

Wirkungsbereich des Landes Oberösterreich der Landeshauptstadt Linz

Planung der A 7 Mühlkreis Autobahn im Bereich Bindermichl

Die für die Planung der A 7 Mühlkreis Autobahn im Bereich Bindermichl eingerichtete Projektstruktur konnte die Komplexität des Vorhabens erst in einer späteren Projektphase bewältigen. Die Kosten des Projekts Bindermichl beliefen sich mit Stand 31. März 2005 auf rd. 149,63 Mill. EUR (mit Preisgleitung). Ohne Berücksichtigung der Preisgleitungen stiegen sie zwischen der Kostenschätzung im Vorprojekt vom Februar 2000 und jener vom März 2005 um rd. 42,45 Mill. EUR auf rd. 135,65 Mill. EUR an.

Kostenerhöhungen entstanden unter anderem aufgrund von Planungs- und Schätzungsmängeln sowie Zusatzleistungen, die im Zuge der Projektentwicklung gefordert bzw. beschlossen wurden.

Aufgrund der erheblichen Kostensteigerungen kam es zwischen den Projektbeteiligten angesichts der zum Teil unklaren Vertragslage zu Auffassungsunterschieden hinsichtlich der Kostentragung.

Kurzfassung

Projektentwicklung

Das Verkehrsaufkommen auf der A 7 Mühlkreis Autobahn von und zur A 1 West Autobahn durch das Stadtgebiet von Linz stieg in den letzten zwei Jahrzehnten kontinuierlich an. Die Autobahn, die im Bereich Bindermichl durch ein dicht bebautes Gebiet mit rd. 3.000 Einwohnern führt, zählt mit rd. 90.000 bis 100.000 Kraftfahrzeugen pro Tag auf beiden Richtungsfahrbahnen zu den am stärksten befahrenen Straßen Österreichs. Aufgrund der stetig steigenden Lärm- und Schadstoffbelastung für die Bevölkerung bestand seit langem dringender Handlungsbedarf.

Über Initiative des Landes Oberösterreich und der Landeshauptstadt Linz erfolgte 1996 ein Ideenwettbewerb zur Lösung des Verkehrsproblems auf der A 7 Mühlkreis Autobahn im Bereich Bindermichl. Das Siegerprojekt sah im Wesentlichen die Untertunnelung der Autobahn im Bereich Bindermichl und die Überbauung der bestehenden Strecke im Bereich Niedernhart vor (Einhausung Niedernhart).

Ab Mitte des Jahres 1997 beauftragten das Land Oberösterreich und die Landeshauptstadt Linz erste Planungen; die Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft (ASFINAG) stieg im Frühjahr 1999 in das Projekt ein. Dieses wurde Ende des Jahres 2005 fertig gestellt und für den Verkehr freigegeben.

Vertragsgrundlagen

Es war beabsichtigt, das Vorhaben nicht über den zwischen der ASFINAG und dem Land Oberösterreich bestehenden Werkvertrag abzuwickeln, sondern eine gesonderte Ziel- und Leistungsvereinbarung abzuschließen. Letztere wurde erst nach Vorlage des Bauprojekts am 6. Oktober 2003 rechtswirksam. Sie war nämlich mit dem am selben Tag abgeschlossenen Bezuschussungsvertrag zeitlich verknüpft. Dieser wurde zwischen der ASFINAG, dem Land Oberösterreich und der Landeshauptstadt Linz zur Regelung der Finanzierung des Vorhabens abgeschlossen.

Die Formulierungen in beiden Verträgen hinsichtlich der Finanzierung des Vorhabens verursachten ebenso wie die Festlegung einer vom Land Oberösterreich zu übernehmenden Kostengarantie einen Interpretationsspielraum.

Projektorganisation und Verfahren

Der rechtzeitige Aufbau der erforderlichen Steuerungs- und Controllingstrukturen durch das Land Oberösterreich unterblieb weitgehend. Erst durch die verstärkte Mitwirkung der ASFINAG ab 2004 wurde eine Projektstruktur geschaffen, die der Komplexität des Vorhabens angemessen war.



Das Genehmigungsverfahren war mit großen Schwierigkeiten verbunden. Aufgrund erheblicher Mängel und fehlender Unterlagen stimmte die ASFINAG weder dem im August 1999 vom Land Oberösterreich vorgelegten Vorprojekt noch der im Mai 2000 übergebenen Überarbeitung zu. Erst nach Ergänzung der Unterlagen reichte sie im September 2000 das Projekt beim BMVIT ein. Dieses forderte zahlreiche Ergänzungen bezüglich der Straßenprojektierung und der Verkehrsführung.

Nach Vorlage mehrerer Varianten zur Verkehrsführung stimmte das BMVIT im Dezember 2001 dem Vorprojekt endgültig zu. Die geforderten Ergänzungen zur Straßenprojektierung waren allerdings größtenteils nicht eingearbeitet.

Da alle drei Projektbeteiligten einen Baubeginn im Herbst 2003 anstrebten, musste das Einreichprojekt spätestens im April 2002 genehmigt sein. Das Land Oberösterreich übermittelte die Einreichunterlagen der ASFINAG daher bereits zwei Monate nach der Genehmigung des Vorprojekts. Diese stellte zwar zahlreiche Mängel fest, suchte aber dennoch beim BMVIT um Genehmigung an; dabei wies sie darauf hin, das Land Oberösterreich aufgefordert zu haben, die Mängel im weiteren Planungsprozess zu beheben.

Im März 2002 genehmigte das BMVIT das Einreichprojekt mit 17 Auflagen bzw. Bedingungen. Diese betrafen wie im Vorprojekt vor allem die Straßenprojektierung. Gemäß einer damals geltenden Dienstweisung wäre das Bauprojekt spätestens zwei Monate vor der Ausschreibung vom zuständigen Bundesministerium zur Kenntnisnahme vorzulegen gewesen. In Abstimmung mit dem BMVIT behielt sich jedoch die ASFINAG die Zustimmung vor.

Dem vom Land Oberösterreich vorgelegten Bauprojekt stimmte die ASFINAG im April 2003 zu; eine entsprechende Prüfung auf Schlüssigkeit und Vollständigkeit erfolgte allerdings nicht. Wegen neuerlich fehlender Unterlagen nahm die ASFINAG die Projekte für die elektrotechnische und maschinelle Ausrüstung (E/M-Ausrüstung) sowie für die Verkehrszeichen- und Bodenmarkierungspläne von der Zustimmung aus.

Obwohl Ende September 2003 der Straßen-, Brücken- und Tunnelbau sowie Mitte Jänner 2004 die Arbeiten für die E/M-Ausrüstung begonnen hatten, machten spätere Projektänderungen bzw. Abstimmungen Neu- und Umplanungen erforderlich.

Kosten

Die Nettokosten des Vorhabens, die im Einreichprojekt (Jänner 2002) mit rd. 110,55 Mill. EUR (ohne Preisgleitung) geschätzt worden waren, wurden durch den Entfall einiger Projektteile im Zuge der Finanzierungsverhandlungen im Dezember 2002 auf rd. 97,35 Mill. EUR (ohne Preisgleitung) reduziert; sie stiegen jedoch in der Zwischenzeit mit Stand 31. März 2005 auf rd. 135,65 Mill. EUR (ohne Preisgleitung) bzw. rd. 149,63 Mill. EUR (mit Preisgleitung) an.

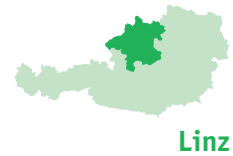
Die Teilbereiche der Gesamtkostenschätzung im Vorprojekt wiesen einen unterschiedlichen Detaillierungsgrad auf; darüber hinaus fehlte die qualitative Abstimmung der Kostenpositionen durch die Projektleitung. Die Kostenberechnung des Einreichprojekts war in vielen Bereichen nicht genau nachvollziehbar; der Detaillierungsgrad entsprach nicht dem Stand der Projektentwicklung.

Die im Vorfeld der Finanzierungsgespräche im Dezember 2002 erstellten Kostenschätzungen waren in zahlreichen Punkten nicht nachvollziehbar. Eine kontinuierliche Aktualisierung und Ergänzung der Kostenschätzungen um die vorgenommenen Projektänderungen bzw. um bereits bekannte Kostenerhöhungen bei einzelnen Projektteilen erfolgte nicht. Die Ziel- und Leistungsvereinbarung wurde auf Basis einer unaktuellen und reduzierten Kostenschätzung getroffen.

Obwohl das der ASFINAG vom Land Oberösterreich zur Genehmigung vorgelegte Bauprojekt entgegen den Anforderungen einer Dienstweisung keine Kostenschätzung enthielt, stimmte diese, wie erwähnt, dem Projekt mit Ausnahme zweier Projektteile im April 2003 zu.

Auch bis zum Baubeginn im September 2003 wurden keine aktualisierten Kostenschätzungen erstellt, obwohl beispielsweise im Lenkungsausschuss laufend Entscheidungen über Projektänderungen getroffen wurden, die mit Mehrkosten verbunden waren. Erst mit 30. September 2003 erstellte die Projektleitung eine neue Kostenschätzung. Diese basierte großteils auf bereits vertraglich gesicherten Kosten aus Aufträgen sowie auf den zu diesem Zeitpunkt vorgelegten Angeboten und wies Gesamtkosten mit Preisgleitung von rd. 138,04 Mill. EUR aus.

Dem im Oktober 2003 von der ASFINAG unterzeichneten Bezuschussungsvertrag wurde die Kostenschätzung der Ziel- und Leistungsvereinbarung zugrunde gelegt, obwohl erhebliche Mehrkosten bekannt geworden waren.



Planung der A 7 Mühlkreis Autobahn im Bereich Bindermichl

Mit der Einrichtung der Begleitenden Kontrolle durch die ASFINAG im Oktober 2003 wurden das Kostencontrolling neu organisiert, die Struktur der Kostenaufstellung teilweise verändert und die Kostenschätzungen kontinuierlich aktualisiert. Durch die zeitgerechte Einrichtung der Begleitenden Kontrolle hätten die massiven Kostensteigerungen wesentlich früher erkannt werden können.

Kostensteigerungen waren unter anderem infolge mangelhafter Planungen und Schätzungen, Zusatzleistungen, Erhöhung von technischen Standards, Forderungen bzw. Auflagen/Bedingungen aus den behördlichen Verfahren und Indexsteigerungen zu verzeichnen.

Neben dem Projekt Bindermichl gelangten noch weitere Teilprojekte zur Ausführung, unter anderem eine Verkehrsbeeinflussungsanlage. Damit stiegen die geschätzten Gesamtkosten aller Maßnahmen mit Stand 31. März 2005 auf rd. 175,17 Mill. EUR (mit Preisgleitung).

Sehr hohe Kostensteigerungen waren im Bereich der E/M-Ausrüstung zu verzeichnen. Ein Teil der Kostenerhöhung von rd. 7,84 Mill. EUR (Kostenschätzung) bzw. rd. 11,09 Mill. EUR (Angebotssumme) auf rd. 23,60 Mill. EUR (prognostizierte Abrechnungssumme) entstand durch Zusatzleistungen. Der überwiegende Teil der Kostenerhöhungen war jedoch auf neue Planungsstandards, unausgereifte Planungen und mangelhafte Ausschreibungsunterlagen zurückzuführen.

Durch das nach Vergabe des Hauptauftrages entstandene enorme zusätzliche Auftragsvolumen von rd. 14,53 Mill. EUR trat eine erhebliche Verzerrung des Wettbewerbes ein.

Aufgrund der erheblichen Kostensteigerungen kam es zwischen den Projektbeteiligten zu Auffassungsunterschieden hinsichtlich der Kostentragung. Der RH legte hinsichtlich der Aufteilung der Mehrkosten Vorschläge für wesentliche Kostenpositionen vor.

