eine Gesamtzahl der Programme und Maßnahmen nicht mit Sicherheit feststellbar.

(2) Als Grundlage der wirtschaftsbezogenen Förderungspolitik existierten in den Ländern Entwicklungskonzepte, an denen die Förderungsprogramme ausgerichtet waren. KMU-spezifische Förderungen waren in Niederösterreich an der „Regionalen Innovationsstrategie“ (RIS) und am „Kursbuch Tourismus 2010“ sowie in Oberösterreich am „Strategischen Programm Innovatives Oberösterreich 2010“ ausgerichtet. In der Steiermark war die Wirtschaftsstrategie des Landes maßgebend.

Darüber hinaus waren die Ziele der Landesförderungen vielfach auch in den Förderungsrichtlinien enthalten. In Wien lag keine KMU-spezifische Gesamtstrategie vor, weil Wien den Schwerpunkt auf einen bedarfsorientierten „Förderungs-Mix“ legte.¹¹

- 14.2** Eine nachvollziehbare Gesamtstrategie für das wirtschaftsbezogene Förderungswesen, welche die landesweiten Ziele, Maßnahmen und Prioritäten erkennen ließ, war für den RH nur bedingt erkennbar – anstelle dessen waren die Förderungsmaßnahmen vielfach als Bündel von Einzelaktionen angelegt, um „bedarfsorientiert“ agieren zu können.

Die differenzierte Ausgestaltung der Förderungsmaßnahmen und -programme setzte einem quantitativen Vergleich enge Grenzen. Die für die Jahre 2007 und 2008 erhobenen Daten konnten dem RH teilweise nur nach aufwendiger Aufbereitung des in den Förderungsstellen vorhandenen Datenmaterials zur Verfügung gestellt werden. Dies hatte u.a. seine Ursache darin, dass mit Beginn der Finanzperiode 2007–2013 von der Europäischen Union für die meisten Bereiche ein neues Regelwerk erlassen wurde und in den Daten sowohl Auszahlungen nach den vorhergehenden Richtlinien als auch nach den neuen Vorgaben enthalten waren.

Das hohe Aggregationsniveau der Daten, die Inhomogenität der Maßnahmen und Programme und die Unterschiede in der Zielrichtung standen der Ableitung von Benchmarks aus methodischen und statistischen Gründen entgegen.

Der RH wies darauf hin, dass durch eine fehlende Gesamtstrategie die Überprüfung der Zielerreichung erschwert war. Das Setzen neuer Schwerpunkte oder die Anpassung an geänderte Herausforderungen erfolgte nicht durch Umgestaltung bestehender Instrumente, sondern durch das Einführen neuer und zusätzlicher Förderungsaktivitäten, was zu einer Vielzahl gleichartiger Förderungsaktionen mit unterschiedlicher Bezeichnung führte, die nur bedingt Schwerpunkte erkennen ließ. Dies galt im Besonderen in den Bereichen Innovation und Kreativwirtschaft (wie z.B. das classic-, focus-, experts- oder pionier-Programm der ZIT) oder für die verschiedenen Förderungsmaßnahmen des WWFF.

¹¹ Dies lässt sich unter anderem daran erkennen, dass z.B. die Förderungen des ZIT nicht getrennt nach KMU und anderen Unternehmen budgetiert werden, sondern das jährlich zur Verfügung gestellte Budget auf die einzelnen Programme aufgeteilt und nach dem Wettbewerbsprinzip an Unternehmen bzw. für Projekte vergeben wird. In Absprache mit der Finanzdirektion der Stadt Wien können diese Mittel nach Bedarf zwischen den einzelnen Programmen – inklusive jenen des WWFF und von „Departure“ – umgeschichtet und damit auch für andere Programme verwendet werden.

Der RH empfahl den Ländern Niederösterreich und Wien, bei der Ausgestaltung von Förderungsmaßnahmen der Fokussierung auf bestimmte Schwerpunkte den Vorzug gegenüber der Einführung von zahlreichen Einzel-Förderungsaktionen zu geben.

Einsparungspotenziale bestanden insbesondere in jenen Bereichen, wo der Förderungszweck oder die Förderungswürdigkeit nicht periodisch kritisch hinterfragt wurden.¹²

14.3 (1) *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich belege die Differenzierung von Maßnahmen und Programmen die in den Regionen unterschiedliche Ausrichtung auf die Anforderungen der ansässigen Unternehmen und die Notwendigkeit, spezifische Förderungsprogramme zu installieren. Darüber hinaus definiere die NÖ Wirtschaftsstrategie 2015 klare Grundsätze und Stoßrichtungen, aus denen sich die Förderungsmaßnahmen ergeben.*

(2) *Das Land Steiermark begrüßte die Empfehlungen des RH.*

(3) *Die Stadt Wien führte aus, dass alle Programme der Wirtschaftsagentur und ihrer Töchter unterschiedliche Zielsetzungen verfolgen und unterschiedliche Zielgruppen ansprechen würden. Die vom RH angeregte Überprüfung der Programme sei Gegenstand einer laufenden Evaluierung.*

14.4 *Zu der vom Land Niederösterreich ins Treffen geführten Wirtschaftsstrategie 2015 wies der RH darauf hin, dass diese mit seiner Empfehlung nicht im Widerspruch steht – allerdings erschwert die Differenzierung von Einzelmaßnahmen und Programmen deren stimmige Einbettung in eine Gesamtstrategie.*

Förderungsschwerpunkte

15 *Obwohl alle überprüften Länder über ein breit gefächertes Angebot an spezifischen Förderungsprogrammen verfügten, war ein inhaltlicher Gleichklang vor allem durch die Ausrichtung auf die Bereiche Nahversorgung, Strukturverbesserung, Forschung, Innovation und Technologie, Internationalisierung sowie Unternehmensgründung festzustellen.*

¹² Siehe dazu Vorschläge des Rechnungshofes zur Verwaltungsreform und zum Bürokratieabbau, Reihe Positionen 2007/1, S. 30 f. sowie die Neuauflagen Reihe Positionen 2009/1, S. 60 ff., und Reihe Positionen 2011/1, S. 76

Förderungsleistungen der Länder für KMU

| Tabelle 6: Förderungsschwerpunkte | | | | |
|---|------------------|----------------|------------|------|
| Förderungsschwerpunkte | Niederösterreich | Oberösterreich | Steiermark | Wien |
| Nahversorgung | X | X | X | X |
| Strukturverbesserung | X | X | X | X |
| Forschung, Innovation und Technologie | X | X | X | X |
| Internationalisierung | X | X | X | X |
| Unternehmensgründung | X | X | X | X |
| Umweltberatung | | | X | |
| Unterstützung von existenzgefährdeten Unternehmen | X | | | |
| Energietechnologie | | X | | |
| Medien und Kommunikation | | | | X |

Quellen: Förderungsprogramme und –richtlinien der Länder

Darüber hinaus existierten zahlreiche länderspezifische Aktionen, wie die Förderung von Umweltberatungen (Steiermark), die Unterstützung von existenzgefährdeten Betrieben (Niederösterreich) und Energietechnologie-Projekten (Oberösterreich) oder für den Bereich Medien und Kommunikation (Wien).

Quantifizierung der Zielvorgaben

16.1 Die in den wirtschaftspolitischen Leitvorstellungen oder in den Richtlinien der überprüften Länder enthaltenen Ziele waren sehr allgemein formuliert – wie etwa Stärkung der Wirtschaft oder der Wettbewerbsfähigkeit, Verbesserung des touristischen Angebots, Stärkung der Innovationskraft, Erhöhung der Standortattraktivität, Forcierung des Ganzjahrestourismus, des Wirtschafts- und Wertschöpfungswachstums, Erleichterung der Kapitalaufbringung, Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen u.a.m. Die gewünschten Wirkungen der jeweiligen Förderungsmaßnahmen waren jedoch kaum näher definiert.

Die Förderungsrichtlinien des WWFF und des ZIT (Wien) sowie der Fachabteilung 12A – Tourismusförderung (Steiermark) enthielten keine quantifizierten Zielvorgaben. In Oberösterreich und Niederösterreich wurden Quantifizierungen nur im EFRE-kofinanzierten Bereich vorgenommen.

Die Zielvorgaben von departure (Wien) enthielten qualitative Zielsetzungen; quantifizierte Ziele lagen nicht vor. Bei den Förderungsmaßnahmen der Fachabteilung 19D – Abfall- und Stoffflusswirtschaft (Steiermark) erfolgte die Quantifizierung im Abfallwirtschaftsplan und den darin vorgesehenen Schwerpunkten.

Im Rahmen des Programms „Innovation serienmäßig: Die Wirtschaftsstrategie des Landes Steiermark“ (Juni 2006) wurden nach Identifikation der wirtschaftspolitischen Eckpunkte die Strategien unter Federführung des Wirtschaftslandesrates festgelegt; die Entwicklung der Aktionsprogramme, ihre Implementierung und die Umsetzung im Markt oblag der SFG. Dazu wurden in sieben Leitlinien zentrale Themenfelder definiert, in Maßnahmenpakete und Budgetanteile zerlegt und mit Ziel- und Messgrößen versehen. Die Evaluierung der Zielerreichung erfolgte quartalsweise im Rahmen eines Soll-Ist-Vergleichs durch den Gesellschafterausschuss der SFG.

- 16.2** Der RH hielt fest, dass die überprüften Länder mit Ausnahme der Steiermark (SFG) nicht durchgängig konkrete, messbare und operative Ziele aufwiesen. Dadurch konnte das Ausmaß der Umsetzung bzw. die Erreichung der Förderungsziele nicht abschließend beurteilt werden.

Der RH empfahl den Ländern Oberösterreich und Wien, eine wirkungsorientierte Förderungspolitik und dabei aus den allgemeinen Zielsetzungen konkrete, messbare und operationale Ziele abzuleiten bzw. festzulegen und Messindikatoren zu definieren. Er verwies dazu auf die bereits existierenden Modelle und angewandten Programmindikatoren, wie sie etwa in der SFG (Steiermark) verwendet werden. Vielfach wird eine Kombination von quantitativen und qualitativen Indikatoren notwendig sein, um ein ausgewogenes Urteil über die Zielerreichung abzugeben.

- 16.3** (1) *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich seien messbare und operationale Ziele Bestandteil der Entwicklung der NÖ Wirtschaftsstrategie und würden auf gemeinschaftlicher Ebene Stoßrichtungen für die kommende Finanzperiode festgelegt und mit entsprechenden Indikatoren definiert.*

(2) *Das Land Steiermark führte zu den fehlenden quantifizierten Zielvorgaben der Fachabteilung 12A – Tourismusförderung aus, dass mit den Förderungsprogrammen die gesamte Bandbreite der gewerblichen Tourismusförderungen abgewickelt werde und die Nachfrage nach den Förderschienen von Jahr zu Jahr divergiere. Eine quantifizierte Zielvergabe werde durch Großereignisse (z.B. Ski-WM Schladming 2013) sowie wegen der großen Förderungsbandbreite massiv beeinflusst und sei demnach nur schwer abschätzbar.*

Förderungsleistungen der Länder für KMU

16.4 Der RH entgegnete, dass quantifizierte Zielvorgaben die Grundlage für verlässliche Ex post-Evaluierungen bilden und eine wirkungsorientierte Förderungspolitik die vorgängige Entwicklung von operationalen Zieldefinitionen voraussetzt.

KMU-spezifische Förderungen

17.1 Mit dem Small Business Act will die EU die KMU nachhaltig unterstützen (TZ 3). Die nachstehende Übersicht zeigt, welcher Anteil der Förderungsprogramme in den überprüften Ländern in den Jahren 2007 und 2008 ausschließlich oder vorzugsweise den KMU zur Verfügung stand bzw. wo die Förderungsmaßnahmen unabhängig von der Größe allen Unternehmen zur Verfügung standen.

| Tabelle 7: KMU-spezifische Förderungen aus den Förderungsprogrammen | | | | |
|--|-------------------------|-----------------------|-------------------|-------------|
| 2007 | Niederösterreich | Oberösterreich | Steiermark | Wien |
| Anteil der Maßnahmen | in % | | | |
| zur ausschließlichen Förderung von KMU | 60,0 | 62,5 | 38,9 | 47,1 |
| mit besonderen Förderungsvorteilen für KMU | 10,0 | 25,0 | 27,8 | 5,8 |
| ohne Einschränkung der Zielgruppe | 30,0 | 12,5 | 33,3 | 47,1 |
| 2008 | Niederösterreich | Oberösterreich | Steiermark | Wien |
| Anteil der Maßnahmen | in % | | | |
| zur ausschließlichen Förderung von KMU | 61,9 | 58,0 | 38,9 | 56,3 |
| mit besonderen Förderungsvorteilen für KMU | 9,5 | 21,0 | 27,8 | 6,2 |
| ohne Einschränkung der Zielgruppe | 28,6 | 21,0 | 33,3 | 37,5 |

Quellen: konsolidierte Informationen der Förderungsstellen

17.2 Die im Small Business Act festgeschriebene besondere Berücksichtigung der KMU setzten die überprüften Länder durch KMU-spezifische Förderungen unterschiedlich um.

Nach Ansicht des RH setzt die bevorzugte Unterstützung der KMU eine intensiviertere Kooperation zwischen den Förderstellen auf Bundes- und Länderebene voraus.

Er empfahl allen überprüften Ländern, ressort- und körperschaftsübergreifende Abstimmungsmaßnahmen zur Durchführung eines systematischen Informationsaustausches vorzusehen, um die bereits vorhandenen Maßnahmen und Programme zu bündeln und durch die

Einrichtung einer gebietskörperschaftsübergreifenden Förderungsdatenbank die Transparenz des Förderungswesens zu erhöhen.

Durch die Darstellung von Mittelherkunft und Mittelverwendung in den verschiedenen Förderungsbereichen und des regionalen und/oder branchenweisen Mittelzuflusses wäre eine umfassende und vergleichbare Darstellung der Förderungsmaßnahmen und ihrer Entwicklung zu erreichen. Auf diese Weise lassen sich ungewollte Parallel- und Mehrfachförderungen vermeiden, Streuverluste verringern und die Förderungseffektivität erhöhen.

17.3 (1) *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich seien ein Informationsaustausch und das gemeinsame Vorgehen von Bund und Land bei der Förderung von KMU sinnvoll, weshalb bereits jetzt ein enger Kontakt zu den Bundesförderungsstellen gepflegt werde. Die vorgeschlagene Förderungsdatenbank könne die angeregte Abstimmung jedoch nicht gewährleisten und sei zur Vermeidung von Doppelförderungen nur beschränkt erforderlich bzw. geeignet. Darüber hinaus müssten für die Datenbank die erforderlichen rechtlichen Grundlagen geschaffen werden bzw. sollte eine die Gebietskörperschaften übergreifende Datenbank unionsweit implementiert werden.*

(2) *Die Stadt Wien hatte Bedenken, ob die Transparenzdatenbank in ihrer derzeitigen Ausformung geeignet sei, Parallel- und Mehrfachförderungen zu vermeiden und die Förderungseffektivität zu erhöhen.*

17.4 Der RH anerkannte die Vorbehalte der Stadt Wien, wies jedoch darauf hin, dass mit einer Förderungsdatenbank eine Transparenz der Förderungsströme angestrebt werden soll, um gegensteuernde Eingriffe vorzunehmen, wenn die angestrebten Wirkungsziele nicht (hinreichend) erreicht werden. Das dazu vom Land Niederösterreich vorgängig geforderte Erfordernis der Schaffung der rechtlichen Grundlagen steht damit nicht im Widerspruch.

Nach Ansicht des RH könnten durch die systematische Erfassung der Förderungsempfänger bzw. -leistungen – analog zur UID-Nummer bei der Umsatzsteuer – Parallelförderungen bereits im Zuge der Antragstellung identifiziert und die Datenbank auch zur Identifizierung ungegerechtfertigt in Anspruch genommener (Doppel-)Förderungen über die Landesgrenzen hinaus beitragen. Der RH blieb daher bei seiner Empfehlung.

Evaluierung der Förderungsprogramme

18.1 (1) Förderungsprogramme sind im Interesse ihrer Wirksamkeit und Treffsicherheit regelmäßig zu evaluieren und die Ergebnisse sollten bei der Weiterentwicklung der Programme berücksichtigt werden.

(2) In der Steiermark (Fachabteilung 19D – Abfall- und Stoffflusswirtschaft sowie in der SFG) und in Wien (WWFF) fanden regelmäßige Evaluierungen der Programme statt. Niederösterreich und Oberösterreich führten keine regelmäßigen Evaluierungen durch, diese waren als ex post-Monitoring am Ende der Förderungsperiode oder nach Ablauf der Programme vorgesehen. Bei den Programmen departure und ZIT (Wien) waren die Evaluierungen im Aufbau begriffen.

(3) Im Rahmen der Evaluierung der Förderungsmaßnahmen verwendeten die überprüften Länder verschiedene quantitative Größen (z.B. induzierte Investitionen, Umsatzentwicklung, Anzahl der neu gegründeten Unternehmen bzw. der geschaffenen oder erhaltenen Arbeitsplätze, Entwicklung der Nöchtigungszahlen etc.). Die standardmäßig verwendeten Indikatoren wurden um qualitative Zusatzinformationen ergänzt (z.B. „Success stories“ im Rahmen der Technologieförderung in Oberösterreich oder Erhebungen über die Kundenzufriedenheit in Niederösterreich).

(4) In der Steiermark erfolgten spezielle Evaluierungen zur „Wirtschaftsinitiative Nachhaltigkeit“, wobei die Programmperioden 2003–2005 und 2007/2008 von einem universitären Forschungsinstitut im Auftrag des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung untersucht wurden. Dabei wurden die ökologischen und ökonomischen Effekte der Maßnahmen, die Stärken und Schwächen des Programms und die erreichten Zielgruppen überprüft und Anregungen zur Verbesserung gegeben.

Eine andere Form der Evaluierung erfolgte in der SFG (Steiermark) in den Jahren 1999 und 2002, wo der gesamte operative Bereich der Wirtschaftsförderung nach ISO 9001 überprüft und zertifiziert wurde. Die Zertifizierung wird jährlich einem internen und im Abstand von zwei Jahren einem externen ISO-Follow up-Audit unterzogen.

18.2 Der RH empfahl den Ländern Niederösterreich, Oberösterreich und Wien, aussagekräftige Evaluierungen in regelmäßigen Intervallen fortzusetzen. Dazu wären die Förderungswerber zu verpflichten, die für die Beurteilung der Wirksamkeit der Förderung festgelegten Indikatoren bekannt zu geben. Durch regelmäßige Evaluierungen können die Förderungsprogramme zeitnah an geänderte wirtschaftspolitische Zielvorstellungen oder im Lichte der gewonnenen Erfahrungen angepasst werden.

18.3 (1) *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich würden die bereits implementierten Evaluierungen fortgesetzt und aktuell im Rahmen eines regionsübergreifenden Projekts ein Modell zur Evaluierung der Förderungseffektivität entwickelt werden. Auch die NÖ Wirtschaftsstrategie 2015 sehe zusätzliche Evaluierungen vor.*

(2) *Das Land Steiermark wies darauf hin, dass im Bereich WIN regelmäßige Evaluierungen durchgeführt würden.*

(3) *Die Stadt Wien führt aus, dass die Wirtschaftsförderungen aktuell im Sinne der Empfehlungen einer Evaluierung unterzogen und in Bezug auf die Zieldefinitionen der Förderungsmaßnahmen Verbesserungen vorgenommen würden.*

Förderungsverfahren

One-Stop-Shop-Prinzip

19.1 (1) *Das One-Stop-Shop-Prinzip bietet dem Förderungswerber die Möglichkeit, alle zur Erledigung seines Anliegens erforderlichen Schritte an einer einzigen Stelle durchzuführen. Die Verwirklichung des One-Stop-Shop-Prinzips ist als Indiz für die Kundenfreundlichkeit der Verwaltung anzusehen.*

(2) *Das One-Stop-Shop-Prinzip war in allen überprüften Ländern verwirklicht und bildete für die Antragsteller eine wesentliche Erleichterung.*

(3) *Bei den kooperativen Förderungsprogrammen mit dem Bund waren die Anträge für einige Programme in Niederösterreich, Oberösterreich, Steiermark und Wien bei der zuständigen Bundesförderungsstelle einzureichen und zusätzlich zumindest eine Kopie des Antrags an die Landesförderungsstellen zu übermitteln. Im Gegensatz dazu gelang es dem WWFF (Wien) im Mai 2007, Kooperationsvereinbarungen mit einer Bundesförderungsstelle zur Gewährung und Abwicklung der Plusprämie, des Gründungs-/Nachfolgebonus und der Jungunternehmer-Förderung abzuschließen, so dass die Förderungswerber nur einen Antrag einreichen mussten.*

19.2 *Der RH empfahl den Ländern Niederösterreich, Oberösterreich und Steiermark, im Sinne der positiven Lösung des WWFF die Antragsübermittlung auch bei den kooperativen Förderungsprogrammen durch die betroffenen Förderungsstellen zu organisieren.*

19.3 *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich würden administrative Vereinfachungen im Rahmen der gemeinschafts- und nationalrechtlichen Bestimmungen umgesetzt werden.*

Förderungsverfahren

Bearbeitung der Anträge

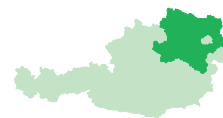
20.1 (1) Daten über die Bearbeitungsdauer der Förderungsanträge waren nicht durchgängig verfügbar bzw. erfolgte die Erfassung der Durchlaufzeiten nach unterschiedlichen Kriterien (Oberösterreich, Niederösterreich und teilweise Steiermark). Dadurch war ein länderübergreifender Vergleich der Bearbeitungsdauer nicht möglich.

In der Steiermark erfasste die SFG in ihren Datenbanken das Datum der Antragstellung bzw. der Vollständigkeit der eingereichten Unterlagen und die Entscheidung über die Förderungswürdigkeit. Die dadurch feststellbare Durchlaufzeit der Förderungsanträge stellte auch ein internes Leistungskriterium dar, das mit Zielwerten versehen war. In den anderen Förderungsstellen der Steiermark sowie in Niederösterreich, Oberösterreich und Wien stellte die Durchlaufzeit kein internes Leistungskriterium für die Förderungsabwicklung dar.

(2) Mangels durchgängig vergleichbarer Daten für die Durchlaufzeiten setzte der RH alternativ die Anzahl der in einem Jahr eingereichten zu den bis zum Ende des Jahres erledigten Anträgen in Beziehung. Das Verhältnis der eingereichten zu den (positiv oder negativ) erledigten Anträgen stellte sich in den überprüften Ländern folgendermaßen dar:

| Tabelle 8: Antragsbearbeitung | | | | |
|---|-------------------------|-----------------------|-------------------|-------------|
| 2007 | Niederösterreich | Oberösterreich | Steiermark | Wien |
| | Anzahl | | | |
| eingereichte Anträge | 2.361 | 6.145 | 2.457 | 1.128 |
| <i>davon erledigte Anträge</i> | <i>1.780</i> | <i>4.652</i> | <i>1.901</i> | <i>864</i> |
| | in % | | | |
| Anteil der erledigten an den eingereichten Anträgen | 75,4 | 75,7 | 77,4 | 76,6 |
| 2008 | Niederösterreich | Oberösterreich | Steiermark | Wien |
| | Anzahl | | | |
| eingereichte Anträge | 2.218 | 4.873 | 2.045 | 1.003 |
| <i>davon erledigte Anträge</i> | <i>1.683</i> | <i>3.870</i> | <i>1.571</i> | <i>822</i> |
| | in % | | | |
| Anteil der erledigten an den eingereichten Anträgen | 75,9 | 79,4 | 76,8 | 82,0 |

Quellen: konsolidierte Daten der Förderungsstellen und ergänzend eingeholte Informationen

**Förderung von Kleinunternehmen sowie
kleinen und mittleren Unternehmen**

- 20.2** Wenn auch die Bearbeitungsdauer der Anträge von externen Faktoren abhängt, auf welche die Förderungsstellen nur bedingt bzw. keinen Einfluss nehmen können, so war dennoch der hohe Anteil der innerhalb des Einreichjahres erledigten Anträge anzuerkennen: In allen überprüften Ländern wurden zumindest drei Viertel der Anträge bis zum Ende des jeweiligen Jahres erledigt.

Im Interesse einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung wäre von allen Förderungsstellen zu erwägen, Durchlaufzeiten auch als Leistungskriterien vorzusehen, zugehörige Zielgrößen festzulegen und regelmäßig zu überprüfen.

- 20.3** *(1) Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich seien die Durchlaufzeiten von mehreren Faktoren abhängig, die nicht ausschließlich durch die Förderungsstelle oder die Förderungswerber beeinflusst werden können. Für eine valide Kenngröße sei eine einheitliche Definition der abgefragten Informationen erforderlich; weiters sei bei der Zielindikation auch die Komplexität der Förderungsprogramme zu berücksichtigen.*

(2) Die Stadt Wien merkte an, dass die Definition von Zeithorizonten für die Erledigung der Förderungsmaßnahmen nicht zweckmäßig erscheine, da bei der Förderungsabwicklung in hohem Maß die Komplexität der eingereichten Projekte, die Qualität der Beurteilungen sowie die Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Entscheidungsprozesse zu berücksichtigen sei. Dennoch werde die Empfehlung des RH aufgegriffen.

- 20.4** Der RH erwiderte, dass die unterschiedliche Komplexität von Programmen bzw. Projekten der Empfehlung, die Bearbeitungsdauer vergleichbarer Förderungskategorien als internes Leistungs- und Steuerungskriterium zu nutzen, nicht entgegen steht. So etwa kann eine im Zeitablauf festgestellte überlange Bearbeitungsdauer auf eine überschießende Regelungsdichte hinweisen, die einer zügigen und effizienten Antragsbearbeitung entgegen steht.

Ressourceneinsatz
der Förderungsein-
richtungen

- 21.1** Die von den Förderungseinrichtungen eingesetzten Ressourcen setzten sich aus den angefallenen internen und teilweise auch aus externen Personal- und Sachaufwendungen zusammen. Die dabei zu Grunde gelegten Aufwendungen beruhten auf den Angaben der mit der Abwicklung der Förderungen befassten Dienststellen; soweit keine entsprechenden Daten vorlagen, wurde die Höhe bzw. die Zurechnung von den Förderungsstellen geschätzt und vom RH auf ihre Plausibilität überprüft. Unschärfen als Folge von Abgrenzungsproblemen, Zurechnungsproblemen und Anteilsschätzungen waren dabei nicht zu vermeiden.

Förderungsverfahren

Der RH setzte den Verwaltungsaufwand in Verhältnis zu den eingesetzten Fördermitteln und gelangte zu folgendem Ergebnis:

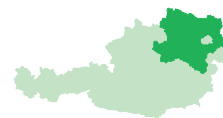
| Tabelle 9: Ressourceneinsatz | | | | |
|--|------------------|----------------|------------|-------|
| 2007 | Niederösterreich | Oberösterreich | Steiermark | Wien |
| | in Mill. EUR | | | |
| eingesetzte Fördermittel | 27,84 | 23,23 | 13,97 | 23,27 |
| Verwaltungsaufwand | 1,10 | 1,13 | 0,96 | 1,09 |
| | in % | | | |
| Anteil des Verwaltungsaufwands an den eingesetzten Fördermitteln | 4,0 | 4,9 | 6,9 | 4,7 |
| 2008 | Niederösterreich | Oberösterreich | Steiermark | Wien |
| | in Mill. EUR | | | |
| eingesetzte Fördermittel | 36,41 | 30,41 | 17,45 | 23,18 |
| Verwaltungsaufwand | 1,40 | 1,38 | 1,06 | 1,15 |
| | in % | | | |
| Anteil des Verwaltungsaufwands an den eingesetzten Fördermitteln | 3,8 | 4,5 | 6,1 | 5,0 |

Quellen: konsolidierte Daten der Förderungsstellen

21.2 Durch die Gegenüberstellung des Verwaltungsaufwands zum Mitteleinsatz ergaben sich Hinweise auf die Wirtschaftlichkeit der Abwicklung von KMU-Förderungen. Wenn auch zwischen dem höchsten und dem niedrigsten Wert durchaus relevante Unterschiede bestanden, so erschienen Aufwandsanteile zwischen 3,8 % (2008 in Niederösterreich) und 6,9 % (2007 in der Steiermark) als grundsätzlich angemessen.

Der RH empfahl allen überprüften Ländern, individuelle Kennzahlen als verwaltungsinterne Zielgrößen bzw. als (Controlling-)Instrument zur Überwachung der Input-Output-Relation bzw. des Outcome der jeweiligen Verwaltungseinheit zu verwenden.

21.3 *Laut Stellungnahme des Landes Steiermark bringe die Abwicklung von EU-kofinanzierten Förderungen aufgrund der umfangreichen und strengen Bestimmungen aus den EU-Strukturfonds-Verordnungen regelmäßig einen wesentlich höheren Aufwand mit sich, als bei rein national finanzierten Förderungen. So etwa sei der Anteil des Verwaltungsaufwands an den eingesetzten Fördermitteln unter Berücksichtigung der von der SFG verwalteten EU-Kofinanzierungen erheblich niedriger.*

**Förderung von Kleinunternehmen sowie kleinen und mittleren Unternehmen**Abrechnungs- und
Auflagenkontrolle

22.1 (1) Die KMU-Förderungsprogramme der Länder sahen – nach Maßgabe der Förderungsschwerpunkte – die Erfüllung unterschiedlicher Auflagen bzw. die Vorlage von Nachweisen durch die Förderungswerber vor. Die Endabrechnung der geförderten Projekte erfolgte nach inhaltlicher Prüfung auf Basis der vorgelegten Nachweise und Berichte.

(2) Bei Investitionsprojekten führten die Förderungsstellen die vorgesehenen Vor-Ort-Kontrollen entweder selbst oder im Wege von Kooperationspartnern durch. Die Einhaltung der Auflagen wurde in der Regel im Zuge der Überprüfung der Endabrechnung bzw. bei langfristig wirksamen Auflagen nach Maßgabe der Kontrollperioden kontrolliert.

(3) Während Wien für ausgewählte Förderungsprogramme (z.B. Innovative Investitionen in der Sachgütererzeugung, „Koop Pro Wien“) bei allen Projekten Vor-Ort-Kontrollen durchführte, wählten Niederösterreich, Steiermark (Tourismusförderung) und Oberösterreich (Tourismus- und Wirtschaftsförderung) die zu kontrollierenden Projekte in Abhängigkeit von der Größenordnung des geförderten Investments oder nach Verdachtsmomenten für eine Stichprobenkontrolle aus.

22.2 Der RH empfahl dem Land Wien, für die Vor-Ort-Kontrolle von Auflagen und Abrechnungen von Investitionsprojekten Risikofaktoren – wie z.B. die Höhe des Investitionsvolumens, die Dauer des Projekts, die Erfolgswahrscheinlichkeit der Geschäftsidee u.ä. – vorzusehen, die geförderten Projekte anhand dieser Faktoren zu bewerten und Vor-Ort-Kontrollen aufgrund von systematisch ausgewählten Stichproben vorzunehmen.

