

Bericht des Rechnungshofes



Der
Rechnungshof

Reihe STEIERMARK
2007/10

Graz:

Kläranlage
Graz – Gössendorf

Bisher erschienen:

Reihe Steiermark 2007/1	Bericht des Rechnungshofes – Graz: Messe Center Graz; Follow-up-Überprüfung
Reihe Steiermark 2007/2	Bericht des Rechnungshofes – Stärkung der öffentlichen Finanzkontrolle – Mehrkostenforderungen bei Bauvorhaben der öffentlichen Hand – Einkaufszentren
Reihe Steiermark 2007/3	Bericht des Rechnungshofes – Abwasserverband Mariazellerland
Reihe Steiermark 2007/4	Bericht des Rechnungshofes – Abwasserverband Spielberg-Flatschach
Reihe Steiermark 2007/5	Bericht des Rechnungshofes – Tätigkeit im Jahr 2006
Reihe Steiermark 2007/6	Bericht des Rechnungshofes – EU-Finanzbericht 2007
Reihe Steiermark 2007/7	Bericht des Rechnungshofes – Luftqualität in der Steiermark
Reihe Steiermark 2007/8	Bericht des Rechnungshofes – Abwasserverband Leibnitz-Wagna-Kaindorf
Reihe Steiermark 2007/9	Bericht des Rechnungshofes – STEWEAG-STEAG GmbH: Sicherheit der Stromversorgung in Österreich

Fortsetzung auf dem hinteren Bogen

Bericht des Rechnungshofes

Graz:

Kläranlage Graz – Gössendorf

Vorbemerkungen	<u>Vorlage an den Gemeinderat und den Landtag</u>	1
	<u>Darstellung des Prüfungsergebnisses</u>	1
Steiermark	Wirkungsbereich der Landeshauptstadt Graz	
	Kläranlage Graz – Gössendorf	
	<u>Kurzfassung</u>	3
	<u>Prüfungsablauf und –gegenstand</u>	5
	<u>Projektbeschreibung</u>	6
	<u>Projektfunktionen</u>	6
	<u>Kosten- und Terminmanagement</u>	7
	<u>Vergabeverfahren</u>	10
	<u>Generalplaner und örtliche Bauaufsicht</u>	11
	<u>Baumeisterarbeiten Realisierungsphase 1</u>	13
	<u>Baumeisterarbeiten Realisierungsphase 2</u>	14
	<u>Baulos „Klärtechnische Ausrüstung“</u>	17
	<u>Schlussbemerkungen</u>	20

Abs.	Absatz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMLFUW	Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
EU	Europäische Union
EUR	Euro
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
Mill.	Million(en)
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)

Weitere Abkürzungen sind bei der erstmaligen Erwähnung im Text angeführt.

Vorbemerkungen

Vorlage an den Gemeinderat und den Landtag

Der RH legt dem Gemeinderat der Landeshauptstadt Graz in einem Nachtrag zu dem im Februar 2007 erstellten Bericht über seine Tätigkeit einen Bericht über eine weitere Gebarungüberprüfung vor. Über diese Gebarungüberprüfung wird inhalts- und zeitgleich dem Steiermärkischen Landtag berichtet.

Darstellung des Prüfungsergebnisses

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

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

Wirkungsbereich der Landeshauptstadt Graz

Kläranlage Graz – Gössendorf

Das Projekt zur Anpassung der Kläranlage Graz – Gössendorf an den Stand der Technik konnte vom Kanalbauamt der Landeshauptstadt Graz weder termingerecht noch innerhalb des beantragten Kostenrahmens abgewickelt werden. Die ursprünglich vom Gemeinderat genehmigten Errichtungskosten in Höhe von 36,70 Mill. EUR mussten – in zwei Etappen – auf 48,80 Mill. EUR erhöht werden.

Für noch nicht finalisierte Mehrkostenforderungen in Höhe von 2,11 Mill. EUR wurden keine Reserven gebildet.

Kurzfassung

Prüfungsschwerpunkt

Schwerpunkt der Überprüfung war die Gebarung der Landeshauptstadt Graz (Kanalbauamt) im Zusammenhang mit der Anpassung der Kläranlage Graz – Gössendorf an den Stand der Technik. Die Überprüfung umfasste im Wesentlichen die ab Februar 2002 erbrachten Bauleistungen, die umwelttechnischen Ausrüstungen sowie die damit verbundenen immateriellen Leistungen. (TZ 1)

Planung

Die Einreichplanung, die Variantenuntersuchung und das Ansuchen um Förderungen wurden zügig abgewickelt. Der Gesichtspunkt der Erzielung maximaler Fördermittel stand im Vordergrund; Unschärfen bei der Ermittlung der Projektkosten wurden dabei in Kauf genommen. Der niedrige Detaillierungsgrad der Planung führte zu Ablaufschwierigkeiten und Terminverzögerungen, bewirkte Fehlentscheidungen bei der Kostensteuerung und begünstigte eine spekulative Preisbildung. (TZ 11, 12, 14, 19, 20)

Das Fehlen hydrologischer Untersuchungen des Baugrundes bewirkte eine falsche Einschätzung der Bodenverhältnisse. Dies führte zu Verzögerungen beim Vergabeverfahren für den folgenden Bauabschnitt, zu Terminverschiebungen und zu Mehrkosten. (TZ 12)

Vergabeverfahren

Mängel in den Vergabeverfahren zogen mehrfach Einsprüche gegen die Zuschlagsentscheidung nach sich. Auch dies führte zu Terminverzögerungen und zu höheren mit der Valorisierung verbundenen Kosten. (TZ 10)

Kosten- und Terminmanagement

Die vertraglich einem Generalplaner übertragenen Funktionen der Kosten- und Terminsteuerung wurden unzureichend wahrgenommen. Sie mussten im Laufe der Bauabwicklung zum Teil durch Personal der Landeshauptstadt Graz übernommen werden; teilweise wurden sie fremd vergeben. Diese Organisationsänderungen wirkten sich negativ auf die Entscheidungsstruktur aus. Es gelang nicht, den von Anfang an bestehenden Fehleinschätzungen der Kosten- und Terminsituation entgegenzuwirken. (TZ 2, 4 bis 9)