Kenndaten zur A 7 Mühlkreis Autobahn, Bereich Bindermichl

Kraftfahrzeuge pro Tag	bis zu 100.000 Kraftfahrzeuge pro 24 Stunden und Gesamtquerschnitt (beide Richtungsfahrbahnen)	
Gesamtmaßnahme	Absenkung und Untertunnelung im Bereich Bindermichl sowie Einhausung im Bereich Niedernhart; Errichtung bei Aufrechterhaltung des vollen Autobahnbetriebes, 22 Verkehrsführungsphasen	
Länge	rd. 2,5 km	
Tunnel Bindermichl	zweiöhriger Autobahntunnel, Tieferlegung um rd. 10 m, Länge 1.060 m	
Einhausung Niedernhart	Überbauung der bestehenden Strecke, Länge rd. 580 m	
Brückenobjekte	Neubau von fünf Objekten, Sanierung von zwei Objekten	
Massenbilanz	gesamte Erdbewegung	800.000 m ³
	gesamte Betonkubatur	200.000 m ³
	gesamte Stahltonnage	20.000 t
Bauzeit (Hauptbauarbeiten)	September 2003 bis Dezember 2005	
Kosten des Projekts Bindermichl	rd. 149,63 Mill. EUR netto ¹⁾ (Stand 31. März 2005)	
Gesamtkosten des Vorhabens²⁾	rd. 175,17 Mill. EUR (Stand 31. März 2005)	
Wettbewerb	Jänner 1996	
Genehmigung des Vorprojekts	12. Dezember 2001	
Genehmigung des Einreichprojekts	15. März 2002	
Trassenverordnung gemäß § 4 Bundesstraßengesetz 1971	23. August 2002	
Verträge		
Werkvertrag	Vertrag zwischen der Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft (ASFINAG) und dem Land Oberösterreich vom Juni 1997 mit einem umfangreichen Leistungskatalog unter anderem über die Abwicklung der Neu- und Umbauten von Bundesautobahnen	
Ziel- und Leistungsvereinbarung	Vertrag zwischen der ASFINAG und dem Land Oberösterreich betreffend die Organisation der Projektabwicklung; Unterzeichnung Land Oberösterreich: 24. Februar 2003 Unterzeichnung ASFINAG: 28. März 2003	
Bezuschussungsvertrag	Vertrag zwischen der ASFINAG, dem Land Oberösterreich und der Landeshauptstadt Linz über die Finanzierung; Beschluss Gemeinderat Landeshauptstadt Linz: 6. März 2003 Beschluss Oberösterreichischer Landtag: 5. Juni 2003 Unterzeichnung ASFINAG: 6. Oktober 2003	

¹⁾ Alle in der Folge angeführten Kostenangaben stellen Nettobeträge – somit ohne Umsatzsteuer – dar.

²⁾ Diese umfassen neben dem Projekt Bindermichl auch die Teilprojekte Instandhaltung, Linieninfrastruktur, Mittelstreifenentwässerung und Verkehrsbeeinflussungsanlage Bindermichl, welche ausschließlich von der ASFINAG finanziert wurden.

**Prüfungsablauf und
-gegenstand**

1 Der RH überprüfte von März bis April 2005 die Gebarung der ASFINAG Bau Management GmbH (ASFINAG BMG), des Landes Oberösterreich und der Landeshauptstadt Linz hinsichtlich der Planung der A 7 Mühlkreis Autobahn im Bereich Bindermichl aufgrund von erheblichen Kostensteigerungen. Prüfungsthemen waren die Projektgeschichte, die Vertragsgrundlagen, die Projektorganisation, die Planungsphasen einschließlich der Genehmigungsverfahren, die Kostenentwicklung und ausgewählte Planungen.

Zu dem im August 2005 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die Landeshauptstadt Linz im November 2005 sowie die ASFINAG BMG und das Land Oberösterreich im Dezember 2005 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Jänner 2006.

Projektentwicklung**Ausgangslage und
Wettbewerb**

2 (1) Das Verkehrsaufkommen auf der A 7 Mühlkreis Autobahn von und zur A 1 West Autobahn durch das Stadtgebiet von Linz stieg in den letzten zwei Jahrzehnten kontinuierlich an. Die Autobahn, die im Bereich Bindermichl durch ein dicht bebautes Gebiet mit rd. 3.000 Einwohnern führt, zählt mit rd. 90.000 bis 100.000 Kraftfahrzeugen pro Tag auf beiden Richtungsfahrbahnen zu den am stärksten befahrenen Straßen Österreichs.

Die zu geringe Leistungsfähigkeit der Autobahn hatte tägliche Staus zu den Hauptverkehrszeiten und das Ansteigen der Zahl der Unfälle zur Folge. Aufgrund der stetig steigenden Lärm- und Schadstoffbelastung für die Bevölkerung bestand seit langem dringender Handlungsbedarf.

(2) Nach mehreren ergebnislosen Bemühungen von Bund, dem Land Oberösterreich und der Landeshauptstadt Linz in Vorjahren erfolgte im Jänner 1996 über Initiative des Landes sowie der Landeshauptstadt ein Ideenwettbewerb für den Autobahnabschnitt im Bereich Bindermichl (Lißfeld – Hummelhof – Wankmüllerhofstraße).

Die wesentlichsten Kriterien waren ein hoher Schutz der Bevölkerung vor Lärm- und Schadstoffimmissionen, die Verbindung der Stadtteile beiderseits der Autobahn (Bindermichl und Spallerhof), die Vermeidung der Absiedlung der Wohnbevölkerung sowie die weitgehende Erhaltung der bestehenden und die Schaffung neuer Grünflächen.

Projektentwicklung

Die aus 29 eingereichten Vorschlägen gewählte siegreiche Planergruppe legte das in der Folge beschriebene Projekt vor und wurde vom Land Oberösterreich sowie der Landeshauptstadt Linz ab Mitte des Jahres 1997 mit ersten Planungen beauftragt.

Projektbeschreibung

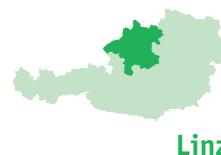
- 3 Der Projektbereich erstreckt sich nach der Anschlussstelle Salzburger Straße im Süden über den Bereich Bindermichl mit der Anschlussstelle Muldenstraße bis zur Anschlussstelle Wiener Straße im Nordosten und zur Anschlussstelle Unionstraße im Nordwesten. Die gesamte Strecke hat eine Länge von rd. 2,5 km.

Für die Durchleitung der von Norden (Linz – Zentrum) bzw. Süden (Salzburger Straße) einbindenden Verkehrsströme weisen beide Tunnelröhren jeweils drei Fahrstreifen und einen Sicherheitsstreifen auf. Zur Reduktion bzw. Beseitigung der Lärm- und Schadstoffbelastung wurde die Autobahn in diesem Streckenabschnitt um bis zu 10 m abgesenkt und über eine Länge von 1.060 m untertunnelt.

Die Muldenstraße als Verbindung zwischen den Stadtteilen Spallerhof und Bindermichl, die bisher die Autobahn unterquerte, wurde auf das Niveau der bisherigen Autobahn angehoben und über den beiden Tunnelröhren als Kreisverkehr ausgebildet.

An den Kreisverkehr Muldenstraße sind sechs Rampenfahrbahnen von und zur Autobahn angeschlossen. Je eine links und rechts der Hauptfahrbahn angeordnete Rampe dient von Süden (A 1) kommend der Ausfahrt von der A 7 in den Kreisverkehr. Für die Einfahrt vom Kreisverkehr in Richtung Norden ist die rechte Rampe für den weiterführenden Verkehr Richtung Freistadt – Prag, die linke Rampe für den weiterführenden Verkehr Richtung Linz–Zentrum vorgesehen. Diese Lösung soll eine Verkehrsentsflechtung bewirken und gefährliche Fahrstreifenwechsel auf zu kurzer Länge vermeiden.

Im Bereich Niedernhart (Wagner–Jauregg–Krankenhaus) wurde die bestehende Autobahn auf einer Länge von rd. 580 m mit einer Überbauung versehen (Einhausung Niedernhart). Im Knoten Hummelhof wurden bestehende Rampen sowie Brückenobjekte neu errichtet bzw. saniert und verbreitert.



Den Betriebs- und Sicherheitseinrichtungen in Tunnel und Einhausung wurde große Bedeutung beigemessen. Die erstmalige Installation einer Verkehrsbeeinflussungsanlage¹⁾ im Projektbereich dient der Lenkung der Verkehrsströme und soll die Verkehrsteilnehmer rechtzeitig über Verkehrsbehinderungen (Unfälle, Stau usw.) informieren.

¹⁾ Verkehrsbeeinflussungsanlagen sollen zu einer Erhöhung der Verkehrssicherheit, zur besseren Ausnutzung der Leistungsfähigkeit der Straßen sowie zur Steigerung des Fahrkomforts beitragen. Zu den wesentlichen Maßnahmen der Beeinflussung gehören Streckenbeeinflussungen, Wechselwegweisungen und Informationseinrichtungen.

Das Projekt wurde Ende des Jahres 2005 fertig gestellt und für den Verkehr freigegeben. Die Untertunnelung im Bereich Bindermichl bewirkt, dass die beiden durch die Autobahn bisher getrennten Stadtteile Spalderhof und Bindermichl wieder verbunden sind.

Vertragsgrundlagen

Projektbeteiligte

- 4 Die Landeshauptstadt Linz und das Land Oberösterreich hatten zwar das Projekt mit dem Wettbewerb eingeleitet und vorangetrieben; trotzdem waren sie bereits in den ersten Sitzungen der Projektgruppe²⁾ ab November 1997 bemüht, die Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft (ASFINAG) als Kostenträgerin und Betreiberin der Autobahn in das Projekt einzubinden. Im April 1998 wurde das Projekt der ASFINAG erstmals vorgestellt.

²⁾ Siegerteam des Wettbewerbes sowie Vertreter des Landes Oberösterreich und der Landeshauptstadt Linz

Als Bedingung für ihren Einstieg in das Projekt forderte die ASFINAG den Nachweis der Dringlichkeit der Maßnahmen (z.B. Staudokumentation, Querschnittüberlastung, Fehlen von Verflechtungsstrecken, fehlende Sicherheitsstreifen, Unfallbilanz, Trennwirkung für zwei Stadtteile usw.); zusätzlich verlangte sie eine Kosten-Nutzen-Untersuchung.

Die von der Landeshauptstadt und dem Land geforderten Unterlagen wurden im Jänner 1999 der ASFINAG übergeben. Gleichzeitig erklärten sich beide Gebietskörperschaften zu einer finanziellen Beteiligung am Projekt bereit. Die Kosten der damals erforderlichen Planungsaufträge (z.B. Vermessung) wurden von der Landeshauptstadt und dem Land mit späterer Anrechnung auf die Gesamtkosten jeweils zur Hälfte bevorschusst.

Vertragsgrundlagen

Nach Prüfung durch die ASFINAG teilte diese im April 1999 dem Land Oberösterreich mit, dass sie den Umbau der A 7 Mühlkreis Autobahn im Bereich des vorliegenden Projekts grundsätzlich zur Kenntnis nehme. Gleichzeitig beauftragte sie das Land mit der Erstellung des Vorprojekts, was als offizieller Einstieg der ASFINAG in das Projekt anzusehen war.

Werkvertrag

- 5 Die ASFINAG hatte im Juni 1997 mit dem Land Oberösterreich sowie auch mit den anderen Ländern einen Werkvertrag abgeschlossen. Gegenstand dieses Vertrages bildete unter anderem die gesamte eigenverantwortliche Abwicklung der Neu- und Umbauten von Bundesautobahnen, einschließlich der A 7 Mühlkreis Autobahn durch das Land im Einvernehmen mit der ASFINAG. Die Länder erhielten dafür auf Grundlage des Finanzausgleichsgesetzes 1997, BGBl. Nr. 201/1996, ein jährliches Pauschalentgelt in Höhe von 10 % der Nettobaukosten.

Im April 1999 – zur Zeit der Auftragserteilung an das Land Oberösterreich, das Vorprojekt zu erstellen – war Rechtsgrundlage somit noch der Werkvertrag. Mit der Landeshauptstadt Linz, die ebenfalls an der Erstellung des Vorprojekts mitwirkte, bestand kein entsprechendes Vertragsverhältnis.

Ziel- und Leistungsvereinbarung

Entwicklung

- 6.1 In einer Besprechung im September 2001 über den Kostenteilungsschlüssel vereinbarten das Land Oberösterreich und die ASFINAG unter anderem, dass das Land das Vorhaben im Auftrag der ASFINAG umsetzen sowie die Projektsteuerung übernehmen werde. Die ASFINAG kündigte dafür allerdings, in Abweichung von der bisherigen Vorgangsweise, die Ausarbeitung eines eigenen Übereinkommens an. Grund dafür war, dass die ASFINAG dazu übergang, sich bei komplex strukturierten und technisch schwierigen Projekten mehr Einfluss- sowie Steuerungsmöglichkeiten bei der Projektabwicklung zu sichern.

Die ASFINAG legte in der Folge den Entwurf einer Ziel- und Leistungsvereinbarung mit definierten Rechten sowie Pflichten der Vertragspartner vor. Dieser sah ein „In-Kraft-Treten“ rückwirkend mit 1. April 2002 vor.*

* Dieser Termin fiel mit der Änderung des Bundesstraßengesetzes 1971 (Artikel 4 Bundesstraßen-Übertragungsgesetz, BGBl. I Nr. 50/2002) zusammen, wonach nur mehr Bundesautobahnen und Bundesschnellstraßen als Bundesstraßen gelten.



Die Verhandlungen über die Ziel- und Leistungsvereinbarung, die von Vertretern der Landesbaudirektion geführt wurden, begannen im Frühjahr 2002 nach der Genehmigung des Einreichprojekts Mitte März 2002; sie waren dem Grunde nach bereits Ende September 2002 abgeschlossen.