22.3 (1) *Laut Stellungnahme der Stadt Wien werde die Empfehlung des RH aufgegriffen.*

(2) *Das Land Niederösterreich gab bekannt, dass über weite Bereiche hin systematische Vor-Ort-Kontrollen durchgeführt werden. Eine Ausweitung dieser Vorgangsweise habe den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu folgen und sei a priori zu prüfen.*

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

23 Der RH hob zusammenfassend folgende Empfehlungen hervor:

Länder Niederösterreich, Oberösterreich, Steiermark und Wien

(1) Das Förderungswesen wäre auf Basis einer Gesamtevaluierung mit dem Ziel einer Bedarfsprüfung und Neubewertung und einer daran anknüpfenden strategischen Neuorientierung grundlegend zu reformieren. (TZ 2)

(2) In die Allgemeinen Förderungsrichtlinien sollten die grundsätzlichen Bestimmungen für alle Landesförderungen aufgenommen und die Inhalte von allgemeiner Bedeutung zusammengefasst werden. Bei Gemeinschaftsfinanzierungen sollte einer Förderungsstelle eine Leitkompetenz zukommen und einheitliche Richtlinien sollten die normative Grundlage bilden. (TZ 4)

(3) Die rechtlichen Grundlagen für die Förderungen wären klar ersichtlich zu machen und die zugehörigen Informationen und Rechtsgrundlagen auch im Internet vollständig zur Verfügung zu stellen. (TZ 6)

(4) Es wären ressort- und körperschaftsübergreifende Abstimmungsmaßnahmen zur Durchführung eines systematischen Informationsaustausches vorzusehen, um die bereits vorhandenen Maßnahmen und Programme zu bündeln und die Transparenz des Förderungswesens durch die Einrichtung einer gebietskörperschaftsübergreifenden Förderungsdatenbank zu erhöhen. (TZ 17)

(5) Im Interesse einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung wäre zu erwägen, Durchlaufzeiten auch als Leistungskriterien vorzusehen, zugehörige Zielgrößen festzulegen und regelmäßig zu überprüfen. (TZ 20)

(6) Zur Überwachung der Input-Output-Relation der Verwaltungseinheiten sollten Aufwandskennzahlen als verwaltungsinterne Zielgröße bzw. als (Controlling-)Instrument herangezogen werden. (TZ 21)

Länder Niederösterreich, Oberösterreich und Wien

(7) Aussagekräftige Evaluierungen wären in regelmäßigen Intervallen fortzusetzen. Dazu wären die Förderungswerber zu verpflichten, die für die Beurteilung der Wirksamkeit der Förderung festgelegten Indikatoren bekannt zu geben. (TZ 18)



Länder Niederösterreich, Oberösterreich und Steiermark

(8) Die Antragsübermittlung zwischen den Förderungsstellen sollte auch bei den kooperativen Förderungsprogrammen durch die betroffenen Förderungsstellen organisiert werden. (TZ 19)

Länder Oberösterreich und Wien

(9) Die Förderungsstellen sollten die programmatischen Grundsätze des Small Business Act bei der Weiterentwicklung ihrer Förderungsmaßnahmen berücksichtigen. (TZ 3)

(10) Die Wesensmerkmale der Förderungen wären in den Richtlinien kurz, prägnant und leicht verständlich darzustellen bzw. zusammenzufassen. (TZ 5)

(11) Im Interesse einer wirkungsorientierten Förderungspolitik sollten aus den allgemeinen Förderungszielen konkrete, messbare und operationale Ziele abgeleitet bzw. festgelegt und zugehörige Messindikatoren festgelegt werden. (TZ 16)

Länder Steiermark und Wien

(12) Unbeschadet der unterschiedlichen Aufgabenstellungen wären die Förderungsstellen mit dem Ziel zu evaluieren, ihre Anzahl zu verringern und die Abwicklung der Förderungen zu konzentrieren. (TZ 8)

(13) Bei der Entwicklung von Förderungsinstrumenten wäre sowohl auf die externen (d.h. beim Förderungswerber entstehenden) als auch auf die damit verbundenen internen (Rück-)Wirkungen auf den Finanzierungshaushalt Bedacht zu nehmen. (TZ 12)

Länder Niederösterreich und Wien

(14) Bei der Ausgestaltung von Förderungsmaßnahmen wäre der Fokussierung auf bestimmte Schwerpunkte der Vorzug gegenüber der Einführung von zahlreichen Einzel-Förderungsaktionen zu geben. (TZ 14)

Land Wien

(15) Im Zusammenhang mit den Förderungsrichtlinien wäre im Fall des Zentrums für Innovation und Technologie zu erwägen, gleichartige Bestimmungen für alle Förderungsmaßnahmen in einer allgemeinen Richtlinie zusammenzufassen. (TZ 4)

(16) Für die Vor-Ort-Kontrolle von Auflagen und Abrechnungen von Investitionsprojekten wären Risikofaktoren vorzusehen, die geförderten Projekte anhand dieser Faktoren zu bewerten und Vor-Ort-Kontrollen aufgrund von systematisch ausgewählten Stichproben vorzunehmen. (TZ 22)

Bericht des Rechnungshofes

**Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung
bei Straßen- und Bahnbauprojekten**

Inhaltsverzeichnis

| | |
|-----------------------------|----|
| Tabellenverzeichnis _____ | 55 |
| Abkürzungsverzeichnis _____ | 57 |

Niederösterreich

Wirkungsbereich des Landes Niederösterreich

Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten

| | |
|-------------------|----|
| KURZFASSUNG _____ | 59 |
|-------------------|----|

| | |
|--------------------------------------|----|
| Prüfungsablauf und -gegenstand _____ | 74 |
|--------------------------------------|----|

| | |
|---|----|
| Erhebungs- und Beurteilungssystematik _____ | 75 |
|---|----|

| | |
|---|----|
| Vergleichende Darstellung der Systeme _____ | 77 |
|---|----|

| | |
|--|----|
| Schlüsselfaktoren des Anti-Claimmanagement _____ | 77 |
|--|----|

| | |
|---|----|
| Vier-Augen-Prinzip in den Prozessen Vergabe, Leistungsänderung, Abrechnung _____ | 78 |
|---|----|

| | |
|---|----|
| Leistungsänderungen: Prüf- und Genehmigungswertgrenzen, Saldierungsregelungen sowie Bearbeitungs- und Genehmigungsfristen _____ | 92 |
|---|----|

| | |
|---|-----|
| Analyse von Abweichungen bei der Abrechnung: Soll-Ist-Vergleiche _____ | 102 |
|---|-----|

| | |
|-----------------------------|-----|
| Sonstige Feststellung _____ | 106 |
|-----------------------------|-----|

| | |
|-------------------------------|-----|
| Umsetzung in der Praxis _____ | 107 |
|-------------------------------|-----|

| | |
|---------------|-----|
| Planung _____ | 107 |
|---------------|-----|

| | |
|---------------|-----|
| Vergabe _____ | 116 |
|---------------|-----|

| | |
|------------------------------------|-----|
| Bauabwicklung und Abrechnung _____ | 118 |
|------------------------------------|-----|

| | |
|-----------------------------|-----|
| Korruptionsprävention _____ | 139 |
|-----------------------------|-----|

| | |
|---|-----|
| Feststellungen zu Einzelprojekten _____ | 154 |
| Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs- Aktiengesellschaft (ASFINAG) _____ | 154 |
| ÖBB-Infrastruktur AG _____ | 162 |
| Land Niederösterreich _____ | 171 |
| Land Oberösterreich _____ | 180 |
| Land Steiermark _____ | 188 |
| Stadt Wien – MA 28, Straßenverwaltung und Straßenbau _____ | 199 |
| Stadt Wien – MA 29, Brückenbau und Grundbau _____ | 203 |
| Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____ | 207 |
| ANHANG Entscheidungsträger der überprüften Unternehmungen _____ | 217 |

Tabellenverzeichnis

| | |
|---|-----|
| Tabelle 1: Wesentliche Themen- und Fragestellungen im Zusammenhang mit Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung _____ | 75 |
| Tabelle 2: Soll-Ist-Vergleiche bei der Abrechnung laut Regelwerken _ | 103 |
| Tabelle 3: Übersicht überprüfte Projekte _____ | 107 |
| Tabelle 4: Gründe für Abweichungen von ausgeschriebenen Mengen_ | 108 |
| Tabelle 5: Ausschreibung und Vergabepaxis _____ | 116 |
| Tabelle 6: Soll-Ist-Vergleiche_____ | 120 |
| Tabelle 7: Verträge mit der externen Örtlichen Bauaufsicht _____ | 123 |
| Tabelle 8: Einhaltung der Regelwerke _____ | 125 |
| Tabelle 9: Überwachung durch den Bauherrn _____ | 127 |
| Tabelle 10: Leistungsänderungen – inhaltliche Prüfungen _____ | 130 |
| Tabelle 11: Interne Kontrollsysteme – Verantwortungstrennung_____ | 136 |
| Tabelle 12: Schadloshaltung des Bauherrn _____ | 138 |
| Tabelle 13: Befangenheit und persönliche Naheverhältnisse _____ | 140 |
| Tabelle 14: Nebenbeschäftigung_____ | 142 |
| Tabelle 15: Personalakt, Gewährleistung Vertraulichkeit _____ | 146 |
| Tabelle 16: Verhaltensrichtlinien _____ | 147 |
| Tabelle 17: Interne Anlaufstelle _____ | 150 |
| Tabelle 18: Regelungen bei Fehlverhalten _____ | 152 |
| Tabelle 19: Kenndaten Auftrag A 2 Süd Autobahn Sanierung Betonfelder km 356,17 bis km 380,00 _____ | 154 |

| | |
|---|-----|
| Tabelle 20: Kenndaten Auftrag Niklasdorftunnel _____ | 158 |
| Tabelle 21: Umsetzung Leistungsverzeichnis_____ | 159 |
| Tabelle 22: Zusatzangebote_____ | 161 |
| Tabelle 23: Kenndaten Projekt Bahnkörper Pottendorferlinie; Altmannsdorf-Inzersdorf _____ | 162 |
| Tabelle 24: Kenndaten Auftrag Abbrucharbeiten der Hochbauten Matzleinsdorferplatz_____ | 167 |
| Tabelle 25: Kenndaten B 6 Umfahrung Eichenbrunn _____ | 171 |
| Tabelle 26: Kenndaten A 22.U04, A 22 Donauuferautobahn km 25,366, Neubau Anschlussstelle Stockerau Ost, Bezirk Korneuburg _____ | 177 |
| Tabelle 27: Umsetzung Leistungsverzeichnis_____ | 178 |
| Tabelle 28: Zusatzleistungen_____ | 179 |
| Tabelle 29: Kenndaten B 140, Tunnel Grünburg_____ | 181 |
| Tabelle 30: Kenndaten L 563 Traunufer Straße_____ | 186 |
| Tabelle 31: Kenndaten B 064, Seilsperren Weizklamm_____ | 188 |
| Tabelle 32: Kenndaten L 333 Unterführung Alte Poststraße _____ | 194 |
| Tabelle 33: Aushubpositionen_____ | 197 |
| Tabelle 34: Kenndaten Radweg Linke Wienzeile bis Mittelgasse _____ | 199 |
| Tabelle 35: Kenndaten „Skywalk“ _____ | 204 |

Abkürzungsverzeichnis

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

Abkürzungen



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

Wirkungsbereich der Landes Niederösterreich

Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten

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

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

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

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

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

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

Kurzfassung

Schlüsselfaktoren des Anti-Claimmanagements

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

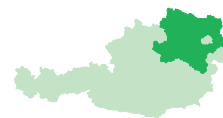
Der RH beurteilte die öffentlichen Bauherrn und ihre für die Bauabwicklung festgelegten Prozesse, Funktionen und Verantwortlichkeiten anhand folgender Schlüsselfaktoren, die für die Erkennung, Bearbeitung und Abwehr von Claims der Auftragnehmer besonders bedeutsam sind und ihrerseits die Teil-Prozesse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

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

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

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

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



Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten

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

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

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

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

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

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

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

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

Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten

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

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

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

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

Umsetzung in der Praxis

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

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

(1) Defizite in der Qualität der Ausschreibungsunterlagen

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



Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten

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

(2) Defizite in der Qualität der Vergabeverfahren

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

(3) Qualität der Bauabwicklung und -abrechnung

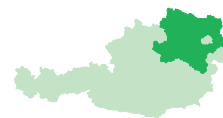
Im Zuge der Bauabwicklung und -abrechnung zeigten sich Defizite beim Umgang mit Abweichungen vom Bau-Soll im Zuge der Abrechnungsprüfung (Soll-Ist-Vergleiche) und bei Leistungsänderungen im Zuge der Prüfung von Zusatzangeboten (Änderungsmanagement). Bei der Prüfung der Zusatzangebote und der Abwicklung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

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

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

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

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



Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten

chen und einzufordern, wurde von den Ländern Niederösterreich und Oberösterreich nicht bzw. nicht ausreichend wahrgenommen.

(TZ 29)

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

Positiv hervorzuheben ist, dass

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

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

Korruptionsprävention

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

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

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

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

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

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

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

Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten

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

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

Quelle: RH

Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten

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

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

² Landesstraßen L u. B einschließlich Straßenmeistereien

Prüfungsablauf und -gegenstand

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

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

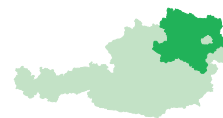
Gleichzeitig ersuchte der RH um Übermittlung von Daten zu abgeschlossenen Bauvorhaben. Vor Antritt der geplanten Überprüfung an Ort und Stelle unterbrach der RH im September 2009 die Prüfungshandlungen. Im Juni 2010, nach Abwicklung der Überprüfung der Flughafen Wien AG, Projekt Skylink, nahm der RH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

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

Ziele der Überprüfung des RH waren:

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

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



Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten

Erhebungs- und Beurteilungssystematik

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

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

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

Fortsetzung Tabelle 1: Wesentliche Themen- und Fragestellungen im Zusammenhang mit Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung

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

Quelle: RH

Vergleichende Darstellung der Systeme

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

Schlüsselfaktoren des Anti-Claimmanagement

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

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

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

Vergleichende Darstellung der Systeme

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

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

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

- Vergabe,
- Leistungsänderungen² und
- Abrechnung

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

ASFINAG

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

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

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

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



Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten

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

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

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

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

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

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

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

Vergleichende Darstellung der Systeme

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

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

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

ÖBB-Infrastruktur AG

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

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

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

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

- Pkt. 3.6.7 „Ermittlung des Bestbieters“:

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

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

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

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

⁴ Angebotsprüfer ist gemäß den Zuständigkeiten im Ablaufdiagramm der Ausschreibungsersteller.

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

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

Vergleichende Darstellung der Systeme

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

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

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

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

Der RH empfahl der ÖBB-Infrastruktur AG,

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Vergleichende Darstellung der Systeme

Land Niederösterreich **8.1** (1) Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, Gruppe Straße, regelte seine Prozesse in Durchführungsbestimmungen vom August 2010. Neben den Prozessbeschreibungen war darin die Verwendung von Checklisten und standardisierten Mustervorlagen festgelegt. Eine Visualisierung (grafische Aufbereitung) zu den einzelnen Prozessen lag nicht vor.

(2) Bei der Vergabe von Leistungen (Angebotsentgegennahme, Angebotsöffnung, Angebotsprüfung und Führen von Aufklärungsgesprächen) waren laut den Durchführungsbestimmungen die erwähnten Mustervorlagen für Berichte bzw. Checklisten zu verwenden. Die Prozessschritte waren von mindestens zwei Mitarbeitern zu bestätigen. Zur Dokumentation der Prüfung und zur Vorbereitung der Vergabeentscheidung war eine Vergabekommission anzurufen.

(3) Bezüglich Leistungsänderungen fanden sich in den Regelwerken keine Vorgaben zur Prüfung von Zusatzangeboten entsprechend dem Vier-Augen-Prinzip.

(4) Der Prozess der Abrechnungsprüfung sah eine Überprüfung der rechnerischen und sachlichen Richtigkeit vor. Unvollständige oder nicht überprüfbare Rechnungen waren demnach an den Rechnungsleger zu retournieren.

(5) Im Rahmen der Schlussbesprechung mit dem RH sagten die Verantwortlichen des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung zu, die Prozesse zu visualisieren und das Vier-Augen-Prinzip klar zu regeln.

8.2 Der RH erachtete die Durchführungsbestimmungen für die Prozesse Vergabe, Abrechnung (Rechnungsprüfung) und Leistungsänderungen als grundsätzlich geeignet. Er empfahl dem Land Niederösterreich, die Prozesse grafisch aufzubereiten und darzustellen, damit daraus Ablauf, Zuständigkeiten und Prüfinhalte für die am Bauvorhaben beteiligten Mitarbeiter auf einfache Weise ersichtlich sind.

Der Prozess „Rechnungsprüfung“ sah – richtigerweise – die Überprüfung der sachlichen⁹ und rechnerischen Richtigkeit vor. Der RH kritisierte jedoch, dass das Vier-Augen-Prinzip in der Prozessbeschreibung nicht festgelegt war. Bei der Prüfung von Zusatzangeboten fehlten überdies Vorgaben zur inhaltlichen Prüfung („dem Grunde und der Höhe nach“) durch die beiden Augenpaare.

⁹ anhand von Aufmaßblättern, Lieferscheinen, Naturmaßen usw.



Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten

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

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

Land Oberösterreich

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

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

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

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

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

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

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

Vergleichende Darstellung der Systeme

(3) Bei der Prüfung von Zusatzangeboten für Leistungsänderungen war

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

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

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

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

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

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

¹³ Referatsleiter Baubezirksleitung/Projektleiter Tunnelbau/Fachbereichsleiter Tunneltechnik

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

Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten

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

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

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

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

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

Der RH empfahl dem Land Oberösterreich,

- den Vergabeprozess abteilungsübergreifend einheitlich zu regeln und abzubilden,

Vergleichende Darstellung der Systeme

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

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

Land Steiermark

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

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

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

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

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

Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten

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

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

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

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

¹⁷ Projekt „Felix“; Projektziele:

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

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

Vergleichende Darstellung der Systeme

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

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

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

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

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

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

²⁰ zwei Abrechnungen pro Jahr je Baubezirksleitung sowie ein Großprojekt

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

Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten

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

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

Der RH empfahl dem Land Steiermark,

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

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

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

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

Vergleichende Darstellung der Systeme

Stadt Wien

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ASFINAG

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

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

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

13.2 Der RH erachtete die Regelungen der ASFINAG für zweckmäßig.

Vergleichende Darstellung der Systeme

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

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

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

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

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

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

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

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

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



Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten

14.3 Die ÖBB-Infrastruktur AG ergänzte, Regelungen betreffend Wertgrenzen seien in zwei Regelwerken enthalten und in einem davon zusammengefasst. Darin seien auch Regelungen betreffend Vertrags- und Leistungsänderungen – wie z.B. für Zusatzbestellungen etc. – enthalten. Prozessabläufe zur Behandlung von Zusatzangeboten seien in einer eigenen Verfahrensanweisung beschrieben. Sie werde eine grundsätzliche Terminvorgabe für die Prüfung von Zusatzangeboten in die Verfahrensanweisung aufnehmen. Derzeit erfolge die Überwachung dieser Terminvorgaben laufend anhand von „Mehrkostenforderungslisten“; der jeweilige Bearbeitungsstand werde in den Projektberichten dargestellt.

14.4 Der RH hielt fest, dass Wertgrenzen – wie mit der Stellungnahme übermittelt – nach wie vor getrennt in zwei Regelwerken der ÖBB-Infrastruktur AG geregelt waren. Er empfahl nochmals, diese gesamtlich in einem Regelwerk darzustellen.

Land Niederösterreich

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

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

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

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

Vergleichende Darstellung der Systeme

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

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

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

Land Oberösterreich

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

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

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

Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten

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

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

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

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

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

vorsah.

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

Vergleichende Darstellung der Systeme

Der RH empfahl dem Land Oberösterreich,

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

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

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

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

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

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

²⁶ zumindest zwischen den Abteilungen BauN und BauB

**Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten**

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

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

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

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

Der RH empfahl erneut,

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

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

²⁸ zumindest zwischen den Abteilungen BauN und BauB

Vergleichende Darstellung der Systeme

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

Land Steiermark

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

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

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

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

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

Der RH empfahl dem Land Steiermark,

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

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

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

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

Stadt Wien

18.1 (1) Die Prozesse und Regelwerke der MA 28 und MA 29 definierten in Dienstanweisungen (zu Kompetenzgrenzen) und in Verfahrensanweisungen (zur Preisprüfung) die Wertgrenze bei Leistungsänderungen mit 10.000 EUR; ab dieser Wertgrenze war eine Preisprüfungskommission mitzubefassen. Nach deren Befassung durfte nur der jeweilige Abteilungsleiter Leistungsänderungen durchführen.

(2) Die Prozesse der MA 28 und MA 29 enthielten keine Vorgaben, ob bei Leistungsänderungen die Kosten der Leistungen mit eventuell entfallenen Leistungen zu saldieren waren.

(3) Die abteilungsinternen Prozesse sahen vor, dass Zusatzangebote als Grundlage von Leistungsänderungen der Preisprüfungskommission ehestens – jedenfalls innerhalb eines Monats ab seiner Einreichung durch den Auftragnehmer – vorzulegen waren.

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

Vergleichende Darstellung der Systeme

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

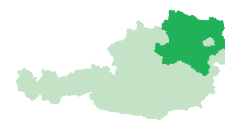
- 18.3** *Laut Stellungnahme der Stadt Wien werde in der MA 28 jedes Zusatzangebot – ohne Wertgrenze – von der Preisprüfungskommission behandelt. Bei der Prüfung, Bearbeitung und Genehmigung von Leistungsänderungen würden Beauftragungen hinsichtlich der Wertgrenzen nicht saldiert. Eine entsprechende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

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

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

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

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



Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten

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

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

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

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

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

Quelle: RH

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

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

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

Vergleichende Darstellung der Systeme

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

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

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

Der RH kritisierte

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Vergleichende Darstellung der Systeme

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

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

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

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

Sonstige Feststellung

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

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

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

Umsetzung in der Praxis

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

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

| Tabelle 3: Übersicht überprüfte Projekte | | |
|--|--|---|
| ASFINAG | A 2 Sanierung Betonfelder | S 6 Niklasdorftunnel |
| ÖBB | Pottendorferlinie, Altmannsdorf-Inzersdorf | Abbruch Hochbauten Matzleinsdorferplatz |
| NÖ | B 6 Umfahrung Eichenbrunn | A 22 Anschlussstelle Stockerau Ost |
| OÖ | B 140 Tunnel Grünburg | L 563 Traunufer Straße |
| Stmk | B 064 Seilsperrn Weizklamm | L 333 Alte Poststraße |
| Wien/MA 28 | Radweg Gürtel, Wien 6. Bezirk | - |
| Wien/MA 29 | - | Skywalk |

Quelle: RH

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

Planung

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

³² Faktoren waren:

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

Umsetzung in der Praxis

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

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

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

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

Quelle: RH

Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten

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

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

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

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

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

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

Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten

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

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

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

(3) Der RH leitete daraus folgende Empfehlungen ab:

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

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

Dem Land Oberösterreich empfahl er,

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

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

Der Stadt Wien empfahl er,

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

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

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

Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten

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

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

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

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

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

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

Umsetzung in der Praxis

Vergabe

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

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

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

Quelle: RH

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

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



Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bauabwicklung und Abrechnung

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

Analyse von Ab-
weichungen bei der
Abrechnung: Soll-
Ist-Vergleiche

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

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

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

(3) Im Einzelnen zeigten sich folgende Mängel:

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

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

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

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

Umsetzung in der Praxis

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

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

² Projektabschlussbericht wurde erstellt, beinhaltet jedoch keine Mengenanalyse

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

⁴ Ein Schlussbericht erfolgte bei der MA 29 der Stadt Wien in der Regel mündlich, ein Soll-Ist-Vergleich zum Projektabschluss war nicht vorgesehen.

Quelle: RH

Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten

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

Der RH kritisierte

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

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

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

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

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

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

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

Änderungsmanagement – Gestaltung externer Verträge

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

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

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

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

Tabelle 7: Verträge mit der externen Örtlichen Bauaufsicht

| | | Örtliche Bauaufsicht intern | Vorgaben Örtliche Bauaufsicht extern | | |
|------------------------|-----------------------|-----------------------------|--------------------------------------|----------------------------|---|
| | | | Bearbeitungsdauer der Zusatzangebote | Vier-Augen-Prinzip Prüfung | Inhaltliche Prüfung der Zusatzangebote ¹ |
| ASFINAG | A 2 Betonfelder | nein | ja | ja | ja |
| | Niklasdorftunnel | nein | ja | ja | ja |
| ÖBB² | Pottendorferlinie | nein | Vorgaben fehlten | ja | ja |
| | Matzleinsdorferplatz | nein | | ZA-Prüfung intern | |
| NÖ | Umfahrung Eichenbrunn | ja | | | |
| | A 2 Stockerau Ost | ja | | | |
| OÖ | Tunnel Grünburg | nein | ja | ja | ja |
| | Traunufer Straße | ja | | | |
| Stmk | Seilsperren Weizklamm | ja | | | |
| | Alte Poststraße | ja | | | |
| Wien | Radweg Gürtel | ja | | | |
| | Skywalk | ja | | | |

¹ Prüfung dem Grunde und der Höhe nach

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

Quelle: RH

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

Einhaltung der Regelwerke

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

(2) Flächendeckend fehlende Vorgaben in den internen Regelwerken zu Bearbeitungsdauer, Vier-Augen-Prinzip, inhaltliche Prüfung und Qualität der Prüfung von Zusatzangeboten führten dazu, dass auch in der Praxis keine Regelungen getroffen waren. Einzige Ausnahme war das Projekt Tunnel Grünburg des Amtes der Oberösterreichischen Landesregierung; hier wurden mit der externen Örtlichen Bauaufsicht Regelungen zur Bearbeitungsdauer von Zusatzangeboten vereinbart.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Quelle: RH

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

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

der obigen Empfehlung würden evaluiert und gegebenenfalls umgesetzt werden.

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

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

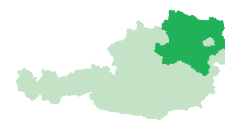
(4) Das Land Steiermark verwies betreffend die Projekte darauf, dass hinsichtlich der Handhabung mit im Leistungsverzeichnis auszureichenden Verrechnungseinheiten nunmehr diesbezüglich Regelungen in den standardisierten Vorbemerkungen getroffen worden seien. Das Vorgehen bei der Plausibilisierung der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

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

Überwachung der Einhaltung der Verträge durch den Bauherrn

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

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



Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten

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

| Tabelle 9: Überwachung durch den Bauherrn | | |
|---|-----------------------|---------------------------|
| | | Überwachung |
| ASFINAG | A 2 Betonfelder | ja |
| | Niklasdorftunnel | ja |
| ÖBB | Pottendorferlinie | ja |
| | Matzleinsdorferplatz | ja |
| NÖ | Umfahrung Eichenbrunn | nein (TZ 64) |
| | A 22 Stockerau Ost | ja |
| OÖ | Tunnel Grünburg | nicht durchgängig (TZ 78) |
| | Traunufer Straße | - ¹ |
| Stmk ² | Seilsperren Weizklamm | ja |
| | Alte Poststraße | ja |
| Wien | Radweg Gürtel | ja |
| | Skywalk | ja |

¹ Die Projektabwicklung erfolgt intern.

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

Quelle: RH

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

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

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

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

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

Prüfung bei Leistungsänderungen

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

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

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

³⁵ Dienen als Grundlage und Nachweis für die Kalkulation der Einheitspreise:

K3 – Mittellohnpreis, Regielohnpreis, Gehaltspreis

K4 – Materialpreise

K6 – Gerätepreise

K6a – Gerätepreise (Ergänzung)

K7 – Preisermittlung

Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten

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

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

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

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

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

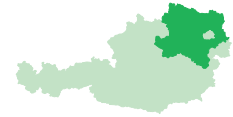
| Tabelle 10: Leistungsänderungen – inhaltliche Prüfungen | | | | | | |
|---|-----------------------|--|--------------------------|--|---------------------------|---|
| | | ZA-Kalkulation auf Grundlage und Preisbasis Hauptauftrag | Vorliegen von K-Blättern | Heranziehung von K-Blättern zur ZA-Kalkulation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

¹ Es wurden Preisvereinbarungen geschlossen (TZ 70).

Quelle: RH

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

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

**Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten**

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

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

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

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

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

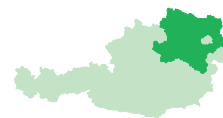
(4) Das Land Steiermark merkte dazu an, Kalkulationsblätter seien bei offenen und nicht offenen Ausschreibungen bei Angebotslegung zwingend abzugeben. Bei allen übrigen Vergabeformen würde die Abgabe von Kalkulationsblättern bei Angebotslegung in entsprechenden internen Regelwerken (z.B. Dienstanweisung)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

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

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

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

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

**Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten**

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

Bearbeitungsdauer bei der Prüfung von Zusatzangeboten

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

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

31.2 Der RH empfahl den überprüften öffentlichen Bauherren, Maßnahmen zu treffen, um die Bearbeitungsdauer zu überwachen. Weiters gab der RH zu bedenken, dass Leistungen erst dann zu erfolgen hätten, wenn ein Zusatzauftrag zumindest dem Grunde nach beauftragt wurde.

31.3 (1) Die ASFINAG teilte mit, dass die Bearbeitungsdauer von Zusatzangeboten sowie die Anmeldung von Mehrkosten in der ÖNORM bzw. vertraglich geregelt sei. Die Beauftragung dem Grunde nach erfolge in Partnerschaftssitzungen. Jedoch zeige auch die Erfahrung der ASFINAG, dass in einzelnen Fällen die Bearbeitungsdauer teilweise überschritten werde; an diesbezüglichen Verbesserungen werde gearbeitet.

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

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

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

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

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

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

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

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

Unterlagenübergabe an Projektbeteiligte

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

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

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

Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten

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

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

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

Interne
Kontrollsysteme

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

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

Umsetzung in der Praxis

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

¹ Erhaltungsprojekt bzw. Kleinprojekt

² keine Begleitende Kontrolle eingerichtet

Quelle: RH

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

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

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

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

Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten

Informations- und Mitwirkungspflichten in der laufenden Projektteamarbeit.

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

Schadloshaltung

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

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

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

Quelle: RH

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

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

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

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

Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten

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

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

Korruptionsprävention

Personen- und funktionsträgerbezogene Maßnahmen

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

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

Befangenheit und persönliche Naheverhältnisse

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

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

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

Quelle: RH

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

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

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

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

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

Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten

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

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

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

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

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

Umsetzung in der Praxis

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

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

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

Nebenbeschäftigungen

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

| | ja/nein | Art der Regelung |
|-------------------|---------|----------------------------------|
| ASFINAG | ja | Genehmigungspflicht |
| ÖBB | ja | Meldepflicht und Formular |
| NÖ | ja | Meldepflicht |
| OÖ | ja | Genehmigungspflicht und Formular |
| Stmk | ja | Meldepflicht und Formular |
| Wien MA 28 | ja | Meldepflicht |
| Wien MA 29 | ja | Meldepflicht |

Quelle: RH

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

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



Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten

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

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

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

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

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

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

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

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

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

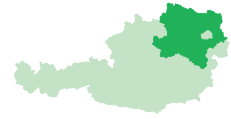
Die ÖBB Infrastruktur AG erachte es nicht für zweckmäßig, regelmäßig (Leer-)Meldungen betreffend Nebenbeschäftigungen einzufordern, weil diese mit einem sehr hohen administrativen Aufwand verbunden seien. Dies insbesondere, weil jeder Mitarbeiter zur Meldung einer Nebenbeschäftigung verpflichtet sei,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

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

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

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

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



Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten

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

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

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

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

Umsetzung in der Praxis

Wahrung der Vertraulichkeit

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

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

Quelle: RH

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

Organisatorische Maßnahmen

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

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

Verhaltensrichtlinien

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

| Tabelle 16: Verhaltensrichtlinien | | |
|-----------------------------------|---------|--|
| | ja/nein | Art der Regelung |
| ASFINAG | ja | Ethikleitfaden |
| ÖBB | ja | Code of Conduct, Corporate Governance und Verfahrensanweisung 6,3 ¹ |
| NÖ | ja | Verhaltenskodex BKA |
| OÖ | ja | Verhaltenskodex BKA (und Leitbilder, Dienstbetriebsordnung) |
| Stmk | nein | |
| Wien MA 28 | ja | allgemeine Verhaltensrichtlinien der Stadt Wien |
| Wien MA 29 | ja | allgemeine Verhaltensrichtlinien der Stadt Wien |

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

Quelle: RH

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Meldung von Fehlverhalten

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

Tabelle 17: Interne Anlaufstelle

| | ja/nein | Gewährleistung des Vertrauensschutzes |
|-------------------|----------------------------------|---------------------------------------|
| ASFINAG | ja, „Mitarbeiter des Vertrauens“ | ja |
| ÖBB | ja, in Hierarchie | zugesagt |
| NÖ | ja, „Mitarbeiter des Vertrauens“ | ja |
| OÖ | ja, Abteilungsleiter | zugesagt |
| Stmk | ja, Dienststellenleiter | zugesagt |
| Wien MA 28 | ja, Hotline | ja |
| Wien MA 29 | ja, Hotline | ja |

Quelle: RH

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

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

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

Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten

onsbekämpfung eine Meldestelle für Korruption und Amtsdelikte eingerichtet ist.⁴⁴

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Regelungen bei Fehlverhalten

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

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

Quelle: RH

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

Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten

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

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

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

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

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

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

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

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

Feststellungen zu Einzelprojekten

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

Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft (ASFINAG)

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

Auftragsinhalt

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

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

Quelle: RH

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

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

Planung

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

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

Der RH empfahl der ASFINAG, künftig besonderes Augenmerk auf die Qualitätssicherung bei der Planung und der Überführung der Planung in das Leistungsverzeichnis als Grundstein des Anti-Claimmanagements zu legen. Unsichere Bestandsdaten wären gegebenenfalls durch Erkundungsmaßnahmen zu überprüfen.

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

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

Feststellungen zu Einzelprojekten

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

Bauabwicklung

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

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

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

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

Abrechnung

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

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

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

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

- 47.2** Um nachträgliche Veränderungen zu erschweren, empfahl der RH der ASFINAG, mit radierbaren Stiften verfasste Dokumente nicht anzuerkennen. Die Abrechnung wäre strikt gemäß Bauvertrag durchzuführen. Für erforderliche Vertragsänderungen im Falle von Regelungslücken wären die internen Regeln für Vertragsänderungen einzuhalten.