Baukontrolle

Die von der örtlichen Bauaufsicht bzw. der begleitenden Kontrolle wahrzunehmende Aufmaßkontrolle entsprach nur eingeschränkt einer ordnungsgemäßen Baukontrolle. (TZ 21)



Kenndaten zur Abwasserentsorgung der Landeshauptstadt Graz bzw. zum Projekt hinsichtlich der Anpassung der Kläranlage an den Stand der Technik

Rechtsgrundlagen	Wasserrechtsgesetz 1959, BGBl. Nr. 215 /1959 i.d.g.F. Abwasseremissionsverordnung für kommunales Abwasser, BGBl. Nr. 210 /1996				
Kanallänge (2004)	807 km				
angeschlossene Gebäude	32.700				
zuständiges Magistratsressort	Stadt-, Verkehrs- und Grünlandplanung				
zuständige Organisationseinheit	Abteilung 10/2 Kanalbauamt				
	Zentrale	Kläranlage	Kanalbau	Kanalbetrieb	Planung
Mitarbeiter (2006)	26	27	6	44	7
<i>davon mit dem Projekt befasst</i>	4	2	1	-	-
Projektbeginn: 2000					
Projektkosten zweite Ausbaustufe					
Jahr	in Mill. EUR				
2000	-				
2001	0,52				
2002	4,38				
2003	1,50				
2004	10,29				
2005	11,42				
2006	9,40				
2007/2008 ¹⁾	11,29				
Summe	48,80				

¹⁾ laut Budget

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte von Oktober 2006 bis Februar 2007 – mit Unterbrechungen – die Gebarung der Landeshauptstadt Graz (Kanalbauamt) im Zusammenhang mit der Anpassung der Kläranlage Graz – Gössendorf an den Stand der Technik. Die Überprüfung umfasste im Wesentlichen die ab Februar 2002 erbrachten Bauleistungen, die umwelttechnischen Ausrüstungen sowie die damit verbundenen immateriellen Leistungen.

Die Einhaltung der wasserrechtlich bewilligten Grenzwerte, Frachten und Anforderungen an das in die Mur abgeleitete Abwasser sowie die an die Reinigungsanlage gestellten Mindestwirkungsgrade waren nicht Gegenstand der Gebarungsüberprüfung.

Zu dem im April 2007 übermittelten Prüfungsergebnis nahm die Landeshauptstadt Graz im Juli 2007 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung ebenfalls im Juli 2007.

Die im Bericht genannten Beträge sind kaufmännisch gerundet und enthalten keine Umsatzsteuer.

Projektbeschreibung

2 In der 1979 in Betrieb genommenen biologischen Abwasserreinigungsanlage (Kläranlage) werden die Abwässer der Landeshauptstadt Graz und mehrerer Umlandgemeinden vollbiologisch gereinigt. Mit der aktuellen zweiten Ausbaustufe sollen ab Juli 2007 die mit der Abwasseremissionsverordnung 1996 vorgeschriebenen Werte zur Phosphateliminierung sowie Stickstoffentfernung für 500.000 Einwohnerwerte eingehalten werden.

Im Jahr 2001 genehmigte der Gemeinderat der Landeshauptstadt Graz den Förderungsvertrag des BMLFUW, basierend auf den zuvor genehmigten Projektkosten der zweiten Ausbaustufe in Höhe von 36,70 Mill. EUR. Diesen Kostenrahmen erhöhte er im September 2003 um 9,00 Mill. EUR auf 45,70 Mill. EUR und im Juni 2006 auf insgesamt 48,80 Mill. EUR. Bis Anfang November 2006 wurden 35,29 Mill. EUR bzw. 72 % der Projektkosten angewiesen.

Projektfunktionen

3 Die Funktionen im gegenständlichen Projekt wurden wie folgt wahrgenommen:

(Gesamt-) Projektleitung

Die Projektleitung oblag einem Mitarbeiter des Kanalbauamtes der Landeshauptstadt Graz. Die Gesamtprojektleitung erfolgte ab 2003 bis 2006 durch einen Mitarbeiter eines Unternehmens der Landeshauptstadt Graz. Danach wurde dessen Funktion von einer Ziviltechniker-Gesellschaft übernommen.

Kosten- und Terminsteuerung

Zur Unterstützung der Projektleitung übernahmen ab 2004 die mit der begleitenden Kontrolle beauftragte Ziviltechniker-Gesellschaft Aufgaben der Kostensteuerung, eine weitere Ziviltechniker-Gesellschaft Aufgaben der Terminsteuerung. Ab 2006 führte die mit der begleitenden Kontrolle beauftragte Ziviltechniker-Gesellschaft beide Funktionen weiter.