Finanzierungsverhandlungen zwischen dem Land Oberösterreich und der Landeshauptstadt Linz im Dezember 2002 führten zu Änderungen, so dass der Vertrag erst rd. ein Jahr nach Beginn der Verhandlungen am 24. Februar 2003 durch den Landeshauptmann und am 28. März 2003 durch die ASFINAG rechtsgültig unterzeichnet wurde.

Tatsächlich wurde der Vertrag jedoch erst am 6. Oktober 2003, dem Tag des Abschlusses des Bezuschussungsvertrages (Finanzierungsvertrag zwischen ASFINAG, Land Oberösterreich und Landeshauptstadt Linz), rechtswirksam; er sah für die daraus entstandenen Rechte und Pflichten einen rückwirkenden Leistungsbeginn ab 1. April 2002 vor.

Anfang Oktober 2003 war die Planung bereits abgeschlossen und mit den Hauptbauarbeiten begonnen worden (September 2003).

- 6.2 Der RH beanstandete die erhebliche Verzögerung bis zum In-Kraft-Treten der Ziel- und Leistungsvereinbarung. Gerade für umfangreiche und komplexe Projekte sollten im Interesse der Rechtssicherheit eindeutige vertragliche Grundlagen rechtzeitig zur Verfügung stehen.
- 6.3 *Laut Stellungnahme der ASFINAG BMG würden keine weiteren Ziel- und Leistungsvereinbarungen mit den Ländern abgeschlossen werden. Sämtliche mit dem Land Oberösterreich bestehenden Ziel- und Leistungsvereinbarungen seien einvernehmlich gelöst sowie die Leistungen entsprechend der Konzernstruktur an die ASFINAG BMG übertragen worden.*

Inhalt

- 7 Der Vertrag legte als gemeinsames Ziel von ASFINAG und Land Oberösterreich die Planung, Projektierung und Errichtung des Projekts fest. Einen wesentlichen Inhalt bildete der Leistungskatalog, der die Rechte und Pflichten der Vertragspartner definierte. Der Zweck lag darin, für dieses komplexe Projekt eine straffe Projektorganisation mit umfangreichem Controlling und Steuerungsmöglichkeiten für die ASFINAG vorzusehen.

Vertragsgrundlagen

Auf das Land Oberösterreich entfielen im Wesentlichen das **Projektmanagement** (Projektleitung, –steuerung und –koordination), insbesondere Struktur-, Termin- sowie Kostenplanung mit umfassendem Projektcontrolling und Berichterstattung, die quartalsmäßige Kostenrevision, das Erstellen einer Projektdokumentation, die Risikoanalysen sowie die Einholung der Genehmigungen für Vergaben.

Der ASFINAG oblagen die Pflichten der **Bauherrnschaft**, die Einrichtung einer Begleitenden Kontrolle und die Kenntnisnahme von bzw. die Zustimmung zu Vergaben. Eine besondere Bestimmung, die über Betreiben der ASFINAG in den Vertrag aufgenommen wurde, betraf die so genannte – in weiterer Folge näher beschriebene – **Kostengarantie**.

Bezuschussungsvertrag

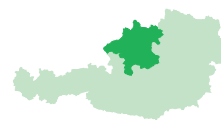
Entwicklung

- 8.1** Parallel zur Ziel- und Leistungsvereinbarung begannen im April 2002 unter der Verantwortung der Finanzabteilung des Landes die Gespräche bzw. Verhandlungen über die Finanzierung des Vorhabens durch die ASFINAG, das Land Oberösterreich und die Landeshauptstadt Linz. Nach mehreren Verhandlungsrunden führten das Land und die Landeshauptstadt im Dezember 2002 Finanzierungsgespräche, die eine Reduktion der damaligen Schätzkosten von rd. 109,17 Mill. EUR* auf rd. 97,35 Mill. EUR (Preisbasis Jänner 2002) zur Folge hatten.

* gemäß Kostenaufstellung vom 6. Juni 2002

Nach einer abschließenden Verhandlungsrunde im Jänner 2003 erfolgten die Beschlussfassungen im Gemeinderat der Landeshauptstadt Linz und im Oberösterreichischen Landtag am 6. März bzw. am 5. Juni 2003. Der Vorstand der ASFINAG unterzeichnete den Zuschussvertrag am 6. Oktober 2003, wodurch infolge der zeitlichen Verknüpfung mit der Ziel- und Leistungsvereinbarung die Rechtswirksamkeit beider Verträge erst an diesem Tag entstand.

- 8.2** Der RH bemängelte die lange Verhandlungsdauer und die sehr späte Rechtswirksamkeit der Ziel- und Leistungsvereinbarung infolge ihrer zeitlichen Verknüpfung mit dem Zuschussvertrag. Er erachtete diese Verknüpfung als nicht zweckmäßig; ohne diese hätte nämlich die Ziel- und Leistungsvereinbarung als wichtigste organisatorische Grundlage für die Projektabwicklung bereits ein halbes Jahr früher (Unterzeichnung durch die ASFINAG am 28. März 2003) rechtswirksam werden können.



- 8.3 *Laut Stellungnahme der Landesregierung sei die Verhandlungsdauer im Hinblick auf die Interessensituation der drei Vertragspartner und die zu klärenden grundsätzlichen Fragen – insbesondere die Höhe der Finanzierungsanteile – plausibel gewesen.*
- 8.4 Nach Ansicht des RH wirkten sich der lange Zeitraum vom Abschluss der Verhandlungen im Jänner 2003 bis zur Unterzeichnung des Vertrages im Oktober 2003 sowie die Verknüpfung mit der Ziel- und Leistungsvereinbarung insofern ungünstig aus, als sie zu den Schwierigkeiten bei der im Folgenden näher dargestellten Projektorganisation beitrugen. Der RH bekräftigte seine Empfehlung, dass gerade für umfangreiche und komplexe Projekte eindeutige vertragliche Grundlagen rechtzeitig zur Verfügung stehen sollten.

Kostenaufteilung

- 9.1 Der Bezuschussungsvertrag gliederte die Projektkosten in Punkt III wie folgt auf:

	in EUR
geschätzte Gesamtkosten	100.416.000
abzüglich vom Land und der Landeshauptstadt endgültig getragener Planungskosten	– 3.172.000
abzüglich Oberflächengestaltung (von der Landes- hauptstadt endgültig getragen)	– 3.070.000
<hr/>	
verbleibendes geschätztes Finanzierungserfordernis	94.174.000

Vertragsgrundlagen

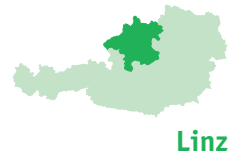
Zu dem verbleibenden geschätzten Finanzierungserfordernis hatten die Beteiligten folgende Zuschüsse zu leisten (die angeführten Prozentsätze sind im Vertrag nicht enthalten, sondern wurden vom RH zur besseren Übersicht angefügt):

	in EUR	in %
Land Oberösterreich	12.023.000	12,77
Landeshauptstadt Linz	8.953.000	9,50
ASFINAG	73.198.000	77,73
Summe	94.174.000	100,00

In der Beilage 4 – Projektkostenschätzung*, die einen wesentlichen Bestandteil des Vertrages bildete, waren die Gesamtprojektkosten mit 97.346.237 EUR angeführt; dabei wurden der ASFINAG und Dritten (Land Oberösterreich, Landeshauptstadt Linz) bestimmte Kostenpositionen zugewiesen. Als Gesamtanteile für das Land sowie die Landeshauptstadt gemeinsam bzw. für die ASFINAG waren folgende Beträge und Prozentsätze ausgewiesen:

* Diese war inhaltsgleich als Beilage 3 ein integrierender Bestandteil der Ziel- und Leistungsvereinbarung.

	in EUR	in %
Dritte (Land und Landeshauptstadt)	24.148.320	23,07
ASFINAG	73.197.917	76,93
Summe	97.346.237	100,00



Die Differenz bei den Gesamtprojektkosten ergab sich, weil die vom Land und der Landeshauptstadt endgültig getragenen Planungskosten (rd. 3.172.000 EUR) noch nicht in Abzug gebracht worden waren. Der auf das Land und die Landeshauptstadt entfallende Anteil war nicht auf die beiden Rechtsträger aufgeschlüsselt. Die angeführten Prozentsätze waren rechnerisch nicht nachvollziehbar.

Im Punkt III Abs. 5 des Bezuschussungsvertrages wurde ausdrücklich vereinbart, dass sich die **tatsächlich** vom Land und der Landeshauptstadt zu leistenden Zuschüsse nach dem Anteil ihrer geschätzten Zuschüsse am geschätzten vertragsgegenständlichen Finanzierungserfordernis berechnen. Dieser Anteil ist auf das tatsächliche vertragsgegenständliche Finanzierungserfordernis umzulegen und der Anteil der ASFINAG analog zu behandeln.

- 9.2 Der RH bemängelte, dass die in der Beilage 4 enthaltene Kostenschätzung und -aufteilung unübersichtlich waren. Er erachtete auch die Textierung des Vertrages als nicht zweckmäßig, weil nicht eindeutig hervorging, ob die Kostenaufteilung der Beilage 4 dazu diene, Prozentsätze für die Anwendung auf die tatsächlichen Kosten zu ermitteln.

Dadurch ergab sich ein vermeidbarer Interpretationsspielraum. Gerade bei mehreren Projektbeteiligten und sehr hohen Gesamtkosten hätte eine besonders sorgfältige Abstimmung erfolgen müssen, um Missverständnisse und Fehlinterpretationen von vornherein auszuschließen.

Der RH empfahl, Finanzierungsverträge möglichst präzise abzufassen, um den Interpretationsspielraum zu minimieren.

- 9.3 *Laut Stellungnahme der ASFINAG BMG stelle der aufgrund unterschiedlicher Vorstellungen der Vertragsparteien erarbeitete Kompromiss zur Kostenübernahme eine klare Regelung dar. Gemäß Punkt III Abs. 5 des Bezuschussungsvertrages sei das tatsächliche Finanzierungserfordernis nach dem Kostenteilungsschlüssel aufzuteilen.*

Die Landesregierung führte in ihrer Stellungnahme aus, dass die im Vertrag angeführten Beträge mit denen in der Beilage 4 zur Gänze übereinstimmten. Die Projektkostenschätzung der Beilage 4 habe nur dazu gedient, die geschätzten Gesamtkosten zu dokumentieren. Relevant könnten nur das im Vertrag selbst genannte „geschätzte vertragsgegenständliche Finanzierungserfordernis“ von 94.174.000 EUR und die ebenfalls vereinbarten Finanzierungsanteile der Vertragspartner sein; sonst hätte nämlich der Verweis auf die Beilage genügt.

Vertragsgrundlagen

9.4 Der RH erwiderte, dass sich seine Feststellungen auf eine Summe von Einzelheiten in der Gestaltung der beiden Verträge gründeten, die auf eine mangelnde Abstimmung schließen ließen und die Transparenz beeinträchtigten.

Kostengarantie

10.1 Die maximale Finanzierungssumme der ASFINAG sollte ursprünglich mit 65,8 Mill. EUR begrenzt werden. Als Ergebnis der Verhandlungen über den Bezuschussungsvertrag wurde diese Obergrenze nicht mehr beibehalten, sondern letztlich Einigung über die Anwendung von Prozentsätzen auf die tatsächlichen Kosten erzielt.

Die ASFINAG bestand im Rahmen der Verhandlung der Ziel- und Leistungsvereinbarung dennoch auf der Aufnahme der so genannten Kostengarantie. Demnach „garantierte das Land Oberösterreich die Einhaltung der in den Beilagen angegebenen Termine und Kosten, sofern nicht unvorhersehbare Umstände eintreten, welche außerhalb des Verantwortungsbereiches des Landes gelegen sind, die eine Einhaltung dieser unmöglich machen“.

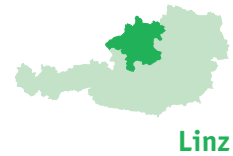
Die Garantie bezog sich somit auf die in der Beilage 3* mit 97.346.237 EUR bezifferten Baukosten. Damit sollte erreicht werden, dass Mehrkosten bei Zutreffen der Voraussetzungen nicht von der ASFINAG, sondern vom Land Oberösterreich getragen werden.

* Wie erwähnt, war diese Beilage inhaltsgleich mit der Beilagen-Projektkostenschätzung aus dem Bezuschussungsvertrag.

Angesichts der in der Folge entstandenen Kostensteigerungen gewann diese Bestimmung besondere Bedeutung für die Beurteilung der Mehrkostenaufteilung.

Im gegenständlichen Fall erhob der RH die Frage, ob ein Garantievertrag im Sinne des § 880 a des Allgemeinen bürgerlichen Gesetzbuches vorlag. Dies ist der Fall, wenn sich jemand einem anderen gegenüber verpflichtet, für den Erfolg eines Unternehmens einzustehen oder für den Schaden, der durch ein Unternehmen entsteht, aufzukommen.