- 47.3** *Laut Stellungnahme der ASFINAG könne sie nur rd. 6.000 EUR der vom RH angegebenen 14.000 EUR Differenz zwischen den beiden Abrechnungsmodi nachvollziehen. Trotz einer Auftragsüberschreitung von 20,5 % habe sie nur um 7 % erhöhte Baustellengemeinkosten vergütet und keine Bauzeitverlängerung vereinbart. Eine zur Auftragsüberschreitung aliquote Vergütung der Baustellengemeinkosten hätte weitere rd. 13.000 EUR betragen, weshalb ein finanzieller Nachteil für die ASFINAG nicht nachvollziehbar wäre. Die ASFINAG räumte jedoch ein, dass im Zuge der Planung, Ausschreibung und Abwicklung derart komplexer Bauprojekte an einer laufenden Weiterentwicklung und Optimierung*

Feststellungen zu Einzelprojekten

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

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

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

S 6 Niklasdorftunnel – Ertüchtigung der Brunnen

Auftragsinhalt

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

Tabelle 20: Kenndaten Auftrag Niklasdorftunnel

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

Quelle: RH

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

Planung

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

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

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

Quelle: RH

Feststellungen zu Einzelprojekten

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

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

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

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

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

Vergabeverfahren

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

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

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



Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten

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

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

Bauabwicklung

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

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

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

Quelle: RH

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

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

Feststellungen zu Einzelprojekten

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

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

ÖBB–Infrastruktur AG

Bahnkörper Pottendorferlinie; Altmannsdorf–Inzersdorf

Auftragsinhalt

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

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

Quelle: RH

⁴⁶ vormals ÖBB–Infrastruktur Bau AG

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

Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten

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

Vergabeverfahren – Ablauf des Verfahrens

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

Dokumentation des Vergabeverfahrens

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

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

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

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

Feststellungen zu Einzelprojekten

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

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

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

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

Bauabwicklung und Abrechnung – Soll-Ist-Vergleiche

- 55.1** Die von der Örtlichen Bauaufsicht erstellten Soll-Ist-Vergleiche enthielten auch Begründungen für Mengenänderungen, zum Teil waren diese allerdings wenig aussagekräftig.⁴⁹ Auch enthielten die Vergleiche nicht alle Positionen und es stimmten nicht alle Mengenangaben mit der Schlussrechnung überein. Die ÖBB-Infrastruktur AG teilte dazu bei der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle mit, Soll-Ist-Vergleiche wären zwar nicht regelmäßig erstellt worden, in Besprechungen seien aber Mengenabweichungen intensiver behandelt worden.
- 55.2** Der RH bemängelte die unzureichende Aussagekraft der Begründungen und die Fehler hinsichtlich Vollständigkeit und Übereinstimmung der Angaben. Er empfahl der ÖBB-Infrastruktur AG, darauf hinzuwirken, dass Soll-Ist-Vergleiche regelmäßig, vollständig und mit aussagekräftigen Begründungen erstellt werden.

⁴⁹ beispielsweise zur Planung/Detailstatik

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

Abrechnungsvereinbarungen

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

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

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

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

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

Feststellungen zu Einzelprojekten

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

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

Abbrucharbeiten der Hochbauten Matzleinsdorferplatz

Auftragsinhalt

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

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

„...maßgebend ist dabei der Wert der zusätzlichen/geänderten Leistung und nicht die allenfalls gegen entfallene Positionen saldierte Veränderung der Auftragssumme...“. In den Revisionen fünf und sechs (vom 25. April 2007 und 24. Juni 2008, hier VA 6.3,4,2) war diese Textstelle nicht mehr enthalten, dafür aber die idente Formulierung unter Punkt 3.3.3 betreffend Mehrkostenforderungen.

| Tabelle 24: Kenndaten Auftrag Abbrucharbeiten der Hochbauten Matzleinsdorferplatz | |
|---|--|
| Vergabeverfahren | Offenes Verfahren im Oberschwellenbereich nach dem BVergG 2006 |
| Datum der Beauftragung | 14. Oktober 2007 |
| Auftragssumme | 590.091,06 EUR |
| Bauzeit | September 2007 bis Dezember 2007 |
| Schlussrechnungssumme | 2,041.843,82 EUR |
| in % der Auftragssumme | 346 |

Quelle: RH

Die Schlussrechnungssumme lag um 1,451.752,76 EUR und damit um 246 % über der Auftragssumme.

Planung

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

Ablauf des Vergabeverfahrens

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

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

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

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

Finanzielle und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit

- 60.1** In den Ausschreibungsbedingungen forderte die ÖBB-Infrastruktur AG vom Auftragnehmer einen spartenspezifischen Mindestumsatz von 25 Mill. EUR pro Jahr. Da der Billigstbieter den Nachweis über den geforderten Mindestumsatz nicht erbringen konnte, verwies er auf den Umsatz seines Subunternehmers, der dabei berücksichtigt werden müsse. Die ÖBB-Infrastruktur AG erklärte nach Übermittlung der Umsatzzahlen des Subunternehmers den Nachweis über die finanzielle und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit als erfüllt.
- 60.2** Der RH stellte fest, dass sich ein Auftragnehmer zum Nachweis seiner finanziellen und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit auf seine Subunternehmer stützen kann.

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

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

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

60.3 Die ÖBB-Infrastruktur AG teilte mit, dass die Kostenschätzung zum damaligen Zeitpunkt bei 2,3 Mill. EUR gelegen sei. Unter Zugrundelegung einer Bauzeit von drei Monaten ergebe dies hochgerechnet einen Jahresumsatz (für dieses Projekt) von 9,2 Mill. EUR. Somit wäre das vom RH dargestellte Verhältnis zwischen Auftragssumme und durchschnittlichem Umsatz erreicht. Der Auftragnehmer habe sich zum Nachweis seiner wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit auf einen Subunternehmer gestützt. Dem Hinweis des RH folgend werde die ÖBB-Infrastruktur AG in die Verfahrensanweisungen aufnehmen, dass eine Erklärung des Auftragnehmers über die solidarische Haftung einzuholen sei.

60.4 Der RH entgegnete, dass für das Verhältnis zwischen Auftragssumme und durchschnittlichem Umsatz lediglich die Höhe der Auftragssumme zu betrachten ist und hielt (im Einklang mit der Literatur) eine Hochrechnung der Angebotssumme auf einen Jahresumsatz für verfehlt. Er stellte klar, dass erst eine rechtsgültige unterfertigte Solidarhaftungserklärung des Subunternehmers für durchsetzbare Rechtsansprüche sorgt und damit eine solidarische Haftung gewährleistet ist.

Angebotsprüfung

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

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

Feststellungen zu Einzelprojekten

tion berücksichtigt wurden und daher die Positionspreise zu bestätigen waren.

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

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

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

Bauabwicklung und Abrechnung

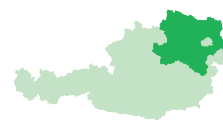
- 62.1** Im Zuge der Bauabwicklung legte der Auftragnehmer aufgrund von Unklarheiten in den Formulierungen der Leistungspositionen Zusatzangebote. Er verrechnete Zusatzleistungen, die von der ÖBB-Infrastruktur AG beauftragt worden waren.⁵¹ Nach mehreren Besprechungen einigten sich die Vertragsparteien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

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

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

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

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



Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten

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

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

Land Niederösterreich

B 6 Umfahrung
Eichenbrunn

Auftragsinhalt

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

Tabelle 25: Kenndaten B 6 Umfahrung Eichenbrunn

| Vergabeverfahren | Offenes Verfahren im Unterschwellenbereich nach dem BVergG 2006 |
|------------------------|---|
| Datum der Beauftragung | 14. Juni 2006 |
| Auftragssumme | 1,718.187,43 EUR |
| Bauzeit | Juli 2006 bis Oktober 2007 |
| Schlussrechnungssumme | 2,187.562,01 EUR |
| in % der Auftragssumme | 127 |

Quelle: RH

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

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

Planung

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

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

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

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

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

Bauabwicklung

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

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

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

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

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

Feststellungen zu Einzelprojekten

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

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

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

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

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

**Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten**

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

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

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

Abrechnung

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

Feststellungen zu Einzelprojekten

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

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

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

- 66.2** Der RH bemängelte die Qualität der Rechnungsprüfung. Zur Qualitätssteigerung empfahl er dem Land Niederösterreich, seinen Mitarbeitern Arbeitsbehelfe in Form von Checklisten für die Rechnungsprüfung zur Verfügung zu stellen, um die Vollständigkeit, Einheitlichkeit und Dokumentation dieses Vorgangs zu gewährleisten und das Anti-Claimmanagement zu stärken. Die gegenständliche Schlussrechnung wäre nochmals vollständig zu prüfen und Überzahlungen zurückzufordern.
- 66.3** *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich würde man für die Mitarbeiter die vom RH empfohlenen Arbeitsbehelfe als Mustererledigungen oder Checklisten erstellen. Zu den Abrechnungsfehlern teilte es mit, dass ein Teil der Überzahlung bereits vom damaligen Auftragnehmer zurückgefordert worden sei. Dabei sei dem Auftragnehmer auch mitgeteilt worden, dass die Schlussrechnung aufgrund der Hinweise des RH neuerlich überprüft werde und mit einer weiteren Rückforderung zu rechnen sei. Aufgrund des nunmehr vorliegenden Prüfungsergebnisses werde dieser Vorgang eingeleitet.*



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

Auftragsinhalt

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

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

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

Quelle: RH

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

Planung

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

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

Feststellungen zu Einzelprojekten

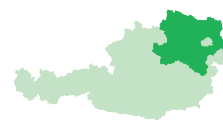
| Tabelle 27: Umsetzung Leistungsverzeichnis | |
|---|----------------|
| Summe Zusatzleistungen (ohne Bereinigung Spundwand) inkl. Preisvereinbarung (einschließlich Nachlass, ohne Preisgleitung) | 426.082,90 EUR |
| Anteil am Gesamtauftrag | 19 % |
| Massenminderungen (einschließlich Nachlass) | 533.851,49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

Quelle: RH

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

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

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



Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten

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

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

Bauabwicklung und Abrechnung

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

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

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

Quelle: RH

Feststellungen zu Einzelprojekten

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

Land Oberösterreich

B 140 Tunnel Grünburg

Auftragsinhalt

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

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

| Tabelle 29: Kenndaten B 140, Tunnel Grünburg | |
|--|---|
| Vergabeverfahren | Offenes Verfahren im Oberschwellenbereich nach dem BVerG 2002 (EU-weit) |
| Datum der Beauftragung | 8. April 2005 |
| Auftragssumme | 19,488.723,04 EUR |
| Datum der Schlussrechnung | 19. August 2008 |
| Schlussrechnungssumme | 20,107.177,01 EUR |
| in % der Auftragssumme | rd. 103 |

Quelle: RH

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

Vergabeverfahren

72.1 Eine Position⁵⁷ war im Leistungsverzeichnis mit einer Menge von 50 m³ enthalten, in der Schlussrechnung anerkannte und vergütete das Amt der Oberösterreichischen Landesregierung eine Menge von mehr als 4.000 m³. Auf Anfrage des RH erläuterte die Örtliche Bauaufsicht die auffallende Mengenmehrung mit einem Ausschreibungsmangel, demnach hätten als Folge von Schnittstellenproblemen Ansätze für den Aushub von Wandmauern gefehlt.

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

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

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

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

Bauabwicklung und Abrechnung – Abrechnung von Minderkosten

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

Sohlplatte statt Sohlgewölbe

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

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

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

**Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten**

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

Der RH empfahl dem Land Oberösterreich, künftig Bestrebungen des Auftragnehmers, seine Abrechnungsergebnisse über den Ersatz von nicht kostendeckend angebotenen Leistungen, durch alternative und neu kalkulierte zusätzliche Leistungen zu verbessern, effizienter zu verhindern. Bei als zweckmäßig erkannten Ausführungserleichterungen wäre verstärkt auf eine auch für den Auftraggeber angemessene Abgeltung des Vorteils auf Basis des Bauvertrags zu achten.

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

Blocklänge der Innenschale

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

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

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

Feststellungen zu Einzelprojekten

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

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

Bauweise Querschlag 1

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

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

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

Baudokumentation

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

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

**Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten**

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

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

Schlussbericht des Tunnelbautechnischen Sachverständigen

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

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

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

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

Auftragsinhalt

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

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

Feststellungen zu Einzelprojekten

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

Quelle: RH

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

Planung

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

Vergabeverfahren

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

**Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten**

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

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

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

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

Bauabwicklung und Abrechnung

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

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

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

⁵⁹ gemäß § 13 des BVergG 2006

Feststellungen zu Einzelprojekten

Land Steiermark

B 064 „Seilsperren
Weizklamm nach
Sturmschaden“

Auftragsinhalt

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

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

Tabelle 31: Kenndaten B 064, Seilsperren Weizklamm

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

Quelle: RH

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

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

Planung

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

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

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

Vergabeverfahren – Splitting der Aufträge

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

Beauftragung

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

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

Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten

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

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

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

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

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

Feststellungen zu Einzelprojekten

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

- 86.3** *Das Land Steiermark gestand zu, dass der Vergabevermerk falsch war und ergänzte, dass vor Vergabe der Leistungen bei drei Fachfirmen relevante Preise und die Verfügbarkeit telefonisch nachgefragt worden seien. Dies habe die Angemessenheit der Preise des Auftragnehmers bestätigt. Es räumte ein, dass zum Zeitpunkt der Vergabe des Zusatzauftrags an den Auftragnehmer keine weiteren Vergleichsangebote eingeholt worden seien, weil aufgrund telefonischer Rundfragen kein anderes entsprechendes Unternehmen Kapazitäten für derartige Leistungen gehabt habe. Die Preisangemessenheit der Zusatzpositionen sei durch einen Vergleich mit drei in den Vorjahren vergebenen Bauvorhaben bestätigt worden.*
- 86.4** Der RH sah seine kritische Einschätzung – insbesondere unter Einbeziehung der Zusatzbeauftragungen und der Abfolge der Auftragszeiträume – nicht entkräftet.

Zeitpunkt der Auftragserteilung

- 87.1** Der mit der Planung der Arbeiten beauftragte Ziviltechniker erbrachte seine Leistungen im Zeitraum Jänner bis Mai 2008, legte aber sein Angebot erst im April 2008. Nach seiner Beauftragung im Juni 2008 übermittelte er seine Honorarnote im Juni 2009 an das Amt der Steiermärkischen Landesregierung und nahm darin Bezug auf einen Leistungszeitraum Juni bis August 2008.
- 87.2** Der RH beanstandete die Beauftragung des Ziviltechnikers erst nach der Leistungserbringung, die Widersprüche in der Honorarnote betreffend den Leistungszeitraum und die vom Amt der Steiermärkischen Landesregierung hingenommene verspätete Angebots- und Rechnungslegung. Der RH empfahl dem Land Steiermark, künftig für eine rechtzeitige Beauftragung sowie für eine zeitnahe und stimmige Abrechnung Sorge zu tragen.
- 87.3** *Das Land Steiermark wies darauf hin, dass die Arbeiten vor Ort höchste Priorität gehabt hätten.*
- 87.4** Der RH verwies nochmals kritisch auf die von ihm aufgezeigten Terminrelationen.

Baubewirtschaftung und Abrechnung – Detailkalkulation

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

Positionsbezeichnung

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

Feststellungen zu Einzelprojekten

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

Bautagesberichte

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

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

Auftragsinhalt

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

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

Quelle: RH

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

Planung

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

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

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

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

Feststellungen zu Einzelprojekten

Vergabeverfahren

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

Bauabwicklung und Abrechnung – Abrechnungsvereinbarungen

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

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

Aushubposition

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

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

Quelle: RH

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

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

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

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

Feststellungen zu Einzelprojekten

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

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

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

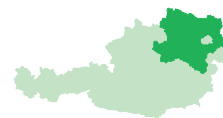
Plausibilisierung von Abrechnungsgrundlagen

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

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

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

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



Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten

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

Stadt Wien – MA 28, Straßenverwaltung und Straßenbau

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

Auftragsinhalt

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

Tabelle 34: Kenndaten Radweg Linke Wienzeile bis Mittelgasse

| Vergabeverfahren | Offenes Verfahren im Unterschwellenbereich nach dem BVergG 2006 |
|------------------------------------|---|
| Datum der Beauftragung | 8. Juni 2007 |
| Auftragssumme | 858.510,63 EUR |
| Bauzeit | Juli 2007 bis Oktober 2007 |
| Schlussrechnungssumme ¹ | 1.185.311,04 EUR |
| in % der Auftragssumme | 138 |

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

Quelle: RH

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

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

⁶¹ Bericht ZI KA V – 28-3/08

Feststellungen zu Einzelprojekten

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

Planung

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

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

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

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

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

Bauabwicklung

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

Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten

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

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

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

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

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

⁶² DA – 26163/06

Feststellungen zu Einzelprojekten

jektsteuerung die Möglichkeit zu eröffnen, rechtzeitig kostendämpfend im Sinne der Ziele des Anti-Claimmanagements einzugreifen (z.B. durch die Anordnung alternativer Ausführungen, um Mengenerhöhungen bei Positionen mit spekulativ hohen Preisen zu vermeiden oder – wie vom Kontrollamt der Stadt Wien empfohlen – durch Vereinbarung neuer Preise bei Mengenänderungen).

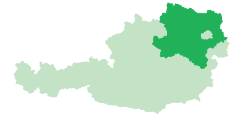
- 99.3** *Laut Stellungnahme der Stadt Wien seien Arbeiten, die gemäß Bescheid der Verkehrsbehörde dem Auftragnehmer als Nacharbeit vorgeschrieben werden, nicht gesondert zu dokumentieren, weil in diesem Fall keine andere Möglichkeit zur Arbeitsdurchführung bestehe. Eine gesonderte Dokumentation der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

Abrechnung

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

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

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

**Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten**

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

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

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

Stadt Wien – MA 29, Brückenbau und Grundbau

Errichtung des Fußgängersteges Spittelau („Skywalk“)

Auftragsinhalt

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

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

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

Feststellungen zu Einzelprojekten

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

Quelle: RH

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

Planung

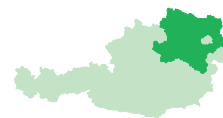
- 102** Nach einem EU-weiten Wettbewerb beauftragte die MA 29 die siegreichen Architekten und Ziviltechniker mit der Erbringung geistig schöpferischer Leistungen (architektonische Gestaltung, Statik, Einreichplanung, Ausschreibungsplanung, Erstellen von Leistungsverzeichnissen etc.). Ein von der MA 29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

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

Bauabwicklung und Abrechnung

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

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

**Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten**

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

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

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

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

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

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

Feststellungen zu Einzelprojekten

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

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

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

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

104 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

Alle überprüften öffentlichen Bauherrn

(1) Es wären vollständige Soll-Ist-Vergleiche – bei Projekten mit einer Baudauer von über drei Monaten auch laufend – als Kontroll- und Steuerungsinstrument zum Erkennen von Einsparungspotenzialen zu nutzen. Unabhängig von der Baudauer wären bei einer standardisierten Schlussrechnungsprüfung (innerhalb der Prüffrist der Schlussrechnung) Abweichungen – jedenfalls auf Ebene der Leistungsgruppen sowie größere Abweichungen in einzelnen Positionen – zu begründen. (TZ 19, 26)

(2) Es wäre besonderes Augenmerk auf die Qualitätssicherung bei der Planung und der Überführung der Planung in das Leistungsverzeichnis als Grundstein des Anti-Claimmanagements zu legen. Unsichere Bestandsdaten wären gegebenenfalls durch Erkundungsmaßnahmen zu überprüfen. (TZ 23, 45)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Länder Niederösterreich, Oberösterreich, Steiermark und Stadt Wien

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

Länder Niederösterreich und Oberösterreich

(21) Es wären Regelungen zu treffen, wonach Verwandtschafts- und sonstige persönliche Naheverhältnisse, die zu Interessenkonflikten führen könnten, zu melden sind. (TZ 36)

(22) Es wäre in Zukunft verstärkt Augenmerk auf die Einhaltung bzw. Erfüllung der Verträge mit Auftragnehmern (z.B. externe Konsulenten) zu legen. (TZ 29)

**Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen**

Länder Niederösterreich und Steiermark

(23) Im Falle mangelhafter Leistungserbringung wären bei den Auftragnehmern Qualitätsabzüge vorzunehmen und gegebenenfalls wäre Schadenersatz einzufordern. (TZ 34, 64, 68)

Länder Oberösterreich und Steiermark

(24) Die Vergabevorschriften wären lückenlos zu beachten. (TZ 24, 81, 85, 86)

ASFINAG

(25) Es wäre der Sub-Prozess „Bauphase abwickeln“ im Prozessmanagement der geübten Praxis anzupassen. (TZ 6)

(26) Bei der Prüfung von Zusatzangeboten wäre das Vier-Augen-Prinzip auch inhaltlich zu gewährleisten. (TZ 6)

(27) Die Örtliche Bauaufsicht wäre dazu anzuhalten, insbesondere ihre Beurteilung zur Preisangemessenheit nachvollziehbar zu begründen. (TZ 46, 51)

(28) Um nachträgliche Veränderungen zu erschweren, wären mit radierbaren Stiften verfasste Dokumente nicht anzuerkennen. Die Abrechnung wäre strikt gemäß Bauvertrag durchzuführen. Für erforderliche Vertragsänderungen im Falle von Regelungslücken wären die internen Regeln für Vertragsänderungen einzuhalten. (TZ 47)

ÖBB-Infrastruktur AG

(29) Im Vergabeprozess wären die Widersprüche in den Verfahrensanweisungen und Aufgabenbeschreibungen zu bereinigen; bei der Bestbieterermittlung sowie bei der Prüfung von Zusatzangeboten wäre das Vier-Augen-Prinzip – auch inhaltlich unabhängig von der Höhe der Forderung – insbesondere bei den Aufgabenbeschreibungen des Projektleiters und der Begleitenden Kontrolle sicherzustellen. (TZ 7)

(30) Prozesse der Vergabe, der Abrechnung und der Prüfung von Zusatzangeboten wären prinzipiell (grafisch) so darzustellen, dass daraus Ablauf, Zuständigkeiten und Prüfinhalte ersichtlich sind. (TZ 7)

(31) Regelungen betreffend Wertgrenzen (insbesondere betreffend Vertrags- bzw. Leistungsänderungen) wären in einem Regelwerk zusammenzufassen. (TZ 14)

**Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten**

(32) Fristen zur maximalen Prüfdauer von Zusatzangeboten (im Besonderen bei einer Prüfung durch Externe) wären vorzusehen und nur in Einzelfällen sollte davon abgewichen werden. (TZ 14)

(33) Die Überwachung der Zeitvorgaben wäre – unabhängig von fixen oder flexiblen Prüffristen – jedenfalls sicherzustellen. (TZ 14)

(34) Im Vergabeverfahren wäre für eine vollständige Dokumentation zu sorgen. (TZ 24)

(35) Es wäre für eine vollständige Dokumentation zu sorgen und der Vergabebericht um einen aussagekräftigeren Bericht zur Angebotsprüfung zu ergänzen sowie großes Augenmerk auf die Aufklärungsgespräche zu legen. (TZ 24, 54, 61)

(36) Es wäre darauf hinzuwirken, dass Soll-Ist-Vergleiche regelmäßig, vollständig und mit aussagekräftigen Begründungen erstellt werden. (TZ 55)

(37) Wertgrenzen bei Abrechnungsvereinbarungen wären zu beachten und diese tatsächlich auf geringfügige Änderungen der ausgeschriebenen Leistung zu beschränken; sie wären in der Abrechnung transparent darzustellen. (TZ 56)

(38) Bei der Bemessung des geforderten Mindestumsatzes eines Bieters wäre von einem Verhältnis 1:5 bis 1:2 zwischen Auftragssumme und durchschnittlichem Mindestumsatz auszugehen. (TZ 60)

Land Niederösterreich

(39) Die Prozesse Vergabe, Abrechnung und Leistungsänderung wären grafisch aufzubereiten und darzustellen. (TZ 8)

(40) Das Vier-Augen-Prinzip wäre klar zu regeln und dessen Anwendung sicherzustellen. (TZ 8)

(41) Bei der Prüfung, Bearbeitung und Genehmigung von Leistungsänderungen wäre hinsichtlich der Wertgrenzen nicht zu saldieren. (TZ 15)

(42) Bei der Beauftragung dem Grunde nach wären Wertgrenzen zu beachten und Regelungen zur Bearbeitungsdauer vorzusehen bzw. die Überwachung sicherzustellen; dies wäre in einem Regelwerk zusammenzufassen. (TZ 15)

(43) Um das vorhandene Know-how im Amt der Niederösterreichischen Landesregierung besser zu nützen, wäre – vor Anordnung der Leistung – außerhalb des mit der Bauabwicklung betrauten Teams über zusätzliche oder geänderte Leistungen mit erheblicher finanzieller Auswirkung zu entscheiden. Als Entscheidungsgremium könnte eine mit erfahrenen Mitarbeitern besetzte Kommission eingerichtet werden. (TZ 65)

(44) Zur Gewährleistung der Vollständigkeit, Einheitlichkeit und Nachvollziehbarkeit wären den Mitarbeitern Arbeitsbehelfe, z.B. in Form von Mustererledigungen, für die Prüfung und Dokumentation der Ausschreibungen, von Zusatzangeboten sowie zur Rechnungsprüfung zur Verfügung zu stellen. Den mit der Bauüberwachung betrauten Mitarbeitern wären alle erforderlichen Informationen zur Kenntnis zu bringen. (TZ 64 bis 66, 68, 69)

(45) Die Schlussrechnung des Bauvorhabens Umfahrung Eichenbrunn wäre nochmals vollständig zu prüfen und Überzahlungen wären zurückzufordern. (TZ 66)

Land Oberösterreich

(46) Der Vergabeprozess sollte abteilungsübergreifend einheitlich geregelt und abgebildet werden. (TZ 9)

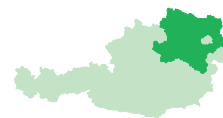
(47) Es wäre zu erwägen, die zentrale Vergabestelle aufzuwerten und diese mit Vergabe-Know-how (Einbindung bei der Wahl des Vergabeverfahrens und Angebotsöffnung) auszustatten, um die Kompetenzen zu bündeln. (TZ 9)

(48) Bei der Prüfung von Teil- und Schlussrechnungen wäre auf das Vier-Augen-Prinzip zu achten. (TZ 9)

(49) Der Prozess der Prüfung von Zusatzangeboten sollte abteilungsübergreifend einheitlich geregelt und dabei das Vier-Augen-Prinzip unabhängig von der Höhe der Forderung sichergestellt werden. (TZ 9)

(50) Prozesse der Vergabe, der Abrechnung und der Prüfung von Zusatzangeboten wären (grafisch) so darzustellen, dass daraus Ablauf, Zuständigkeiten und Prüfinhalte ersichtlich sind. (TZ 9)

(51) Wertgrenzen wären auf funktionaler Ebene festzulegen und zu vereinheitlichen. Zu überprüfen wäre, ob (Zusatz-)Aufträge ab einer entsprechenden Höhe nicht der Genehmigung durch die Abteilungsleiter vorbehalten bleiben sollten. (TZ 16)

**Anti-Claimmanagement und Korruptions-
bekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten**

(52) Es wären klare Regelungen zur Saldierung zu treffen. (TZ 16)

(53) Bei der Beauftragung dem Grunde nach wären Wertgrenzen zu beachten und Regelungen zur Bearbeitungsdauer vorzusehen bzw. die Überwachung sicherzustellen. Die Regelungen sollten in einem Regelwerk zusammengefasst werden. (TZ 16)

(54) Es wären einheitliche Standards zur Angebotsprüfung festzulegen. (TZ 20)

(55) Insbesondere an den Schnittstellen zwischen Planungs- und Ausschreibungsunterlagen wäre verstärkt auf die Qualitätssicherung zu achten. (TZ 23, 72)

(56) Eine durch den Auftragnehmer verursachte Verschlechterung der Abrechnungsqualität wäre nicht zu akzeptieren. (TZ 73)

(57) Bestrebungen des Auftragnehmers, seine Abrechnungsergebnisse über den Ersatz von nicht kostendeckend angebotenen Leistungen durch alternative und neu kalkulierte zusätzliche Leistungen zu verbessern, wäre effizienter zu verhindern. Bei als zweckmäßig erkannten Ausführungserleichterungen wäre verstärkt auf eine auch für den Auftraggeber angemessene Abgeltung des Vorteils auf Basis des Bauvertrags zu achten. (TZ 23, 74)

(58) Vom Auftragnehmer vorgeschlagene Ausführungsänderungen wären sorgfältiger zu hinterfragen und es wäre jedenfalls auf einer angemessenen Aufteilung der Kostenvorteile zu bestehen; Qualitätsmängel hätten zu entsprechenden Preisabzügen zu führen. (TZ 75)

(59) Alternativen wären vor allem im Hinblick auf das Langzeitverhalten des Bauwerks und späterer Folgekosten für Sanierungen restriktiv zuzulassen. Sie wären nur bei wesentlichen Kostenvorteilen für den Auftraggeber und einer garantiert gleichwertigen Gebrauchstauglichkeit zu genehmigen. (TZ 76)

(60) Über alle wichtigen die vertragliche Leistung betreffenden Tatsachen wäre das Einvernehmen der Vertragspartner zeitnah herzustellen und aus Gründen der Rechtssicherheit zu dokumentieren. Das Berichtswesen sollte möglichst fehlerfrei sein; auf eine entsprechende Qualitätssicherung wäre hinzuwirken. (TZ 77)

(61) Auf die zeitnahe und vollständige Vertragserfüllung der Auftragnehmer wäre zu achten. (TZ 78)

Land Steiermark

(62) Die Geltung der Dienstanweisung für Auftragserteilungen wäre auch für Zusatzaufträge der Abteilung BauE (Straßenerhaltung und -betrieb) ausdrücklich zu regeln. (TZ 82)

(63) Bei der Angebotsprüfung – insbesondere der Bestbieterermittlung – wäre das Vier-Augen-Prinzip zu beachten und dafür wären entsprechende Regelungen vorzusehen. (TZ 10)

(64) Bei der Prüfung von Teil- und Schlussrechnungen wäre zur Wahrung des Vier-Augen-Prinzips die Fachabteilung einzubinden. (TZ 10)

(65) Bei der Prüfung von Zusatzangeboten sollten Regelungen getroffen werden, welche das Vier-Augen-Prinzip unabhängig von der Höhe der Forderung sicherstellen. (TZ 10)

(66) Im Rahmen des laufenden Projekts zur Optimierung der Projektabwicklung wären Prozesse der Vergabe, der Abrechnung und der Prüfung von Zusatzangeboten klar zu regeln und (grafisch) so darzustellen, dass daraus Ablauf, Zuständigkeiten und Prüfinhalte ersichtlich sind. (TZ 10)

(67) Wertgrenzen wären klar zu regeln – auch bei der Beauftragung dem Grunde nach – und in das Projekt zur Optimierung der Projektabwicklung zu integrieren. Bei der Prüfung, Bearbeitung und Genehmigung von Leistungsänderungen wäre hinsichtlich der Wertgrenzen nicht zu saldieren. (TZ 17)

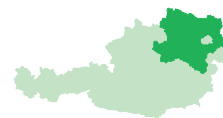
(68) Es wären Regelungen zur Bearbeitungsdauer vorzusehen bzw. die Überwachung sicherzustellen. Die Regelungen sollten in einem Regelwerk zusammengefasst werden. (TZ 17)

(69) Im Rahmen der Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen wären Verhaltensrichtlinien auszuarbeiten. (TZ 40)

(70) Der Koordination von Aufträgen wäre, um Mehrkosten zu vermeiden, verstärkte Beachtung zu schenken. (TZ 23, 84)

(71) Für die rechtzeitige Beauftragung sowie für eine zeitnahe und stimmige Abrechnung wäre Sorge zu tragen. (TZ 87)

(72) Die Vorlage von Kalkulationsblättern wäre bei Angebotsabgabe zu verlangen. (TZ 88)

**Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten**

(73) Bei der Beauftragung von Zusatzangeboten wären eigene – gegenüber jenen des Hauptauftrags gesonderte – Positionsnummern zu vergeben. (TZ 89)

(74) Es wäre sicherzustellen, dass Leistungen von den Auftraggebervertretern zeitnah geprüft und bestätigt werden. (TZ 90)

(75) Der geschätzte Auftragswert gemäß § 13 Abs. 3 des Bundesvergabegesetzes 2002 wäre zeitnah vor Einleitung eines konkreten Vergabeverfahrens zu bestimmen. (TZ 93)

(76) Die Genehmigungserfordernisse für Abrechnungsvereinbarungen wären an den Bestimmungen für Zusatzaufträge zu orientieren. (TZ 94)

(77) Dem Instrument des Aufklärungsgesprächs wäre mehr Bedeutung beizumessen und für dessen Dokumentation wären definierte Mindestanforderungen festzulegen. (TZ 23, 95)

Stadt Wien

(78) In die grafische Darstellung der Verfahrensanweisungen wären Dienstvorschriften einzubeziehen. (TZ 11)

(79) Bei der Prüfung, Bearbeitung und Genehmigung von Leistungsänderungen wäre hinsichtlich der Wertgrenzen nicht zu saldieren. Zudem wären Wertgrenzen auch bei der Beauftragung dem Grunde nach zu beachten. (TZ 18)

(80) Im Bereich der MA 28 wäre dafür Sorge zu tragen, dass der Erfolg der Bemühungen um die Verbesserung der Qualität der Ausschreibungen nach angemessener Zeit überprüft wird. (TZ 23, 98)

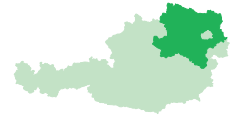
(81) Im Bereich der MA 28 wäre dafür Sorge zu tragen, dass sämtliche Anordnungen als Auftraggeber – vor der Leistungserbringung – im Baubuch oder den Aktenvermerken zu den Baubesprechungen dokumentiert werden. (TZ 99)

(82) Es wäre im Bereich der MA 28 dafür Sorge zu tragen, dass mit radierbaren Stiften verfasste Dokumente grundsätzlich nicht anerkannt werden. Um die Nachvollziehbarkeit zu gewährleisten, wäre auf eine vollständige und geordnete Ablage der Bau- und Abrechnungsunterlagen zu achten. (TZ 100)

Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

(83) Feststellungen interner oder externer Kontrollorgane zu einzelnen Projekten wären allen mit der Bauabwicklung betrauten Mitarbeitern in einfacher und übersichtlicher Form zugänglich zu machen. (TZ 100)

(84) Bei der MA 29 wäre dafür Sorge zu tragen, dass Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität der Planung und der Leistungsverzeichnisse in Bauverträgen gesetzt werden. (TZ 23, 103)



ANHANG

Entscheidungsträger der überprüften Unternehmungen

Anmerkung:
im Amt befindliche Entscheidungsträger in [Gründruck](#)

ASFINAG Bau Management GmbH**Aufsichtsrat**

Vorsitzender Mag. Andreas J. LECHNER
(3. Mai 2005 bis 6. März 2007)

Dipl.-Ing. Alois SCHEDL
(seit 11. März 2009)

Stellvertreter des
Vorsitzenden Dipl.-Ing. Franz LÜCKLER
(3. Mai 2005 bis 15. Februar 2007)

Dr. Klaus SCHIERHACKL
(seit 11. März 2009)

Geschäftsführung Dipl.-Ing. Alois SCHEDL
(26. November 2004 bis 29. Februar 2008)

Dipl.-Ing. Gernot BRANDTNER
(seit 1. März 2008)

Dipl.-Ing. Alexander WALCHER
(seit 1. März 2008)

ÖBB–Infrastruktur Aktiengesellschaft (vormals ÖBB–Infrastruktur Bau Aktiengesellschaft)¹**Aufsichtsrat**

Vorsitzender Mag. Martin HUBER
(16. März 2005 bis 22. April 2008)

Dr. Eduard SAXINGER
(26. Juni 2008 bis 31. Mai 2010)

Ing. Franz SEISER
(seit 10. Juni 2010)

Stellvertreter des
Vorsitzenden Ing. Rudolf FISCHER
(16. März 2005 bis 25. Mai 2007)

Dr. Eduard SAXINGER
(20. Juni 2007 bis 26. Juni 2008)

Dipl.–Ing. Peter KLUGAR
(26. Juni 2008 bis 7. Juni 2010)

Dipl.–Ing. Herbert KASSER
(seit 26. Juni 2008)

Mag. Christian KERN
(seit 10. Juni 2010)

¹⁾ Mit Hauptversammlungsbeschluss vom 7. September 2009 (Verschmelzungsvertrag vom 28. Juli 2009) wurde die ÖBB–Infrastruktur Bau Aktiengesellschaft als übernehmende Gesellschaft mit der ÖBB–Infrastruktur Betrieb Aktiengesellschaft und der Brenner Eisenbahn GmbH als übertragende Gesellschaften rückwirkend zum 1. Jänner 2009 verschmolzen. Die ÖBB–Infrastruktur Bau Aktiengesellschaft wurde in ÖBB–Infrastruktur Aktiengesellschaft umbenannt.