Projektausschuss	Mit der Einrichtung des Projektausschusses (Oktober 2003), bestehend aus Vertretern des Stadtsenates, des Kanalbauamtes, des Generalplaners, der begleitenden Kontrolle und des Stadtrechnungshofes, sollten projektrelevante Entscheidungen transparent und nachvollziehbar gestaltet sowie dokumentiert werden.
Begleitende Kontrolle	Das Kanalbauamt der Landeshauptstadt Graz beauftragte im Februar 2001 eine Ziviltechniker-Gesellschaft mit den Leistungen der begleitenden Kontrolle der Planungs- und Errichtungsphase.
Generalplaner und örtliche Bauaufsicht	Die Leistungen des Generalplaners und der örtlichen Bauaufsicht wurden im November 2000 an eine Arbeitsgemeinschaft zweier Ziviltechniker-Gesellschaften vergeben.
Auftragnehmer	Die Auftragnehmer der einzelnen Baulose bzw. Gewerke (zum Teil in Arbeitsgemeinschaften) wurden im offenen Verfahren nach Durchführung von – je nach Wertgrenze – EU-weiten bzw. nationalen Ausschreibungen ermittelt.
Kosten- und Terminmanagement	<p>4.1 (1) Der Werkvertrag des Generalplaners aus dem Jahr 2000 enthielt neben der gesamten Planung und der örtlichen Bauaufsicht auch Aufgaben der Projektsteuerung, insbesondere das Kosten- und Terminmanagement. Als Reaktion auf eine im Herbst 2003 vom Grazer Stadtrechnungshof geäußerte Kritik an der Projektorganisation und den bisher erbrachten Leistungen des Generalplaners wurde eine zusätzliche Kostensteuerung durch Personal der Landeshauptstadt Graz und – als Projektkontrollgremium – ein Projektausschuss (siehe dazu TZ 3) eingerichtet.</p> <p>4.2 Die vertraglich dem Generalplaner übertragenen Funktionen des bauherrnseitigen Baumanagements (Kosten- und Terminsteuerung) erwiesen sich als unzureichend wahrgenommen und mussten zum Teil durch Personal der Landeshauptstadt Graz übernommen bzw. fremd vergeben werden.</p> <p>Diese Organisationsänderungen wirkten sich durch die Einbindung von Kontrollinstanzen in das operative Geschäft negativ auf die Entscheidungsstruktur aus. Es gelang nicht, den von Anfang an bestehenden Fehleinschätzungen der Kosten- und Terminalsituation entgegenzuwirken.</p>

Der RH empfahl der Landeshauptstadt Graz, bei Großprojekten für die bauherrnimanenten Aufgabenbereiche des Projektmanagements eigene Strukturen zu schaffen bzw. diese strikt unabhängig von Generalplaner, örtlicher Bauaufsicht oder Kontrollorganen zu beauftragen und um eine klare Entscheidungs- und Verantwortungsstruktur bemüht zu sein.

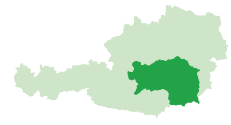
- 5.1** Im Zuge der Projektabwicklung erkannte das Kanalbauamt im Jahr 2003, dass trotz der vorhandenen Reserven der Kostenrahmen von 36,70 Mill. EUR nicht ausreichte. Das Kanalbauamt beschloss daher, einzelne geplante Anlagenteile im Wert von rd. 0,79 Mill. EUR einzusparen. Der Gemeinderat der Landeshauptstadt Graz genehmigte – wie bereits erwähnt – im September 2003 eine Erhöhung des Kostenrahmens um 9,00 Mill. EUR auf 45,70 Mill. EUR.

Der im Werkvertrag des Generalplaners ausbedungene Rahmen der Kostenabweichung von 5 % wurde damit erheblich überschritten. Das Kanalbauamt begründete dies gegenüber dem Gemeinderat unter anderem mit einer Fehleinschätzung der Marktsituation.

- 5.2** Der RH wies auf die mangelhafte Ermittlung der zu erwartenden Mengen und die unzureichend ergriffenen Maßnahmen – wie in den nachfolgenden Punkten dargestellt – als weitere Ursache für Kostensteigerungen hin. Er führte in diesem Zusammenhang weiters ins Treffen, dass das Projekt zur Zeit der Einleitung der Vergabeverfahren nicht ausschreibungsreif war und die Angebotsunterlagen nicht immer den Vergabebestimmungen entsprachen (siehe dazu TZ 10).

- 6.1** Der Generalplaner bzw. in der Folge die – zusätzlich mit der Kostensteuerung beauftragte – begleitende Kontrolle ermittelte im September 2001, im Dezember 2003 und ab Jänner 2004 zumindest vierteljährlich die zu erwartenden Gesamtkosten. Während die für Unvorhergesehenes und für Bewertungsunsicherheiten gebildeten Reserven in den Jahren 2004 und 2005 die aufgetretenen Kostensteigerungen abdeckten, wurden in den Prognosen ab dem Jahr 2006 nur mehr geringfügige Reserven ausgewiesen.

- 6.2** Der RH kritisierte das Fehlen eines kontinuierlichen Kostensteuerungsprozesses.



7.1 Der im August 2003 vom Generalplaner erstellte Generalterminplan sah den 31. Mai 2006 als Endtermin für die Fertigstellung der „Wasserlinie“ – das sind alle primär für die Abwasserreinigung notwendigen Anlagenteile – vor. Dieser Generalterminplan lag der Ausschreibung zu den Baumeisterarbeiten zugrunde; bei zuvor vergebenen Gewerken waren abweichende Fertigstellungstermine vereinbart worden.

7.2 Der RH beanstandete, dass der im Generalterminplan ausgewiesene Endtermin den im damals gültigen Wasserrechtsbescheid geforderten Fertigstellungstermin 31. Dezember 2005 um fünf Monate überschritt. Dies hatte Mehrkostenforderungen der Auftragnehmer zur Folge.

8.1 Die in den Terminplänen vorgegebene Bauzeit wurde von 29 Monaten im Jahr 2002 bzw. 34 Monaten laut Generalterminplan vom August 2003 schrittweise auf 41 Monate verlängert.

Begründet wurde diese Verlängerung unter anderem mit Problemen bei der Einbindung der neu errichteten Anlagenteile in den Bestand sowie mit einem Katastrophenfall im Oktober 2005, bei dem Anlagenteile beschädigt bzw. zerstört wurden.

8.2 Dem Kanalbauamt gelang es nicht, das Projekt innerhalb des selbst vorgegebenen Terminrahmens zu realisieren. Alleine die verzögerte Fertigstellung der „Wasserlinie“ begründete eine Projektkostensteigerung in der Höhe von 0,67 Mill. EUR.

9.1 Dem Kanalbauamt gelang es nicht, das Projekt innerhalb des im September 2003 vorgegebenen Kostenrahmens von 45,70 Mill. EUR zu realisieren. Wie bereits erwähnt, genehmigte der Gemeinderat der Landeshauptstadt Graz im Juni 2006 eine weitere vom Kanalbauamt beantragte Erhöhung des Kostenrahmens. Die Erhöhung wurde jedoch nur in Höhe des Anteils der sprunghaft gestiegenen Valorisierung um 3,10 Mill. EUR auf 48,80 Mill. EUR vorgenommen.