Die Formulierung im Punkt II der Ziel- und Leistungsvereinbarung (Zusage der Einhaltung bestimmter Gesamtbaukosten) wies auf das Vorliegen eines Garantievertrages hin; andere Vertragsinhalte, wie z.B. der nicht eindeutig bestimmte Garantiebetrug sowie das Recht der ASFINAG, bei Übersteigen des Kostenrahmens den Realisierungszeitpunkt zu verschieben, ließen jedoch Zweifel daran aufkommen.



- 10.2 Der RH erachtete das Vorliegen eines Garantievertrages als rechtlich nicht gesichert, weshalb die Ziel- und Leistungsvereinbarung geprüft und eine Klärung herbeigeführt werden sollte. Kostenerhöhungen wie z.B. Sonderwünsche der Bauherrin oder zwischenzeitlich eingetretene allgemeine Baukostensteigerungen wären vom Garantievertrag jedenfalls nicht umfasst.

Für eindeutig erachtete es der RH, dass die Kostengarantie ausschließlich zwischen den beiden Vertragspartnern Land Oberösterreich und ASFINAG wirken kann. Eine Kostengarantie auch für den Anteil der Landeshauptstadt Linz konnte daraus nicht abgeleitet werden.

- 10.3 *Laut Mitteilung der ASFINAG BMG seien mit der bevorstehenden endgültigen Abrechnung „die Mängel vom Land Oberösterreich beigebracht“ worden. Eine detaillierte Überprüfung des Projektumfanges habe ergeben, dass die Aufwände für das Projekt auf die kostentragenden Partner im Rahmen ihrer Pflichten aufgeteilt worden seien.*

In Ihrer Stellungnahme konnte sich die Landeshauptstadt Linz der Ansicht des RH nicht anschließen. Der Eintritt der Rechtswirksamkeit des Bezuschussungsvertrages sei erst nach Abschluss der Ziel- und Leistungsvereinbarung festgelegt worden; deshalb sei die Relevanz der in der Ziel- und Leistungsvereinbarung festgelegten Punkte für alle Vertragspartner, somit auch für die Landeshauptstadt Linz abzuleiten, selbst wenn sie nicht direkt in das Vertragswerk eingebunden gewesen sei.

Ohne die Aufnahme dieses Konnexes zur Ziel- und Leistungsvereinbarung in den Bezuschussungsvertrag wäre die Landeshauptstadt Linz dem Handeln der ASFINAG und der Projektleitung sowie auch der Kostenentwicklung ungeschützt ausgeliefert.

Die Kostengarantie sei daher weitreichender in dem Sinne zu interpretieren, dass Mehrkosten bei Zutreffen der Voraussetzungen nicht von den Vertragspartnern, sondern vom Land Oberösterreich zu tragen seien. Die Feststellung, die Kostengarantie für den Anteil der Landeshauptstadt Linz wäre nicht ableitbar, sei zwar oberflächlich gesehen aufgrund des fehlenden direkten Vertragsverhältnisses nicht falsch, durch die bestehenden indirekten Vertragsverknüpfungen aber nicht plausibel.

Vertragsgrundlagen

- 10.4** Der RH nahm diese Argumentation zwar zur Kenntnis, trotz der zeitlichen Verknüpfung der beiden Verträge konnte er aber dem Schluss, daraus die Anwendbarkeit der Kostengarantie auch auf die Landeshauptstadt Linz erkennen zu können, nicht folgen. Vielmehr hielt er fest, dass an diesem Beispiel die Unzulänglichkeit vor allem der Ziel- und Leistungsvereinbarung deutlich wurde, die für die Rolle der Landeshauptstadt Linz in keiner Hinsicht eine Regelung vorsah.

Projektorganisation

Phase 1997 bis
Herbst 2002

- 11.1** Zwischen November 1997 und Oktober 2002 fanden 46 Sitzungen der Projektgruppe statt. Die Landeshauptstadt beauftragte ein Architekturbüro mit dem Projektmanagement bis zur Baureifmachung (Steuerung des Planungsablaufs, Terminplanung sowie Abstimmung der Leistungserbringung der einzelnen Fachplaner). Die ASFINAG war durch Übermittlung der Protokolle über den Fortgang des Projekts informiert.

Die Aufgabenerfüllung nahm die Projektgruppe durch Übertragung und Aufteilung der erforderlichen Planungsaktivitäten wahr, weitere Zuständigkeiten waren nicht definiert.

In diese Planungsphase fielen die Erstellung des Vor- und des Einreichprojekts und die Einleitung des Bauprojekts. Die Genehmigungen des Vor- und des Einreichprojekts durch das BMVIT verzögerten sich durch die notwendige mehrfache Anforderung wesentlicher Unterlagen; sie enthielten eine hohe Zahl an Auflagen bzw. Bedingungen.

- 11.2** Die Hauptverantwortung lag in dieser Zeit nach Ansicht des RH beim Land Oberösterreich und der Landeshauptstadt Linz, aber auch beim damaligen Projektmanagement; dieses sorgte nicht für eine entsprechende Koordination und eine fachgerechte Abwicklung.

Phase Mitte 2002 bis
Juni 2004

- 12.1** (1) Diese Phase betraf im Wesentlichen die Umsetzung des Projekts, beginnend mit der Ausschreibung der Örtlichen Bauaufsicht. Weitere wichtige Umsetzungsschritte betrafen die Fertigstellung des Bauprojekts, die Ausschreibung der Bauarbeiten und den Baubeginn im September 2003.



(2) Infolge der nunmehr erreichten Projekttiefe sollte eine Projektstruktur mit Lenkungsgruppen für verschiedene Sachgebiete eingerichtet werden. Unter der ASFINAG als **Bauherrin** agierte der **Lenkungsausschuss**. Dieses Gremium, dem Vertreter der ASFINAG, des Landes sowie der Landeshauptstadt angehörten, sollte einmal je Quartal zusammentreten und durch die Projektleitung aufbereitete Entscheidungen treffen.

Dem **Projektmanagement** (Projektleitung, –steuerung und –koordination) unterstand das Projektteam; dieses bestand aus sieben **Lenkungsgruppen**, denen verschiedene Sachgebiete zugeteilt waren*. Das Projektmanagement oblag dem Land Oberösterreich. Es war auch für die Leitung sämtlicher Lenkungsgruppen – mit Ausnahme der Lenkungsgruppe Hochbau/Architektur, die der Landeshauptstadt zugeordnet wurde – verantwortlich.

* Straßenbau, Brückenbau, Verkehrsführung, Elektro–maschinelle Ausrüstung/Sicherheitstechnik, Leitungsverlegungen, Grundeinlöse/Vermessung und Hochbau/Architektur

Diese Organisationsstruktur war bereits eine Auswirkung der zu diesem Zeitpunkt im Entwurf vorgelegenen, jedoch noch nicht unterzeichneten Ziel- und Leistungsvereinbarung. Am 14. Juni 2002 trat der Lenkungsausschuss zu seiner ersten Sitzung zusammen.

Die ASFINAG veranlasste erst nach offiziellem Baubeginn im Oktober 2003 die Einrichtung einer Begleitenden Kontrolle.

(3) Das Land begann zwar bereits im Februar 2002 mit ersten, geringfügigen Dokumentationsschritten im Sinne der Ziel- und Leistungsvereinbarung. Der ihm obliegende professionelle und umfassende Aufbau der erforderlichen Organisation einschließlich Bereitstellung der notwendigen Personalressourcen sowie des umfassenden Projektcontrollings samt Kostennachführung erfolgte jedoch nicht.

Die Projektleitung war nie definitiv namentlich bestimmt worden. Faktisch übte ein Bediensteter der Abteilung Autobahnen, der gemäß Organigramm nur als Projektkoordinator eingesetzt worden war, die Projektleitung aus.

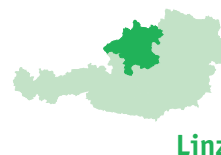
(4) Ab Beginn des Jahres 2004 beschäftigte sich die ASFINAG aufgrund der Kostensteigerungen intensiv mit dem Projekt und verstärkte die Projektbetreuung erheblich (Beauftragung der Internen Revision mit einer Sonderprüfung zur Schnellanalyse des Ist-Zustandes, Einsetzung eines eigenen Projektteams zur Problembehandlung, Beauftragung der Begleitenden Kontrolle mit der Aufrollung sämtlicher Fakten und Ursachen betreffend die Kostensteigerungen). Im Mai 2004 bestellte die ASFINAG einen Gesamtkoordinator, der in alle Entscheidungen einzubeziehen war.

- 12.2** Zu dieser Phase stellte der RH kritisch fest, dass der rechtzeitige Aufbau der erforderlichen Steuerungs- und Controllingstrukturen durch das Land Oberösterreich weitgehend unterblieb. Erst durch die verstärkte Mitwirkung der ASFINAG ab 2004 wurde eine Projektstruktur geschaffen, die der Komplexität des Vorhabens angemessen war. Die ASFINAG hätte allerdings bereits in der Planungsphase eine Begleitende Kontrolle einrichten sollen.

Für Projekte dieser Größenordnung sollten frühzeitig die erforderlichen quantitativen und qualitativen Personalressourcen bereitgestellt werden, um eine einwandfreie sowie der Bedeutung und Komplexität des Projekts entsprechende Projektleitung sicherzustellen; weiters wäre für eine angemessene Projektdokumentation und ein wirkungsvolles Projektcontrolling zu sorgen.

- 12.3** *Die ASFINAG BMG schloss sich der Beurteilung des RH an, dass die Begleitende Kontrolle bereits in der Projektierungsphase zu installieren gewesen wäre. Dies sei bereits in einer ASFINAG-Richtlinie umgesetzt worden.*

Laut Mitteilung der Landesregierung sei ohne verstärkte Mitwirkung der ASFINAG bereits ab November 2003 durch Aufnahme von externen Fachleuten eine dem Projekt angemessene Projektstruktur geschaffen worden.



Phase ab Juni 2004

13 Im Frühjahr 2004 wurde die Projektorganisation überarbeitet und dem Lenkungsausschuss im Mai 2004 vorgestellt. Die Grundstruktur wurde beibehalten, aber die Verantwortlichkeiten durchgehend namentlich zugeordnet. Die Projektleitung übernahm der Landesbaudirektor gemeinsam mit einem vom Land bestellten Bauexperten, der ab 1. Juni 2004 für den reibungslosen Ablauf und die Koordination der Bauarbeiten verantwortlich war. Das Projektmanagement wurde mit eigenen Stellen für das Controlling und die Nachtragsverwaltung verstärkt.

Der ab 1. Jänner 2005 geltenden neuen Konzernstruktur der ASFINAG folgend, ging die bisher vom Bereich Planung, Bau und bauliche Erhaltung der ASFINAG wahrgenommene Tätigkeit im Zusammenhang mit der Abwicklung der Ziel- und Leistungsvereinbarung auf die ASFINAG BMG über.

Lenkungsausschuss

14.1 Der Lenkungsausschuss trat zwischen Juni 2002 und Mai 2005 quartalsweise zu insgesamt zwölf Sitzungen zusammen. Gemäß seiner Aufgabenstellung sollten ihm von der Projektleitung detaillierte Unterlagen, aufbereitet in Form von Quartalsberichten, für notwendige Entscheidungen vorgelegt werden. Die Ergebnisse sollten als Empfehlungen durch die Projektleitung dokumentiert werden und die Basis für die weitere Projektbearbeitung bilden.

Die Ziel- und Leistungsvereinbarung enthielt keine näheren Ausführungen bzw. Vorgaben zur Funktion und den Entscheidungsbefugnissen des Lenkungsausschusses. Tatsächlich traf der Lenkungsausschuss zahlreiche kostenwirksame Entscheidungen. Im Juni 2004 wurde allerdings festgelegt, dass der Lenkungsausschuss nur mehr ein beratendes und koordinierendes Gremium sei. Beschlüsse hätten bei der ASFINAG bzw. in den politischen Gremien des Landes und der Landeshauptstadt zu erfolgen.

14.2 Der RH beurteilte es als Mangel, dass die Ziel- und Leistungsvereinbarung weder Hinweise bzw. Vorgaben hinsichtlich der Kompetenzen des Lenkungsausschusses enthielt noch für die Rolle der Landeshauptstadt Linz eine Regelung vorsah; diese hatte seit Beginn an allen Sitzungen der Projektgruppe und des Lenkungsausschusses teilgenommen und war in die Entscheidungen eingebunden.

Projektorganisation

- 14.3** *Laut Mitteilung der Landeshauptstadt könne aufgrund der das Land Oberösterreich betreffenden kritischen Feststellungen zum Projektmanagement für die Landeshauptstadt Linz keine Verantwortlichkeit konstruiert werden. Da kostensteuernde Maßnahmen von den Verantwortungsträgern (ASFINAG, Land Oberösterreich) nicht gesetzt wurden, seien auch kostenrelevante Entscheidungen im Lenkungsausschuss sowie Steuerungsmöglichkeiten differenziert zu sehen.*

Die Funktion der Landeshauptstadt im Lenkungsausschuss sei die Vertretung ihrer Interessen im Sinne der Verantwortung für den zu leistenden Zuschussbetrag sowie die Mitbestimmung bei den für sie relevanten Gestaltungs- und Baumaßnahmen gewesen.