Vorstand

Mitglieder

Dipl.-Ing. Thomas TÜRINGER
(16. März 2005 bis 18. Februar 2006)

Dipl.-Ing. Dr. Alfred ZIMMERMANN
(16. Februar bis 6. Dezember 2006)

Mag. Gilbert TRATTNER
(16. März 2005 bis 30. Juni 2010)

Mag. Arnold SCHIEFER
(1. August 2009 bis 30. Juni 2010)

Dipl.-Ing. Herwig WILTBERGER
(1. August 2009 bis 30. November 2011)

Dipl.-Ing. Dr. Georg Michael VAVROVSKY
(seit 16. März 2005)

Ing. Mag. (FH) Andreas MATTHÄ
(seit 1. August 2008)

Siegfried STUMPF
(seit 1. Dezember 2011)

Bericht des Rechnungshofes

**Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie hinsichtlich
Fließgewässer auf Ebene des Bundes sowie in den
Ländern Niederösterreich, Salzburg, Steiermark und Tirol**

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|-----|
| Tabellen- und Abbildungsverzeichnis | 226 |
| Abkürzungsverzeichnis | 227 |
| Glossar | 229 |

Niederösterreich**Wirkungsbereich des Landes Niederösterreich**

Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie hinsichtlich Fließgewässer auf Ebene des Bundes sowie in den Ländern Niederösterreich, Salzburg, Steiermark und Tirol

| | |
|--|-----|
| KURZFASSUNG | 234 |
| Prüfungsablauf und -gegenstand | 243 |
| Grundlagen und Ziele | 244 |
| Nationaler Gewässerbewirtschaftungsplan | 252 |
| Umsetzung und Maßnahmen in den Ländern | 267 |
| Spannungsfeld Wasserkraft und Ökologie | 275 |
| Finanzielle Aspekte der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie | 284 |
| Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen | 290 |

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

| | | |
|--------------|---|-----|
| Tabelle 1: | Zustand/Potenzial der Fließgewässer im Jahr 2009 | 250 |
| Tabelle 2: | Sicherheit der Zustandsbewertung im Jahr 2009 | 251 |
| Tabelle 3: | Zeitplan für die Erreichung der Ziele der Wasser- rahmenrichtlinie | 253 |
| Tabelle 4: | Prioritärer Sanierungsraum: Zustand/Potenzial und Zeitplan für die Zielerreichung | 256 |
| Tabelle 5: | Erheblich veränderte Wasserkörper | 258 |
| Tabelle 6: | Restwasserstrecken im prioritären Sanierungsraum | 260 |
| Tabelle 7: | Überprüfungen der Restwasserabgabe in Salzburg | 263 |
| Tabelle 8: | Überprüfungen der Restwasserabgabe in Klein- wasserkraftwerken im Auftrag der Steiermärkischen Umweltanwaltschaft | 263 |
| Tabelle 9: | Unpassierbare Querbauwerke im prioritären Sanierungsraum | 265 |
| Tabelle 10: | Durch Schwall und Sunk beeinflusste Strecken im prioritären Sanierungsraum | 266 |
| Tabelle 11: | Prioritärer Sanierungsraum laut NGP in Niederösterreich | 268 |
| Tabelle 12: | Prioritärer Sanierungsraum laut NGP in Salzburg | 270 |
| Tabelle 13: | Prioritärer Sanierungsraum laut NGP in der Steiermark | 271 |
| Tabelle 14: | Prioritärer Sanierungsraum laut NGP in Tirol | 272 |
| Abbildung 1: | Zustand des prioritären Sanierungsraums (in km) | 273 |
| Tabelle 15: | Befristung wasserrechtlicher Konsense Wasserkraft- werke (2009) | 278 |
| Tabelle 16: | Beanspruchung von Gewässerstrecken pro kW Engpassleistung | 281 |
| Tabelle 17: | Förderungen von Maßnahmen zur Verbesserung der Gewässerökologie gemäß Umweltförderungsgesetz | 286 |
| Tabelle 18: | Gemäß Umweltförderungsgesetz geförderte Projekte | 287 |
| Tabelle 19: | Ausgaben Zustandserhebung 2005 bis 2009 | 289 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|-----------------|--|
| Abs. | Absatz |
| BGBL. | Bundesgesetzblatt |
| BM... | Bundesministerium ... |
| BMLFUW | für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft |
| BMVIT | für Verkehr, Innovation und Technologie |
| BMWA | für Wirtschaft und Arbeit |
| bspw. | beispielsweise |
| bzw. | beziehungsweise |
| ca. | circa |
| EG | Europäische Gemeinschaft |
| EU | Europäische Union |
| EUR | Euro |
| EWG | Europäische Wirtschaftsgemeinschaft |
| gem. | gemäß |
| GWh | Gigawattstunden |
| GWh/a | Gigawattstunden pro Jahr |
| Hrsg. | Herausgeber |
| i.d.g.F. | in der geltenden Fassung |
| IT | Informationstechnologie |
| km | Kilometer |
| km ² | Quadratkilometer |
| kW | Kilowatt |
| LGBl. | Landesgesetzblatt |
| m | Meter |
| Mill. | Million(en) |
| Mrd. | Milliarde(n) |
| MW | Megawatt |
| NGP | Nationaler Gewässerbewirtschaftungsplan |
| Nr. | Nummer |

Abkürzungen



| | |
|----------|--|
| rd. | rund |
| RH | Rechnungshof |
| TZ | Textzahl(en) |
| u.a. | unter anderem |
| WRG 1959 | Wasserrechtsgesetz 1959, BGBl. Nr. 215/1959 i.d.g.F. |
| z.B. | zum Beispiel |

Glossar

Aquatische Biozönose

Als Aquatische Biozönose wird die Gemeinschaft verschiedener Organismen in einem abgegrenzten Lebensraum im Wasser bezeichnet.

Berichtsgewässernetz

Die Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie betreffen Fließgewässer mit zumindest 10 km² großen Einzugsgebieten. Der Nationale Gewässerbewirtschaftungsplan 2009 weist für Österreich 7.335 Oberflächenwasserkörper mit einer Länge von 31.466 km aus.

Engpassleistung

Die Engpassleistung ist die maximale Dauerleistung, die ein Kraftwerk unter Normalbedingungen abgeben kann.

Hydromorphologie

Hydromorphologie beschreibt die Struktur und Dynamik eines Gewässers und ist ein wesentliches Merkmal zur Beschreibung seines Zustandes und Potenzials. Sie teilt sich in die Parametergruppen Hydrologie (Wasserentnahmen/Restwasserstrecken, Schwallstrecken, Stauhaltungen), Querbauwerke (Sohlrampen, Staumauern) sowie Morphologie (Uferdynamik, Sohldynamik, Laufentwicklung, Substratzusammensetzung, Strukturen im Bachbett, Uferbegleitsaum/Vegetation).

Natura 2000

Natura 2000 ist das Hauptinstrument der EU zur Reduzierung des Verlusts der biologischen Vielfalt (Biodiversität). Die beiden wichtigsten Naturschutzrichtlinien der EU, die Vogelschutz-Richtlinie¹ und die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie², bilden die Grundlage für ein europaweites Netzwerk auf

¹ Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über die Erhaltung der wild lebenden Vogelarten (kodifizierte Fassung)

² Richtlinie 1992/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen i.d.g.F.

dem Gebiet des Naturschutzes (Natura 2000–Netzwerk). Die zentrale Struktur des Netzwerks bilden die Schutzgebiete.

Oberflächenwasserkörper

Ein Oberflächenwasserkörper ist ein einheitlicher und bedeutender Abschnitt eines Oberflächengewässers (§ 30a WRG), z.B. ein See, ein Speicherbecken, ein Strom, Fluss oder Kanal, ein Teil eines Stroms, Flusses oder Kanals (gem. Nationalem Gewässerbewirtschaftungsplan 2009).

Ökologischer Zustand

Der ökologische Zustand eines Fließgewässers leitet sich aus biologischen (Phytoplankton, Makrophyten und Phytobenthos, benthische wirbellose Fauna und Fischfauna), hydromorphologischen (Wasserhaushalt, Morphologie und Durchgängigkeit) und allgemeinen Bedingungen der physikalisch–chemischen Qualitätskomponenten (Temperaturverhältnisse, Sauerstoffhaushalt, Versauerungszustand und Nährstoffverhältnisse) ab. Die Qualitätsstufen sind in der Qualitätszielverordnung Ökologie Oberflächengewässer, BGBl. II Nr. 99/2010, festgelegt und definiert.

Ökologisches Potenzial

Künstliche und erheblich veränderte Gewässer weichen so stark vom ursprünglichen Gewässertyp ab, dass dort keine natürliche Zusammensetzung der Lebensgemeinschaften mehr zu erwarten ist. Aber auch diese Gewässer haben noch ökologische Potenziale. Wenn die Bewirtschaftungsplanung für ein Gewässer ergibt, dass keine Maßnahmen zur Verbesserung des Potenzials mehr möglich sind, dann hat das Gewässer das „gute ökologische Potenzial“ erreicht. Solange aber noch Maßnahmen nach den Kriterien der Bewirtschaftungsplanung als machbar und vertretbar eingestuft werden, wird das Gewässer zunächst nicht als „gutes ökologisches Potenzial“ eingestuft.

Prioritärer Sanierungsraum

Der im Nationalen Gewässerbewirtschaftungsplan 2009 als prioritär ausgewiesene Sanierungsraum mit einer Gesamtlänge von 4.671 km (rd. 15 % des Berichtsgewässernetzes) umfasst vor allem große und größere Gewässer, die der Lebensraum der weit- und mittelstreckenwandernden Fischar-

ten (Nase, Barbe und Huchen) sind. Der hydromorphologische Zustand im prioritären Sanierungsraum soll bis 2015 verbessert werden.

Regelarbeitsvermögen

Das Regularbeitsvermögen wird in der Energieversorgung als Maß für die Stromerzeugung verwendet. Es gibt an, wie viel elektrische Energie in einem bestimmten Zeitraum (meist einem Jahr) von einem Kraftwerk geliefert werden kann. Die Verfügbarkeit von Wasserkraft und damit die Stromproduktion unterliegen jährlichen Schwankungen. Um diese auszugleichen, stellt das Regularbeitsvermögen den realistischen, durchschnittlichen Ertrag dar und ist der Mittelwert der Jahresproduktionen einer zusammenhängenden Reihe möglichst vieler, mindestens dreier, Jahre.

Diese Größe bildet zusammen mit der Nennleistung oder der Engpassleistung die charakteristischen Eigenschaften eines Kraftwerks. Sie wird meist in GWh pro Jahr oder Millionen kWh pro Jahr angeführt.

Wirkungsbereich des Landes Niederösterreich

Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie hinsichtlich Fließgewässer auf Ebene des Bundes sowie in den Ländern Niederösterreich, Salzburg, Steiermark und Tirol

Das primäre Ziel der Wasserrahmenrichtlinie, bis zum Jahr 2015 einen guten chemischen und ökologischen Zustand der Fließgewässer zu erreichen, wird nach dem Zeitplan des Nationalen Gewässerbewirtschaftungsplans 2009 und dem aktuellen Stand der Umsetzungsaktivitäten nicht realisierbar sein. 64 % der österreichischen Fließgewässer entsprachen im Jahr 2009 nicht den Zielvorgaben der Wasserrahmenrichtlinie. Die Sanierung von 77 % der Fließgewässer war für die letztmögliche Planungsperiode von 2022 bis 2027 vorgesehen.

Die Sanierungsverpflichtungen haben finanzielle Auswirkungen auf alle Gebietskörperschaften. Für die Umsetzung und Finanzierung jener Maßnahmen (vor allem Anpassungen an den Stand der Technik), die zur Erreichung des guten Zustandes notwendig sind, sind die Inhaber der wasserrechtlichen Konsense verantwortlich. Diese Inhaber sind neben Privaten und öffentlichen Unternehmen (z.B. Betreiber von Wasserkraftanlagen) der Bund, die Gemeinden und die Gemeindeverbände. Da auch die Förderungen aus dem Umweltförderungsgesetz Finanzierungsbedarf bei den Ländern (Kofinanzierung) und Gemeinde(verbände)n auslösen, ergeben sich auch daraus finanzielle Auswirkungen auf die Gebietskörperschaften.

Das BMLFUW schätzte die Kosten für die Umsetzung aller mit der Wasserrahmenrichtlinie verbundenen Maßnahmen im gesamten Bundesgebiet bis 2027 auf rd. 3 Mrd. EUR. Diese Schätzung beruhte allerdings – infolge fehlender konkreter Maßnahmenpläne – auf unsicheren Grundlagen. Bisher wurden Maßnahmen mit einem Investitionsvolumen von 23,28 Mill. EUR gefördert.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Querschnittsüberprüfung beim BMLFUW und den Ländern Niederösterreich, Salzburg, Steiermark und Tirol war festzustellen, ob die bisher getroffenen Maßnahmen geeignet sind, die Ziele der Wasserrahmenrichtlinie zu erreichen. Die Gebarungsüberprüfung beschränkte sich auf die Hydromorphologie von Fließgewässern. (TZ 1)

Rechtliche Grundlagen und Ziele

Ziel der Wasserrahmenrichtlinie ist u.a. ein guter ökologischer und ein guter chemischer Zustand für Oberflächengewässer bis 2015. Diese angestrebte Wasserqualität und Gewässerstruktur soll zu einem möglichst naturnahen Lebensraum für wasserabhängige Pflanzen und Tiere führen. Eine abgeminderte Zielsetzung gilt für erheblich veränderte oder künstliche Gewässer; hier soll neben dem guten chemischen Zustand lediglich ein gutes ökologisches Potenzial erreicht werden. Die für die Zielerreichung vorgegebene Frist kann unter bestimmten Voraussetzungen bis 2027 verlängert werden. (TZ 2)

Die Wasserrahmenrichtlinie wurde 2003 durch eine Novelle zum Wasserrechtsgesetz 1959 (WRG) ins nationale Recht übertragen. Der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft hat mit den Qualitätszielverordnungen Chemie Oberflächengewässer und Ökologie Oberflächengewässer die zu erreichenden Zielzustände sowie die im Hinblick auf das Verschlechterungsverbot maßgeblichen Zustände mittels charakteristischer Eigenschaften sowie mit Grenz- oder Richtwerten näher bezeichnet. (TZ 3)

Aufgrund des WRG zur Erreichung der Gewässerzielzustände vom Landeshauptmann erlassene Regionalprogramme können u.a. Widmungen für bestimmte wasserwirtschaftliche Zwecke oder Einschränkungen bei der Verleihung von Wasserrechten zum Gegenstand haben und bilden sodann die Basis für allfällige Bescheide. Bis November 2010 wurden in den überprüften Ländern noch keine Regionalprogramme erlassen. (TZ 4)

Die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie erfolgt nicht nur über die Einbindung in das WRG, sondern bedarf der Übernahme der Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie in Rechtsvorschriften auch auf Ebene der Länder (z.B. Naturschutzgesetze, Fischereigesetze, Raumordnungsgesetze). (TZ 5)

Die verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung bringt im Zusammenhang mit der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie hohen Koordinierungsbedarf bei der Erstellung von Grundlagen (z.B. Kriterienkataloge), in fachlichen Bereichen (z.B. Erarbeitung von bundesweit geltenden Definitionen und Standards) und in der Umsetzung (z.B. Zuständigkeit für verschiedene Abschnitte eines Gewässers) mit sich. Nachhaltige Verbesserungen wie die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie können nicht durch den Bund oder die Länder und Gemeinden alleine, sondern nur durch eine gemeinsame Problemsicht, das Bekenntnis zum vereinbarten Lösungsweg und letztendlich dessen verlässliche Umsetzung erreicht werden. Da sich die Verpflichtung zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie an die Republik Österreich richtet, wesentliche Teile davon aber in der Kompetenz der Länder liegen, bedarf es einer einheitlichen und strategisch ausgerichteten Vorgangsweise aller Gebietskörperschaften. (TZ 5)

Kostentragung

Die Sanierungsverpflichtungen haben spürbare finanzielle Auswirkungen auf alle Gebietskörperschaften. Für die Umsetzung und Finanzierung jener Maßnahmen (vor allem Anpassungen an den Stand der Technik), die zur Erreichung des guten Zustandes notwendig sind, sind die Inhaber der wasserrechtlichen Konsense verantwortlich. Diese Inhaber sind neben Privaten und öffentlichen Unternehmen (z.B. Betreiber von Wasserkraftanlagen) der Bund, die Gemeinden und die Gemeindeverbände. Förderungen aus dem Umweltförderungsgesetz lösen außerdem Finanzierungsbedarf bei den Ländern, den Gemeinden und Gemeindeverbänden aus. (TZ 1)

Datengrundlage

Die unterschiedlichen Systeme der Länder machten die Erstellung einer eigenen Bundesdatenbank erforderlich. Es gelang bisher nicht, einen durchgängigen Datenverbund zwischen Bund und Ländern einzurichten. Da der Nationale Gewässerbewirtschaftungsplan (NGP) periodisch fortzuschreiben ist, würde eine Verbesserung des Datenaustausches eine Verwaltungsvereinfachung bedeuten. (TZ 6)

Zustand der Fließgewässer

Insgesamt 64 % der österreichischen Fließgewässer entsprachen im Jahr 2009 nicht der Zielvorgabe der Wasserrahmenrichtlinie. Dieser Anteil lag in Niederösterreich bei 69 %, in Salzburg bei 47 %, in der Steiermark bei 65 % und in Tirol bei 55 %. Die Erhebung des Zustandes basierte auf unterschiedlichen Methoden, die zu einer unterschiedlichen Sicherheit der Zustandsbewertung führten. Rund ein Drittel der gesamten Bewertungen war daher mit Unsicherheiten

behaftet. Diese Unsicherheiten erschweren die Planung von Verbesserungsmaßnahmen sowohl in zeitlicher und technischer Hinsicht als auch bezüglich der notwendigen Ressourcen. (TZ 7)

Zeitliche Vorgaben

Der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft hat gem. § 55c WRG in Zusammenarbeit mit den wasserwirtschaftlichen Planungen der Länder alle sechs Jahre einen NGP zu erstellen und zu veröffentlichen. Erstmals erfolgte dies mit dem NGP 2009 vom 30. März 2010. Da die in der Wasserrahmenrichtlinie und im WRG bzw. im NGP vorgesehene vollständige Sanierung der österreichischen Fließgewässer bis 2015 aus Gründen der technischen Durchführbarkeit und aufgrund der hohen Kosten als nicht möglich erachtet wurde, nutzte das BMLFUW im NGP 2009 die Möglichkeit der Erstreckung der Fristen auf 2021 bzw. 2027. Die Erreichung der Ziele war überwiegend, und zwar bei 77 % der zu sanierenden Fließgewässer, für die letzte Periode (2022 bis 2027) vorgesehen. (TZ 8)

Qualitative Zielvorgaben

Die vom Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft zur Festlegung der zu erreichenden Zielzustände erlassene Qualitätszielverordnung Ökologie Oberflächengewässer definierte Qualitätsziele für die Mindestwassermenge (Restwasser), die Durchgängigkeit und Morphologie sowie Schwall und Sunk für den sehr guten und den guten hydromorphologischen Zustand. Die Unterscheidung zwischen dem sehr guten und dem guten hydromorphologischen Zustand war nicht eindeutig definiert und ließ einen weiten Interpretationsspielraum offen. Der Unterscheidung kam allerdings in der Genehmigungspraxis entscheidende Bedeutung zu. Aufgrund des Verschlechterungsverbots war bspw. die Errichtung von Wasserkraftanlagen in Wasserkörpern mit sehr gutem Zustand nur bei überwiegendem öffentlichem Interesse genehmigungsfähig, während die Errichtung von Wasserkraftanlagen in Wasserkörpern mit gutem Zustand bei entsprechenden Vorkehrungen durchaus möglich war. (TZ 3)

Prioritärer Sanierungsraum

Der im NGP als prioritär ausgewiesene Sanierungsraum stellt mit einer Gesamtlänge von 4.671 km rd. 15 % des Berichtsgewässernetzes dar. Nur ein Fünftel davon wies 2009 einen zumindest guten Zustand bzw. gutes Potenzial auf. Sanierungsbedarf in diesem Bereich war nicht gegeben. Auch für den prioritären Sanierungsraum war eine vollständige Sanierung für die erste Periode bis 2015 nicht vorgesehen. Bei 15 % der österreichischen und 23 % der niederösterreichischen Fließgewässer des prioritären Sanierungsraums sollen laut NGP die Ziele erst in der letzten Periode von 2022 bis 2027 erreicht werden. (TZ 9)

Erheblich veränderte Wasserkörper

Bei erheblich veränderten Wasserkörpern gelten abgeminderte Zielsetzungen, da die Herstellung des guten Zustandes signifikant negative Auswirkungen auf die jeweilige Nutzung hätte. Wenn die mit der Nutzung angestrebten Ziele nicht durch andere Optionen erreicht werden können, ist das Gewässer als erheblich veränderter Wasserkörper einzustufen und es ist nicht der gute Zustand, sondern das gute ökologische Potenzial anzustreben. Der Anteil der erheblich veränderten Wasserkörper lag in den überprüften Ländern zwischen 17 % (Niederösterreich) und 56 % (Tirol) des prioritären Sanierungsraums. In allen überprüften Bundesländern war die Energiegewinnung der Hauptgrund für diese Einstufung. Von den überprüften Ländern legte nur die Steiermark die für die Erreichung des guten ökologischen Potenzials notwendigen Maßnahmen schriftlich fest. In den anderen Ländern waren derartige Festlegungen ausständig. (TZ 10)

Restwasser

Durch die Anpassung der Restwassermenge – das ist jene Wasserführung, die nach einer Ausleitung zu einem Wasserkraftwerk im Gewässerbett verbleibt – erwachsen der Energiewirtschaft in erster Linie Verluste durch das verminderte Wasserdargebot für die Energieerzeugung. Eine Studie¹ schätzte die Verluste je nach Ausmaß der verpflichtenden Wasserabgabe auf 2 % bis 7 % des gesamten österreichischen Regelarbeitsvermögens (41.000 GWh) und erwartete

¹ Quelle: Stigler et al (2005): Energiewirtschaftliche und Ökonomische Bewertung potenzieller Auswirkungen der Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie auf die Wasserkraft

tete bei Kleinwasserkraftanlagen höhere Verluste als bei Kraftwerken mit einer Engpassleistung > 10 MW. (TZ 11)

Experten² wiesen darauf hin, dass mit den in der Qualitätszielverordnung Ökologie Oberflächengewässer festgelegten Richtwerten für die erforderliche Restwasserführung die für einen guten hydromorphologischen Zustand erforderlichen Mindesttiefen und Mindestfließgeschwindigkeiten nicht durchgehend erreicht werden konnten. (TZ 12)

Die Länder Salzburg und Tirol führten behördliche Überprüfungen der Restwasserabgabe bei Wasserkraftanlagen durch. In der Steiermark beauftragte die Umweltanwaltschaft stichprobenartige Überprüfungen der Wasserabgabe bei Kleinwasserkraftwerken. Mehr als ein Viertel der Steiermärkischen Kraftwerksbetreiber hatte auch bei der zweiten Überprüfung die vorgeschriebene Restwasserabgabe noch nicht eingehalten. Die Ergebnisse wurden an die Behörde weitergeleitet. Seit dem Jahr 2010 führte auch die Gewässeraufsicht des Landes Steiermark Kontrollen der Restwasservorschreibungen durch. Beim Land Niederösterreich lagen keine Aufzeichnungen über behördliche Überprüfungen vor. (TZ 13)

Durchgängigkeit und Morphologie

Die Durchgängigkeit und die Morphologie (Struktur) des Gewässers sind für die Schaffung und Erreichbarkeit der Laich-, Ruhe- und Fressplätze für Fische, aber auch für sedimentbewohnende Kleintiere wesentlich. Querbauwerke wie Sohlrampen, Wehre und Staumauern unterbrechen die Durchgängigkeit. Die Verbesserung der Durchgängigkeit in Fließgewässern kann durch Umgehungsgerinne und technische Fischaufstiegs- und Fischabstiegshilfen hergestellt werden. Obwohl die wissenschaftlichen Grundlagen für Fischaufstiegshilfen vorhanden waren, existierte noch keine technische Richtlinie für die Errichtung funktionsfähiger Fischaufstiegshilfen. Für die Förderung des Fischabstiegs waren die ökologischen Grundlagen und die technischen Möglichkeiten noch weitgehend unerforscht. (TZ 14)

² Kofler H. et al.: Restwasser – Konterkariert die neue Qualitätszielverordnung die Zielsetzung der EU-Wasserrahmen-RL, Recht der Umwelt, Heft 6/2010, 60 bis 69.