Grund für den Antrag waren Kostensteigerungen wegen der Verschiebung der Bauzeit und der Entwicklung des der Preisumrechnung zugrunde liegenden Siedlungswasserbauindex.

In der Folge verringerte das Kanalbauamt bei der Darstellung der prognostizierten Gesamtkosten im Projektausschuss die Risikobewertungen für Mehrkostenforderungen seiner Auftragnehmer um 0,80 Mill. EUR.

Kosten- und Terminmanagement

- 9.2** Der RH erachtete nicht nur die Verschiebung und Verlängerung der Bauzeit – sie traf in den Jahren 2004 und 2006 mit einem unerwartet hohen Anstieg des Siedlungswasserbauindex zusammen – für die Erhöhung der Projektkosten als ausschlaggebend, sondern auch die unzureichende Kostensteuerung. Er zeigte auf, dass die prognostizierten Kosten den zuletzt genehmigten Kostenrahmen von 48,80 Mill. EUR voraussichtlich um bis zu 0,74 Mill. EUR (einschließlich Valorisierung) für zusätzlich erforderliche Leistungen übersteigen werden.

Der RH empfahl dem Kanalbauamt, die noch bestehenden Mehrkostenforderungen der Auftragnehmer in Höhe von 2,11 Mill. EUR in den Kostenübersichten bewertet darzustellen. Sämtliche Aufwendungen, die das Kanalbauamt für das Projekt aus seinem ordentlichen Haushalt finanzierte, wären nachvollziehbar auszuweisen. Weiters sollten die valorisierten Kosten zur Erhöhung der Kostensicherheit gewerkeweise ermittelt werden.

- 9.3** *Laut Mitteilung der Landeshauptstadt Graz hätten offene Mehrkostenforderungen bereits um rd. 1 Mill. EUR abgewendet bzw. reduziert werden können; an der Bewertung der übrigen Forderungen werde gearbeitet.*

Sämtliche aus dem ordentlichen Haushalt finanzierte Projektaufwendungen würden buchhalterisch erfasst und nachvollziehbar dargestellt. Die zu vergütende Valorisierung in den Rechnungen werde nunmehr getrennt ausgewiesen und die Teuerung gegenüber 2003 gewerkeweise dargestellt.

Vergabeverfahren

- 10.1** Die Veröffentlichungen der im offenen Verfahren ausgeschriebenen Bau- und Ausführungsleistungen mussten aufgrund verspätet aufgezeigter Mängel wiederholt ergänzt werden.

Aus den Niederschriften zu den Angebotsöffnungen war unter anderem nicht ersichtlich, aus wie vielen Teilen die Angebote bestanden und ob alle verlangten Teile des Angebotes tatsächlich vorlagen.

Der Generalplaner forderte Kalkulationsunterlagen, die den Angeboten anzuschließen waren, nur teilweise bzw. erst nach Zuschlagserteilung ein.

- 10.2** Der RH wies darauf hin, dass die Mängel in den Vergabeverfahren häufig Einsprüche gegen die Zuschlagsentscheidungen nach sich zogen. Dies führte in der Folge zu erheblichen Verzögerungen des Bauablaufes und zu höheren mit der Valorisierung verbundenen Kosten.



Der RH empfahl der Landeshauptstadt Graz, den Zeitpunkt der Veröffentlichung erst nach vollständiger Überprüfung der Ausschreibungsunterlagen zu wählen und auf die strikte Einhaltung des Vergaberechts zu achten.

In Hinkunft sollte die Landeshauptstadt Graz vor Veröffentlichung von Ausschreibungen dafür sorgen, dass die „Ausschreibungsreife“ der zugrunde liegenden Planungen und die Richtigkeit der Leistungsverzeichnisse sowohl vom Planer als auch von der örtlichen Bauaufsicht, der begleitenden Kontrolle und der Projektleitung formal bestätigt werden.

Der RH regte weiters an, künftig von den Bietern die in den Ausschreibungsunterlagen geforderten Kalkulationsunterlagen im Zuge der Angebotsprüfung, jedoch jedenfalls vor Zuschlagserteilung, einzufordern.

Generalplaner und örtliche Bauaufsicht

11.1 (1) Grundlage der im November 2000 zu einem Pauschalpreis von rd. 1,40 Mill. EUR beauftragten Generalplanerleistungen war der im EU-weiten Wettbewerb vom Bieter vorgeschlagene Bauumfang. Nach Abwicklung einer detaillierten Variantenuntersuchung, der Einreichplanung sowie dem Ansuchen um Förderung wurde das Honorar im Februar 2002 zur Anpassung an den zusätzlichen Bauumfang um rd. 0,25 Mill. EUR erhöht.

Da der Generalplaner hierbei einige erforderliche Maßnahmen nicht berücksichtigt hatte und bereits eine Bauzeitverlängerung absehbar war, legte er 2004 eine Mehrkostenforderung in Höhe von rd. 1,67 Mill. EUR. Um den Fortschritt des Projekts durch grundsätzliche Auslegungsdifferenzen nicht zu gefährden, vereinbarten die Vertragsparteien die Abwicklung eines Mediationsverfahrens, das mit dem Anerkenntnis der Mehrkostenforderung in Höhe von rd. 0,85 Mill. EUR (einschließlich Valorisierung) durch das Kanalbauamt endete.

(2) Der – auch mit der örtlichen Bauaufsicht beauftragte – Generalplaner hatte je Bauvorhaben ein Baubuch zu führen sowie Berichte über die Terminalsituation in Hinblick auf Planung, Vergabe, Ausführung und Abrechnung zu verfassen. Diese Berichte sollten vierteljährlich vorgelegt werden. Entgegen dieser vertraglichen Vorgabe führte die örtliche Bauaufsicht kein Baubuch; zwischen 2002 und 2006 wurden fünf Quartalsberichte vorgelegt.