Laut Stellungnahme der ASFINAG BMG sei die Landeshauptstadt Linz in den Lenkungsausschuss integriert gewesen, so dass sämtliche Entscheidungen des Ausschusses auch von ihr zu vertreten sein werden. Die Änderung der Funktion des Lenkungsausschusses zu einem rein beratenden Gremium sei über Veranlassung der ASFINAG erfolgt.

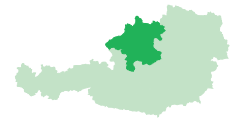
- 14.4** Nach Ansicht des RH war das Land Oberösterreich zwar für die Projektorganisation verantwortlich, im Lenkungsausschuss waren jedoch alle drei Projektbeteiligten vertreten; deshalb war auch die Landeshauptstadt Linz an zahlreichen durch dieses Gremium getroffenen kostenrelevanten Entscheidungen für das Gesamtprojekt beteiligt. Daraus ergab sich auch ihre Mitverantwortung.

Der Lenkungsausschuss sah sich als Entscheidungsgremium für die weitere Projektbearbeitung. Der RH erachtete es daher mangels Vorgaben für die Funktion des Lenkungsausschusses für sachlich gerechtfertigt, die in diesem Gremium gemeinsam beschlossenen und zum Teil mit erheblichen Mehrkosten verbundenen Maßnahmen grundsätzlich dem Kostenteilungsschlüssel des Bezuschussungsvertrages zu unterwerfen.

Verfahren

Allgemeines

- 15** Grundlage des Verfahrens bildeten die Projektierungsdienstweisungen des damaligen BMwA aus den Jahren 1997 und 1999. Diese regelten den Projektumfang bzw. -inhalt und bestimmten, welche Projektteile in den einzelnen Verfahrensschritten (Vorprojekt, Einreichprojekt samt Trassenverordnung und Bauprojekt) dem Bundesministerium zur Zustimmung oder Kenntnisnahme vorzulegen waren.



Für die Projektabwicklung waren Land und Landeshauptstadt verantwortlich, wobei diese die Fachplanungen an mehrere Ziviltechnikerbüros und das Projektmanagement bis zur Baureifmachung an ein Architekturbüro vergaben. Als Projektwerberin gegenüber dem ab Frühjahr 2000 zuständigen BMVIT trat die ASFINAG auf. Damit war sie für den Verfahrensablauf verantwortlich. Bevor sie dem BMVIT die Projektunterlagen zur Zustimmung bzw. Kenntnisnahme vorlegte, führte sie selbst stichprobenartige Kontrollen durch.

Ablauf

Vorprojekt

- 16.1** (1) Aufgrund erheblicher Mängel und fehlender Unterlagen stimmte die ASFINAG weder dem im August 1999 vom Land vorgelegten Vorprojekt noch der im Mai 2000 übergebenen Überarbeitung zu. Erst nach Ergänzung der Unterlagen reichte sie im September 2000 das Projekt beim BMVIT ein. Dieses forderte in seiner Stellungnahme im März 2001 zahlreiche Ergänzungen bezüglich der Straßenprojektierung und der Verkehrsführung. Ferner verlangte es eine Tunnelgrundsatzbesprechung (Tunnel Bindermichl, Einhausung Niedernhart), die in der Folge im Mai 2001 stattfand.

Nach Vorlage mehrerer Varianten zur Verkehrsführung durch die ASFINAG stimmte das BMVIT im Dezember 2001 dem Vorprojekt endgültig zu. Die geforderten Ergänzungen zur Straßenprojektierung waren allerdings größtenteils nicht eingearbeitet.

Einreichprojekt

- (2) Da alle drei Projektbeteiligten einen Baubeginn im Herbst 2003 anstrebten, musste das Einreichprojekt spätestens im April 2002 genehmigt sein. Das Land übermittelte die Einreichunterlagen der ASFINAG daher bereits zwei Monate nach der Genehmigung des Vorprojekts. Diese stellte zwar zahlreiche Mängel fest, suchte aber dennoch beim BMVIT um Genehmigung an; dabei wies sie darauf hin, das Land Oberösterreich aufgefordert zu haben, die Mängel im weiteren Planungsprozess zu beheben.

Im März 2002 genehmigte das BMVIT das Einreichprojekt mit 17 Auflagen bzw. Bedingungen. Diese betrafen wie im Vorprojekt vor allem die Straßenprojektierung. Darüber hinaus entsprach der Projektteil technische Ausrüstung und Sicherheitstechnik* weder den Ergebnissen der Tunnelgrundsatzbesprechung noch dem Stand des genehmigten Vorprojekts.

* Diese Bezeichnung entspricht dem in der Folge verwendeten Begriff elektrotechnische und maschinelle Ausrüstung.

Die Prüfung der Verkehrszeichen- und Bodenmarkierungspläne brach das BMVIT aufgrund „ins Auge springender Fehler“ ab. Die Pläne hätten eine „nicht annehmbare provokante Brüskierung“ dargestellt, weshalb sie von der Zustimmung ausgeklammert wurden. Da das BMVIT verlangte, korrigierte Pläne nachzureichen, führte der Projektant mit dem BMVIT mehrere Abstimmungsgespräche. Eine nachträgliche Zustimmung erfolgte jedoch nicht.

Trassenverordnung

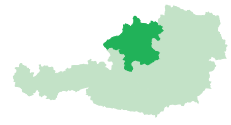
(3) Da für das Projekt keine Umweltverträglichkeitsprüfung notwendig war, verordnete der Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie im August 2002 gemäß § 4 Bundesstraßengesetz 1971 den neuen Trassenverlauf der A 7 Mühlkreis Autobahn.

Bauprojekt

(4) Gemäß der Projektierungsdienstweisung von 1997 wäre das Bauprojekt spätestens zwei Monate vor der Ausschreibung dem zuständigen Bundesministerium zur Kenntnisnahme vorzulegen gewesen. In Abstimmung mit dem BMVIT behielt sich jedoch die ASFINAG die Zustimmung vor. Dem vom Land Oberösterreich im Jänner und Februar 2003 vorgelegten Bauprojekt stimmte sie im April 2003 zu; eine entsprechende Prüfung auf Schlüssigkeit und Vollständigkeit erfolgte allerdings nicht.

Wegen neuerlich fehlender Unterlagen nahm die ASFINAG die Projekte für die elektrotechnische und maschinelle Ausrüstung (**E/M-Ausrüstung**) sowie für die Verkehrszeichen- und Bodenmarkierungspläne von der Zustimmung aus.

Nach Abstimmungen mit dem BMVIT legte das Land der ASFINAG schließlich Anfang September 2003 das Bauprojekt für die E/M-Ausrüstung vor. Da dafür aber bereits im Juni 2003 die Ausschreibung erfolgt war, erachtete die ASFINAG eine ausdrückliche Zustimmung



im Nachhinein für nicht mehr erforderlich. Hinsichtlich der Freigabe der Verkehrszeichen- und Bodenmarkierungspläne kam es zu unterschiedlichen Aussagen. Während sich das Land auf eine Zustimmung der ASFINAG von Oktober 2003 berief, erklärte die ASFINAG, auch dafür keine Notwendigkeit gesehen zu haben.

Änderungen während der Bauausführung

(5) Obwohl Ende September 2003 der Straßen-, Brücken- und Tunnelbau sowie Mitte Jänner 2004 die Arbeiten für die E/M-Ausrüstung begonnen hatten, machten spätere Projektänderungen bzw. Abstimmungen Neu- und Umplanungen erforderlich.

Diese betrafen unter anderem die Verkehrszeichen- und Bodenmarkierungspläne. Der RH überprüfte diese für den Bereich zwischen den Anschlussstellen Salzburger Straße und Muldenstraße, Richtungsfahrbahn Prag (Stand Juli 2005). Die Planung sah für die Ausfahrt zur Anschlussstelle Muldenstraße neben einer rechten ausnahmsweise auch eine linke Ausfahrt vor.

Diese Lösung wurde gewählt, weil die Einbindung der Anschlussstelle Salzburger Straße in die Autobahn nicht wie verkehrstechnisch üblich von rechts, sondern von links erfolgte. Aufgrund des kurzen Anschlussstellenabstandes sowie der künftigen drei- statt zweistreifigen Fahrbahn wäre ein Fahrstreifenwechsel von der linken Zufahrt zur rechten Ausfahrt bei höherem Verkehrsaufkommen „nicht verkehrssicher“ und „stark leistungsmindernd“ gewesen.

Die Verzögerungstrecke der linken Ausfahrt betrug nur 53 m statt 130 m; sie widersprach damit den Richtlinien und Vorschriften für den Straßenbau. Zudem befand sich die Ausfahrt vollständig im Tunnelbereich. Laut dem Projektanten konnten aus Kosten- sowie Grundbedarfsgründen nicht alle gesetzlichen und richtlinienkonformen Vorgaben eingehalten werden. Außerdem musste er bei der Planung aufgrund seiner Beauftragung erst nach Genehmigung des Vorprojekts vom bereits genehmigten Straßenprojekt ausgehen.

- 16.2** Der RH beanstandete die unausgereiften und nicht abgestimmten Planungen, die zu den zahlreichen Auflagen bzw. Bedingungen und Hinweisen durch das BMVIT sowie zu den nach Baubeginn erforderlichen Umplanungen führten. Er verkannte keineswegs die komplexe Aufgabenstellung, dennoch war das Abgehen von Planungsstandards zu bemängeln. In Bezug auf die linke Ausfahrt zur Anschlussstelle Muldenstraße äußerte er Bedenken hinsichtlich der Verkehrssicherheit wegen der kurzen Verzögerungsstrecke und bemängelte die späte Beauftragung des Projektanten.

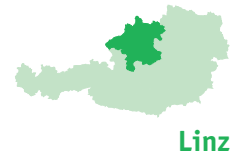
Der RH erachtete es als unverzichtbar, externe Planungen laufend zu prüfen und Planungsmängel bereits vor der Genehmigung zu beheben. Er empfahl dem Land und der Landeshauptstadt, die Projektsteuerungsfunktion hinsichtlich der Aufsicht über beauftragte Ziviltechniker sowie der Einhaltung von Planungsvorgaben bei künftigen Vorhaben effektiver wahrzunehmen.

Kritisch beurteilte der RH die Rolle der ASFINAG, die sich die Zustimmung zum Bauprojekt vorbehalten hatte. Da schon die Genehmigung des Einreichprojekts viele Auflagen bzw. Bedingungen enthalten hatte und ein Projektteil von der Genehmigung ausgenommen worden war, wäre weiters im Bauprojekt eine entsprechende Prüfung auf Schlüssigkeit bzw. Vollständigkeit notwendig gewesen. Künftig sollten verstärkt Kontroll- und Steuerungsmaßnahmen ergriffen werden.

- 16.3** *Laut Mitteilung der ASFINAG BMG seien die Mängel des Vor- und des Einreichprojekts schwerlich ihr zuzuordnen. Das außerordentliche Interesse der Öffentlichkeit an einer schnellen Baudurchführung habe dazu geführt, dass auch das Bauprojekt umgehend realisiert werden musste. Somit wäre es dem Projekt inhärent gewesen, dass Änderungen während der Bauausführung erforderlich wurden.*

Dass aus den aufgetretenen Mängeln kein Schaden für die ASFINAG entstanden sei, könne auf die Umstrukturierung im ASFINAG-Konzern ab dem Jahr 2004 zurückgeführt werden. Dadurch seien die Verantwortlichkeiten erkannt und die erforderlichen Ansprüche gestellt worden.

Der Beanstandung des RH über mangelnde Planungen schließe sich die ASFINAG BMG grundsätzlich an. Das Abgehen von Planungsstandards bei der linken Ausfahrt zur Anschlussstelle Muldenstraße basiere auf einer Interessenabwägung und sei vom Ministerium bewilligt worden. Der Empfehlung des RH, künftig verstärkt Kontroll- und Steuerungsmaßnahmen durchzuführen, sei die ASFINAG bereits nachgekommen.



- 16.4** Der RH erwiderte, dass mangelnde Planungen schon seit August 1999 bekannt gewesen seien. Eine schnelle Baudurchführung rechtfertige weiters nicht, die Vorschriften über die Genauigkeit des Bauprojekts samt Ausschreibung außer Acht zu lassen; Änderungen aufgrund unausgereifter Planungen sind Ansatzpunkte für Kostensteigerungen. Überdies verwies er auf die Verantwortung der ASFINAG hinsichtlich ihrer Zustimmungsfunktion zum Bauprojekt. Dass für die ASFINAG kein Schaden aus aufgetretenen Mängeln entstanden sei, könne der RH ohne spezifische Prüfungshandlungen nicht überprüfen.