Schwall und Sunk

Durch den diskontinuierlichen Betrieb von Kraftwerken kommt es in deren Unterlauf zu kurzfristigen Änderungen in der Wasserführung. Diese als Schwall und Sunk (Maximum und Minimum der Wasserführung) bezeichneten Abflussänderungen bewirken für die aquatische Biozönose eine Beeinträchtigung des Lebensraums. (TZ 15)

Der NGP sah in der ersten Planungsphase keine Maßnahmen zur Reduktion der Auswirkungen von Schwall und Sunk vor. Diese waren auch im prioritären Sanierungsraum erst in der zweiten und dritten Planungsperiode vorgesehen. (TZ 15)

Umsetzung und Maßnahmen in den Ländern

Aufgrund des unterschiedlichen Ausmaßes und Zustandes der prioritären Gewässer in den einzelnen Ländern bestand ein unterschiedlich hoher Sanierungsbedarf. Der Anteil prioritärer Gewässer lag in Niederösterreich bei rd. 15 %, in Salzburg bei 9 %, in der Steiermark bei 12 % und in Tirol bei 13 %. Niederösterreich und Tirol gingen bei der Festlegung des prioritären Sanierungsraums über die ursprünglichen Vorgaben des Bundes hinaus. (TZ 16)

Niederösterreich verfügte mit einem detaillierten Landeskonzept inklusive der voraussichtlichen Kosten der erforderlichen Sanierungsmaßnahmen im prioritären Sanierungsraum über eine zweckmäßige Planungsgrundlage für die weitere Vorgangsweise. In Salzburg, der Steiermark und in Tirol lagen keine damit vergleichbaren Dokumente vor. (TZ 16)

Salzburg konzentrierte sich auf die Schwerpunkte Durchgängigkeit von Querbauwerken, Initialmaßnahmen zur Förderung der dynamischen Eigenentwicklung der Flusslandschaft und Ökologisierung der Mündungsbereiche. Bei der Umsetzung setzte Salzburg in der ersten Phase (2009 bis 2015) auf Freiwilligkeit. (TZ 16)

Die in der Steiermark vorrangig verfolgten Ziele waren die Herstellung der Durchgängigkeit und die Teilanpassung der Wasserführung in den Restwasserstrecken im prioritären Sanierungsraum bis 2015. Eine Voraussetzung für die Umsetzung der erforderlichen Sanierungsmaßnahmen bildete aus steiermärkischer Sicht die Erlassung einer Sanierungsverordnung gem. § 33d WRG. Die Sanierungsverordnung normiert eine Verpflichtung des Wasserberechtigten, bestimmte bestehende Anlagen an die Sanierungsziele anzupassen. (TZ 16)

Kurzfassung

Tirol sah im prioritären Sanierungsraum Handlungsbedarf hinsichtlich der Herstellung der Durchgängigkeit und einer stärkeren Restwasserabgabe. Weitere Sanierungsmaßnahmen waren z.B. als Auflage für die Wiederverleihung von Wasserrechten vorgesehen bzw. waren teilweise schon erfolgt. (TZ 16)

Spannungsfeld Wasserkraft und Ökologie

Die Energierichtlinie sieht für Österreich einen Anteil erneuerbarer Energie von 34 % im Jahr 2020 vor. Im Regierungsprogramm der Bundesregierung für die XXIV. Gesetzgebungsperiode (2008 bis 2013) ist dazu festgelegt, dass das vorhandene Wasserkraftpotenzial künftig unter Berücksichtigung der schützenswerten Gebiete noch stärker nutzbar gemacht wird. Die Nutzung der Wasserkraft und damit die Erreichung der Ziele der Energierichtlinie werden jedoch in der Praxis durch die Zielsetzungen der Wasserrahmenrichtlinie erschwert. (TZ 17)

Niederösterreich, Steiermark und Tirol beabsichtigten, zur Anpassung bestehender Wasserkraftwerke an den Stand der Technik eine Sanierungsverordnung gem. § 33d WRG zu erlassen. Salzburg bevorzugte freiwillige Maßnahmen. (TZ 18)

Bei den Wiederverleihungsverfahren befristeter Konsense ist die Behörde verpflichtet, die Vorgaben des WRG und damit der Wasserrahmenrichtlinie umzusetzen. In allen überprüften Ländern bestand allerdings eine hohe Anzahl an unbefristeten wasserrechtlichen Konsensen (von 48 % in Tirol bis 87 % in Niederösterreich). In diesen Fällen wäre ein Verfahren zur Anpassung an den Stand der Technik von Amts wegen einzuleiten. (TZ 19)

Kriterienkataloge

Große Wasserkraftwerke haben laut Studie der Universität für Bodenkultur Wien³ in der Regel das deutlich bessere Verhältnis zwischen Energieerzeugung und der räumlichen Ausdehnung bzw. der Intensität des Eingriffs („Gewässerbeanspruchung“) als Klein- und Kleinstwasserkraftwerke. (TZ 20)

Für die Neuerrichtung von Wasserkraftwerken sah der Nationale Gewässerbewirtschaftungsplan für die Abwägung zwischen dem öffentlichen Interesse an der Energieerzeugung und jenem am ökologischen Zustand die Erstellung eines Kriterienkataloges bis 2010 vor. Auf Ebene des Bundes war die Ausarbeitung des Kriterienka-

³ S. Schmutz, R. Schinegger, S. Muhar, S. Preis, M. Jungwirth, Ökologischer Zustand der Fließgewässer Österreichs – Perspektiven bei unterschiedlichen Nutzungsszenarien der Wasserkraft, Zeitschrift Österreichische Wasser- und Abfallwirtschaft 7-8/2010

taloges unter Einbindung der Länder im November 2010 erst in der Anfangsphase. (TZ 21)

Niederösterreich erstellte im „Rahmenplan Kleinwasserkraftwerke“ Beurteilungsgrundlagen für energiewirtschaftliche Planungen. In Salzburg gab es keinen ausgearbeiteten bzw. anwendbaren Kriterienkatalog. Der bestehende Kriterienkatalog in der Steiermark beschränkte sich auf naturschutzfachliche Kriterien. Tirol erarbeitete mit seinem Kriterienkatalog ein umfassendes Instrument und erklärte es für verbindlich. (TZ 21)

Finanzielle Aspekte
der Umsetzung der
Wasserrahmenricht-
linie

Kostenschätzungen

Das BMLFUW schätzte die Kosten für die Umsetzung aller mit der Wasserrahmenrichtlinie verbundenen Maßnahmen im gesamten Bundesgebiet bis 2027 auf rd. 3 Mrd. EUR. Von den überprüften Ländern gab es nur in Niederösterreich eine Schätzung der Gesamtkosten aller Maßnahmen (rd. 830 Mill. EUR bis 930 Mill. EUR). Die anderen drei Länder verfügten lediglich über grobe Kostenschätzungen für die erste Planungsperiode. Die bestehenden Schätzungen waren nur sehr grob, zwischen Bund und Ländern nicht abgestimmt und auf unsicheren Grundlagen beruhend. Die derzeit vorhandenen Daten und Schätzungen ließen keine genauen Prognosen des Finanzbedarfs zu. In Anbetracht des hohen Mittelbedarfs sind detaillierte Kostenschätzungen zur Sicherstellung der Finanzierung unerlässlich. (TZ 22)

Förderungen nach dem Umweltförderungsgesetz

Das Umweltförderungsgesetz sieht für Maßnahmen zur Verbesserung des ökologischen Zustandes der Gewässer in den Jahren 2007 bis 2015 Förderungen bis zu einem Barwert von höchstens 140 Mill. EUR für die gesamte Periode vor. In Niederösterreich gab es Förderungsrichtlinien sowohl für Wettbewerbsteilnehmer (Unternehmen) als auch für kommunale Förderungswerber. Die drei anderen Länder verfügten lediglich über Entwürfe für Förderungsrichtlinien. Im Dezember 2010 lagen in den überprüften Ländern für lediglich 27 Sanierungsprojekte Förderungszusagen vor. Wegen der geringen Nachfrage wurden auch Sanierungsmaßnahmen außerhalb des prioritären Sanierungsraums gefördert. So befand sich z.B. in Niederösterreich die überwiegende Anzahl der 19 zur Förderung eingereichten Projekte außerhalb des prioritären Maßnahmegebiets. (TZ 23)

Kurzfassung

Bis Ende 2010 wurden gemäß Umweltförderungsgesetz für Investitionen von 23,28 Mill. EUR Förderungen in Höhe von 10,90 Mill. EUR gewährt. Dies entsprach einem Anteil von 7,8 % des bis 2015 verfügbaren Förderungsvolumens von 140 Mill. EUR. Die wasserwirtschaftlichen Planungsorgane begründeten die geringe Projektzahl mit der engen Beschränkung der förderbaren Projekte in den Förderungsrichtlinien und mit dem teilweise daraus resultierenden mangelnden Interesse der Konsensinhaber an Sanierungsmaßnahmen vor allem im kommunalen Bereich. Da auch die Förderungen aus dem Umweltförderungsgesetz Finanzierungsbedarf bei den Ländern (Kofinanzierung), den Gemeinden und den Gemeindeverbänden auslösen, ergeben sich auch daraus spürbare finanzielle Auswirkungen auf alle Gebietskörperschaften durch die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie. (TZ 23)

| Kenndaten zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie | | | | | |
|---|---|-----------------|-------------------|--------------|---------------------------|
| Rechtsgrundlagen | Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (= Wasserrahmenrichtlinie; WRRL) Wasserrechtsgesetz 1959 (WRG), BGBl. Nr. 215/1959 Novelle zum WRG 1959 zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie, BGBl. I Nr. 82/2003 Nationale Gewässerbewirtschaftungsplan-Verordnung 2009, BGBl. II Nr. 103/2010 Qualitätszielverordnung Chemie Oberflächengewässer, BGBl. II Nr. 96/2006 Qualitätszielverordnung Ökologie Oberflächengewässer, BGBl. II Nr. 99/2010 | | | | |
| Zustand/Potenzial der Fließgewässer | Nieder-österreich | Salzburg | Steiermark | Tirol | Österreich gesamt |
| | in km | | | | |
| sehr gut | 80 | 721 | 945 | 1.034 | 4.321 |
| gut | 2.425 | 426 | 1.267 | 714 | 6.978 |
| mäßig | 4.481 | 846 | 3.810 | 2.027 | 17.168 |
| unbefriedigend | 748 | 144 | 344 | 100 | 2.371 |
| schlecht | 398 | 34 | 7 | 9 | 606 |
| Summe | 8.132 | 2.171 | 6.373 | 3.884 | 31.444¹ |
| Geschätzte Kosten für die Umsetzung der WRRL | 3 Mrd. EUR | | | | |
| Bisher getätigte Investitionen (davon Förderungen) | 23,28 Mill. EUR (10,90 Mill. EUR) | | | | |

¹ In Abstimmung mit dem BMLFUW wurden Datenbankfehler und Rundungsdifferenzen (in geringfügigem Ausmaß) ausgeglichen. Damit ergibt sich eine Differenz zu den im Text des Nationalen Gewässerbewirtschaftungsplans 2009 ausgewiesenen 31.466 km.

**Prüfungsablauf und
-gegenstand**

- 1 (1) Der RH überprüfte von Oktober bis November 2010 die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie hinsichtlich Fließgewässer auf Ebene des Bundes sowie in den Ländern Niederösterreich, Salzburg, Steiermark und Tirol.

Der Prüfungszeitraum umfasste die Jahre 2005 bis 2010. In Einzelfällen wurde auf länger zurückliegende Sachverhalte Bezug genommen. Ziel der Querschnittsüberprüfung war festzustellen, ob die bisher getroffenen Maßnahmen geeignet sind, die Ziele der Wasserrahmenrichtlinie zu erreichen. Die Gebarungsüberprüfung beschränkte sich auf den ökologischen Zustand von Fließgewässern, da hier der meiste Handlungsbedarf besteht. Der chemische Zustand der Fließgewässer sowie der Zustand des Grundwassers, künstlicher Wasserkörper und der Seen waren nicht Gegenstand der Gebarungsüberprüfung.

Mit den ausgewählten Bundesländern deckte die Gebarungsüberprüfung 66 % des Staatsgebietes und drei Viertel⁴ des noch nicht ausgebauten Energiepotenzials (in GWh) ab. Damit waren auch die verschiedenen Formen der energetischen Nutzung der Wasserkraft (Speicherkraftwerke, Laufkraftwerke, Großkraftwerke, Kleinkraftwerke) erfasst.

Zu dem im August 2011 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die Salzburger Landesregierung im Oktober 2011, das BMLFUW, die Niederösterreichische und die Tiroler Landesregierung im November 2011 und die Steiermärkische Landesregierung im Dezember 2011 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Februar 2012, zur Stellungnahme der Tiroler Landesregierung war keine Gegenäußerung erforderlich.

(2) Die Sanierungsverpflichtungen haben spürbare finanzielle Auswirkungen auf alle Gebietskörperschaften. Für die Umsetzung und Finanzierung jener Maßnahmen, die zur Erreichung des guten Zustandes notwendig sind, sind die Inhaber der wasserrechtlichen Konsense verantwortlich, da sie bestehende Anlagen an den Stand der Technik anpassen müssen. Inhaber sind neben Privaten und öffentlichen Unternehmen (z.B. Betreiber von Wasserkraftanlagen) der Bund, die Gemeinden und die Gemeindeverbände (vor allem im Bereich Hochwasserschutz). Da auch die Förderungen aus dem Umweltförderungsgesetz Finanzierungsbedarf bei den Ländern (Kofinanzierung), den Gemeinden und den Gemeindeverbänden auslösen, ergeben sich auch daraus spürbare finanzielle Auswirkungen auf die Gebietskörperschaften.

⁴ Wasserpotenzialstudie Pöyry, im Auftrag von VEÖ (Verband der Elektrizitätsunternehmen Österreichs), BMWA, E-Control, Kleinwasserkraft Österreich und VÖEW (Verein Österreichischer Elektrizitätswerke)

(3) In den folgenden Darstellungen verwendet der RH die dem Nationalen Gewässerbewirtschaftungsplan 2009 (NGP) zugrunde liegende Datenbank des Bundes als Quelle.

Grundlagen und Ziele

Rechtliche Grundlagen

Europäisches Recht

2 (1) Die Wasserrahmenrichtlinie⁵ schuf einen Ordnungsrahmen für die Wasserwirtschaft in der Europäischen Union (EU). Die mit der Wasserrahmenrichtlinie angestrebte Wasserqualität und Gewässerstruktur soll einen möglichst naturnahen Lebensraum für wasserabhängige Pflanzen und Tiere schaffen. Das hierfür gesetzte Qualitätsziel für Oberflächengewässer ist die Erreichung eines guten ökologischen und guten chemischen Zustandes bis 2015. Eine abgeminderte Zielsetzung gilt für erheblich veränderte oder künstliche Gewässer; hier soll neben dem guten chemischen Zustand lediglich ein gutes ökologisches Potenzial erreicht werden. Die für die Erreichung des Zielzustandes vorgegebene Frist kann unter bestimmten Voraussetzungen bis 2027 verlängert werden.

(2) Zentrale Forderungen der Wasserrahmenrichtlinie sind die Vermeidung einer Verschlechterung (Verschlechterungsverbot), der Schutz und die systematische Verbesserung (Verbesserungsgebot) des Zustandes der vom Wasser abhängigen Ökosysteme sowie die Förderung einer nachhaltigen Wassernutzung.

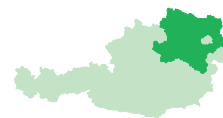
(3) Der Anhang V der Wasserrahmenrichtlinie definiert Begriffe für die Einstufung des Zustandes der Gewässer, legt die anzuwendenden internationalen Normen sowie die Grundsätze der Überwachung fest. Die Umsetzung in nationales Recht obliegt den Mitgliedstaaten.

Nationales Recht – Ebene Bund

3.1 (1) Die Wasserrahmenrichtlinie wurde 2003⁶ durch eine Novelle zum Wasserrechtsgesetz 1959 (WRG) ins nationale Recht übertragen. Im Wesentlichen gab diese Novelle einen zeitlich und inhaltlich determinierten Planungszyklus für die Erstellung, Evaluierung und Weiterentwicklung wasserwirtschaftlicher Planungen (Nationaler Gewässerbewirtschaftungsplan) zur Erreichung von Umweltqualitätszielen für alle Gewässer vor.

⁵ Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik

⁶ BGBl. I Nr. 82/2003



(2) Der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft hatte mit Verordnung die zu erreichenden Zielzustände sowie die im Hinblick auf das Verschlechterungsverbot maßgeblichen Zustände mittels charakteristischer Eigenschaften sowie mit Grenz- oder Richtwerten näher zu bezeichnen. Dies erfolgte mit den Qualitätszielverordnungen Chemie Oberflächengewässer und Ökologie Oberflächengewässer⁷.

Die Qualitätszielverordnung Ökologie Oberflächengewässer definierte neben biologischen Qualitätskomponenten⁸ auch Qualitätsziele für den Wasserhaushalt (Restwasser – siehe TZ 11, Schwall und Sunk – siehe TZ 15), die Durchgängigkeit sowie die Sohl- und Uferdynamik für den sehr guten und den guten hydromorphologischen Zustand. Für den sehr guten Zustand war die Einhaltung der vorgegebenen Kriterien verpflichtend. Für den guten Zustand waren sie als Richtwerte zu betrachten, bei deren Einhaltung von einer Erreichung der biologischen Qualitätsziele ausgegangen werden konnte. Die Qualitätsziele für den sehr guten hydromorphologischen Zustand waren großteils verbal beschreibend, nicht quantifizierend. Ufersicherungen und Maßnahmen zur Sohlstabilisierung durften bspw. nur „vereinzelt“ und „punktuell“ auftreten.

Der Unterscheidung zwischen sehr gutem und gutem Zustand kam in der wasserrechtlichen Genehmigungspraxis entscheidende Bedeutung zu. Aufgrund des Verschlechterungsverbots war bspw. die Errichtung von Wasserkraftanlagen in Wasserkörpern mit sehr gutem Zustand nur bei überwiegendem öffentlichem Interesse⁹ genehmigungsfähig, während die Errichtung von Wasserkraftanlagen in Wasserkörpern mit gutem Zustand bei entsprechenden Vorkehrungen durchaus möglich war.

- 3.2 Der RH wies darauf hin, dass die Unterscheidung zwischen dem sehr guten und dem guten hydromorphologischen Zustand nicht eindeutig definiert war und einen weiten Interpretationsspielraum offen ließ.
- 3.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei die Beschreibung der Grenze des sehr guten Zustands für die hydromorphologischen Parameter in der Verordnung zwangsläufig beschreibend erfolgt. Die allgemeinen Beschreibungen aus der Wasserrahmenrichtlinie seien in der Verwendung sehr stark konkretisiert worden. Der Leitfaden zur hydromorpho-*

⁷ Qualitätszielverordnung Chemie Oberflächengewässer, BGBl. II Nr. 96/2006; Qualitätszielverordnung Ökologie Oberflächengewässer, BGBl. II Nr. 99/2010

⁸ quantifizierte Grenzwerte für die fünf Zustandsklassen für Phytoplankton, Makrophyten, Phytobenthos, Makrozoobenthos und Fischfauna

⁹ unter den Bedingungen des § 104a WRG

logischen Zustandserhebung von Fließgewässern enthalte ergänzende methodische Vorgaben sowie detaillierte Beschreibungen der einzelnen Zustandsklassen.

Nationales Recht – Ebene Länder

4.1 (1) Dem Landeshauptmann oblagen im Bereich der Wasserwirtschaft u.a. die fachliche Planung, die Koordinierung aller Planungsfragen im Lande und die Überwachung der wasserwirtschaftlichen Entwicklung in seiner Funktion als wasserwirtschaftliches Planungsorgan¹⁰ sowie auch die rechtliche Umsetzung in mittelbarer Bundesverwaltung.

(2) Zur Umsetzung der Maßnahmenprogramme des NGP bietet § 55g WRG den Landeshauptleuten¹¹ die Möglichkeit, mit Verordnung wasserwirtschaftliche Regionalprogramme zu erlassen. Diese Regionalprogramme können u.a. Widmungen für bestimmte wasserwirtschaftliche Zwecke, Einschränkungen bei der Verleihung von Wasserrechten oder die Anerkennung wasserwirtschaftlicher Interessen bestimmter Beteiligter als rechtliche Interessen zum Gegenstand haben.

Die Regionalprogramme bilden sodann die Basis für wasserrechtliche Bescheide. Die Erarbeitung von Regionalprogrammen ist im NGP bis spätestens 2012 vorgesehen.

Bis November 2010 wurden in den überprüften Ländern noch keine Regionalprogramme erlassen.

4.2 Der RH empfahl den überprüften Ländern, die Erarbeitung und Verordnung von Regionalprogrammen voranzutreiben. Diese geben der Behörde die Möglichkeit, Verfahren auf Basis der so vorgegebenen Standards rascher abzuwickeln. Sie tragen auch zur Planungssicherheit für potenzielle Konsenswerber bei. Dies ist einerseits ein Beitrag zur Verfahrensökonomie, andererseits kann es zu einer Beschleunigung der Zielerreichung beitragen.

4.3 *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich seien für die Sanierungsmaßnahmen zur Wiederherstellung des Gewässerkontinuums Sanierungsprogramme nach § 33d WRG als erster Schritt vorgesehen. Regionalprogramme nach § 55g WRG seien in erster Linie für*

¹⁰ § 55 WRG

¹¹ Sofern eine bundeseinheitliche Verwirklichung dieser Ziele oder einzelner Maßnahmen als kosteneffizientere Umsetzungsmaßnahme vorgesehen ist, ist der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft zuständige Behörde für die Erlassung derartiger Maßnahmen.

neue Anlagen relevant. Bei solchen Verfahren greife ohnehin das generelle Verschlechterungsverbot, so dass Regionalprogramme aus heutiger Sicht für die Zielerreichung nicht erforderlich seien.

Laut Stellungnahme des Landes Salzburg verfolge die Wasserwirtschaft im Bundesland Salzburg derzeit den Ansatz, durch motivierende Maßnahmen (z.B. Förderung) die Ziele der Wasserrahmenrichtlinie zu erreichen. Sollten diese Maßnahmen nicht greifen, würden im Einvernehmen mit der Wasserrechtsbehörde Regionalprogramme entwickelt.

Das Land Steiermark teilte in seiner Stellungnahme mit, dass gemäß NGP bis 2015 im prioritären Fischwanderraum die Durchgängigkeit herzustellen sei. In der Steiermark werde dies durch ein Sanierungsprogramm nach § 33d WRG umgesetzt. Darüber hinaus sei vorgesehen, für gewässerökologisch schützenswerte Gewässer ein Regionalprogramm gemäß § 55g WRG zu erstellen. Ein Arbeitskreis sei bereits mit der Erarbeitung von Fachgrundlagen für dieses Regionalprogramm beauftragt worden.

Laut Stellungnahme der Tiroler Landesregierung sei geplant, mit der Ausarbeitung eines Regionalprogramms für den Inn zu beginnen. Ein diesbezügliches Arbeitskonzept sei noch im Jahr 2011 erstellt worden.

- 4.4 Der RH entgegnete dem Land Niederösterreich, dass Regionalprogramme für neue Anlagen Standards vorgeben sollen, die in weiterer Folge nicht nur eine leichtere Durchsetzung des Verschlechterungsverbots ermöglichen, sondern auch eine Basis für Planungen und Projektierungen allfälliger Konsenswerber darstellen.

Der RH erwiderte dem Land Salzburg, dass motivierende Maßnahmen die Schaffung eines in letzter Konsequenz behördlich durchsetzbaren rechtlichen Rahmens weder ersetzen noch behindern können.

- 5.1 Die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie erfolgte nicht nur über die Einbindung in das WRG, sondern bedarf der Übernahme der Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie in Rechtsvorschriften auch auf Ebene der Länder (z.B. Naturschutzgesetze, Fischereigesetze, Raumordnungsgesetze).
- 5.2 Die verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung bringt im Zusammenhang mit der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie hohen Koordinierungsbedarf bei der Erstellung von Grundlagen (z.B. Kriterienkataloge), in fachlichen Bereichen (z.B. Erarbeitung von bundesweit geltenden Definitionen und Standards) und in der Umsetzung (z.B. Zuständigkeit

für verschiedene Abschnitte eines Gewässers) mit sich. Auf die Notwendigkeit der sachgerechten Zuordnung von Aufgaben und Verantwortungen, die Deregulierung und die Aufgabenkritik hat der RH in der Vergangenheit wiederholt hingewiesen (Verwaltungsreform I und II, Reihe Positionen 2007/1, 2009/1; Verwaltungsreform 2011, Reihe Positionen 2011/1). Demnach können nachhaltige Verbesserungen nicht durch den Bund oder die Länder und Gemeinden allein, sondern nur durch eine gemeinsame Problemsicht, das Bekenntnis zum vereinbarten Lösungsweg und letztendlich dessen verlässliche Umsetzung erreicht werden. Da sich die Verpflichtung zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie an die Republik Österreich richtet, wesentliche Teile davon aber in der Kompetenz der Länder liegen, empfahl der RH dem Bund und den Ländern, eine einheitliche und strategisch ausgerichtete Vorgangsweise aller Gebietskörperschaften durch entsprechende Koordination sicherzustellen.

- 5.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW seien zur Erreichung einer gemeinsamen Problemsicht, der Entwicklung von Maßnahmen und von Instrumenten zur verlässlichen Umsetzung sowohl fachliche als auch juristische Bund-Länder-Arbeitskreise eingerichtet worden, um eine enge Bund-Länder-Abstimmung sicherzustellen. Weiters sei im Rahmen des umfangreichen Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahrens über den gesamten Planungsprozess hin eine Einbindung der bekannten berührten Stellen erfolgt.*

Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich sei bei der Erstellung der fachlichen Grundlagen und bei der strategischen Ausrichtung für die Umsetzung des NGP seitens des Landes Niederösterreich eine enge Abstimmung mit dem Bund und den Gemeinden bzw. Gemeindeverbänden erfolgt. Es erfolge auch eine regelmäßige wechselseitige Abstimmung mit den für Naturschutz zuständigen Stellen, so dass die Belange der Wasserrahmenrichtlinie bei der Umsetzung der Fauna-Flora-Habitat- und Vogelschutzrichtlinie ebenso berücksichtigt würden wie umgekehrt.

Datengrundlage

- 6.1** Das BMLFUW entwickelte eine Datenbank, die zur Erstellung des NGP die Daten zum Zustand der Gewässer aus den unterschiedlichen Wasserinformationssystemen der Länder zusammenfasste bzw. ergänzte. Niederösterreich hatte eine eigene Form der Datenverarbeitung; die Mehrheit der Länder nutzte ein ursprünglich von Salzburg entwickeltes System.



Eine vollständige Abstimmung der Daten hinsichtlich des Gewässerzustandes zwischen Bund und Ländern war bis zum Dezember 2010 elektronisch nicht möglich; eine Schnittstelle, die das ermöglichen sollte, war in Arbeit.

- 6.2 Die unterschiedlichen Systeme der Länder machten die Erstellung einer eigenen Bundesdatenbank erforderlich. Der RH bemängelte, dass es bisher nicht gelungen war, einen durchgängigen Datenverbund zwischen Bund und Ländern einzurichten. Da der NGP periodisch fortzuschreiben ist, würde eine Verbesserung des Datenaustausches eine Verwaltungsvereinfachung bedeuten.
- 6.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW seien die Aktualisierungen und Erweiterungen des Datenbestandes der Bundesdatenbank im Zuge der Erstellung des NGP durch die Länderexperten unter Verwendung einer vom BMLFUW zur Verfügung gestellten Software erfolgt, mit welcher via Internet auf den Datenbestand der Bundesdatenbank zugegriffen werden könnte. Um die Datenbestände in den Bundesländern unkomplizierter, schneller und weniger fehleranfällig mit der Bundesdatenbank abzugleichen, sei an einer automatisierten Schnittstelle gearbeitet worden, welche bis Ende 2011 fertig gestellt sein werde. In Zukunft würden daher die Datenbanken der Bundesländer und die NGP-Bundesdatenbank ständig synchronisiert.*

Das Land Niederösterreich teilte mit, dass es zur Verwaltung und Auswertung seiner wasserwirtschaftlichen Daten den Wasserdatenverbund Niederösterreich nutze. Die Abfrage der NGP-Daten erfolge durch einen direkten Zugriff auf die Datenbank des Bundes. Damit sei sichergestellt, dass alle für den NGP relevanten Wasserdaten beim Land und beim Bund nicht redundant gehalten würden. Die Befüllung und Aktualisierung der NGP-Datenbank des Bundes sei über eine vom Bund gemeinsam mit allen Ländern entwickelte Schnittstelle vorgesehen.

Laut Stellungnahme des Landes Steiermark seien die Bearbeitungen für den NGP in der Steiermark über die vom Bund zur Verfügung gestellte Datenbank durchgeführt worden. Im Hinblick auf die zukünftigen Anforderungen an einen abgestimmten einheitlichen Datenbestand zur Erfüllung der Aufgaben gemäß Wasserrahmenrichtlinie habe die Steiermark bereits 2005 das Wasserinformationssystem des Landes Salzburg übernommen. Im Rahmen einer Bundesländerkooperation aus mittlerweile sieben Bundesländern werde dieses System laufend weiterentwickelt. Im Zuge dieser Weiterentwicklung werde auf Initiative der Steiermark seit ca. einem Jahr gemeinsam mit dem Bund auch an der Einrichtung eines durchgängigen Datenverbundes gearbeitet. Die Fer-

Grundlagen und Ziele

tigstellung sei bis 2012 geplant; die nächsten Bearbeitungsschritte (Ist-Bestandsanalyse 2013) sollen bereits über diese Schnittstelle erfolgen.

Zustand der Fließgewässer

7.1 (1) Aus einer Bestandsaufnahme der hydromorphologischen Belastungen¹² der Fließgewässer im Jahr 2004 und aus den bis 2009 zusätzlich gewonnenen Informationen ergab sich der im NGP dargestellte Zustand der österreichischen Fließgewässer. Dieser umfasste den chemischen und den ökologischen Zustand, wobei alle chemisch belasteten Gewässer auch ökologisch beeinträchtigt waren. Der Zustand wird mit einer fünfstufigen Skala¹³ (sehr gut, gut, mäßig, unbefriedigend, schlecht) beschrieben. Bei den Stufen sehr gut und gut besteht kein Handlungsbedarf.

Tabelle 1: Zustand/Potenzial der Fließgewässer im Jahr 2009

| Zustand/ Potenzial | Nieder- österreich | | Salzburg | | Steiermark | | Tirol | | Österreich | |
|-----------------------|-----------------------|------|--------------|------|--------------|------|--------------|------|---------------|------|
| | in km | in % | in km | in % | in km | in % | in km | in % | in km | in % |
| ≥ gut | 2.505 | 31 | 1.147 | 53 | 2.213 | 35 | 1.748 | 45 | 11.299 | 36 |
| ≤ mäßig | 5.627 | 69 | 1.024 | 47 | 4.160 | 65 | 2.136 | 55 | 20.145 | 64 |
| Summe | 8.132 | | 2.171 | | 6.373 | | 3.884 | | 31.444 | |

(2) Die Erhebung des Zustandes basierte auf unterschiedlichen Methoden, die zu einer unterschiedlichen Sicherheit der Zustandsbewertung führten. Bei „sehr hoher Sicherheit“ erfolgte die Bewertung anhand von Messungen, die direkt am Oberflächenwasserkörper vorgenommen wurden; bei „hoher Sicherheit“ erfolgte die Bewertung mit Hilfe einer Gruppierung¹⁴ vergleichbarer Wasserkörper mit vergleichbaren Belastungen (Analogieschlüsse). Bei „niedriger Sicherheit“ wurde eine nur vorläufige Bewertung des Zustandes vorgenommen (Messung mit vertretbarem Aufwand bzw. Gruppierung nicht möglich).

¹² Belastungstypen laut NGP: Wasserentnahmen, Schwall – Sunk (Wasserkraft), morphologische Veränderungen (Hochwasserschutz), Aufstau, Wanderhindernis (Hochwasserschutz, Wasserkraft)

¹³ gemäß § 4 der Qualitätszielverordnung Ökologie Oberflächengewässer

¹⁴ Hierzu werden Wasserkörper in Belastungsgruppen eingeteilt, die jeweils einem bestimmten naturräumlichen Fließgewässertyp und einer bestimmten Belastungskombination zuzuordnen sind.

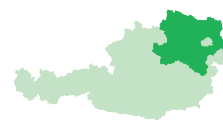


Tabelle 2: Sicherheit der Zustandsbewertung im Jahr 2009¹

| Sicherheit der Zustandsbewertung | Niederösterreich | | Salzburg | | Steiermark | | Tirol | | Österreich | |
|----------------------------------|------------------|------------|--------------|------------|--------------|------------|--------------|------------|---------------|------------|
| | in km | in % | in km | in % | in km | in % | in km | in % | in km | in % |
| niedrig ² | 1.829 | 22 | 387 | 18 | 3.177 | 50 | 1.232 | 32 | 10.552 | 34 |
| hoch | 3.039 | 37 | 1.397 | 64 | 2.578 | 40 | 2.541 | 65 | 15.012 | 48 |
| sehr hoch | 3.264 | 40 | 387 | 18 | 618 | 10 | 111 | 3 | 5.880 | 19 |
| Summe | 8.132 | 100 | 2.171 | 100 | 6.373 | 100 | 3.884 | 100 | 31.444 | 100 |

¹ Rundungsdifferenzen möglich

² Die Strecken ohne Einstufung (max. 1 %) wurden in die Zeile „niedrig“ eingerechnet.

(3) Die vollständige Erfassung des Zustandes der Wasserkörper war für den Zeitraum 2007 bis 2012 vorgesehen. Von 2007 bis 2009 waren Wasserkörper mit einem Einzugsgebiet von mehr als 100 km² Gegenstand der Untersuchungen. Wasserkörper mit einem Einzugsgebiet von 10 km² bis 100 km² sollten von 2010 bis 2012 bearbeitet werden.

7.2 Insgesamt 64 % der österreichischen Fließgewässer entsprachen nicht der Zielvorgabe der Wasserrahmenrichtlinie (Tabelle 1). In den vier überprüften Ländern lag dieser Anteil zwischen 47 % (Salzburg) und 69 % (Niederösterreich). Rund ein Drittel der gesamten Bewertungen war allerdings noch mit Unsicherheiten behaftet (Tabelle 2). Somit war noch eine relativ große Unsicherheit hinsichtlich einer endgültigen Bewertung des Zustandes und damit der notwendigen Maßnahmen in Bezug auf die zu sanierenden Strecken der Fließgewässer gegeben.

Nach Ansicht des RH erschweren Unsicherheiten in der Zustandsbewertung die Planung von Verbesserungsmaßnahmen sowohl in zeitlicher und technischer Hinsicht als auch bezüglich der notwendigen Ressourcen.

7.3 Laut Stellungnahme des BMLFUW erforderte die Zustandsbewertung der Fließgewässer ein umfangreiches biologisches Monitoring. Die Untersuchung aller österreichischen Fließgewässer sei vor der Erstellung des ersten NGP sowohl aus finanziellen als auch aus technischen Gründen nicht möglich gewesen. Sanierungsmaßnahmen seien im ersten NGP für die (größeren) Fließgewässer im prioritären Sanierungsraum vorgesehen worden. Der Schwerpunkt des Monitorings sei daher auf die größeren Gewässer gelegt worden, bei den kleineren Gewässern beruhe die Zustandsbewertung vorwiegend auf einer Umlegung der vorhandenen

Grundlagen und Ziele

Belastungen auf den Gewässerzustand. Das Monitoring der kleineren Gewässer werde in der zweiten Untersuchungsperiode (2010 bis 2012) weitergeführt und soll entsprechende Daten für die konkrete Maßnahmenplanung bei der Erstellung des zweiten NGP liefern.

Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich sei die Zustandsbewertung der Fließgewässer entsprechend der Wasserrahmenrichtlinie mit hohem Aufwand und damit hohen Kosten verbunden. Bei der Bewertung des Ist-Zustands würden daher die Ressourcen auf jene Gewässerabschnitte konzentriert, bei denen bis 2015 prioritär Maßnahmen zu setzen seien. In den übrigen Bereichen könnte bisher mit vereinfachten und damit kostengünstigeren Bewertungsmethoden das Auslangen gefunden werden. In Vorbereitung für den zweiten NGP würden in Niederösterreich derzeit systematische Datenverbesserungen durchgeführt. Es sei zu erwarten, dass damit der Anteil der mit „sehr hoher“ bzw. „hoher“ Sicherheit eingestuften Gewässerstrecken auf rd. 95 % angehoben werden könne.

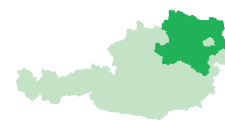
Das Land Steiermark wies darauf hin, dass eine Ausweisung der Zustände sämtlicher Gewässer mit hoher Sicherheit eine erhebliche Ausweitung der Messnetze zur Folge gehabt hätte. Aus zeitlichen, technischen wie auch finanziellen Gründen sei die Einrichtung der hierfür notwendigen Anzahl an Messstellen nicht möglich gewesen. Es sei daher in der ersten Phase in Abstimmung mit dem BMLFUW das Hauptaugenmerk auf die großen Gewässer (prioritäre Gewässer) gelegt worden. Dies sei unter dem Gesichtspunkt erfolgt, dass entsprechend der stufenweisen Zielzustandserreichung für diese Gewässer in der ersten Planungsperiode bis 2015 Maßnahmen umzusetzen seien.