Generalplaner und örtliche Bauaufsicht

11.2 Der RH stellte fest, dass die Variantenuntersuchung, die Einreichplanung und das Ansuchen um Förderung zügig abgewickelt wurden. Der Gesichtspunkt der Erzielung maximaler Fördermittel stand im Vordergrund; Unschärfen bei der Ermittlung der Projektkosten wurden dabei in Kauf genommen. Diese konnten im Zuge der Ausschreibungsplanung nur teilweise behoben werden.

Die Einleitung eines Mediationsverfahrens sah der RH als einen Versuch, den bei einer vorzeitigen Vertragsauflösung mit dem Generalplaner befürchteten Schaden abzuwenden.

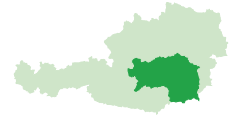
Der RH empfahl der Landeshauptstadt Graz, in Hinkunft bei Planerverträgen einen Kontrollmechanismus zu den beauftragten Leistungen sowie Mindestanforderungen an die zu erstellenden Berichte zu vereinbaren und letztere auch einzufordern.

Die Landeshauptstadt Graz sollte eine vom Planer wirtschaftlich und organisatorisch unabhängige örtliche Bauaufsicht beauftragen, um dem Vier-Augen-Prinzip zu entsprechen. Nicht oder fehlerhaft erbrachte Leistungen wären bei der Entgeltbemessung zu berücksichtigen und allfällige Schadenersatzansprüche rechtzeitig geltend zu machen.

11.3 *Die Landeshauptstadt Graz teilte ihre Absicht mit, mangelhaft oder nicht erbrachte Leistungen des Generalplaners zu bewerten und spätestens bei der Schlussrechnung in Form einer Honorarminderung zu berücksichtigen. Aufgrund des einbehaltenen Deckungsrücklasses sei eine Überzahlung nicht zu befürchten.*

Zum Verzicht auf das Baubuch vertrat sie die Ansicht, dass die zeitnahe Dokumentation vertragsrelevanter Ereignisse durch Bautagesberichte, Bauausführungs- und Baubesprechungsprotokolle gegeben sei.

11.4 Der RH wies darauf hin, dass die Landeshauptstadt Graz im Vertrag mit dem Generalplaner ausdrücklich das Führen eines Baubuches gefordert hatte.

**Baumeisterarbeiten
Realisierungsphase 1**

12.1 Die Ausschreibung basierte auf der wasserrechtlichen Bewilligung vom August 2001. In einem erst nach Fertigstellung der Baumaßnahmen abgewickelten wasserrechtlichen Verfahren wurde die Beeinträchtigung des Rückhalteriums der Mur nachträglich bewilligt.

Während der Baumaßnahmen kam es durch die ausschreibungsgemäße Grundwasserabsenkung zu massiven Anrainerbeschwerden. Die daraufhin erfolgte hydraulische Berechnung bestätigte im Mai 2002 die negativen Auswirkungen der Grundwasserabsenkung.

Aufgrund der dadurch entstandenen Planungsunsicherheit in der nachfolgenden Realisierungsphase 2 traten Verzögerungen in der Vergabe sowie massive Terminverschiebungen des gesamten Projekts auf.

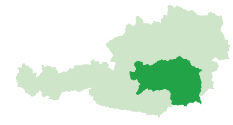
12.2 Das Fehlen hydrologischer Untersuchungen des Baugrundes für den Bauplatz im Nahebereich der Mur führte zu einer unzutreffenden Leistungsbeschreibung der erforderlichen Wasserhaltung und zu Mehrkosten in Höhe von rd. 44.000 EUR. Die Terminverschiebungen bewirkten Mehrkosten von rd. 0,96 Mill. EUR.

12.3 *Die Landeshauptstadt Graz teilte mit, dass der Generalplaner zusätzliche hydrologische Untersuchungen aufgrund der aus der Vergangenheit vorliegenden Baugrunderkenntnisse für nicht zwingend erachtet habe; für die Terminverschiebungen sei nicht er allein verantwortlich gewesen.*

12.4 Aus den aktenkundig vorliegenden Baugrunduntersuchungen war keine Aussage zum hydrologischen Zustand und Verhalten des Baugrundes zu entnehmen. Der RH erachtete aufgrund der Art der geplanten Baumaßnahmen, der Lage des Bauplatzes sowie aufgrund des Umstands, dass das Baugrundrisiko der Bauherr zu tragen hat, entsprechende Untersuchungen für jedenfalls erforderlich.

Baumeisterarbeiten Realisierungsphase 2

- | | |
|----------------------------|--|
| Ausschreibungs-
konzept | <p>13.1 Der Generalplaner unterteilte die Baumeisterarbeiten der zweiten Ausbaustufe in sechs Realisierungsphasen. Die Baumeisterarbeiten für die Realisierungsphase 2 schrieb das Kanalbauamt im April 2002 aus. Die Ausschreibung wurde zweimal widerrufen.</p> <p>In der Folge änderte das Kanalbauamt das Ausschreibungskonzept, ergänzte den Leistungsumfang um die restlichen zur Errichtung der Wasserlinie erforderlichen Baumaßnahmen und schrieb die Baumeisterarbeiten im Februar 2003 erneut aus. Die Vergabe des Auftrages in Höhe von 15,27 Mill. EUR verzögerte sich bis zum Dezember 2003.</p> <p>13.2 Der RH empfahl, bei Objekten dieser Größenordnung die Baumeisterarbeiten nicht in mehrere Baulose zu gliedern. Er wies auf die zeitgleich abgewickelten Ausschreibungen der technischen Gewerke hin, die terminlich von der Realisierung der Baumeisterarbeiten abhängig waren.</p> |
| Kostensituation | <p>14.1 Die auf Basis der 34. Teilrechnung prognostizierte Abrechnungssumme wies gegenüber der Auftragssumme eine Erhöhung von 11 % aus. Bei zwei Drittel aller Positionen war eine Massenabweichung zum Leistungsverzeichnis von über 20 % feststellbar; 14 % sämtlicher Positionen wurden nicht ausgeführt. Die Kostensteigerungen beruhten auf Massenänderungen, Ausführungsänderungen, zusätzlich ausgeführten Leistungen, Bauzeitveränderungen und der Valorisierung.</p> <p>14.2 Der Entfall bzw. die zahlreichen Mengenverschiebungen von Leistungen aus dem Leistungsverzeichnis begünstigten eine spekulative Preisbildung. Dadurch ergab sich bei dem derzeitigen Abrechnungsstand eine fiktive Änderung in der Bieterreihung. Der ursprünglich zweitgereichte Bieter hätte die Leistungen um 1,71 Mill. EUR günstiger als der Auftragnehmer abgerechnet.</p> |
| Terminsituation | <p>15.1 Aufgrund der Verzögerungen im Vergabeverfahren verschob sich der Baubeginn der Baumeisterarbeiten der Realisierungsphase 2 um 17 Monate auf Februar 2004. Die Einhaltung des im Generalterminplan vorgesehenen Endtermins Mai 2006 erforderte – zwecks Verkürzung der in der Ausschreibung vorgesehenen Bauzeit um sechs Monate – Forcierungsmaßnahmen durch den Auftragnehmer.</p> |