In Bezug auf die linke Ausfahrt zur Anschlussstelle Muldenstraße wies der RH auf die Auflage des BMVIT im Einreichprojekt hin, die Ein- und Ausfahrtstreifen nach Möglichkeit zu verlängern; dies unterblieb jedoch im Bauprojekt. Er konnte daher keine Zustimmung des BMVIT zum Abgehen von Planungsstandards erkennen.

Elektrotechnische und maschinelle Ausrüstung

Ausschreibungs- planung

- 17.1** Dem Land oblag das Projektmanagement für die Ausschreibungsplanung, die Vergabe und die Bauabwicklung der E/M-Ausrüstung. Zur Unterstützung beauftragte es eine Örtliche Bauaufsicht. Auftraggeberin und damit Bauherrin war jedoch die ASFINAG.

Die Ausschreibungsplanung begann im Dezember 2002 und umfasste die E/M-Ausrüstung für den Tunnel Bindermichl und die Einhausung Niedernhart. Der mit dem Straßen-, Brücken- und Tunnelbau abgestimmte Zeitplan sah für Anfang Mai 2003 die Bekanntmachung der Ausschreibung und im September 2003 die Vergabe vor.

Die Erstellung des Leistungsverzeichnisses war Aufgabe des Planers. Die Örtliche Bauaufsicht hatte das Leistungsverzeichnis auf Plausibilität bzw. Vollständigkeit zu prüfen und darauf aufbauend die Ausschreibung zu erstellen. Parallel zur Ausschreibungsplanung fanden im Abstand von ein bis zwei Monaten Sitzungen der Lenkungsgruppe E/M-Ausrüstung zur Abstimmung der Detailplanungen statt.

Da es dabei zu Projektergänzungen und Änderungen bereits geprüfter Unterlagen kam, konnte sich die Prüfung der Örtlichen Bauaufsicht gemäß ihren Angaben aufgrund der „kurzen verfügbaren Prüfzeit“ nur auf „wesentliche Komponenten“ beschränken. Die Bekanntmachung der Ausschreibung verschob sich zwar auf Anfang Juni 2003, eine weitere Verlängerung der Prüffrist kam jedoch nicht zustande.

Elektrotechnische und maschinelle Ausrüstung

In der Abschlussbesprechung Anfang Juni 2003, an der kein Vertreter des Landes Oberösterreich teilnahm, hielt die Örtliche Bauaufsicht aufgrund der knappen Prüfzeit fest, dass „kein Anspruch auf Vollständigkeit der Prüfung“ abgeleitet werden könne. Laut Mitteilung des Landes an den RH sei die Freigabe der Ausschreibung durch die Örtliche Bauaufsicht jedoch in dieser Sitzung erfolgt. Die ASFINAG teilte dazu dem RH mit, dass eine Überprüfung der Ausschreibung durch sie nicht vorgesehen war. Das Land Oberösterreich wäre für die Ausschreibung eigenverantwortlich zuständig gewesen.

17.2 Der RH beanstandete die Ausschreibung trotz unvollständiger Prüfung, weil nur Ausschreibungsunterlagen von hoher Qualität Grundlage für eine ordnungsgemäße Kalkulation der Angebote sein können. Die Ausschreibung wäre weiters nicht von der Örtlichen Bauaufsicht, sondern von der ASFINAG freizugeben gewesen. Gegenüber der ASFINAG bemängelte der RH die Unterlassung einer Überprüfung der Ausschreibung. Die Bauherrnfunktion sollte künftig verstärkt wahrgenommen werden.

17.3 *Die ASFINAG BMG schloss sich der Kritik an der Ausschreibung an und nahm die Empfehlung des RH zur Kenntnis.*

Angebotsfrist,
-abgabe und
-öffnung

18.1 Das Land Oberösterreich schrieb die Leistungen in einem offenen Verfahren gemäß § 23 Abs. 2 Bundesvergabegesetz 2002 (BGBl. I Nr. 99/2002) aus. Das Ende der Angebotsfrist wurde aufgrund der zu späten Versendung der Ausschreibungsunterlagen sowie mehrerer Berichtigungen zweimal verschoben (6. August 2003). Die Berichtigungen betrafen vor allem technische Spezifikationen sowie Korrekturen und Ergänzungen des Leistungsverzeichnisses.

Eine weitere Berichtigung regte ein Bieter bezüglich der ausgeschriebenen Niederspannungsanlage an, der auch um zusätzliche Informationen ersuchte. Trotzdem erfolgte keine Änderung. Eine daraufhin dem Angebot beigelegte Einheitspreisliste wurde bei der Angebotsöffnung nicht protokolliert.

18.2 Der RH kritisierte die unvollständigen Ausschreibungsunterlagen. Darüber hinaus beanstandete er die nicht ausreichende Dokumentation der Angebotsöffnung. Der RH empfahl, in Zukunft auf die vergaberrechtlichen Vorschriften zu achten.



Angebotsprüfung **19.1** Die Angebotsprüfung führte die Örtliche Bauaufsicht unter Mitwirkung des Projektanten durch. In der Prüfniederschrift fehlte der Hinweis auf ein technisches Teilalternativangebot eines Bieters.

Als Zuschlagssystem galt das Bestbieterprinzip. Nach Prüfung der beiden Hauptangebote ergab sich folgende Reihung:

Bieter	Gesamtpreis	Verlängerung der Gewährleistungsdauer	Verfügbarkeit in der Gewährleistungszeit	Prozentpunkte	Reihung
Bieter 1 ¹⁾²⁾	11.089.547,56 EUR	2 Jahre	1 Stunde	99,50	1
Bieter 2	14.380.119,61 EUR	0 Jahre	10 Stunden	74,23	2

¹⁾ Abgabe eines Teilalternativangebotes (11.053.827,36 EUR)

²⁾ Bewerbung als Bietergemeinschaft, späterer Auftragnehmer

Während die Örtliche Bauaufsicht die formale Prüfung und die Eignungsprüfung noch bei beiden Angeboten durchführte, erfolgten die weiteren Prüfungen aufgrund des großen Preisunterschieds nur noch beim ersten Bieter.

Die Prüfung der Preisangemessenheit ergab, dass die Preise des ersten Bieters „generell“ in der „üblichen Bandbreite vergleichbarer Projekte“ lagen. Darüber hinaus errechnete die Örtliche Bauaufsicht aus dem Preisspiegel* die Mittelwerte der Einheitspreise. Dies erfolgte nach Obergruppen. Preisabweichungen von über 30 % vom Mittelwert führten zu gesonderten Überprüfungen, wovon zwei von neun Obergruppen betroffen waren.

* Instrument für den Ausschreibenden zur Bewertung der eingelangten Angebote. Dabei werden die Preise der einzelnen Positionen und jene der Leistungs- und Obergruppen sowie der Gesamtpreis der eingelangten Angebote untereinander verglichen.

Ferner führte die Örtliche Bauaufsicht eine vertiefte Angebotsprüfung der wesentlichen Positionen durch. Von insgesamt 2.636 Positionen waren vom Auftraggeber elf Positionen als wesentlich definiert. Nach den Berechnungen des RH betrug der Wert dieser Positionen rd. 583.100 EUR; dies entsprach einem Anteil von rd. 5,26 % an der gesamten Angebotssumme von rd. 11,09 Mill. EUR.

Elektrotechnische und maschinelle Ausrüstung

19.2 Der RH beurteilte die Prüfniederschrift als mangelhaft. Weiters erachtete er die gesonderte Überprüfung erst bei Preisabweichungen von über 30 % vom Mittelwert für nicht zweckmäßig, weil dadurch nur weniger als ein Viertel der Obergruppen betroffen war. Zudem erschien der Mittelwert nicht sehr aussagekräftig, weil er sich lediglich aus den zwei Hauptangeboten zusammensetzte.

Generell verwies der RH darauf, dass es sich bei diesen Mittelwerten nicht um die im Bundesvergabegesetz 2002 geforderten vergleichbaren Erfahrungswerte handelte. Mit dieser „Mittelwert-Methode“ können zwar „Preis-Ausreißer“ festgestellt werden; diese bedeuten jedoch nicht gleichzeitig zu hohe oder zu niedrige Preise. Künftig wären genauere Preisangemessenheitsprüfungen vorzunehmen.

Die Definition wesentlicher Positionen bewertete der RH positiv, bemängelte jedoch ihr geringes Ausmaß von nur rd. 5,26 % der Angebotssumme. In Zukunft wäre bei so komplexen Aufträgen eine umfassendere Auswahl an wesentlichen Positionen zu treffen.

Vergabeablauf

20.1 Gemäß der Ziel- und Leistungsvereinbarung musste das Land für Vergaben über 30.000 EUR die Zustimmung der ASFINAG einholen. Vergaben über 3,5 Mill. EUR waren dem Aufsichtsrat vorzulegen.

Das Angebot von rd. 11,09 Mill. EUR bedeutete im Vergleich zur Kostenschätzung von rd. 7,84 Mill. EUR einschließlich Preisgleitung und Unvorhergesehenes* eine Kostensteigerung um rd. 3,25 Mill. EUR.

* Unbekannte bzw. unvorhersehbare Kostenfaktoren werden bei der Kostenermittlung für Bauvorhaben durch die Position „Unvorhergesehenes“ berücksichtigt. Der Umfang dieses Ansatzes hängt im Wesentlichen von der Planungstiefe zum Zeitpunkt der Kostenprognose sowie vom Detaillierungsgrad der Kostenermittlung ab und wird mit zunehmender Projektentwicklung reduziert.

Darüber hinaus wurden Anfang Oktober 2003 massive Kostensteigerungen im Gesamtprojekt (von rd. 97,35 Mill. EUR auf rd. 131,30 Mill. EUR ohne Preisgleitung) bekannt. Daraufhin regten die ASFINAG und das Land eine Begutachtung der Ausschreibung der E/M-Ausrüstung an, die am 1. November 2003 stattfand. Dabei wurde eine externe Plausibilitätsprüfung beschlossen.

Der vom Land beauftragte Ziviltechniker kam am 19. November 2003 zu dem Schluss, dass „wesentliche Bereiche“ der Ausschreibung „ungenau oder mangelhaft definiert“ waren. Dadurch seien Kostenveränderungen zu erwarten, die allerdings erst nach einer detaillierten Prüfung

abschätzbar seien. Einen Tag später setzte das Land eine Sonderarbeitsgruppe ein.

Unabhängig davon stimmte am 19. November 2003 der Aufsichtsrat der ASFINAG einer Vergabe der E/M-Ausrüstung an den ersten Bieter zu. Das Land beauftragte die Bauleistungen am 2. Dezember 2003.

Der RH erhob die Frage, ob ein Widerruf der Ausschreibung überlegt worden war; gemäß § 105 Abs. 1 Bundesvergabegesetz 2002 war nach Ablauf der Angebotsfrist die Ausschreibung zu widerrufen, wenn Umstände bekannt wurden, die, wären sie schon vor der Ausschreibung bekannt gewesen, eine Ausschreibung ausgeschlossen oder zu einer inhaltlich wesentlich anderen Ausschreibung geführt hätten.

Laut Mitteilung der ASFINAG wären die Durchführung der Plausibilitätsprüfung und die Einsetzung einer Sonderarbeitsgruppe damals weder dem Vorstand noch dem Aufsichtsrat bekannt gewesen. Das Land Oberösterreich teilte mit, einen Widerruf der Ausschreibung zwar überlegt, aber nicht weiter verfolgt zu haben; vor allem eine Neuplanung der E/M-Ausrüstung hätte eine Verzögerung von rd. 18 Monaten nach sich gezogen.

20.2 Der RH stellte kritisch fest, dass weder die Plausibilitätsprüfung noch die darauffolgende Einsetzung einer Sonderarbeitsgruppe allen Projektbeteiligten bekannt war; er bemängelte deshalb die Projektstrukturen. Der RH verkannte auch keineswegs die Auswirkungen eines Widerrufs der Ausschreibung (Termin- und Kostenrisiko), vertrat aber dennoch die Ansicht, dass diese Vergabe dem Bundesvergabegesetz 2002 nicht entsprach.

Überarbeitung der Ausschreibung und Zusatzaufträge

21.1 (1) Die Sonderarbeitsgruppe kam zu dem Ergebnis, dass die vom Projektanten und von der Örtlichen Bauaufsicht erstellte Ausschreibung nicht umsetzbar sei und einer umfassenden Überarbeitung bedürfe. Zusammenfassend ergaben sich folgende Problembereiche:

- Fehlende, nicht abgeschlossene und widersprüchliche Planungen,
- Ungenauigkeiten sowie Divergenzen im Leistungsverzeichnis,
- mangelnde Einhaltung der Planungsstandards,
- fehlende Koordination einzelner Leistungen sowie
- ungenau definierte Schnittstellen zu anderen Gewerken.