Nationaler Gewässerbewirtschaftungsplan

Zeitliche Vorgaben des Nationalen Gewässerbewirtschaftungsplans

- 8.1** Der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft hat gem. § 55c WRG in Zusammenarbeit mit den wasserwirtschaftlichen Planungen der Länder alle sechs Jahre einen Nationalen Gewässerbewirtschaftungsplan (NGP) zu erstellen und zu veröffentlichen. Erstmals erfolgte dies mit dem NGP 2009 vom 30. März 2010¹⁵. Die Wasserrahmenrichtlinie und das WRG geben – wie in TZ 2 und 3 beschrieben – vor, dass der für Oberflächengewässer angestrebte Zielzustand bis spätestens 2015 zu erreichen ist. Eine Verlängerung der Frist bis 2021 bzw. 2027 ist zulässig, wenn die Erreichung des Zielzustandes in der Planungsperiode von 2009 bis 2015 aus wenigstens einem der nachfolgenden Gründe nicht möglich ist:

¹⁵ BGBl. II Nr. 103/2010



1. der Umfang der erforderlichen Verbesserungen dauert aus Gründen der technischen Durchführbarkeit länger als eine Planungsperiode;
2. die Verwirklichung der Verbesserungen würde unverhältnismäßig hohe Kosten verursachen;
3. die natürlichen Gegebenheiten lassen keine rechtzeitigen Verbesserungen zu.

In diesen Fällen dürfen sich – unter Einhaltung des Verschlechterungsverbots – die erforderlichen Maßnahmen zur Zielerreichung über mehrere Planungszyklen (bis spätestens 2027) erstrecken.

Laut Zustandserhebung (Tabelle 1) befanden sich nur 36 % (11.299 km) der österreichischen Fließgewässer im angestrebten Zielzustand; bei den restlichen 64 % (20.145 km) war Sanierungsbedarf gegeben. Da eine vollständige Sanierung bis 2015 aus Gründen der technischen Durchführbarkeit und aufgrund der hohen Kosten als nicht möglich erachtet wurde, nutzte das BMLFUW im NGP 2009 die Möglichkeit der Erstreckung der Fristen auf 2021 bzw. 2027.

Daraus ergaben sich folgende zeitliche Zielsetzungen für die Sanierung:

| Tabelle 3: Zeitplan für die Erreichung der Ziele der Wasserrahmenrichtlinie ¹ | | | | | | | | | | |
|--|------------------|------------|--------------|------------|--------------|------------|--------------|------------|---------------|------------|
| Sanierungszeitraum | Niederösterreich | | Salzburg | | Steiermark | | Tirol | | Österreich | |
| | in km | in % | in km | in % | in km | in % | in km | in % | in km | in % |
| bis 2015 | 180 | 3 | 150 | 15 | 24 | 1 | 308 | 14 | 1.257 | 6 |
| 2016 bis 2021 | 600 | 11 | 98 | 10 | 805 | 19 | 109 | 5 | 3.306 | 16 |
| 2022 bis 2027 | 4.847 | 86 | 776 | 76 | 3.331 | 80 | 1.719 | 80 | 15.582 | 77 |
| Summe | 5.627 | 100 | 1.024 | 100 | 4.160 | 100 | 2.136 | 100 | 20.145 | 100 |

¹ Rundungsdifferenzen möglich

8.2 Der RH stellte kritisch fest, dass die Erreichung der Ziele überwiegend in der letzten Periode vorgesehen war. Nach Ansicht des RH wäre jedoch aus den folgenden Gründen so rasch wie möglich mit der Umsetzung von Maßnahmen zur Zielerreichung zu beginnen:

- (1) Die rechtliche Durchsetzung von Sanierungsmaßnahmen lässt bei einem dazu erforderlichen Eingriff in bestehende wasserrechtliche Konsense die Ausnutzung des Instanzenzuges und damit zeitliche Verzögerungen erwarten. Zudem ist anzunehmen, dass die Anzahl der Verfahren, die in den kommenden Perioden durchzuführen sein wird, die Kapazitäten der zuständigen Behörden zumindest auslasten, wenn nicht übersteigen wird.
- (2) Die technische Umsetzung der Sanierungsmaßnahmen verkürzt die zur Verfügung stehende Zeit zusätzlich.
- (3) Bei der Sanierung des ökologischen Zustandes muss zudem berücksichtigt werden, dass Ökosysteme Zeit benötigen, um sich zu regenerieren, auch wenn die technischen Gegebenheiten dafür weitgehend vorhanden sind.
- (4) Um die Zielerreichung feststellen und an die EU übermitteln zu können, muss vorher ein Monitoringzyklus durchlaufen werden.

8.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei im NGP begründet worden, warum die Sanierungsmaßnahmen bis 2015 primär für große und größere Gewässer geplant worden seien. Des Weiteren sei im NGP für die überwiegende Zahl der Gewässer eine stufenweise Zielerreichung vorgesehen, weil die Zielerreichung bis 2015 technisch nicht durchführbar, mit unverhältnismäßig hohen Kosten verbunden und aufgrund der (langen) Reaktionszeit der Biozönose auch nicht möglich wäre. Die stufenweise Vorgehensweise ermögliche eine zielgerichtete Planung der erforderlichen Maßnahmen. Die spezifischen Kosten für Maßnahmen an den großen Fließgewässern seien deutlich höher als die spezifischen Kosten an den kleinen Gewässern. Der Anteil an den Gesamtkosten, der in der ersten Planungsperiode anfalle, sei daher deutlich größer als es der Anteil der Sanierungsgewässerabschnitte am gesamten Gewässernetz vermuten lasse. Zur raschen bzw. effizienten Umsetzung der Maßnahmen sei im NGP vorgeschlagen worden, die Sanierung über Sanierungsverordnungen des Landeshauptmanns auszulösen. Entwürfe der Sanierungsverordnungen seien derzeit in Begutachtung.*

Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich sei der Zeitplan für die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie unter Berücksichtigung der vorhandenen Fördermittel bei Bund und Land und des Zeitbedarfs für die rechtliche und bauliche Umsetzung, für die Regeneration der Ökosysteme und ein nachfolgendes Monitoring in gemeinsamer Abstimmung zwischen Bund und Ländern im NGP festgelegt worden.

Das Land Steiermark teilte mit, dass die Strategie der stufenweisen Zielzustandserreichung unter Berücksichtigung der Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie gemeinsam mit dem Bund umgesetzt worden sei. Bei der Ausarbeitung der stufenweisen Anpassungsschritte sei insbesondere auf die vorhandenen fachlichen Grundlagen sowie die planerischen und finanziellen Kapazitäten Rücksicht genommen worden. In vielen Fällen seien zur Abklärung von Maßnahmen noch Studien erforderlich. Gleichzeitig könne aber auch davon ausgegangen werden, dass durch Synergien mit Hochwasserschutzprojekten und bei Wiederverleihungen sehr oft Maßnahmen vorgezogen würden und daher der Sanierungsbedarf in der letzten Periode geringer ausfallen werde.

8.4 Der RH erwiderte dem BMLFUW sowie den Ländern Niederösterreich und Steiermark, dass die in den Stellungnahmen dargestellten Argumente und Begründungen (Zielerreichung bis 2015 technisch nicht durchführbar, hohe Kosten und lange Reaktionszeit der Biozönose) die Forderung des RH nach einem möglichst frühen Beginn der Sanierung unterstützten. Dadurch würde nicht nur ein längerer Zeitraum für allfällig notwendige Studien, Finanzierung und Durchführung der technisch erforderlichen Maßnahmen zur Verfügung stehen, sondern auch der Biozönose nach Abschluss der getroffenen Maßnahmen die entsprechende Zeit für die Regeneration zur Verfügung stehen. Auch die für die Bewertung der Wirksamkeit der getroffenen Maßnahmen notwendige Zeit für Monitoring wäre so leichter zu gewährleisten.

Prioritärer
Sanierungsraum

9.1 Die ökologische Funktionsfähigkeit von Fließgewässern ist durch zahlreiche menschliche Eingriffe, insbesondere zum Schutz vor Hochwässern und zur Nutzung der Wasserkraft, in vielen Bereichen beeinträchtigt. Die wesentlichen Belastungstypen sind Wasserentnahmen ohne ökologisch ausreichende Restwasserabgabe (Restwasser), starke Abfluss- bzw. Pegelschwankungen im Rahmen der Spitzenstromproduktion (Schwall-Sunk), Eingriffe in die strukturelle Ausprägung von Gewässern, z.B. in Zusammenhang mit Gewässerregulierungen, Uferverbauungen, Sohlverbauungen (morphologische Veränderungen) sowie Querbauwerke (Sohlrampen, Wehre, Staumauern), die die natürliche Durchgängigkeit unterbrechen.

Laut NGP soll der hydromorphologische Zustand bis 2015 vor allem in jenen großen und größeren Gewässern verbessert werden, die den Lebensraum der weit- und mittelstreckenwandernden Fischarten (Leitarten: Nase, Barbe und Huchen) darstellen (= prioritärer Sanierungsraum). Der nationalen Qualifikation als prioritärer Sanierungsraum lag die Überlegung zugrunde, dass Maßnahmen in diesem Bereich den österreichweit größtmöglichen Nutzen und durch positive Aus-

wirkung auch auf Zubringerflüsse einen natürlichen Multiplikatoreffekt bringen würden.

Der im NGP als prioritär ausgewiesene Sanierungsraum stellt mit einer Gesamtlänge von 4.671 km rd. 15 % des Berichtsgewässernetzes¹⁶ dar. Auch für den prioritären Sanierungsraum war allerdings letztlich eine vollständige Sanierung für die erste Periode bis 2015 nicht vorgesehen.

Die folgende Tabelle zeigt den Zeitplan für die Zielerreichung im prioritären Sanierungsraum:

Tabelle 4: Prioritärer Sanierungsraum: Zustand/Potenzial und Zeitplan für die Zielerreichung¹

| | Nieder- österreich | | Salzburg | | Steiermark | | Tirol | | Österreich | |
|-----------------------------|-----------------------|------|----------|------|------------|------|------------------|------|------------|------|
| | in km | in % | in km | in % | in km | in % | in km | in % | in km | in % |
| ≥ gut | 223 | 19 | 25 | 12 | 234 | 30 | 159 ² | 31 | 941 | 20 |
| ≤ mäßig | 969 | 81 | 176 | 88 | 539 | 70 | 359 | 69 | 3.730 | 80 |
| davon Sanierung bis 2015 | 88 | 7 | 116 | 57 | 18 | 2 | 247 | 48 | 682 | 15 |
| 2016 bis 2021 | 608 | 51 | 56 | 28 | 521 | 67 | 109 | 21 | 2.349 | 50 |
| 2022 bis 2027 | 273 | 23 | 5 | 3 | 0 | 0 | 3 | 1 | 699 | 15 |

¹ Rundungsdifferenzen möglich

² Enthält rd. 6 km erheblich veränderte Wasserkörper in gutem ökologischem Potenzial.

Ein Fünftel dieses Lebensraums wies 2009 einen zumindest guten Zustand bzw. gutes Potenzial auf und war daher nicht sanierungsbedürftig.

9.2 Der RH hielt kritisch fest, dass entgegen der grundsätzlichen Zielsetzung der Wasserrahmenrichtlinie bis 2015 nur 15 % der österreichischen Fließgewässer im prioritären Sanierungsraum den Zielzustand erreichen sollen, 50 % erst in der Periode bis 2021 sowie österreichweit 15 % und in Niederösterreich 23 % erst in der letzten Periode (bis 2027).

¹⁶ Die Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie betreffen Fließgewässer mit zumindest 10 km² großen Einzugsgebieten. Der NGP weist für Österreich 7.335 Oberflächenwasserkörper mit einer Länge von 31.466 km aus.



9.3 Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich sei der im NGP festgelegte Zeitplan durch die verfügbaren Ressourcen und Fördermittel, die rechtliche und technische Machbarkeit und eine auf naturwissenschaftlichen Überlegungen aufbauende, stufenweise Vorgehensweise begründbar. Durch die Ausnützung des von der EU eingeräumten zeitlichen Handlungsspielraums sei es möglich, die Erfahrungen der ersten Umsetzungsperiode bis 2015 bei der Planung der nachfolgenden Sanierungsschritte zu berücksichtigen, um die vorhandenen Ressourcen möglichst zielgerichtet einzusetzen. Weiters sei auch schon in den ersten beiden Sanierungsperioden die Erreichung wesentlicher Teilziele vorgesehen.

Das Land Steiermark hielt fest, dass gemäß dem NGP, der auch von der EU-Kommission geprüft und für in Ordnung befunden worden sei, für die prioritären Gewässer die Zielzustandserreichung (guter Zustand, gutes ökologisches Potenzial) mit Ende der zweiten Periode 2021 festgelegt sei. Die Steiermark komme diesen Vorgaben nach und habe für sämtliche prioritären Fließgewässer einen stufenweisen Maßnahmenplan erstellt, der die Erreichung des Zielzustandes bis 2021 gewährleisten soll.

9.4 Der RH teilte die Ansicht des Landes Niederösterreich, dass durch die Berücksichtigung gemachter Erfahrungen die vorhandenen Ressourcen in den Folgeperioden zielgerichtet einsetzbar sind. Nach Ansicht des RH verlangt aber gerade dies eine rasche Umsetzung von Maßnahmen speziell in der Anfangsphase, um auf einen möglichst großen Erfahrungsschatz in Zukunft zurückgreifen zu können.

Dem Land Steiermark gegenüber wies der RH darauf hin, dass der NGP zwar der EU-Kommission vorgelegt, aber von dieser noch nicht genehmigt wurde.

Erheblich veränderte
Wasserkörper

10.1 (1) Die Wasserrahmenrichtlinie definierte Gewässerabschnitte, die für Nutzungen durch den Menschen stark beeinträchtigt wurden, als erheblich veränderte Wasserkörper. Bei ihnen gelten abgeminderte Zielsetzungen, da die Herstellung des guten Zustandes signifikant negative Auswirkungen auf die jeweilige Nutzung hätte¹⁷: Wenn die mit der Nutzung angestrebten Ziele nicht durch andere Optionen erreicht werden können, ist das Gewässer als erheblich veränderter Wasserkörper einzustufen und es ist nicht der gute Zustand, sondern das gute ökologische Potenzial anzustreben. Dieses leitet sich vom maximalen ökologischen Potenzial ab. Das maximale ökologische Potenzial liegt

¹⁷ bspw. Schifffahrt, Tourismus, Trinkwasserversorgung, Wasserkraftnutzung, Be- oder Entwässerung von landwirtschaftlichen Flächen, Hochwasserschutz

vor, wenn die biologischen Elemente dem am ehesten vergleichbaren Gewässertyp entsprechen und alle die Wassernutzungen nicht gefährdenden technisch möglichen Maßnahmen zur Zustandsverbesserung getroffen wurden.

Das BMLFUW stellte einen Leitfaden¹⁸ zur Verfügung, anhand dessen die Bestimmung des guten ökologischen Potenzials im Einzelfall erfolgen konnte.

(2) Der Anteil der erheblich veränderten Wasserkörper lag in den überprüften Ländern zwischen 17 % (Niederösterreich) und 56 % (Tirol) des prioritären Sanierungsraums. In allen überprüften Bundesländern war neben den Nutzungen Infrastruktur und Hochwasserschutz die Energiegewinnung, zum Teil als Spitzenstromerzeugung, jene Wassernutzung, die hauptsächlich zur Qualifikation „erheblich veränderter Wasserkörper“ führte.

Tabelle 5: Erheblich veränderte Wasserkörper

| | Länge | Anteil am prioritären Sanierungsraum |
|------------------|--------------|---|
| | in km | in % |
| Niederösterreich | 203 | 17 |
| Salzburg | 79 | 39 |
| Steiermark | 354 | 46 |
| Tirol | 289 | 56 |
| Österreich | 1.719 | 37 |

Von den überprüften Ländern legte nur die Steiermark die für das gute ökologische Potenzial der erheblich veränderten Wasserkörper notwendigen Maßnahmen schriftlich fest. In den anderen Ländern waren derartige Festlegungen ausständig.

10.2 Der RH empfahl den Ländern Niederösterreich, Salzburg und Tirol, für die als erheblich veränderte Wasserkörper ausgewiesenen Gewässerstrecken im prioritären Sanierungsraum die zur Erreichung des guten ökologischen Potenzials auf Basis des Leitfadens notwendigen Maßnahmen umgehend zu definieren, um Planungsgrundlagen für die Sanierung zu schaffen. Dies ist sowohl für die Ermittlung der Kosten

¹⁸ Leitfaden zur Bewertung erheblich veränderter Gewässer – Biologische Definition des guten ökologischen Potenzials. BMLFUW, April 2009

und des damit zusammenhängenden Finanzierungsbedarfs als auch für die zeitgerechte Zielerreichung in den kommenden Planungsperioden erforderlich.

- 10.3** *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich sei im prioritären Sanierungsraum bis 2015 das Gewässerkontinuum unabhängig von der Einstufung als erheblich veränderter Wasserkörper in jedem Fall notwendig. Eine Definition der darüber hinausgehenden Maßnahmen, welche zur Erreichung des guten ökologischen Potenzials in den nachfolgenden Sanierungsperioden notwendig sein würden, könne erst auf Basis von detaillierten Untersuchungen jeder einzelnen Gewässerstrecke erfolgen, wobei die Effekte der bis 2015 umzusetzenden Sanierungsmaßnahmen zu berücksichtigen seien. Für die Festlegung von Sanierungsmaßnahmen bei den erheblich veränderten Wasserkörpern sollte nach bundesweit einheitlichen Grundsätzen vorgegangen werden. Ein entsprechender Leitfaden des BMLFUW liege derzeit erst als Entwurf vor.*

Das Land Salzburg teilte mit, dass im prioritären Sanierungsraum für die erheblich veränderten Wasserkörper die notwendigen Maßnahmen zur Erreichung des guten ökologischen Potenzials bereits definiert worden seien. Die betroffenen Wasserkörper der Oberalm, des Hollersbaches und der Mur würden aufgrund der gesetzten Maßnahmen bereits das gute ökologische Potenzial erreichen. Für die betroffenen Wasserkörper der Salzach seien Aktivitäten eingeleitet worden, die das gute Potenzial herstellen könnten: So werde derzeit die Sohlstufe Lehen durch die Errichtung des Kraftwerks fischpassierbar gemacht und seien der Fischaufstieg beim Kraftwerk Sohlstufe Hallein errichtet und der Fischaufstieg beim Kraftwerk Urstein in Betrieb genommen worden. Weiters würden Strukturierungsmaßnahmen in den Unterwasserbereichen der Kraftwerkskette Mittlere Salzach durchgeführt. Der betroffene Gewässerabschnitt der Saalach sei aufgrund der Grenzgewässerstrecke mit Bayern abzustimmen und zu koordinieren.

Laut Stellungnahme der Tiroler Landesregierung sei im Zuge der Erstellung des Sanierungsprogramms bis 2015 für alle wesentlich veränderten Wasserkörper im prioritären Sanierungsraum nach den Vorgaben des Leitfadens zur Bewertung erheblich veränderter Gewässer eine biologische Definition des guten ökologischen Potenzials mit Maßnahmen festgelegt worden. Die meisten vorgesehenen Maßnahmen seien bereits umgesetzt bzw. in einer Umsetzungsphase. Für die noch zu planenden Maßnahmen werde bis Mitte 2012 eine grobe Kostenschätzung vorliegen.

- 11.1** (1) Restwasser ist jene Wasserführung, die nach einer Ausleitung zu einem Wasserkraftwerk im Gewässerbett verbleibt. Zur Erreichung des guten Zustandes ist eine Mindestwasserführung notwendig. Vor allem bei älteren Wasserkraftwerken wurde oft keine oder eine nur unzureichende Restwasserabgabe vorgeschrieben.

Tabelle 6: Restwasserstrecken¹ im prioritären Sanierungsraum

| | Länge | Anteil am prioritären Sanierungsraum |
|------------------|--------------|---|
| | in km | in % |
| Niederösterreich | 239 | 20 |
| Salzburg | 42 | 21 |
| Steiermark | 83 | 11 |
| Tirol | 95 | 18 |
| Österreich | 694 | 15 |

¹ Fließgewässerstrecke mit reduzierter Wasserführung durch Wasserentnahme

(2) Im prioritären Sanierungsraum soll laut NGP in einer ersten Stufe bis 2015 eine für die Fischdurchgängigkeit ausreichende Wassermenge¹⁹ und in einer zweiten Stufe bis 2021 die für die Erreichung des guten Zustandes erforderliche Wassermenge²⁰ gewährleistet werden.

(3) Durch die Anpassung der Restwassermenge erwachsen der Energiewirtschaft in erster Linie Verluste durch das verminderte Wasserdarbot für die Energieerzeugung. Eine Studie²¹ schätzte die Verluste je nach Ausmaß der verpflichtenden Wasserabgabe auf 2 % bis 7 % des gesamten österreichischen Regelarbeitsvermögens (41.000 GWh) und erwartete bei Kleinwasserkraftanlagen höhere Verluste als bei Kraftwerken mit einer Engpassleistung > 10 MW.

¹⁹ definiert durch Mindestwassertiefen und Mindestfließgeschwindigkeiten

²⁰ definiert durch Erreichen der biologischen Qualitätskomponenten der Qualitätszielverordnung Ökologie Oberflächengewässer

²¹ Stigler et al (2005): Energiewirtschaftliche und Ökonomische Bewertung potenzieller Auswirkungen der Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie auf die Wasserkraft

11.2 Unzureichendes Restwasser war eine relevante hydromorphologische Belastungsgröße im prioritären Sanierungsraum. Die Energieerzeugungsverluste durch die Anpassung der Restwassermengen und damit die Kosten für die Maßnahme waren in hohem Maße anlagenspezifisch und damit nach Ansicht des RH als generelle Begründung für eine zeitliche Erstreckung der Zielerreichung nicht ausreichend. Auch wies der RH auf den zusätzlichen Verwaltungsaufwand durch eine zweistufige Anpassung hin, die bspw. mehrere wasserrechtliche Verfahren notwendig macht.

11.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW werde in der ersten Planungsperiode bis 2015 soviel Restwasser abgegeben, dass die Fischpassierbarkeit gewährleistet sei. Damit sei auch ein enger Konnex zur Forderung nach Herstellung der Durchgängigkeit bei Querbauwerken bis 2015 gegeben. Erst in der zweiten Phase sei bei Bedarf eine zusätzliche Restwassermenge abzugeben, wenn dies für die Erreichung des guten Zustands nötig sei. Die Evaluierung der Wirkung der Maßnahme nach Umsetzung des ersten Schrittes der Restwassersanierung unterstütze jedenfalls eine genaue Festlegung der letztlich erforderlichen Restwassermenge. Diese Vorgehensweise trage auch dazu bei, dass Gewässerökologie und Energieerzeugung optimal abgestimmt würden.*

Das Land Niederösterreich teilte mit, dass die schrittweise Anpassung der Restwasserabgaben im NGP festgelegt sei. Die für die zweiten Phase bei Bedarf notwendige zusätzliche Restwassermenge könne erst aus einem Gesamtkonzept abgeleitet werden, das die Gewässerstruktur ebenso berücksichtige wie die Effekte aus der ersten Anpassungsphase. Nur durch die schrittweise Annäherung an den Zielzustand könne gewährleistet werden, dass Gewässerökologie und Energieerzeugung optimal abgestimmt würden und im Rahmen der Verpflichtung zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen (§§ 21a, 33d WRG 1959) keine überschießende Umsetzung erfolge.

11.4 Der RH entgegnete dem BMLFUW und dem Land Niederösterreich, dass durch eine generelle zweistufige Anpassung nicht nur zusätzliche Kosten für eine weitere technische Anpassung anfallen werden, sondern auch die der Biozönose für die Regeneration bzw. Anpassung an die neuen Verhältnisse zur Verfügung stehende Zeit verkürzt wird. Technische Schwierigkeiten und hohe Kosten mögen zwar im Einzelfall eine zweistufige Anpassung erfordern, sind aber nach Ansicht des RH kein Argument für eine generelle Fristerstreckung.

Restwassermenge

- 12.1** Die Qualitätszielverordnung Ökologie Oberflächengewässer definierte Richtwerte für die erforderliche Restwasserabgabe bei Ausleitungen. Die erforderliche Wasserführung setzte sich dabei aus einer Mindestwasserführung und einer dynamischen Wasserführung zusammen. Die Mindestwasserführung orientierte sich an den hydrologischen Daten der Gewässerstrecke. Die dynamische Wasserführung sollte die natürlichen Abflussschwankungen im Verlauf eines Jahres (Regen, Schneeschmelze) abbilden. Die Erläuterungen zur Verordnung nannten als Richtwert für eine Dynamisierung die Abgabe von 20 % der aktuellen Wasserführung des Fließgewässers.

Experten wiesen darauf hin, dass mit der Mindestwasserführung die für die Durchgängigkeit erforderlichen Mindesttiefen und Mindestfließgeschwindigkeiten nicht in jedem Fall erreicht werden konnten.²² Demnach führte die dynamische Wasserführung nur an rd. 180 Tagen im Jahr zu einer über die Mindestwasserführung hinausgehenden Restwassermenge. Das wurde, laut Studie, für eine Dynamisierung des Abflusses als zu wenig erachtet.

- 12.2** Nach den Ergebnissen der Studie konnten mit den in der Qualitätszielverordnung Ökologie Oberflächengewässer festgelegten Werten die für einen guten hydromorphologischen Zustand erforderlichen Mindesttiefen und Mindestfließgeschwindigkeiten nicht durchgehend erreicht werden. Der RH empfahl dem BMLFUW, bisher durchgeführte Verfahren und umgesetzte Maßnahmen zur Restwasserführung zu evaluieren, weitere Untersuchungen zur ökologischen Mindestwasserführung anzustellen und die Richtwerte der Qualitätszielverordnung Ökologie Oberflächengewässer bei Bedarf anzupassen.
- 12.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW berücksichtige die Qualitätszielverordnung Ökologie Oberflächengewässer die Einhaltung von Mindesttiefen und -fließgeschwindigkeiten und ermögliche daher mit hoher Sicherheit die Erreichung des guten ökologischen Zustands. Ein in Anlage G der Verordnung enthaltener Zusatz, der derzeit die Durchgängigkeit nicht für alle Gewässer mit hoher Sicherheit gewährleiste, solle in Kürze im Erlassweg klargestellt werden. Das BMLFUW werde weitere Untersuchungen/Evaluierungen zum Zusammenhang zwischen Restwassermenge und biologischem Zustand durchführen.*

²² Kofler H. et al.: Restwasser – Konterkariert die neue Qualitätszielverordnung die Zielsetzung der EU-Wasserrahmen-RL, Recht der Umwelt, Heft 6/2010, 60 bis 69.

Kontrolle der Restwassermenge

13.1 (1) Neben der bescheidmäßigen Festlegung ausreichender Restwassermengen war die Kontrolle des konsensgemäßen Betriebs der Wasserkraftanlagen in Hinblick auf die Einhaltung der vorgeschriebenen Restwassermengen notwendig.

(2) In Salzburg führte die Gewässeraufsicht im Rahmen der Gewässerzustandsaufsicht regelmäßig Überprüfungen der Restwassermenge durch:

Tabelle 7: Überprüfungen der Restwasserabgabe in Salzburg

| Jahr | Anzahl überprüfter Anlagen | Restwasser unzureichend |
|------|----------------------------|-------------------------|
| 2005 | 1 | 1 |
| 2006 | 23 | 7 |
| 2007 | 10 | 8 |
| 2008 | 4 | 1 |
| 2009 | 29 | 14 |
| 2010 | 52 | 21 |

(3) In der Steiermark beauftragte die Umweltschutzbehörde Steiermark seit dem Jahr 2000 wiederholt stichprobenartige Überprüfungen der Wasserabgabe bei Kleinwasserkraftwerken. Bei einer unzureichenden Wasserabgabe wurde die Überprüfung wiederholt. Jeweils mehr als ein Viertel der Kraftwerksbetreiber hatte auch bei der zweiten Überprüfung die vorgeschriebene Restwasserabgabe noch nicht eingehalten.

Die Ergebnisse wurden an die Behörde weitergeleitet.

Tabelle 8: Überprüfungen der Restwasserabgabe in Kleinwasserkraftwerken im Auftrag der Steiermärkischen Umweltschutzbehörde

| Jahr | Anzahl überprüfter Anlagen | Restwasser unzureichend | |
|------|----------------------------|-------------------------|----------------|
| | | 1. Überprüfung | 2. Überprüfung |
| 2005 | 3 | 2 | 1 |
| 2006 | 30 | 10 | 8 |
| 2009 | 24 | 18 | 9 |

Neben diesen Überprüfungen der Restwasserabgabe durch die Umweltschutzanwaltschaft Steiermark führte seit dem Jahr 2010 auch die Gewässeraufsicht des Landes Steiermark ein Schwerpunktprogramm zur Kontrolle der Restwasservorschreibungen durch.

(4) Auch in Tirol wurden bei stichprobenmäßigen behördlichen Überprüfungen von Kleinwasserkraftwerken Mängel hinsichtlich der Wasserabgabe festgestellt. Entsprechende Strafverfahren wurden durchgeführt.

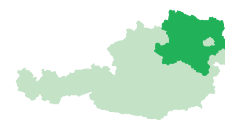
(5) Beim Land Niederösterreich lagen keine Aufzeichnungen über behördliche Überprüfungen vor.

13.2 Die bisherigen Erfahrungen zeigten nach Ansicht des RH, dass der behördlichen Überprüfung des Betriebs der Wasserkraftanlagen im Zusammenhang mit der Restwasserproblematik eine bedeutende Rolle zukam. Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, geeignete Maßnahmen zur behördlichen Kontrolle der Restwasserabgaben zu treffen, da durch Überprüfungen die Einhaltung der notwendigen Restwasserabgabe sichergestellt wird.

13.3 *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich sei der Betrieb von Wasserkraftanlagen auch in der Vergangenheit von der Gewässeraufsicht im Anlassfall kontrolliert, darüber seien aber keine Statistiken geführt worden. Niederösterreich habe die Aufgaben und Tätigkeiten der Gewässeraufsicht evaluiert und daraus ableitend den Kontrollen von Wasserkraftanlagen zukünftig eine höhere Priorität zugeordnet. Die Kontrollen der Gewässeraufsicht bei Restwasserabgaben würden zukünftig verstärkt werden.*

Laut Stellungnahme des Landes Steiermark sei das Kontrollprogramm Restwasservorschreibungen auch im Jahr 2011 fortgesetzt worden. Die Durchführung von Restwasserkontrollen sei auch zukünftig vorgesehen, eine wesentliche Ausweitung der Kontrollmaßnahmen im Sinne von flächendeckender Überwachung sei aber aufgrund der Anzahl der bestehenden Anlagen sowie der gegebenen personellen und finanziellen Ressourcen nicht denkbar.

13.4 Angesichts der Feststellung, dass nach einer Überprüfung durch die Umweltschutzanwaltschaft Steiermark mehr als ein Viertel der Kraftwerksbetreiber auch bei der zweiten Überprüfung die vorgeschriebene Restwasserabgabe noch nicht eingehalten hatte, wies der RH darauf hin, dass im Kontrollverfahren festgestellten Unzulänglichkeiten mit Nachdruck nachzugehen wäre.



Durchgängigkeit und Morphologie

14.1 (1) Die Durchgängigkeit und die Morphologie (Struktur) des Gewässers sind für die Schaffung und Erreichbarkeit der Laich-, Ruhe- und Fressplätze für Fische, aber auch für sedimentbewohnende Kleintiere wesentlich. Querbauwerke wie Sohlrampen, Wehre und Staumauern unterbrechen die Durchgängigkeit.

| | Niederösterreich | Salzburg | Steiermark | Tirol |
|---|-------------------------|-----------------|-------------------|--------------|
| Gesamtanzahl | 274 ¹ | 25 | 106 | 41 |
| <i>davon Wehre für energetische Nutzung</i> | 106 | 9 | 67 | 5 |

¹ Querbauwerke des Landeskonzepts (ohne Donau und Abschnitte des Purzelkamps)

Um die Durchgängigkeit und die Gewässerstrukturen in Fließgewässern zu verbessern, legte der NGP für die erste Periode (2009 bis 2015) eine Kombination von Maßnahmen als prioritär fest, die im Wesentlichen aus zwei Schwerpunkten besteht:

- Die Herstellung der Durchgängigkeit im prioritären Sanierungsraum soll an jenen Gewässerabschnitten erfolgen, an denen die Maßnahmen den größten Nutzen bringen.
- Lokale bzw. regionale Verbesserungen der Gewässerstruktur sollen neuen Lebensraum für die aquatische Biozönose schaffen. Der Fokus der Maßnahmen liegt auf Strukturierungen im Gewässerbett mit lokalen Aufweitungen.

Diese gut strukturierten Gewässerabschnitte sollen dann als „Trittsteine“ wirken, die aufgrund der (wieder)hergestellten Durchgängigkeit in angrenzende Gewässerabschnitte ausstrahlen können. Diese Maßnahmenkombination wurde im NGP als die kosteneffizienteste eingestuft.