Im Juli 2004 genehmigte die Wasserrechtsbehörde für die Fertigstellung der Wasserlinie eine Fristerstreckung vom Dezember 2005 auf Juni 2007. Somit verlängerte sich die zuvor forcierte Bauzeit von 29 auf 34 Monate. Die für die Forcierung und anschließende Ausdünnung der Leistungserbringung entstandenen Mehrkosten betrugen insgesamt 0,65 Mill. EUR.

- 15.2** Der RH beanstandete, dass der dem Bauvertrag zugrunde liegende Bauzeitplan eine Inbetriebnahme der Anlage zum ursprünglich von der Wasserrechtsbehörde vorgeschriebenen Termin (31. Dezember 2005) nicht vorsah.

Er bemängelte weiters das Versäumnis des Kanalbauamtes, nach der Aufhebung der zweiten Ausschreibung (Dezember 2002) eine Erstreckung des wasserrechtlichen Endtermines zu erwirken und empfahl, in Hinkunft bei Erkennen von Terminverzögerungen die erforderlichen behördlichen Schritte konsequent zu veranlassen.

- 15.3** *Laut Stellungnahme der Landeshauptstadt Graz habe sich die Terminplanung stets streng an den wasserrechtlichen Fristen orientiert. Weiters habe die Wasserrechtsbehörde zunächst eine Fristerstreckung für nicht möglich gehalten, bis sie nach umfangreichen Gesprächen der Fristerstreckung zugestimmt habe.*

- 15.4** Der RH wies darauf hin, dass die den Ausschreibungen zugrunde liegenden Terminpläne des Generalplaners – dieser war auch mit der Terminsteuerung beauftragt – die wasserrechtlich genehmigten Fertigstellungsfristen nicht berücksichtigten, sondern ein späteres Bauende vorsahen. Somit waren Mehrkostenforderungen von Baubeginn an absehbar. Der RH konnte deshalb die Feststellung der Landeshauptstadt Graz, dass sich die Terminplanung stets streng an den wasserrechtlichen Fristen orientiert habe, nicht nachvollziehen.

Aufmaßkontrolle

- 16.1** Die vom RH stichprobenartig überprüften Aufmaßblätter enthielten Formel- und Rechenfehler, unrichtige Mengenangaben sowie unrichtige Positionszuordnungen. Die Fehlerquote bei den ausgewählten Aufmaßblättern lag bei rd. 4 %.
- 16.2** Der RH empfahl, vor der abschließenden Schlussrechnungsprüfung die Aufmaßblätter hinsichtlich rechnerischer Richtigkeit, Nachvollziehbarkeit und Übereinstimmung mit den Regelquerschnitten der standardisierten Leistungsbeschreibung zu kontrollieren.

Baumeisterarbeiten Realisierungsphase 2

„Geböschter Baugrubenaushub“

- 17.1** Die „Technischen Ausführungsbedingungen“ des Bauvertrages beschrieben für die Herstellung des Rohrkanals von den bestehenden Belebungsbecken bis zu den neuen Nachklärbecken erforderlichen Erdaushub als geböschte Baugrube.

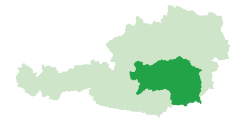
Zwischen der Projektleitung des Kanalbauamtes und dem Auftragnehmer wurde im Jänner 2005 für den Rohrkanal eine vom Leistungsverzeichnis abweichende Positionszuordnung festgelegt.

- 17.2** Der RH sah in dieser Vereinbarung eine Abweichung vom Bauvertrag zum Nachteil des Kanalbauamtes in der Höhe von rd. 0,20 Mill. EUR.

Er empfahl der Landeshauptstadt Graz, auf eine vertragskonforme Interpretation zu drängen und in Hinkunft bei der Bauabwicklung vertragsändernde Vereinbarungen nur unter Einhaltung der Formalerfordernisse abzuschließen.

Das Kanalbauamt wies in der Schlussbesprechung auf eine vom Auftragnehmer im September 2004 beigebrachte gutachterliche Stellungnahme hin, wonach die in Frage stehende Position anzuwenden sei.

- 17.3** *In ihrer Stellungnahme führte die Landeshauptstadt Graz aus, dass die damalige Projektleitung von einer rein technischen Angabe ausgegangen war.*
- 17.4** Der RH gab zu bedenken, dass eine Textinterpretation – wie in der gutachterlichen Stellungnahme – ohne Berücksichtigung des Bauvertrages nicht zielführend ist.