Elektrotechnische und maschinelle Ausrüstung

Weitere Schwierigkeiten resultierten aus dem sehr engen Zeitplan, weil zahlreiche Leistungsteile auf die Gesamtfertigstellung im Dezember 2005 ausgelegt und daher noch nicht ausgeschrieben waren. Da der Verkehr bereits ab Dezember 2004 durch die Oströhre des Tunnels Bindermichl geführt werden sollte, mussten einige Leistungsteile über Nachträge beauftragt werden. Dies betraf vor allem die verkehrstechnischen Anlagen.

Bei anderen Teilen fehlte die Abstimmung der entsprechenden Schnittstellen. Der Tunnel Bindermichl und die Einhausung Niedernhart sollten an die Tunnelwarte Wels angeschlossen werden. Laut dem Projektanten waren in der Ausschreibungsphase die technischen Details von der Tunnelwarte jedoch nicht eruierbar, weshalb z.B. die Ausschreibung des Prozessleitsystems unterblieb.

Unabhängig davon beschloss die ASFINAG, eine Verkehrsbeeinflussungsanlage im Projektbereich zu errichten. Da sich ein Teil dieser Anlage in der Oströhre befinden sollte, mussten die dafür erforderlichen Arbeiten ebenfalls über den E/M-Ausrüstungsauftrag abgewickelt werden.

(2) Bei der Baueinleitung im Jänner 2004 teilten das Land Oberösterreich sowie die Örtliche Bauaufsicht dem Auftragnehmer die ersten gravierenden Projektänderungen mit und übergaben den ersten Nachtrag in Form eines Zusatzleistungsverzeichnisses. Insgesamt führten Neu- und Umplanungen bis Stand Mai 2005 zu neun Nachträgen, wovon vier bereits beauftragt waren.

(3) Bereits Anfang Juli 2004 genehmigte der Aufsichtsrat der ASFINAG das zu erwartende neue Leistungsvolumen. Infolge umfangreicher Änderungen und Anpassungen sollten einige Leistungsteile des Hauptauftrages gänzlich entfallen oder in nur geringerem Maß zur Ausführung gelangen; dies hatte vorerst die Reduktion der Auftragssumme von rd. 11,09 Mill. EUR auf rd. 9,07 Mill. EUR zur Folge. Insgesamt war jedoch einschließlich der Zusatzaufträge mit einer prognostizierten Abrechnungssumme von rd. 23,60 Mill. EUR zu rechnen.

Nach Abzug der reduzierten Auftragssumme von rd. 9,07 Mill. EUR verblieb ein voraussichtliches Auftragsvolumen von rd. 14,53 Mill. EUR, das nur eingeschränkt bzw. überhaupt nicht vergaberechtskonform ausgeschrieben wurde. Beispiele für gänzlich außerhalb des Wettbewerbes beauftragte Leistungsteile waren die Verkehrslichtsignalanlagen (rd. 0,79 Mill. EUR) bzw. das Prozessleitsystem (rd. 1 Mill. EUR)*.

* Die Kostenangaben entsprachen dem Stand, als noch nicht alle Zusatzaufträge vergeben waren.

- 21.2** Der RH kritisierte die unausgereiften und fehlenden Planungen, die Unschärfen des Leistungsverzeichnisses sowie die mangelnde Einhaltung der Planungsstandards, die eine Umsetzung der Ausschreibung in der ursprünglichen Form verhinderten und so zu massiven Kostensteigerungen führten. Durch das nach Vergabe des Hauptauftrages entstandene zusätzliche Auftragsvolumen von rd. 14,53 Mill. EUR trat eine erhebliche Verzerrung des Wettbewerbes ein.

Der RH empfahl, erst dann auszuschreiben, wenn die Planungen im erforderlichen Detaillierungsgrad abgeschlossen sind. Die Bauabwicklung sollte so weit geklärt sein, dass notwendige Abstimmungen mit anderen Gewerken getroffen werden können. Die Leistungsverzeichnisse wären, um kostenintensive Zusatzaufträge auszuschließen, vor der Ausschreibung auf Vollständigkeit und Schlüssigkeit zu prüfen. Die vergaberechtlichen Bestimmungen wären einzuhalten.

- 21.3** *Laut Mitteilung der ASFINAG BMG könne die durch die besondere Vertragssituation in diesem Projekt gegebene Problematik nicht mehr auftreten, weil sämtliche Großvorhaben künftig von der ASFINAG BMG durchgeführt würden.*

Als zentralen Kritikpunkt des RH betrachte die ASFINAG BMG den Umstand, dass es durch Mängel in der Vergabe bzw. bei der Erteilung von Zusatzaufträgen oder auch durch außerhalb des Wettbewerbes beauftragte Leistungen zu Preisabweichungen gekommen sein könnte. Dazu führe sie eine Überprüfung durch einen unabhängigen Schweizer Sachverständigen durch. Sollten Wettbewerbsverzerrungen oder Marktbeeinflussungen verifiziert werden, werde sie allenfalls Schadenersatzansprüche stellen.

**Verkehrsbeeinflussungsanlage
Bindermichl**

22.1 (1) Im Jänner 2003 beschloss der Aufsichtsrat der ASFINAG, die Errichtung einer Verkehrsbeeinflussungsanlage (VBA) im Großraum Linz in einer Machbarkeitsstudie untersuchen zu lassen. Darin war auch der Abschnitt Bindermichl der A 7 Mühlkreis Autobahn eingebunden. Das Ergebnis sollte im Frühjahr 2004 vorliegen. Die ASFINAG konnte jedoch erst im November 2003 die Grobplanungen für die VBA Großraum Linz abschließen und im Februar 2004 eine Machbarkeitsstudie beauftragen.

(2) Unabhängig davon wurde bereits ab Mai 2003 in den Sitzungen des Lenkungsausschusses die Berücksichtigung einer VBA im Bereich Bindermichl diskutiert. Einen offiziellen Auftrag zur Planung erteilte die ASFINAG dem Land Oberösterreich jedoch erst im Jänner 2004. Die VBA Bindermichl, die einen Vorgriff auf die VBA Großraum Linz darstellte, sollte das gegenständliche Baulos umfassen und darüber hinaus bis zu den Anschlussstellen Franzosenhausweg im Süden und Industriezeile im Osten reichen.

(3) Das Land bestätigte zwar die Beauftragung, wies allerdings auf die laufenden Bauarbeiten hin. Durch die VBA Bindermichl würden sich die Risiken in Bezug auf Termineinhaltung und Zusatzkosten infolge der engen zeitlichen Vorgaben enorm erhöhen. Aufgrund der vorzeitigen Inbetriebnahme der Oströhre des Tunnels Bindermichl könnten daher gewisse Teile der VBA Bindermichl nicht mehr öffentlich ausgeschrieben werden.

Dennoch leitete das Land die ersten Arbeitsschritte ein und holte für erforderliche externe Planungsleistungen Angebote ein. Da ihm unter anderem aufgrund der Höhe der Angebotssummen (verkehrstechnische und bauliche Planung: rd. 189.100 EUR, Planung der Systemtechnik: rd. 790.200 EUR) eine Vergabe im Verhandlungsverfahren jedoch nicht möglich schien, gelangte es zu dem Schluss, die VBA Bindermichl nicht mehr im gegenständlichen Projekt errichten zu können. Daraufhin entschied die ASFINAG, Planungen teilweise selbst zu vergeben.



(4) In der Folge entwickelte das Land für die Errichtung der VBA Bindermichl ein dreistufiges Ausbaukonzept. Die Bauleistungen der ersten Bauphase (Oströhre) sollten als Nachtrag über den E/M-Ausrüstungsauftrag erfolgen. Die hierfür erforderlichen Planungen vergab das Land im Mai 2004 (rd. 115.200 EUR). Ferner beauftragte es für alle drei Bauphasen im Juni 2004 die Projektkoordination (rd. 70.500 EUR) und im Juli 2004 die Projektsteuerung (rd. 120.000 EUR), jeweils über ein Verhandlungsverfahren gemäß § 26 Abs. 4 Bundesvergabegesetz 2002¹⁾.

¹⁾ Demnach können Aufträge über geistig-schöpferische Dienstleistungen in einem Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung mit nur einem Unternehmer vergeben werden, wenn der geschätzte Auftragswert ohne Umsatzsteuer 130.000 Sonderziehungsrechte (dies entspricht rd. 152.000 EUR) nicht erreicht und die Durchführung eines wirtschaftlichen Wettbewerbes aufgrund der Kosten des Beschaffungsvorganges wirtschaftlich nicht vertretbar ist.

Die Bauleistungen der zweiten und dritten Bauphase waren als öffentliche Ausschreibungen geplant. Die dafür notwendigen Planungen vergab die ASFINAG selbst. Die verkehrstechnische und bauliche Planung beauftragte sie im August 2004 zu einer Angebotssumme von rd. 141.000 EUR aufgrund eines Verhandlungsverfahrens gemäß § 26 Abs. 4 Bundesvergabegesetz 2002.

(5) Die Planung der Systemtechnik vergab sie ebenfalls im August 2004 zu einer Angebotssumme von rd. 755.600 EUR aufgrund eines Verhandlungsverfahrens gemäß § 25 Abs. 6 Z 2 Bundesvergabegesetz 2002²⁾. Die ASFINAG rechtfertigte das Verhandeln mit einem bestimmten Unternehmer mit dessen großer Erfahrung für die erforderlichen Planungsleistungen, mit seinen bisherigen zufriedenstellenden Auftragsabwicklungen und mit der eingehenden Kenntnis der ASFINAG-Standards. Die rechtliche Zulässigkeit dieses Verfahrens ließ sich die ASFINAG überdies von der Finanzprokurator bestätigen.

²⁾ Demnach können Dienstleistungsaufträge im Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung unter anderem vergeben werden, wenn der Dienstleistungsauftrag aus technischen Gründen nur von einem bestimmten Unternehmer ausgeführt werden kann.

(6) Unabhängig davon teilte die ASFINAG dem Land Oberösterreich im Oktober 2004 mit, die Leistungen des Projektmanagements für die Planung und Errichtung der VBA Bindermichl mit rd. 252.000 EUR abzugelten. Eine schriftliche Vereinbarung zum Leistungsbild lag allerdings nicht vor. Laut Mitteilung der ASFINAG sollte dafür die Ziel- und Leistungsvereinbarung zur Anwendung kommen.

Verkehrsbeeinflussungsanlage Bindermichl

- 22.2** Der RH hielt die Entscheidung, die VBA noch im gegenständlichen Projekt zu realisieren, für zweckmäßig, weil ein späterer Einbau aus terminlicher, technischer und wirtschaftlicher Sicht nicht sinnvoll gewesen wäre. Er bemängelte jedoch die späte schriftliche Beauftragung des Landes im Jänner 2004; damit wurde die Ausschreibung der Bauleistungen in der Oströhre sowie sämtlicher Planungen unter Wettbewerbsbedingungen verhindert.

Das Vergabeverfahren betreffend die Planung der Systemtechnik hielt der RH für nicht ordnungsgemäß, weil die Voraussetzungen für die Verhandlung mit nur einem bestimmten Unternehmer keinesfalls gegeben waren. Er empfahl, Planungs- und Bauleistungen entsprechend den vergaberechtlichen Bestimmungen auszuschreiben.

Zudem beanstandete der RH, dass die ASFINAG mit dem Land Oberösterreich noch keine detaillierte vertragliche Regelung betreffend die Leistungen des Projektmanagements getroffen hatte. Solche Vereinbarungen wären in Hinkunft vor Planungsbeginn zu schließen.

- 22.3** *Laut Mitteilung der ASFINAG BMG habe der RH bereits in seinem Prüfungsergebnis festgestellt, dass die rechtliche Zulässigkeit des Vergabeverfahrens Systemtechnik von der Finanzprokurator bestätigt worden sei. Somit betrachte sie eine Obliegenheitsverletzung als nicht gegeben.*

Die Empfehlung, detaillierte vertragliche Regelungen für Projektmanagementleistungen vor Planungsbeginn festzulegen, nehme sie zur Kenntnis. Künftig werde sie so umfangreiche Projekte jedoch nur mehr selbst durchführen.

- 22.4** Der RH entgegnete, dass die Bestätigung der Finanzprokurator zur Vergabe der Planungsleistungen für die Systemtechnik lediglich Teil der Sachverhaltsdarstellung war und er diese Vergabe bereits in seiner Würdigung als nicht ordnungsgemäß eingestuft habe. Er wiederholte seine Ansicht, dass die Voraussetzungen für die Anwendung der Ausnahmebestimmung für technische Gründe nicht gegeben waren.

Diese Bestimmung komme nach herrschender Lehre dann zum Tragen, wenn wegen der technischen Ausstattung oder des erforderlichen technischen Know-hows nur ein Unternehmer befähigt ist, die Leistung sachlich einwandfrei zu erbringen. Diese Einschätzung der Marktlage habe jedoch EU-weit zu erfolgen; es seien nur spezielle Fachbereiche vorstellbar, in denen in Europa kein Wettbewerb herrscht.