(2) Um die Durchgängigkeit wiederherzustellen, können Umgehungsgerinne und technische Fischaufstiegs- und Fischabstiegshilfen errichtet werden. Umfangreiche Untersuchungen an bestehenden Fischaufstiegshilfen zeigten, dass die Wahl des Typs und die konstruktive Ausgestaltung entscheidend für die Funktionsfähigkeit waren. Obwohl die wissenschaftlichen Grundlagen dazu vorhanden waren, existierte noch keine technische Richtlinie für die Errichtung von Fischaufstiegshilfen. Für die Förderung des Fischabstiegs waren die ökologischen Grundlagen und die technischen Möglichkeiten noch weitgehend unerforscht.

- 14.2 Um die Errichtung funktionsfähiger Fischaufstiegshilfen zur Verbesserung der Durchgängigkeit in Fließgewässern zu gewährleisten, empfahl der RH dem BMLFUW die Zusammenfassung des vorhandenen Grundlagenwissens und die Veröffentlichung einer technischen Richtlinie. Weiters empfahl er dem BMLFUW, zur Förderung des Fischabstiegs die ökologischen Grundlagen zu untersuchen und die technischen Voraussetzungen zu erarbeiten, um die Durchgängigkeit in Fließgewässern in beide Richtungen herstellen zu können.
- 14.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei ein Leitfaden „Fischaufstiegsanlagen“ in Ausarbeitung. In einem ersten Schritt sei ein wissenschaftlicher Grundlagenbericht beauftragt worden, der zwischenzeitlich vorliege. In Bezug auf den Fischabstieg sei im NGP festgelegt worden, dass weitere Studien durchgeführt werden sollten, um einerseits das Wissen um die Auswirkungen der Kontinuumsunterbrechungen (abwärts) auf die Biologie besser zu erfassen und andererseits das Know-how über Wirkung und Kosten von Fischabstiegsanlagen zu verbessern.*

Schwall und Sunk

- 15.1 (1) Zur Erzeugung von Spitzenstrom und zur Bereitstellung von Reserveleistung werden zu Zeiten mit erhöhtem Strombedarf Speicherkraftwerke und schwellbetriebsfähige Laufkraftwerke in Betrieb genommen. Durch den diskontinuierlichen Betrieb kommt es im Unterlauf der Kraftwerke zu kurzfristigen Änderungen in der Wasserführung. Diese als Schwall und Sunk (Maximum und Minimum der Wasserführung) bezeichneten Abflussänderungen beeinträchtigen den Lebensraum der aquatischen Biozönose. Die Auswirkungen der Abflussänderungen können durch bauliche Maßnahmen wie bspw. Zwischenspeicherbecken oder durch betriebliche Umstellungen – eine Reduktion des Unterschieds zwischen maximalem und minimalem Abfluss – reduziert werden. Als Richtwert für einen guten hydromorphologischen Zustand nannte die Qualitätszielverordnung Ökologie Oberflächengewässer ein Verhältnis Schwall:Sunk von 3:1.

Tabelle 10: Durch Schwall und Sunk beeinflusste Strecken im prioritären Sanierungsraum

| | Länge | Anteil am prioritären Sanierungsraum |
|------------------|--------------|---|
| | in km | in % |
| Niederösterreich | 26 | 2 |
| Salzburg | 131 | 65 |
| Steiermark | 48 | 6 |
| Tirol | 263 | 51 |
| Österreich | 723 | 16 |



(2) Der NGP sah in der ersten Planungsphase keine Maßnahmen zur Reduktion der Auswirkungen von Schwall und Sunk vor. Diese sollten auch im prioritären Sanierungsraum erst in der zweiten und dritten Planungsperiode umgesetzt werden. Davor wären laut NGP Forschungsarbeiten zu Möglichkeiten der Schwallreduktion und zur Kosteneffizienz möglicher Maßnahmen erforderlich.

15.2 Der RH anerkannte den wirtschaftlichen Wert der österreichischen Spitzenstromerzeugung und deren energiepolitische Bedeutung²³. Unter Hinweis auf die Relevanz der Belastungen durch Schwall und Sunk auch im prioritären Sanierungsraum empfahl er dem BMLFUW, ehe baldigst Entscheidungsgrundlagen zur Reduktion der Auswirkungen der Abflussänderungen zu erarbeiten.

15.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW werde derzeit in Kooperation mit einem Unternehmen der Energiewirtschaft und gefördert durch Mittel des Umweltförderungsgesetzes das Forschungsprojekt „Schwallproblematik an Österreichs Fließgewässern“ durchgeführt. Die Ergebnisse sowie die Zusammenschau mit Ergebnissen aus anderen, auf nationaler oder internationaler Ebene laufenden Schwallprojekten sollten der Erarbeitung eines Instruments zur Entwicklung möglicher Verbesserungsmaßnahmen dienen.*

Umsetzung und Maßnahmen in den Ländern

16.1 (1) Der prioritäre Sanierungsraum in den überprüften Ländern umfasste meist Fließgewässer mit Einzugsgebieten > 500 km².

(2) Von den im NGP ausgewiesenen prioritären Wasserkörpern fielen 25 % in die Zuständigkeit Niederösterreichs. Der prioritäre Sanierungsraum hatte einen Anteil von rd. 15 % an den niederösterreichischen Fließgewässern²⁴. Darin enthalten waren allerdings auch zahlreiche kleinere, für das Vorkommen der weit- und mittelstreckenwandernden Fischarten Nase, Barbe und Huchen bedeutende Gewässer. Auch Wasserkörper, die aufgrund der geringen Belastung oder bereits erfolgter Sanierungsmaßnahmen nur geringe Sanierungskosten aufwiesen („easy wins“), wurden in die NGP-Liste der prioritär zu sanierenden Wasserkörper aufgenommen.

²³ auch als Ausgleichsenergie für andere erneuerbare Energieträger (Wind, Sonne)

²⁴ Einzugsgebiet größer als 10 km²

Umsetzung und Maßnahmen in den Ländern

| Tabelle 11: Prioritärer Sanierungsraum laut NGP in Niederösterreich | | | | |
|--|----------------|----------------------------|----------------|--------------|
| Fluss | Länge | Zustand | | |
| | | erheblich verändert | ≤ mäßig | ≥ gut |
| | | in km ¹ | | |
| Donau | 210,7 | 87,3 | 32,5 | 90,9 |
| Thaya | 124,7 | 92,9 | 31,8 | – |
| Kamp | 124,4 | – | 102,2 | 22,2 |
| Ybbs | 95,1 | 12,6 | 82,5 | – |
| March/Weidenbach (Unterlauf) | 77,0 | – | 77,0 | – |
| Leitha | 55,5 | – | 55,5 | – |
| Zwettl | 52,2 | – | 32,9 | 19,3 |
| Pielach/Loosdorfer Mühlbach | 45,0 | – | 18,2 | 26,8 |
| Purzelkamp | 41,2 | 5,2 | 16,2 | 19,8 |
| Zaya | 39,6 | – | 39,6 | – |
| Traisen | 33,7 | – | 33,7 | – |
| Melk (Melker Donauarm) | 31,2 | – | 31,2 | – |
| Fischa | 29,7 | – | 29,7 | – |
| Erlauf | 29,2 | – | 29,2 | – |
| Kleiner Kamp | 25,3 | – | 8,5 | 16,8 |
| Große Tulln | 23,1 | 5,0 | 18,1 | – |
| Url | 20,2 | – | 20,2 | – |
| Perschling | 19,6 | – | 19,6 | – |
| Weidenbach (March, bei Zwerndorf) | 19,5 | – | 19,5 | – |
| Mährische Thaya | 17,8 | – | – | 17,8 |
| Krems (Donau) | 17,0 | – | 17,0 | – |
| Kruppenwasser | 11,8 | – | 11,8 | – |
| Mank | 10,5 | – | 10,5 | – |
| Schwechat | 9,2 | – | – | 9,2 |
| Mitterbach (Schwechat) | 8,8 | – | 8,8 | – |
| Weitenbach (Donau) | 8,1 | – | 8,1 | – |
| Lainsitz | 8,0 | – | 8,0 | – |
| Alte Naufahrt | 3,2 | – | 3,2 | – |
| Summe | 1.191,3 | 202,9 | 765,5 | 222,9 |

¹ Rundungsdifferenzen möglich

In Niederösterreich lag mit dem zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie erstellten Landeskonzept²⁵ eine detaillierte Unterlage vor, die für den prioritären Sanierungsraum (im Landeskonzept als „Zielgebiet 1“ bezeichnet)²⁶ den hydromorphologischen Sanierungsbedarf dokumentierte. Dieses Landeskonzept war in die Abschnitte Kontinuum (Durchgängigkeit), Restwasser und Morphologie gegliedert, wies die erforderlichen Sanierungsmaßnahmen aus und listete auch die voraussichtlichen Kosten der erforderlichen Sanierungsmaßnahmen auf.

Die Kosten für die Wiederherstellung der Durchgängigkeit im Zielgebiet 1 wurden auf rd. 25 Mill. EUR, jene der im Landeskonzept ausgesparten niederösterreichischen Donau auf rd. 5 Mill. EUR geschätzt.

Die Erreichung des Zielzustandes im Zielgebiet 1 (geplant für 2021) erforderte zusätzliche Maßnahmen zur Verbesserung der Morphologie.

Insgesamt wären rd. 260 km Fließgewässer mit geschätzten Kosten von rd. 113 Mill. EUR zu sanieren. Niederösterreich plante die Erlassung einer Sanierungsverordnung nach § 33d WRG, die den Konsensinhaber zur Anpassung an den Stand der Technik verpflichtet.

(3) Von den im NGP ausgewiesenen prioritären Wasserkörpern fielen 4 % in die Zuständigkeit Salzburgs. Der prioritäre Sanierungsraum hatte einen Anteil von rd. 9 % an den Salzburger Fließgewässern.

²⁵ Landeskonzept–Prioritäten Umsetzung Wasserrahmenrichtlinie in Niederösterreich, Juni 2009

²⁶ Zu den im Landeskonzept nicht behandelten Wasserkörpern zählen die Donau und zwei Wasserkörper des Purzelkamp.

In Salzburg umfasste der prioritäre Sanierungsraum folgende Gewässer:

Tabelle 12: Prioritärer Sanierungsraum laut NGP in Salzburg

| Fluss | Länge | Zustand | | |
|---------------|--------------|---------------------|-------------|-------------|
| | | erheblich verändert | ≤ mäßig | ≥ gut |
| | | in km ¹ | | |
| Salzach | 128,7 | 61,8 | 66,9 | – |
| Saalach | 23,6 | 11,9 | – | 11,7 |
| Oichten | 17,6 | – | 11,0 | 6,6 |
| Fischach | 16,1 | – | 12,0 | 4,1 |
| Mur | 7,5 | – | 5,1 | 2,4 |
| Koenigseeache | 4,9 | 4,9 | – | – |
| Lammer | 2,5 | – | 2,5 | – |
| Summe | 200,8 | 78,5 | 97,6 | 24,7 |

¹ Rundungsdifferenzen möglich

Die in Salzburg verfolgten Sanierungsziele betrafen vorrangig die Salzach. Die Bestrebungen konzentrierten sich auf drei Schwerpunkte: Herstellung der Durchgängigkeit von Querbauwerken, Initialmaßnahmen zur Förderung der dynamischen Eigenentwicklung der Flusslandschaft und Ökologisierung der Mündungsbereiche. Eine Gesamtkostenschätzung lag nicht vor.

Bei der Maßnahmenumsetzung setzte Salzburg in der ersten Phase (2009 bis 2015) auf Freiwilligkeit. Die Durchführung von Sanierungsmaßnahmen mittels Sanierungsverordnung gem. § 33d WRG verpflichtend anzuordnen, war vorerst nicht geplant.

(4) Von den im NGP ausgewiesenen prioritären Wasserkörpern fielen 17 % in die Zuständigkeit der Steiermark. Der prioritäre Sanierungsraum hatte einen Anteil von 12 % an den Fließgewässern der Steiermark.

In der Steiermark umfasste der prioritäre Sanierungsraum folgende Gewässer:

Tabelle 13: Prioritärer Sanierungsraum laut NGP in der Steiermark

| Fluss | Länge | Zustand | | |
|---------------------|--------------------|---------------------|--------------|--------------|
| | | erheblich verändert | ≤ mäßig | ≥ gut |
| | in km ¹ | | | |
| Mur | 299,7 | 126,1 | 97,5 | 76,1 |
| Enns | 130,0 | 72,3 | 22,3 | 35,4 |
| Lafnitz | 66,7 | 4,4 | – | 62,3 |
| Raab (Rabca) | 62,0 | 45,4 | 16,6 | – |
| Feistritz (Lafnitz) | 54,6 | 17,8 | 30,2 | 6,5 |
| Mürz | 52,6 | 52,6 | – | – |
| Salza | 42,5 | 1,5 | – | 41,0 |
| Kainach | 33,9 | 27,4 | – | 6,5 |
| Sulm | 31,0 | 6,5 | 18,0 | 6,5 |
| Summe | 772,9 | 354,1 | 184,6 | 234,2 |

¹ Rundungsdifferenzen möglich

Die in der Steiermark vorrangig verfolgten Ziele waren die Herstellung der Durchgängigkeit und die Teilanpassung der Wasserführung in den Restwasserstrecken im prioritären Sanierungsraum bis 2015. Außerdem bestand die Absicht, im Rahmen von schutzwasserwirtschaftlichen Projekten auch morphologische Maßnahmen auszuführen (Nutzung von Synergieeffekten). Mit der Ausführung der Sanierungsmaßnahmen sollte 2011 begonnen werden. Eine Gesamtkostenschätzung lag nicht vor.

Eine Voraussetzung für die Umsetzung der erforderlichen Sanierungsmaßnahmen bildete aus Steiermärkischer Sicht die Erlassung einer Sanierungsverordnung gem. § 33d WRG (Verpflichtung zur Anpassung der Wassernutzungsanlage an den Stand der Technik).

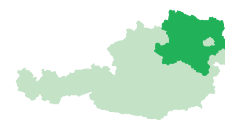
(5) Von den im NGP ausgewiesenen prioritären Wasserkörpern fielen 11 % in die Zuständigkeit Tirols. Der prioritäre Sanierungsraum hatte einen Anteil von 13 % an den Tiroler Fließgewässern.

Umsetzung und Maßnahmen in den Ländern

In Tirol wurden neben dem Lebensraum der weit- und mittelstreckenwandernden Fischarten auch Teile wichtiger Zubringer und Wasserkörper in Natura 2000 Gebieten (Lechtal) als prioritärer Sanierungsraum ausgewiesen. Der prioritäre Sanierungsraum umfasste demnach in Tirol folgende Gewässer:

| Tabelle 14: Prioritärer Sanierungsraum laut NGP in Tirol | | | | |
|--|--------------|---------------------|-------------|--------------|
| Fluss | Länge | erheblich verändert | Zustand | |
| | | | ≤ mäßig | ≥ gut |
| in km ¹ | | | | |
| Inn | 212,6 | 212,6 | – | – |
| Lech | 64,7 | 8,0 | 4,7 | 52,0 |
| Großache | 35,1 | 5,0 | 9,5 | 20,6 |
| Ziller | 33,4 | 33,4 | – | – |
| Isel | 28,8 | – | 3,0 | 25,8 |
| Schwarzach (Isel) | 28,1 | – | 21,0 | 7,1 |
| Drau | 23,0 | 3,5 | – | 19,5 |
| Brandenberger Ache | 15,3 | 2,5 | – | 12,8 |
| Leutascher Ache | 15,1 | – | 15,1 | – |
| Öztaler Ache | 8,6 | – | 8,6 | – |
| Pitze | 8,3 | 8,3 | – | – |
| Fieberbrunner Ache | 7,1 | – | – | 7,1 |
| Vils | 6,1 | – | – | 6,1 |
| Brixentaler Ache | 6,1 | – | 6,1 | – |
| Weißache (Inn) | 5,6 | 5,6 | – | – |
| Aschauer Ache | 4,3 | – | 4,3 | – |
| Sill | 4,0 | 4,0 | – | – |
| Wörgler Bach | 3,0 | 3,0 | – | – |
| Melach | 2,6 | 2,6 | – | – |
| Stanser Bach | 2,5 | – | 2,5 | – |
| Kohlenbach (Großache) | 2,5 | – | – | 2,5 |
| Augiessen | 1,5 | – | 1,5 | – |
| Summe | 518,4 | 288,6 | 76,4 | 153,4 |

¹ Rundungsdifferenzen möglich

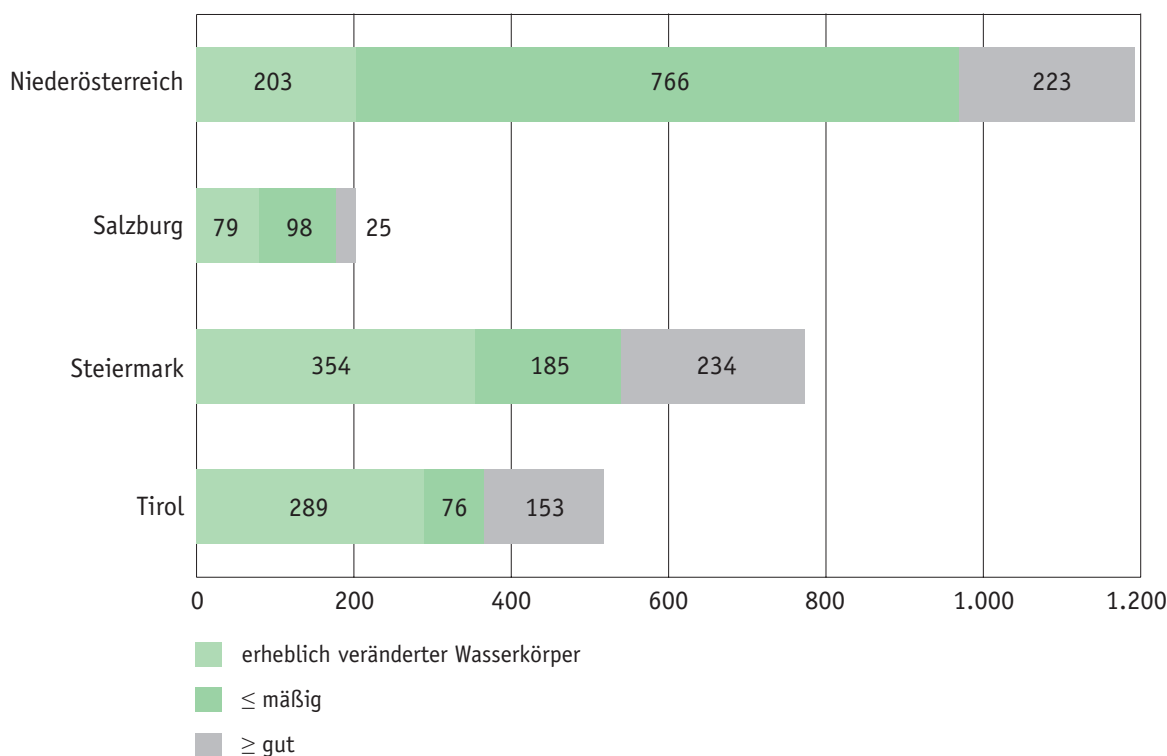


Die NGP–Liste der prioritär zu sanierenden Wasserkörper enthielt für Tirol Projekte, die laut Aussage der Verantwortlichen „aktiv angegangen werden müssen“. Demnach bestand im prioritären Sanierungsraum bei sechs Kraftwerksanlagen Handlungsbedarf hinsichtlich der Herstellung der Durchgängigkeit und einer stärkeren Wasserführung sowie bei vier weiteren Querbauwerken hinsichtlich Durchgängigkeit. Bei weiteren 32 prioritären Wasserkörpern waren Sanierungsmaßnahmen erforderlich, die nicht vom Land umzusetzen waren. Diese Maßnahmen waren z.B. als Auflage für die Wiederverleihung von Wasserrechten vorgesehen bzw. waren teilweise schon erfolgt. Eine Gesamtkostenschätzung lag nicht vor.

Eine Sanierungsverordnung gem. § 33d WRG war geplant.

(6) Die nachstehende Abbildung zeigt die unterschiedliche Größe des prioritären Sanierungsraums der überprüften Länder und die unterschiedlichen Anteile an den Einstufungen „≥ gut“, „≤ mäßig“, „erheblich verändert“:

Abbildung 1: Zustand des prioritären Sanierungsraums (in km)



Umsetzung und Maßnahmen in den Ländern

- 16.2** Der RH hielt fest, dass aufgrund des unterschiedlichen Ausmaßes und Zustandes der prioritären Gewässer in den einzelnen Ländern ein unterschiedlich hoher Sanierungsbedarf bestand.

Der RH hob hervor, dass Niederösterreich und Tirol bei der Festlegung des prioritären Sanierungsraums über die ursprünglichen Vorgaben des Bundes hinausgingen. Allerdings war die Zielerreichung in Niederösterreich zu fast einem Viertel erst für die letzte Periode ab dem Jahr 2022 vorgesehen (siehe Tabelle 4).

Der RH hob das in Niederösterreich erstellte Landeskonzept als zweckmäßige Planungsgrundlage für die weitere Vorgangsweise hervor. Er wies darauf hin, dass in Salzburg, der Steiermark und in Tirol keine mit dem niederösterreichischen Landeskonzept vergleichbaren Aufstellungen über Umfang und Kosten der zur Herstellung des Zielzustandes im prioritären Sanierungsraum erforderlichen Maßnahmen vorlagen. Er empfahl auch den anderen überprüften Ländern, entsprechende Konzepte zu erstellen.

- 16.3** *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich sei der Umsetzungszeitplan auf die verfügbaren Ressourcen sowie die rechtliche und technische Machbarkeit abgestimmt. Grundlage dafür sei das vom RH ausdrücklich hervorgehobene niederösterreichische Landeskonzept, mit dem Niederösterreich als einziges Bundesland über eine detaillierte Darstellung der nötigen Sanierungsmaßnahmen und der damit verbundenen Kosten verfüge.*

Das Land Salzburg teilte mit, dass die Kosten für die Zielerreichung des prioritären Sanierungsraums auf Basis allgemeiner Planungen erstellt würden. Gerade das Beispiel „Sanierung Untere Salzach“ zeige, wie schnell diese Überlegungen veraltet seien, da Alternativen gewünscht würden.

Laut Stellungnahme des Landes Steiermark seien in einem ersten Planungsschritt die Gesamtkosten für die Teilzielerreichung bis 2015 berechnet worden. Für die Herstellung der Durchgängigkeit im prioritären Sanierungsraum seien der Planungsumfang und die daraus resultierenden Kosten entsprechend dem Maßnahmenkatalog des Bundes ermittelt worden. Weitergehende Planungen, die erst in der nächsten Planungsperiode ab 2015 umgesetzt werden sollten, seien kostenmäßig noch nicht erfasst worden, da dafür Erfahrungswerte und Grundlagen für präzise Kostenschätzungen fehlen würden. Es könne derzeit noch nicht genau abgeschätzt werden, inwieweit weitere Maßnahmen zur Zielzustandserreichung erforderlich sein würden. Erst nach Vorliegen der Monitoringergebnisse nach Umsetzung der Maßnahmen der ersten

Periode könne der weitere Planungsumfang für die zweite Periode konkretisiert und damit auch eine exakte Kostenschätzung erstellt werden.

Spannungsfeld Wasserkraft und Ökologie

Auswirkungen der Wasserrahmenrichtlinie auf die Wasserkraftnutzung

17.1 (1) Die Energierichtlinie²⁷ sieht für die EU bis 2020 einen Anteil an erneuerbarer Energie von 20 % vor. Der Anteil der erneuerbaren Energieträger in Österreich betrug 2005 23,6 % und stieg 2009 auf 30,1 %.²⁸ In Österreich soll der Anteil an erneuerbarer Energie auf 34 % im Jahr 2020 gesteigert werden. Im Regierungsprogramm der Bundesregierung für die XXIV. Gesetzgebungsperiode (2008 bis 2013) ist dazu festgelegt, dass die Bundesregierung das vorhandene Wasserkraftpotenzial künftig unter Berücksichtigung der schützenswerten Gebiete noch stärker nutzbar machen wird.

(2) In Niederösterreich beauftragte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung einen Rahmenplan zur Nutzung der Kleinwasserkraft. Bei 6 % der bestehenden Anlagen wurde aufgrund des ermittelten Potenzials eine Sanierungsstudie dringend empfohlen, bei 28 % der Anlagen wurde sie empfohlen. Durch eine Anpassung hinsichtlich Restwasser und Fischaufstiegshilfen war mit einem Energieproduktionsausfall zu rechnen, der in Summe auf rd. 15 % und bei einzelnen Anlagen auf bis zu 60 % geschätzt wurde. Durch eine Erhöhung der Anlagenwirkungsgrade und eine Optimierung der Betriebsparameter könnte das Jahresarbeitsvermögen auf bis zu 487 GWh pro Jahr und damit um 13 % gegenüber dem Ist-Zustand gesteigert und die Verluste könnten so mehr als kompensiert werden.

(3) Für Salzburg zeigte eine Studie²⁹ auf, welche zusätzlichen Potenziale an bestehenden Wasserkraftanlagen durch Anpassung an den Stand der Technik realisierbar waren. Das Regelarbeitsvermögen der bestehenden Kraftwerksstandorte mit einer Engpassleistung von weniger als 5 MW kann demnach um rd. 85 % von derzeit 532 GWh pro Jahr auf rd. 988 GWh pro Jahr gesteigert werden. Für alle Wasserkraftanlagen mit mehr als 5 MW Engpassleistung wurde ein Wert von rd. 300 GWh pro Jahr ermittelt.

²⁷ Richtlinie 2009/28/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen

²⁸ Quelle: STATISTIK AUSTRIA, Energiebilanzen 1970 bis 2009

²⁹ Forschungsprojekt Wasserkraftpotenzialstudie Land Salzburg im Auftrag des Amtes der Salzburger Landesregierung (Referat Allgemeine Wasserwirtschaft), Mai 2010; Studienersteller: BOKU-Wien, Institut für Wasserwirtschaft, Hydrologie & konstruktiver Wasserbau

(4) In den Ländern Steiermark und Tirol lagen keine landesweiten oder überregionalen Erhebungen zum Revitalisierungspotenzial von bestehenden Wasserkraftwerken vor.

- 17.2** Der RH wies darauf hin, dass die Wasserkraftnutzung mit dem Verschlechterungsverbot der Wasserrahmenrichtlinie nur eingeschränkt vereinbar ist, da mit der Errichtung eines Wasserkraftwerks oft eine Verschlechterung der Wasserqualität im Sinne der Wasserrahmenrichtlinie einhergeht. Die Nutzung der Wasserkraft und damit die Erreichung der Ziele der Energierichtlinie werden somit in der Praxis durch die Zielsetzungen der Wasserrahmenrichtlinie erschwert. Der RH empfahl den Ländern Steiermark und Tirol, das Potenzial zur Energiegewinnung durch eine Anpassung an den Stand der Technik zu erheben.
- 17.3** *Das Land Steiermark sagte zu, diesen Vorschlag aufzugreifen und im Rahmen der Erstellung von Gewässerbewirtschaftungsplänen für Teileinzugsgebiete auch das Energiepotenzial durch mögliche Optimierungen im Zuge der Anpassung der bestehenden Wasserkraftanlagen zu erheben.*

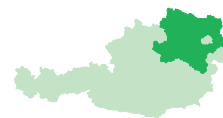
Die Tiroler Landesregierung teilte mit, dass seit Frühjahr 2011 ein Förderungsprogramm zur Revitalisierung von Kleinwasserkraftwerken im Gange sei. Nach diesem Programm werde auch der Stand der Technik erhoben und auf eine Anpassung hingewirkt.

Anpassung von Wasserkraftwerken an den Stand der Technik

- 18.1** (1) Seit der WRG–Novelle im Jahr 1990³⁰ ermöglichte § 21a WRG, zum besseren Schutz öffentlicher Interessen in bestehende Wasserrechte entschädigungslos einzugreifen: Ergibt sich nach Erteilung der Bewilligung, dass öffentliche Interessen trotz Einhaltung der im Bewilligungsbescheid oder in sonstigen Bestimmungen enthaltenen Auflagen und Vorschriften nicht hinreichend geschützt sind, hat die Wasserrechtsbehörde die erforderlichen Auflagen vorzuschreiben, Anpassungsziele festzulegen, die Wasserbenutzung einzuschränken oder zu untersagen. Der damit zu erzielende Schutz öffentlicher Interessen kann wegen des Verhältnismäßigkeitsvorbehalts nicht so weit gehen, wie dies im Bewilligungsverfahren möglich wäre. Den Nachweis für die Notwendigkeit der Maßnahmen sowie der Verhältnismäßigkeit muss in jedem einzelnen Fall die Behörde erbringen.

Dieses Instrument wurde nur selten zur Umsetzung der Ziele der Wasserrahmenrichtlinie genutzt. Im November 2010 waren in Niederösterreich acht Verfahren gem. § 21a WRG anhängig. Salzburg, Stei-

³⁰ BGBl. Nr. 252/1990



ermark und Tirol nahmen bislang davon Abstand, solche Verfahren in Zusammenhang mit der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie anzustrengen und setzten zumindest in der Periode bis 2015 auf freiwillige Maßnahmen bzw. Verfahren zur Wiederverleihung von Wasserrechten.

(2) Die WRG-Novelle 2011³¹ passte den § 33d WRG an die Bestimmungen für die Sanierung bestehender Abwasserreinigungsanlagen (§ 33c WRG) an. Sie normierte eine Verpflichtung des Wasserberechtigten, bestimmte bestehende Anlagen an die Sanierungsziele anzupassen. Werden in einem – mittels einer Sanierungsverordnung verbindlich erlassenen – Sanierungsprogramm Sanierungsfristen für bestehende Anlagen festgelegt, hat der Wasserberechtigte spätestens nach zwei Jahren ein entsprechendes Sanierungsprojekt vorzulegen. Die Sanierungsfrist ist unter bestimmten Voraussetzungen um längstens drei Jahre zu verlängern. Die Notwendigkeit der Verlängerung muss der Wasserberechtigte nachweisen.

Niederösterreich, Steiermark und Tirol beabsichtigten zur Zeit der Gebarungsüberprüfung, eine Sanierungsverordnung nach § 33d WRG zu erlassen. Salzburg bevorzugte freiwillige Maßnahmen.

(3) Das WRG eröffnete unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit, eine Wassernutzung auch dann zu bewilligen, wenn mit einer Verschlechterung des hydromorphologischen Zustandes oder einer Nichterreicherung des guten Zustandes zu rechnen war.³² Bislang wurden lediglich in Salzburg ein und in der Steiermark drei Bewilligungsverfahren für Wasserkraftanlagen nach § 104a WRG durchgeführt, die zum Teil über mehrere Jahre und durch alle Instanzen gingen.

18.2 Zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie wird es notwendig werden, die gegenwärtigen Wassernutzungen an den Stand der Technik anzupassen und damit in bestehende Wasserrechte einzugreifen. § 33d WRG bietet in seiner seit der WRG-Novelle 2011 neuen Fassung eine Möglichkeit, rechtmäßig bestehende Wassernutzungen oder Wasseranlagen flächendeckend den Anforderungen des Standes der Technik hinsichtlich Gewässerökologie anzupassen und so den Zielzustand der Gewässer zu erreichen.

18.3 *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich sei beabsichtigt, ein Sanierungsprogramm nach § 33d WRG zu verordnen. Das Begutachtungsverfahren sei noch für den Herbst 2011 geplant.*

³¹ BGBl. I Nr. 14/2011

³² § 104a WRG

Das Land Steiermark teilte mit, dass die Umsetzung der Sanierungserfordernisse und die damit einhergehende Anpassung der bewilligten Anlagen über ein Sanierungsprogramm nach § 33d WRG vorgesehen sei. Das Begutachtungsverfahren für diese Verordnung werde im November 2011 eingeleitet.

- 19.1** Die befristeten Wasserbenutzungsbewilligungen bei Wasserkraftanlagen ermöglichen die Anpassung an den Stand der Technik im Rahmen des nach Ablauf der aktuellen Bewilligung anstehenden Wiederverleihungsverfahrens. In diesen Wiederverleihungsverfahren muss die Behörde dann – in Umsetzung der Vorgaben des WRG und damit der Wasserrahmenrichtlinie – neben den sonstigen Auflagen für eine neuerliche Bewilligung auch die erforderlichen Maßnahmen zur Anpassung der Wasserkraftanlage an den Stand der Technik vorschreiben.