Baulos „Klärtechnische Ausrüstung“

Vorlage der
Bankgarantie

- 18.1** Die vom Bestbieter garantierten Leistungskennzahlen der angebotenen Belüftungseinrichtungen für die drei Belebungsbecken waren nach Ansicht des Generalplaners nicht erreichbar. Daher empfahl der Generalplaner, den Zuschlag nur gegen eine Bankgarantie zu erteilen. Das Kanalbauamt vereinbarte daher im Februar 2003 mit dem Auftragnehmer die Vorlage einer Bankgarantie über 611.000 EUR; diese erfolgte jedoch nicht.
- 18.2** Der RH bemängelte die vor der Vorlage der Bankgarantie erfolgte Zuschlagserteilung.
- 18.3** *Laut Mitteilung der Landeshauptstadt Graz seien die damals bestehenden Bedenken zur Einhaltung der garantierten Werte ausgeräumt worden, weil die mittlerweile erzielten Ertragswerte weit über dem nachzuweisenden Wert gelegen seien. Durch die gegenüber der ursprünglichen Ausschreibung notwendigen Ausführungsänderungen sei die Bankgarantie hinfällig geworden.*
- 18.4** Der Umstand, dass der befürchtete Nachteil für die Landeshauptstadt Graz letztlich nicht eintrat, rechtfertigte nicht den Verzicht auf die Vorlage der Bankgarantie nach Vertragsabschluss.

Austausch der Belüf-
tungseinrichtungen

- 19.1** Der Gemeinderat der Landeshauptstadt Graz beschloss im September 2003 auf Antrag des Kanalbauamtes, die mit dem Austausch der Belüftungseinrichtungen verbundene Sanierung der bestehenden Belebungsbecken 2 und 3 auf fünf bis zehn Jahre (2008 bis 2013) zu verschieben. Das Kanalbauamt erwartete damit ein Einsparungspotenzial von rd. 425.000 EUR. Im Jänner 2005 teilte der Gesamtprojektleiter dem Auftragnehmer mit, die Erneuerung der Belüftungseinrichtungen zurückstellen zu wollen.

Aus betriebsnotwendigen Gründen sanierte das Kanalbauamt im Frühjahr 2006 mit eigenem Personal einen Teil der Belüftungseinrichtung. Die aufgrund dieser Sanierung gewonnenen neuen verfahrens- und bautechnischen Erkenntnisse des Generalplaners bewirkten eine Änderung des Sanierungskonzepts der restlichen Belebungsbecken bzw. Belüftungseinrichtungen.

Baulos „Klärtechnische Ausrüstung“

Nach Abruf einer Teillieferung der Belüftungseinrichtung durch den Auftraggeber (Kanalbauamt) forderte der Auftragnehmer Mehrkosten in Höhe von rd. 832.000 EUR, die er mit der Auflösung seiner ursprünglichen Lieferantenverträge begründete. Das Kanalbauamt lehnte die Forderung dem Grunde nach ab, weil es die Leistung zwar zurückgestellt, aber nicht storniert hätte.

- 19.2** Der RH bemängelte die Entscheidung des Kanalbauamtes, die Erneuerung der Belüftungseinrichtungen als kostendämpfende Maßnahme aufzuschieben (jährliches Einsparungspotenzial an Betriebskosten rd. 110.000 EUR).

Der RH beanstandete weiters, dass die Anordnungen des Kanalbauamtes bzw. des Generalplaners an den Auftragnehmer hinsichtlich des Leistungszeitpunkts die vertraglichen Rahmenbedingungen nicht berücksichtigten.

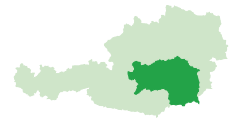
- 19.3** *Die Landeshauptstadt Graz teilte mit, Schadenersatzansprüche gegenüber dem Generalplaner wegen der ungenügenden Entscheidungsgrundlagen prüfen zu wollen.*

Leistungsumfang

- 20.1** Der Auftragnehmer des Bauloses „Klärtechnische Ausrüstung“ legte entsprechend seinem Detailplanungsstand mehrere Ausführungskostenvoranschläge. Der jeweils darin beschriebene Leistungsumfang wich wesentlich vom ursprünglich ausgeschriebenen Leistungsumfang laut Leistungsverzeichnis ab.

Auch änderten sich die Mengen bei den laut Leistungsverzeichnis ausgeführten Positionen. So erhöhte sich z.B. die Summe der Rohrleitungslängen aus Edelstahl von rd. 1.900 m auf rd. 8.000 m. Die Angebotssumme des Ausführungskostenvoranschlages vom Oktober 2005 lag mit 8,26 Mill. EUR rd. 0,96 Mill. EUR über der Auftragssumme von 7,30 Mill. EUR.

Der Auftragnehmer führte die Leistungen der Ausführungskostenvoranschläge nach technischer Freigabe durch den Generalplaner, jedoch ohne Zusatzbeauftragung durch das Kanalbauamt aus.



- 20.2** Der RH beanstandete die mangelhafte Erstellung der Ausschreibungsunterlagen durch den Generalplaner. Weiters forderte das Kanalbauamt ein die tatsächlich notwendigen Leistungen beschreibendes Leistungsverzeichnis nicht rechtzeitig ein. Auch wurden die Preise für einzelne Zusatzpositionen überhöht ermittelt.

Der RH empfahl der Landeshauptstadt Graz, die vertragskonforme und lückenlose Prüfung der Mehrkostenforderungen der Auftragnehmer auf ihre Berechtigung dem Grunde und der Höhe nach zeitnahe sicherzustellen.

- 20.3** *Laut Stellungnahme der Landeshauptstadt Graz habe das Kanalbauamt beim Generalplaner das Nachholen der Detailplanung im Jahr 2003 urgiert. Dieser habe im Jänner 2004 eine neue Kostenberechnung, nicht aber die geforderten Pläne vorgelegt.*

Die Preisherleitung sei nunmehr von der begleitenden Kontrolle unter Berücksichtigung der Kritik des RH geprüft worden.

Aufmaßkontrolle

- 21.1** Als Grundlage für die Teilrechnungen ermittelte der Auftragnehmer gemeinsam mit der örtlichen Bauaufsicht die Mengen der zur Ausführung gekommenen Positionen des Leistungsverzeichnisses bzw. der Zusatzangebote. Die örtliche Bauaufsicht prüfte und bestätigte die Mengen sowie die richtige Zuordnung der Leistungen zu den Positionen. Das Nachmessen der Naturmaße war kein routinemäßiger Kontrollvorgang der begleitenden Kontrolle.

- 21.2** Die Überprüfung der Abrechnung anhand ausgewählter Aufmaßblätter durch Vergleich der abgerechneten Mengen und Maße mit den in der Natur vorgefundenen ergab bei 9 % der ausgewählten Positionen Abweichungen. Bei sämtlichen überprüften Positionen betreffend Rohre unterschritten die Naturmaße die abgerechneten Längen.

Der RH bemängelte die fehlerhafte Ermittlung von Aufmaßen. Er wies auf die unzureichenden Kontrollmechanismen der örtlichen Bauaufsicht bzw. der begleitenden Kontrolle hin. Der RH empfahl daher, die Aufmaßfeststellungen für noch zugängliche Bauteile zu wiederholen und die Abrechnung entsprechend zu korrigieren.

- 21.3** *Laut Mitteilung der Landeshauptstadt Graz werde der Generalplaner die Abrechnung entsprechend den Anmerkungen des RH prüfen und gegebenenfalls im Rahmen der Schlussrechnungsprüfung berichtigen. Die begleitende Kontrolle werde stichprobenartig auch die Aufmaße nachmessen.*

**Schluss-
bemerkungen**

22 Zusammenfassend hob der RH die nachfolgenden Empfehlungen an die Landeshauptstadt Graz hervor.

(1) Sämtliche noch bestehende Mehrkostenforderungen der Auftragnehmer in Höhe von 2,11 Mill. EUR sollten in den Kostenübersichten bewertet dargestellt sowie sämtliche Aufwendungen, die das Kanalbauamt für das Projekt aus seinem ordentlichen Haushalt bezahlte, nachvollziehbar ausgewiesen werden. Die Valorisierungskosten sollten zur Erhöhung der Kostensicherheit gewerkeweise ermittelt werden. (TZ 9)

Laut Mitteilung der Landeshauptstadt Graz hätten offene Mehrkostenforderungen bereits um rd. 1 Mill. EUR abgewendet bzw. reduziert werden können. An der Bewertung der übrigen Forderungen werde gearbeitet. Sämtliche aus dem ordentlichen Haushalt finanzierte Projektaufwendungen würden buchhalterisch erfasst und nachvollziehbar dargestellt. Die zu vergütende Valorisierung in den Rechnungen werde nunmehr getrennt ausgewiesen und die Teuerung gegenüber 2003 gewerkeweise dargestellt.

(2) Nicht oder fehlerhaft erbrachte Leistungen der Auftragnehmer wären bei der Entgeltbemessung zu berücksichtigen und allfällige Schadenersatzansprüche rechtzeitig geltend zu machen. (TZ 11)

Die Landeshauptstadt Graz teilte ihre Absicht mit, mangelhaft oder nicht erbrachte Leistungen des Generalplaners zu bewerten und spätestens bei der Schlussrechnung in Form einer Honorarminderung zu berücksichtigen. Aufgrund des einbehaltenen Deckungsrücklasses sei eine Überzahlung nicht zu befürchten.

(3) Die Aufmaßfeststellungen wären für die noch zugänglichen Bauteile zu wiederholen und die Abrechnung zu korrigieren. (TZ 21)

Laut Stellungnahme der Landeshauptstadt Graz werde der Generalplaner die Abrechnung entsprechend den Anmerkungen des RH prüfen und gegebenenfalls im Rahmen der Schlussrechnungsprüfung berichtigen. Die begleitende Kontrolle werde stichprobenartig auch die Aufmaße nachmessen.



(4) Die Landeshauptstadt Graz sollte als Bauherr bei Großprojekten für die bauherrnimanenten Aufgabenbereiche des Projektmanagements eigene Strukturen schaffen bzw. diese strikt unabhängig von Generalplaner, örtlicher Bauaufsicht und Kontrollorganen beauftragen. (TZ 4)

(5) Die Landeshauptstadt Graz sollte vor Veröffentlichung von Ausschreibungen dafür sorgen, dass die „Ausschreibungsreife“ der zugrunde liegenden Planungen und die Richtigkeit der Leistungsverzeichnisse sowohl vom Planer als auch von der örtlichen Bauaufsicht, der begleitenden Kontrolle und der Projektleitung formal bestätigt werden. (TZ 10)

(6) Die in den Ausschreibungsunterlagen geforderten Unterlagen und Sicherheiten wären im Zuge der Angebotsprüfung, jedoch jedenfalls vor Zuschlagserteilung von den Bietern einzufordern. (TZ 10)

(7) Die Landeshauptstadt Graz sollte als Bauherr eine vom Planer wirtschaftlich und organisatorisch unabhängige örtliche Bauaufsicht beauftragen, um dem Vier-Augen-Prinzip zu entsprechen. (TZ 11)

(8) Bei Planerverträgen wäre ein Kontrollmechanismus zu den beauftragten Leistungen sowie Mindestanforderungen an die zu erstellenden Berichte zu vereinbaren und auch einzufordern. (TZ 11)

(9) Die Landeshauptstadt Graz sollte bei der Bauabwicklung vertragsändernde Vereinbarungen nur unter Einhaltung der Formalerfordernisse abschließen. (TZ 17)

(10) Die vertragskonforme und lückenlose Prüfung der Mehrkostenforderungen der Auftragnehmer auf ihre Berechtigung dem Grunde und der Höhe nach wäre zeitnahe sicherzustellen. (TZ 20)

Wien, im November 2007

Der Präsident:

Dr. Josef Moser

Auskünfte

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

Telefon (00 43 1) 711 71 - 8450

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

Druck:

Wiener Zeitung Digitale Publikationen GmbH

Herausgegeben:

Wien, im November 2007