Hingegen ist bei unbefristeten Wasserbenutzungsbewilligungen von Amts wegen ein Verfahren zur Anpassung an den Stand der Technik einzuleiten.

| Tabelle 15: Befristung wasserrechtlicher Konsense Wasserkraftwerke (2009) | | | | | | |
|---|-----------|----------|----------|--------------------------|--------------------|--------------------|
| | befristet | | | unbefristet ¹ | gesamt | Anteil unbefristet |
| | bis 2015 | bis 2021 | bis 2027 | | | |
| | Anzahl | | | | | in % |
| Niederösterreich | 84 | 36 | 31 | 1.045 | 1.196 ² | 87 |
| Salzburg | 64 | 59 | 28 | 377 | 528 | 71 |
| Steiermark | 112 | 64 | 51 | 778 | 1.005 | 77 |
| Tirol ³ | 158 | 184 | 101 | 414 | 857 | 48 |

¹ inkl. Fristablauf nach 2027

² zusätzlich 139 Wasserkraftanlagen ohne Angabe

³ Stand Dezember 2008

- 19.2** Der RH machte darauf aufmerksam, dass in allen überprüften Ländern eine hohe Anzahl an unbefristeten wasserrechtlichen Konsensen bestand. Unter Berücksichtigung der notwendigen Zeit für die Abwicklung der Verfahren und der zur tatsächlichen Meldung der Zielerreichung notwendigen Vorlaufzeiten ist ein rechtzeitiger Start der Anpassungsmaßnahmen notwendig. Der RH empfahl daher dem BMLFUW und den überprüften Ländern, möglichst früh mit der Bearbeitung der Anlagen mit unbefristetem Konsens zu beginnen, um die Ziele der Wasserrahmenrichtlinie bis 2027 erreichen zu können.

- 19.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei der Anknüpfungspunkt für die Sanierung der Wasserkraftanlagen ausschließlich deren rechtmäßiger Bestand und die Lage im prioritären Gebiet. Eine Maßnahme, die generell bei allen Wasserkörpern (auch außerhalb des prioritären Gebietes) getroffen werde, sei die laufende Verbesserung im Rahmen von Bewilligungsverfahren und die Ausrichtung der laufenden Instandhaltungsmaßnahmen auf die Ziele der Wasserrahmenrichtlinie. Bei der Beurteilung der Auswirkungen auf die wasserwirtschaftlichen Verhältnisse seien die Ausführungen zur technischen Durchführbarkeit sinngemäß zu beachten. Inwieweit das Kriterium der Befristung darüber hinaus zu einer Prioritätensetzung und zeitgerechten Zielerreichung beitragen könnte, sei für das BMLFUW nicht ersichtlich.*

Das Land Niederösterreich teilte mit, dass sich die Wasserrechtsbehörden an die zeitlichen Vorgaben des NGP zu halten hätten. Demgemäß seien bis 2015 Sanierungsmaßnahmen nur im prioritären Gewässerraum umzusetzen. Für den prioritären Gewässerraum sei in Niederösterreich eine Sanierungsverordnung nach § 33d WRG geplant. Damit sei gewährleistet, dass die betroffenen Anlagenbetreiber von sich aus unabhängig vom Status der Befristung ein Sanierungsprojekt vorzulegen hätten. Die Behörde sei nicht gezwungen, jeweils im Einzelfall den Anpassungsbedarf nachzuweisen und ein Sanierungsziel vorzugeben.

Das Land Salzburg wies darauf hin, dass die Wasserbenutzungsanlagen mit unbefristeten Konsensen analog zu den prioritären Sanierungsabschnitten nach den Nationalen Gewässerbewirtschaftungsplänen behandelt würden. Dabei werde zu prüfen sein, ob die rechtliche Abwicklung über Verfahren nach § 21a WRG oder über Verordnungen nach § 33d WRG erfolgen werde. Eine freiwillige Anpassung, welche zumindest bis 2015 auch nach dem Umweltförderungsgesetz gefördert werden könne, werde besonders angestrebt.

Laut Stellungnahme des Landes Steiermark resultiere aus der Strategie der stufenweisen Zielzustandserreichung, dass in jeder der Umsetzungsphasen (2015/2021/2027) einzelne Gewässerabschnitte bearbeitet würden. In jeder dieser Umsetzungsphasen sei eine Sanierungsverordnung nach § 33d WRG geplant, der zufolge von den betroffenen Konsensinhabern Sanierungsprojekte vorzulegen seien. Die ressourcenintensiven, lang dauernden Einzelverfahren nach § 21a WRG könnten dadurch vermieden werden.

Laut Stellungnahme der Tiroler Landesregierung sei geplant, für den Zeitraum 2015 bis 2021 die Einzugsgebiete zwischen 50 und 100 km² als Untersuchungsräume zu definieren und für diese festzustellen, welche Sanierungsziele zu erreichen seien. Für die Erreichung der Sanie-

rungsziele werde meistens eine Sanierungsverordnung notwendig sein, so dass eine allfällig fehlende Befristung nicht relevant sei.

- 19.4** Der RH entgegnete dem BMLFUW, dass Befristungen (besser: das Fehlen von Befristungen) sehr wohl ein relevantes Kriterium darstellen. Befristete Konsense, die vor Ablauf der von der Wasserrahmenrichtlinie vorgegebenen Termine ablaufen, können und müssen im Zuge der Verlängerung der Konsense ex lege an den Stand der Technik angepasst werden. Bei unbefristeten Konsensen besteht hingegen Handlungsbedarf seitens der Behörde.

Der RH erwiderte dem Land Niederösterreich, dass der NGP seiner Ansicht nach weitergehende Sanierungsmaßnahmen, die z.B. über den prioritären Sanierungsraum hinausgehen, nicht verbietet.

Der RH nahm die geplante Vorgangsweise des Landes Salzburg zur Kenntnis. Er wies darauf hin, dass aus der derzeitigen, kaum vorhandenen Ausnützung des entsprechenden Förderungsinstruments des Umweltförderungsgesetzes auf kein hohes Interesse zur Umsetzung freiwilliger Maßnahmen geschlossen werden kann. Zudem können freiwillige Maßnahmen wasserrechtliche Verfahren und die daraus erwachsende Anpassung der unbefristeten Konsense nicht ersetzen.

Gewässerbeanspruchung und Energiegewinnung

- 20.1** (1) In der Interessenabwägung zwischen dem Interesse an der Wasserkraftnutzung und dem Interesse an der Erhaltung des ökologischen Zustandes spielt das Verhältnis zwischen der erzielten Stromproduktion und dem Ausmaß der ökologischen Beeinträchtigung eine wesentliche Rolle.

Eine Studie der Universität für Bodenkultur Wien³³ ermittelte die Fließstreckenbeanspruchung unterschiedlicher Kraftwerkstypen. Sie beträgt in Österreich im Mittel bei Speicherkraftwerken 17 m, bei Laufkraftwerken 42 m und steigt bei Kleinwasserkraftwerken auf 200 m pro erzeugter GWh pro Jahr an.

(2) Aus Salzburg lagen zu dieser Fragestellung folgende Daten vor:

³³ S. Schmutz, R. Schinegger, S. Muhar, S. Preis, M. Jungwirth, Ökologischer Zustand der Fließgewässer Österreichs – Perspektiven bei unterschiedlichen Nutzungsszenarien der Wasserkraft, Zeitschrift Österreichische Wasser- und Abfallwirtschaft 7-8/2010

Tabelle 16: Beanspruchung von Gewässerstrecken pro kW Engpassleistung

| Kraftwerksgröße (Engpassleistung) | Kraftwerke | Summe Engpassleistung | Summe Restwasserstrecke | beanspruchte Strecke pro kW Engpassleistung |
|-----------------------------------|------------|-----------------------|-------------------------|---|
| | Anzahl | in MW | in km | in m |
| 0 bis 30 kW | 65 | 0,87 | 20,72 | 2,37 |
| 30 bis 300 kW | 76 | 6,92 | 48,59 | 0,7 |
| 300 kW bis 10 MW | 89 | 223,00 | 149,44 | 0,067 |
| über 10 MW | 57 | 4.964,11 | 167,87 | 0,0034 |

Quelle: Amt der Salzburger Landesregierung

Aus Tabelle 16 ist ersichtlich, dass große Wasserkraftwerke in der Regel das deutlich bessere Verhältnis zwischen Energieerzeugung und der räumlichen Ausdehnung bzw. der Intensität des Eingriffs („Gewässerbeanspruchung“) haben als Klein- und Kleinstwasserkraftwerke. Bei Speicherkraftwerken kommt hinzu, dass damit Spitzenstrom erzeugt wird und Regel- und Reserveleistung bereitgestellt werden können.

(3) Der NGP hielt als generelle Anforderung fest, dass Belastungen von sehr guten Gewässerstrecken – bis zur Evaluierung des NGP im Jahr 2013 – nur in einem unerlässlich notwendigen Ausmaß (bei günstigem Verhältnis zwischen Energieerzeugung und der räumlichen Ausdehnung bzw. der Intensität des Eingriffs) erfolgen sollen.

20.2 Der RH wies auf das Spannungsverhältnis zwischen den ökologischen und energiewirtschaftlichen Aspekten bei der Nutzung der Wasserkraft im Allgemeinen als auch bei der unterschiedlichen Beanspruchung der Gewässer durch die verschiedenen Kraftwerksgrößen im Besonderen hin.

20.3 *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich habe die Bewertung der Intensität eines Eingriffs nur über die beanspruchte Gewässerlänge eine nur begrenzte Aussagekraft. Weiters sei zu berücksichtigen, dass Kleinwasserkraftanlagen vielfach mit dem guten ökologischen Zustand in Einklang gebracht werden könnten, während große Anlagen in der Regel eine Verschlechterung des Gewässerzustandes verursachen und nur mit einer Ausnahmegenehmigung nach § 104a WRG umgesetzt werden könnten.*

20.4 Der RH betonte, dass der Parameter der durch Kraftwerksanlagen beanspruchten Gewässerlänge eine Aussage darüber trifft, wie viel Gewässerstrecke potenziell durch die Wasserbenützung in dieser Form gefährdet ist und dadurch einer eventuellen Gegensteuerung bedarf. Die hierbei aus der Kraftwerksgröße resultierenden Unterschiede sind, wie in Tabelle 16 ersichtlich, eindeutig.

Kriterienkataloge

21.1 (1) Für die Neuerrichtungen von Wasserkraftwerken sah der NGP die Erstellung eines Kriterienkataloges durch den Bund bis 2010 vor. Damit sollten Kriterien zur Unterstützung bei der Abwägung definiert werden, ob bei einem Projekt das Interesse an Energieerzeugung jenes am ökologischen Zustand übersteigt oder nicht. Dieser Kriterienkatalog kann bei Neubewilligungen, bei Wiederverleihungen sowie beim Ausbau von bestehenden Kraftwerken angewendet werden sowie als fachliche Grundlage zur Erlassung von Regionalprogrammen gem. § 55g WRG bzw. Verordnungen gem. § 33d WRG.

(2) Auf Ebene des Bundes war die Ausarbeitung des Kriterienkataloges unter Einbindung der Länder im November 2010 erst in der Anfangsphase.

(3) Niederösterreich erstellte im „Rahmenplan Kleinwasserkraftwerke“ Beurteilungsgrundlagen für energiewirtschaftliche Planungen von Kleinwasserkraftwerken.³⁴ Bewertet wurden u.a. der hydromorphologische Gewässerzustand, bestehende Nutzungen, naturschutzfachliche Besonderheiten, die Abflussmenge, das Ausmaß des Eingriffs in die freie Fließstrecke und abgeschlossene, geförderte Naturschutzprojekte im Gewässerabschnitt.

(4) Das Land Salzburg leistete zwar – wie alle Länder – einen Beitrag hinsichtlich der Prüffelder Energiewirtschaft, Ökologie und Wasserwirtschaft für die Diskussion auf Bundesebene, einen ausgearbeiteten bzw. anwendbaren Kriterienkatalog auf Landesebene gab es nicht.

(5) In der Steiermark entwickelte ein Expertengremium den „Kriterienkatalog zur Ausweisung naturschutzfachlich hochwertiger Fließgewässer(-abschnitte) in der Steiermark“. Dieser beschränkte sich auf naturschutzfachliche Kriterien und behandelte Aspekte der Wasserrahmenrichtlinie sekundär. Im Februar 2010 wurde ein Projekt beauftragt, um Kriterien für die Ausweisung von Gewässerstrecken mit besonderer ökologischer Bedeutung im Rahmen eines Regionalprogramms zu erarbeiten. Dazu lagen im November 2010 noch keine Ergebnisse vor.

³⁴ Wasserwirtschaftlicher Rahmenplan Kleinwasserkraftnutzung in Niederösterreich



(6) Der Kriterienkatalog in Tirol³⁵ umfasste die Fachbereiche Energiewirtschaft, Wasserwirtschaft, Raumordnung, Gewässerökologie und Naturschutz. In Zusammenhang mit der parallel dazu erarbeiteten Potenzialstudie hinsichtlich der Wasserkraft stellte er ein umfassendes Instrument dar. Er wurde am 15. März 2011 im Rahmen der Deklaration „Gemeinsames Verständnis zur künftigen Wasserkraftnutzung in Tirol“ zumindest hinsichtlich der davon betroffenen Landesbehörden für verbindlich erklärt.

21.2 Der RH empfahl dem BMLFUW, die Arbeiten an einem bundesweiten Kriterienkatalog zügig abzuschließen. Aus kompetenzrechtlichen Gründen kann dieser jedoch wesentliche Materien wie Naturschutz oder Raumplanung nicht abdecken. Es erscheint daher nach Ansicht des RH notwendig, diese Themen nach dem Beispiel des Tiroler Kriterienkataloges und anknüpfend an den unter Einbindung der Länder zu erstellenden bundesweiten Kriterienkatalog auf Ebene der Länder zu ergänzen.

21.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei ein Entwurf des Bundes-Kriterienkatalogs im Juni 2011 den Stakeholdern und NGOs präsentiert worden. Derzeit würden eingegangene Stellungnahmen geprüft. Der Katalog soll bis Ende 2011 fertig gestellt werden.*

Das Land Niederösterreich wies darauf hin, dass der Kriterienkatalog des Bundes für die Anwendung bei Ausnahmegenehmigungen nach § 104a WRG gedacht sei, vor allem wenn große Kraftwerksprojekte eine Ausnahme vom Verschlechterungsverbot notwendig machen würden. Aufgrund der naturräumlichen Gegebenheiten in Niederösterreich seien Kraftwerksprojekte dieser Dimension kaum zu erwarten. Der Kriterienkatalog des Bundes werde daher in Niederösterreich nur in sehr wenigen Ausnahmefällen zur Anwendung kommen. Nach dessen Vorliegen werde Niederösterreich gegebenenfalls eine Ergänzung mit den Materien in Landeskompentenz prüfen.

Laut Stellungnahme des Landes Steiermark sei der in der Steiermark bereits 2009 erstellte Fließgewässerkriterienkatalog zur Ausweisung naturschutzfachlich hochwertiger Fließgewässer(-abschnitte) in naturschutzrechtlichen Verfahren betreffend Ausleitungswasserkraftwerken anzuwenden. Diesbezügliche Ergänzungen seien daher im noch zu erlassenden Kriterienkatalog des Bundes aus Sicht der Steiermark nicht erforderlich.

³⁵ Kriterien für eine weitere Nutzung der Wasserkraft in Tirol

- 21.4** Der RH entgegnete dem Land Steiermark, dass außer dem Naturschutz auch andere Materien, die in die Kompetenz der Länder fallen (z.B. Raumordnung), eine Ergänzung des Kriterienkatalogs des Bundes erforderlich machen können.

Finanzielle Aspekte der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie

- Kostenschätzungen **22.1** (1) Das BMLFUW schätzte die Kosten für die Umsetzung aller mit der Wasserrahmenrichtlinie verbundenen hydromorphologischen Maßnahmen (z.B. Herstellung der Durchgängigkeit, Schwall und Sunk) im gesamten Bundesgebiet bis 2027 auf 1,5 Mrd. EUR für Gewässer mit einem Einzugsgebiet von mehr als 100 km² sowie auf eine ähnliche Größenordnung für Gewässer mit einem Einzugsgebiet zwischen 10 km² und 100 km²; in Summe daher rd. 3 Mrd. EUR.

(2) Von den überprüften Ländern gab es nur in Niederösterreich eine Schätzung der Gesamtkosten aller Maßnahmen. Dort schätzte man den Aufwand für die Verbesserung der Morphologie mit rd. 600 Mill. EUR bis 700 Mill. EUR und für die Durchgängigkeit mit rd. 230 Mill. EUR ein. Die anderen drei Länder verfügten lediglich über grobe Kostenschätzungen für die erste Planungsperiode.

- 22.2** Nach Ansicht des RH waren die bestehenden Schätzungen nur sehr grob, zwischen Bund und Ländern nicht abgestimmt und – wie u.a. unter TZ 7 ausgeführt – auf unsicheren Grundlagen beruhend. Die derzeit vorhandenen Daten und Schätzungen ließen keine genauen Prognosen des Finanzbedarfs zu. In Anbetracht des hohen Mittelbedarfs sind detaillierte Kostenschätzungen zur Sicherstellung der Finanzierung unerlässlich. Der RH empfahl daher dem BMLFUW und den überprüften Ländern, auf der Grundlage der ständig verbesserten Kenntnisse möglichst genaue Kostenschätzungen für alle Planungsperioden zu erarbeiten.

- 22.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW würden in Vorbereitung des zweiten und dritten NGP Kosten von zwischenzeitlich durchgeführten Maßnahmen vorliegen, die eine bessere Kostenschätzung ermöglichen würden. Darüber hinaus würden auch Studien zur Wirkung von Maßnahmen durchgeführt.*

Das Land Niederösterreich teilte mit, dass es mit dem Landeskonzept zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie als einziges Bundesland über eine detaillierte Kostenschätzung verfüge. In Vorbereitung der zweiten und dritten Planungsperiode werde geprüft werden, ob eine

Neubewertung der im Landeskonzept enthaltenen Kostenschätzung aufgrund neuer Erkenntnisse erforderlich sei.

Laut Stellungnahme des Landes Salzburg könne die Erarbeitung von „möglichst genauen Kostenschätzungen“ erst auf Basis detaillierter Grundlagenplanung erfolgen. Mangels verfügbarer Ressourcen erscheine es derzeit nicht möglich, diese Grundlagenplanung für alle Planungsperioden und alle zu sanierenden Wasserkörper durchzuführen. Es werde daher aus wasserwirtschaftlicher Sicht der Ansatz verfolgt, die jeweilige Planungsperiode zu kalkulieren. Für spätere Planungsperioden müssten Grobkostenplanungen ausreichend sein. Ein Planungshorizont von aktuell noch 16 Jahren könne zudem nicht wirklich im Detail kalkuliert werden.

Zur Vermeidung möglich drohender Strafsanktionen wegen Verletzung des EU-Sekundärrechtes (Verstoß gegen die Umsetzungsfristen der Wasserrahmenrichtlinie) erscheine es angesichts der beträchtlichen Dimension der erforderlichen Maßnahmen nicht zuletzt auch im Sinne einer langfristigen Budgetplanung allerdings sinnvoll, sich in angemessener Zeit zumindest grob darüber Klarheit zu verschaffen, was bis wann mit welchen finanziellen Auswirkungen für wen zu tun sein werde. Im Lichte der angespannten Haushaltssituation der Gebietskörperschaften einerseits und der EU-rechtlich wie innerstaatlich verbindlichen Vorgaben betreffend die Wiederherstellung der Haushaltsdisziplin nach der Finanz- und Wirtschaftskrise andererseits werde es nämlich trotz der langen Realisierungsfristen (bis längstens 2027) keine geringe Herausforderung darstellen, die Wahrung der Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie mit den budgetären Möglichkeiten der öffentlichen Hand einigermassen in Einklang zu bringen.

Das Land Steiermark wies darauf hin, dass in der Steiermark vorerst nur die Kosten für die Teilzielerreichung bis 2015 ermittelt worden seien. Darüber hinausgehende Kostenschätzungen würden nicht durchgeführt, da für diese Bereiche die entsprechenden Grundlagen und Erfahrungswerte fehlten und daher auch keine gesicherte Aussage über zukünftige Investitionen getroffen werden könne. Der Empfehlung des RH werde seitens der Steiermark jedenfalls nachgekommen, die Kostenschätzungen würden ständig angepasst bzw. erweitert, sobald neue Grundlagen und Erkenntnisse vorliegen.

Die Tiroler Landesregierung teilte mit, dass Kostenschätzungen erst möglich seien, wenn die Sanierungsgebiete und -ziele definiert seien.

Finanzielle Aspekte der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie

Förderungen nach dem Umweltförderungsgesetz

23.1 (1) Der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft kann gem. § 6 Umweltförderungsgesetz³⁶ in den Jahren 2007 bis 2015 Maßnahmen zur Verbesserung des ökologischen Zustandes der Gewässer bis zu einem Barwert von 140 Mill. EUR (für die gesamte Periode) finanzieren. Die Mittel werden vom Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds bereitgestellt.

Von den 140 Mill. EUR stehen für die Finanzierung von Maßnahmen, für deren Umsetzung der Bund als Träger des wasserrechtlichen Konsenses verpflichtet ist (Bundeskonsense), bis zu 20 Mill. EUR zur Verfügung.³⁷ Die restlichen 120 Mill. EUR verbleiben für die anderen Förderungswerber (Kommunaler Sektor und Unternehmen).

Für die Gewährung von Förderungen aus Mitteln des Umweltförderungsgesetzes war eine Kofinanzierung aus Landesmitteln Bedingung.³⁸ Die Höhe der Landesanteile variierte je nach Förderungswerber zwischen 5 % und 30 %.

(2) In Niederösterreich waren Förderungsrichtlinien sowohl für Wettbewerbsteilnehmer (Unternehmen) als auch für kommunale Förderungswerber seit Mai 2009 in Kraft. In den drei anderen Ländern lagen im November 2010 lediglich Entwürfe für Förderungsrichtlinien vor. Die Vergabe von Fördermitteln erfolgte im Rahmen von Einzelfallbetrachtungen.

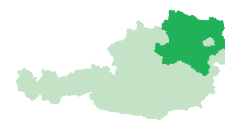
(3) Die folgende Tabelle zeigt die Anzahl der im Dezember 2010 vorgelegenen Förderungszusagen für Sanierungsmaßnahmen zur Verbesserung der Gewässerökologie gemäß Umweltförderungsgesetz.

| Tabelle 17: Förderungen von Maßnahmen zur Verbesserung der Gewässerökologie gemäß Umweltförderungsgesetz | | | |
|---|-----------------------------------|--------------------|-----------------------|
| | kommunale Förderungswerber | Unternehmen | Bundeskonsense |
| Niederösterreich | 7 | 11 | – |
| Salzburg | 4 | 1 | – |
| Steiermark | – | 2 | 2 |
| Tirol | – | – | – |
| Summe | 11 | 14 | 2 |

³⁶ BGBl. Nr. 185/1993 i.d.g.F.

³⁷ § 6 Abs. 2e Umweltförderungsgesetz, BGBl. Nr. 185/1993 (i.d.F. BGBl. I Nr. 52/2009)

³⁸ § 5 Abs. 1 4. Förderungsrichtlinien 2009 – Gewässerökologie für kommunale Förderungswerber, BMLFUW (Hrsg.) sowie § 6 Abs. 1 6. Förderungsrichtlinien 2009 – Gewässerökologie für Wettbewerbsteilnehmer, BMLFUW (Hrsg.)



(4) Für die Umsetzung von Sanierungsmaßnahmen wurden bis Ende 2010 für Investitionen von 23,28 Mill. EUR Förderungen gemäß Umweltförderungsgesetz in Höhe von 10,90 Mill. EUR gewährt. Die angeschlossene Tabelle zeigt die Investitionskosten und Förderungen in den überprüften Ländern sowie österreichweit.

Tabelle 18: Gemäß Umweltförderungsgesetz geförderte Projekte¹

| | Projekte | Investitionskosten | Förderung | Anteil kommunale Förderungswerber | Anteil Unternehmen | Anteil Bundes-konsense |
|------------------|----------|--------------------|-----------|-----------------------------------|--------------------|------------------------|
| | Anzahl | in Mill. EUR | | in % an Förderung | | |
| Niederösterreich | 18 | 6,90 | 2,63 | 83 | 17 | – |
| Salzburg | 5 | 4,46 | 1,92 | 80 | 20 | – |
| Steiermark | 4 | 0,42 | 0,23 | 0 | 30 | 70 |
| Tirol | 0 | – | – | – | – | – |
| Österreich | 46 | 21,84 | 10,05 | 82 | 15 | 3 |

¹ errechnet aus Daten der Kommunalkredit Public Consulting GmbH (KPC), validierter Datenstand Dezember 2010

Wegen der geringen Nachfrage wurden auch Sanierungsmaßnahmen außerhalb des prioritären Sanierungsraums gefördert. So befand sich z.B. in Niederösterreich die überwiegende Anzahl der 19 zur Förderung eingereichten Projekte außerhalb des prioritären Maßnahmegebietes.

Die wasserwirtschaftlichen Planungsorgane begründeten die geringe Projektzahl mit der engen Beschränkung der förderbaren Projekte in den Förderungsrichtlinien und mit dem teilweise daraus resultierenden mangelnden Interesse der Konsensinhaber an Sanierungsmaßnahmen vor allem im kommunalen Bereich.

23.2 Der RH wies darauf hin, dass auch unter Einrechnung der Kofinanzierungen der Länder nur ein Bruchteil der erwarteten Kosten von rd. 3 Mrd. EUR durch die derzeit zur Verfügung stehenden Fördermittel abgedeckt war.

Weiters hielt der RH fest, dass vom geschätzten Gesamtinvestitionsvolumen von rd. 3 Mrd. EUR über die Förderungsschiene des Umweltförderungsgesetzes bisher Investitionen in Höhe von 23,28 Mill. EUR ausgelöst wurden. Von dem bis 2015 aus Mitteln des Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds bereitgestellten Förderungsvolumen von

Finanzielle Aspekte der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie

140 Mill. EUR wurden bis Ende 2010 10,90 Mill. EUR angesprochen, was einem Prozentsatz von 7,8 % entspricht.

Der RH wies darauf hin, dass die bis jetzt ausgelösten und geförderten Investitionen nur ca. 1 % des geschätzten Gesamtinvestitionsbedarfs darstellten.

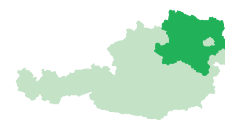
Da die Förderungen aus dem Umweltförderungsgesetz auch Finanzierungsbedarf bei den Ländern (Kofinanzierung) und Gemeinde(verbände)n auslösen, wies der RH darauf hin, dass sich durch die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie spürbare finanzielle Auswirkungen auf alle Gebietskörperschaften ergeben.

23.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW habe es bereits im Vorfeld der gesetzlichen Verankerung der Förderung Gewässerökologie im Umweltförderungsgesetz (BGBl. I Nr. 34/2008) für sinnvoll erachtet, die Förderung von gewässerökologischen Maßnahmen grundsätzlich nicht auf den im NGP festgelegten prioritären Sanierungsraum zu beschränken, um so eine flächendeckende Anreizwirkung für die Umsetzung von Sanierungsmaßnahmen an den Gewässern zu schaffen.*

Für den Fall, dass es aufgrund zu vieler Förderungsanträge zu einem Mittelengpass kommen sollte, sei vom BMLFUW im Februar 2011 eine Vorgangsweise zur Reihung der beantragten Förderungsfälle festgelegt und den Bundesländern kommuniziert worden.

Die Argumentation der wasserwirtschaftlichen Planung der Länder könne vom BMLFUW nicht nachvollzogen werden. Die Förderungsvoraussetzungen seien im Vorfeld der Richtlinienerlassung gemeinsam mit den Vertretern der Bundesländer und der Kommunen erarbeitet worden. Für den effizienten und effektiven Einsatz der Mittel aus dem Umweltförderungsgesetz (UFG) sei es jedenfalls notwendig, innerhalb der UFG-Förderung Gewässerökologie eine klare Abgrenzung zwischen kommunalen und EU-beihilfenrechtlich relevanten unternehmerischen Förderungswerbern vorzunehmen sowie die Abgrenzung gegenüber anderen Förderungsmöglichkeiten von gewässerökologischen Maßnahmen in den Bereichen Hochwasserschutz und Ökostromförderung zu schaffen.

Die Gründe für die geringe Projektanzahl bis Ende 2010 würden aus Sicht des BMLFUW zum Teil in den notwendigen längeren Anlaufphasen für konkrete Projektplanungen und in der angespannten budgetären Situation vieler Gemeinden liegen. Vor allem aber sei durch die derzeit in Begutachtung befindlichen Sanierungsverordnungen der Länder gemäß § 33d WRG und der damit verbundenen Sanierungs-



verpflichtung ab 2012 mit einem deutlichen Anstieg der Projektanzahl zu rechnen.

Das Land Niederösterreich teilte mit, dass Sanierungsmaßnahmen zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie bisher freiwillig gewesen seien. Durch die Sanierungsverordnungen nach § 33d WRG werde eine Sanierungsverpflichtung ausgelöst, die in weiterer Folge auch eine deutliche Zunahme der Investitionen und der Fördermittel erwarten lasse.

Laut Stellungnahme des Landes Steiermark würden entsprechend der Sanierungsverordnung bis 2015 Maßnahmen zur Herstellung der Durchgängigkeit im prioritären Raum verpflichtend umzusetzen sein. Darüber hinaus würden in der zweiten Planungsperiode Maßnahmen zur Erreichung des Zielzustandes bis 2021 verpflichtend vorgeschrieben werden. Durch die Sanierungsverpflichtung sei davon auszugehen, dass die Investitionen in den nächsten Jahren, vor allem aber in der zweiten Planungsperiode, deutlich steigen würden und damit auch die Beiträge der Gemeinde(verbände) und der Fördermittelbedarf von Bund und Land.

Sonstige Ausgaben

- 24 Für Studien und die Erhebung des Zustandes der Wasserkörper fielen im Zeitraum 2005 bis 2009 in den überprüften Ländern folgende Kosten an:

| Tabelle 19: Ausgaben Zustandserhebung 2005 bis 2009 | |
|---|--------------|
| | in Mill. EUR |
| Niederösterreich | 1,81 |
| Salzburg | 0,74 |
| Steiermark | 1,08 |
| Tirol | 0,52 |

Für die Erstellung des NGP beauftragte das BMLFUW Programmierleistungen im Wert von 270.000 EUR.

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

25 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMLFUW, Länder
Niederösterreich,
Salzburg, Steiermark,
Tirol

(1) Da sich die Verpflichtung zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie an die Republik Österreich richtet, wesentliche Teile davon aber in der Kompetenz der Länder liegen, wäre eine einheitliche und strategisch ausgerichtete Vorgangsweise aller Gebietskörperschaften durch entsprechende Koordinierung sicherzustellen. (TZ 5)

(2) Mit der Bearbeitung von Wasserbenutzungsanlagen mit unbefristetem Konsens wäre möglichst früh zu beginnen, um die Ziele der Wasserrahmenrichtlinie bis 2027 erreichen zu können. (TZ 19)

(3) Auf der Grundlage der ständig verbesserten Kenntnisse über notwendige Sanierungsmaßnahmen wären möglichst genaue Kostenschätzungen für alle Planungsperioden zu erarbeiten. (TZ 22)

BMLFUW

(4) Zur ökologischen Mindestwasserführung wären bereits durchgeführte Verfahren und umgesetzte Maßnahmen zu evaluieren, weitere Untersuchungen anzustellen und die Richtwerte der Qualitätszielverordnung Ökologie Oberflächengewässer bei Bedarf anzupassen. (TZ 12)

(5) Entscheidungsgrundlagen zur Bewältigung der Belastungen durch Schwall und Sunk wären ehebaldigst zu erarbeiten. (TZ 15)

(6) Hinsichtlich der Errichtung funktionsfähiger Fischaufstiegshilfen sollte das vorhandene Grundlagenwissen in einer technischen Richtlinie zusammengefasst und veröffentlicht werden. (TZ 14)

(7) Zur Förderung des Fischabstiegs wären die dafür erforderlichen ökologischen Grundlagen zu untersuchen und die technischen Voraussetzungen zu erarbeiten. (TZ 13)

(8) Die Arbeiten an einem bundesweiten Kriterienkatalog wären zügig abzuschließen. (TZ 21)

Länder Nieder-
österreich, Salzburg,
Steiermark und Tirol

(9) Die Erarbeitung und Verordnung von Regionalprogrammen zur Zielerreichung der Wasserrahmenrichtlinie wären voranzutreiben. (TZ 4)

Länder Niederösterreich, Salzburg und Tirol

(10) Für die als erheblich veränderte Wasserkörper ausgewiesenen Gewässerstrecken im prioritären Sanierungsraum sollten die zur Erreichung des guten ökologischen Potenzials notwendigen Maßnahmen umgehend definiert werden, um Planungsgrundlagen für die Sanierung zu schaffen. (TZ 10)

Länder Salzburg, Steiermark und Tirol

(11) Es sollten entsprechende Konzepte mit Aufstellungen zu Sanierungsumfang und Kosten zur Sanierung des prioritären Sanierungsraums erstellt werden. (TZ 16)

Land Niederösterreich

(12) Es wären geeignete Maßnahmen zur behördlichen Kontrolle der Restwasserabgaben zu treffen. (TZ 13)

Länder Steiermark und Tirol

(13) Das Potenzial zur Energiegewinnung durch eine Anpassung der Wasserkraftwerke an den Stand der Technik wäre zu erheben. (TZ 17)

Wien, im März 2012

Der Präsident:

Dr. Josef Moser

R
H