Kosten

Überblick

23 Im Überblick stellte sich die Entwicklung der Kosten beim Projekt Bindermichl im Zeitraum zwischen dem Vorprojekt und der Kostenschätzung vom 31. März 2005 wie folgt dar:

	Stand	ohne Preisgleitung	mit Preisgleitung
		in Mill. EUR	
Vorprojekt	10. Februar 2000	93,20	nicht beziffert ¹⁾
Einreichprojekt	Jänner 2002	110,55	nicht beziffert ¹⁾
Finanzierungsverhandlungen/Ziel- und Leistungsvereinbarung	9. Dezember 2002	97,35	nicht beziffert ¹⁾
Kostenschätzung	30. September 2003	131,30 ²⁾	138,04
Bezuschussungsvertrag	6. Oktober 2003	94,17	nicht beziffert ¹⁾
Kostenschätzung	31. März 2005	135,65	149,63

¹⁾ Die Preisgleitung wurde in der Kostenschätzung nicht ausgewiesen.

²⁾ Dieser Wert wurde vom RH rechnerisch ermittelt, weil die Höhe der Preisgleitung in der Kostenschätzung nur als Summe mit dem Anteil für Unvorhergesehenes ausgewiesen wurde.

Im Betrachtungszeitraum stiegen die Kosten des Vorhabens ohne Preisgleitung um rd. 42,45 Mill. EUR an. Unter Berücksichtigung der Indexsteigerungen ergaben sich per 31. März 2005 Gesamtkosten von rd. 149,63 Mill. EUR.

Kostenentwicklung

Kostenschätzungen im Vorprojekt und im Einreichprojekt

24.1 (1) Die Unterlagen für das Vorprojekt wurden im September 2000 mit dem Ersuchen um Genehmigung beim BMVIT eingereicht und enthielten – entsprechend der Projektierungsdienstanweisung des BMWA in der Fassung 1997 – eine Kostenschätzung vom Februar 2000; diese war von dem mit dem Projektmanagement beauftragten Architekturbüro erstellt worden.

Die zugrunde gelegten Schätzungen der einzelnen Fachbereichsplaner aus dem Siegerteam des Wettbewerbes wurden auf Basis von Massen erstellt bzw. als Pauschalsummen ausgewiesen. Ergänzend wurden Aufschläge für Baunebenkosten in der Höhe von 15 % sowie für Unvorhergesehenes im Ausmaß von 3 % addiert. Demnach betragen die Kosten des Vorhabens rd. 93,20 Mill. EUR. Sowohl Grundstückskosten als auch jährliche Erhaltungskosten wurden nicht berücksichtigt.

Das BMVIT ersuchte in einem Schreiben vom 8. März 2001, der Kostenschätzung im Zuge der weiteren Projektierungen hohes Augenmerk zuzuwenden; gleichzeitig wies es auf die Möglichkeit von Kostensteigerungen im Zusammenhang mit der sicherheitstechnischen Ausrüstung vorwiegend im Tunnelbereich hin.

(2) Im Februar 2002 legte das Land Oberösterreich der ASFINAG das Einreichprojekt vor. Die Projektunterlagen enthielten eine als Kostenberechnung bezeichnete aktualisierte Kostenschätzung, die um die Position Grundstückskosten ergänzt worden war. Die Gesamtsumme belief sich auf rd. 110,55 Mill. EUR.

Die Ermittlung der Kosten für den Tunnel Bindermichl und die Einhausung Niedernhart sowie für den Straßenbau und den Lärmschutz erfolgte auf Basis von Hauptmassen. Für die Umbau- und Sanierungsmaßnahmen der Brücken sowie für die Bereiche Tunnel- und Verkehrstechnik lag keine detaillierte Kostenermittlung vor.

In manchen Teilbereichen wurde die Kostenschätzung des Vorprojekts lediglich der veränderten Preisbasis angepasst. Wesentliche Kostenerhöhungen gegenüber dem Vorprojekt waren bei den Verkehrsbauwerken, beim Straßenbau sowie bei der Tunnel- und der Verkehrstechnik festzustellen. Gegenüber der ASFINAG hielten sowohl das Land als auch die Landeshauptstadt fest, dass die angegebenen Gesamtbaukosten mit ausreichender Sicherheit exakt kalkuliert worden waren und nicht überschritten werden würden.

24.2 Der RH kritisierte den unterschiedlichen Detaillierungsgrad der Teilbereiche der Gesamtkostenschätzung* im Vorprojekt und die fehlende qualitative Abstimmung der Kostenpositionen durch die Projektleitung. Weiters sollte bei komplexen Tunnelbauwerken den Folgekosten im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsprüfung besondere Beachtung geschenkt werden.

* Die Kostenschätzungen der einzelnen Planer enthielten bereits teilweise Aufschläge für Unvorhergesehenes in unterschiedlicher Höhe (als Prozent- bzw. Pauschalbeträge ausgewiesen) sowie Ansätze für Baustellengemeinkosten.

Die Kostenberechnung des Einreichprojekts war in vielen Bereichen nicht genau nachvollziehbar. Der Detaillierungsgrad entsprach nicht dem Stand der Projektentwicklung. Der RH empfahl, auf möglichst vollständige und transparente Kostenschätzungen mit einheitlichem Detaillierungsgrad von Planungsbeginn an besonders zu achten.

Kostenschätzungen für Finanzierungsverhandlungen

- 25.1** (1) Im Zeitraum zwischen der Genehmigung des Einreichprojekts durch das BMVIT am 15. März 2002 und den Finanzierungsverhandlungen im Dezember 2002 erfolgte keine kontinuierliche Aktualisierung der Kostenschätzung. Zur Aufteilung der Kosten auf die drei Kostenträger wurde die Struktur verändert sowie eine Gliederung in die Teilbereiche Verkehr, Umwelt und Nutzung vorgenommen. Obwohl in den Projektgruppensitzungen im Zeitraum zwischen der Genehmigung des Einreichprojekts und den Finanzierungsgesprächen zusätzliche kostenintensive Maßnahmen diskutiert sowie Festlegungen getroffen wurden, blieb die Gesamtsumme des Projekts nahezu unverändert.

Auch die im Einreichprojekt angenommene Fremdfinanzierung der Lärmschutzwand im Bogen Kopernikusstraße entfiel, so dass mit einer Kostenerhöhung um rd. 3,20 Mill. EUR gerechnet wurde. Diese ging zwar in die Kostenschätzung ein, gleichzeitig wurden jedoch der Anteil für Unvorhergesehenes sowie die Kosten für die Grundeinlöse reduziert. Ebenso war auch das Erfordernis der Anbindung an die Tunnelwarte in Wels mittels Lichtwellenleiter bereits im Frühjahr 2002 bekannt, die Kosten für die Errichtung der Linieninfrastruktur wurden in der Kostenschätzung jedoch nicht angepasst.

- (2) In den Finanzierungsverhandlungen am 6. und 9. Dezember 2002 zwischen dem Land und der Landeshauptstadt wurde schließlich der Entfall einiger Projektteile (z.B. Oberflächengestaltung, Reduktion von Lärmschutzmaßnahmen) beschlossen, wodurch sich die Kosten des Vorhabens gegenüber dem Einreichprojekt um rd. 13 Mill. EUR verringerten.

Die Oberflächengestaltung wurde mit Ausnahme der Erdüberschüttung aus dem Projekt ausgeklammert und der Landeshauptstadt übertragen, während unter anderem die Lärmschutzmaßnahmen in technischer sowie städtebaulicher Hinsicht weitgehend reduziert wurden. Der vereinbarte Finanzierungsbetrag belief sich auf rd. 97,35 Mill. EUR auf der Preisbasis des Einreichprojekts (Jänner 2002). Diese Kostenschätzung wurde der Ziel- und Leistungsvereinbarung zugrunde gelegt.

- 25.2** Der RH stellte kritisch fest, dass die im Vorfeld der Finanzierungsgespräche erstellten Kostenschätzungen in zahlreichen Punkten nicht nachvollziehbar waren. Eine kontinuierliche Aktualisierung und Ergänzung der Kostenschätzungen um die vorgenommenen Projektänderungen bzw. um bereits bekannte Kostenerhöhungen bei einzelnen Projektteilen erfolgte nicht. Die Ziel- und Leistungsvereinbarung wurde auf Basis einer unaktuellen und reduzierten Kostenschätzung getroffen.

Kostenentwicklung bis zum Baubeginn

- 26.1** (1) Auch bis zum Baubeginn im September 2003 wurden keine aktualisierten Kostenschätzungen erstellt, obwohl im Lenkungsausschuss laufend Entscheidungen über Projektänderungen getroffen wurden, die mit Mehrkosten verbunden waren. Weiters wurden im Jänner 2003 neue Kostenschätzungen für den Tunnel Bindermichl und die Einhausung Niedernhart sowie für die Lärmschutzwand im Bogen Kopernikusstraße vorgelegt; diese zeigten Mehrkosten von insgesamt rd. 5,93 Mill. EUR auf.

Obwohl das der ASFINAG vom Land Oberösterreich zur Genehmigung vorgelegte Bauprojekt entgegen den Anforderungen der Projektierungsdienstleistung keine Kostenschätzung enthielt, stimmte diese dem Projekt mit Ausnahme zweier Projektteile am 15. April 2003 zu.

Weitere kostenrelevante Projektänderungen wurden im Zuge der Vorbereitung der Ausschreibung sowie infolge der erforderlichen Bewilligungsverfahren (z.B. nach dem Wasserrechtsgesetz 1959) vorgenommen. Dennoch erstellte die Projektleitung erst mit 30. September 2003 eine neue Kostenschätzung im Layout des ASFINAG-Kostencontrollingblattes. Diese basierte größtenteils auf bereits vertraglich gesicherten Kosten aus Aufträgen sowie auf den zu diesem Zeitpunkt vorgelegenen Angeboten und wies Gesamtkosten (einschließlich Preisgleitung) von rd. 138,04 Mill. EUR aus.

Das Land begründete die erheblichen Kostensteigerungen mit Mehrkosten aufgrund von Auflagen sowie wegen der E/M-Ausrüstung für den Tunnel. Die in der Kostenschätzung enthaltenen Leistungen für eine VBA wurden später in ein eigenes Projekt ausgegliedert, so dass sich die Prognosekosten per 30. September 2003 auf rd. 126,15 Mill. EUR (einschließlich Preisgleitung) reduzierten. Für die Ausschreibungen wurde kein Kostenanschlag gemäß ÖNORM B 1801-1 erstellt*.

* Dieser sollte bei Baumaßnahmen des Hoch- und Tiefbaus der gemäß § 13 Bundesvergabegesetz 2002 vorgeschriebenen Berechnung des geschätzten Leistungswertes im Zuge der Auftragsvergabe dienen und ist auf Basis der Ausschreibungsunterlagen zu erstellen.

(2) Dem am 6. Oktober 2003 von der ASFINAG unterzeichneten Bezuschussungsvertrag wurde die Kostenschätzung der Ziel- und Leistungsvereinbarung zugrunde gelegt; diese war auf der Preisbasis des Einreichprojekts erstellt worden. Die Finanzierungssumme wurde jedoch um die Planungsvorleistungen des Landes und der Landeshauptstadt in der Höhe von rd. 3,17 Mill. EUR reduziert, so dass sich das geschätzte vertragsgegenständliche Finanzierungserfordernis auf rd. 94,17 Mill. EUR belief.

Abgesehen von den zwischenzeitlich durchgeführten Projektänderungen hatte die ASFINAG zu diesem Zeitpunkt bereits zu Vergaben in der Höhe von rd. 89,19 Mill. EUR zugestimmt sowie von einem Vergabevorschlag für die E/M-Ausrüstung in der Höhe von rd. 11,09 Mill. EUR Kenntnis erlangt.

(3) Gemäß Punkt III der Ziel- und Leistungsvereinbarung war es Aufgabe der ASFINAG, eine Begleitende Kontrolle einzurichten, die unter anderem eine Kontrolle der Termine und Kosten übernehmen sollte. Diese wurde im Oktober 2003 erst nach Vergabe der wesentlichen Bauaufträge installiert.

26.2 (1) Der RH kritisierte die äußerst mangelhafte Kostenplanung und -verfolgung durch die Projektleitung des Landes. Dadurch standen den Entscheidungsträgern während der wichtigsten Projektentwicklungsphasen keine aktuellen Grundlagen zur Verfügung.

Im Zuge der Genehmigung des Bauprojekts verabsäumte es die ASFINAG, die fehlende Kostenschätzung einzufordern. Weiters bemängelte der RH das Fehlen eines Kostenanschlags gemäß ÖNORM B 1801-1, so dass eine Kostenkontrolle auch zum Zeitpunkt der Auftragsvergaben nicht möglich war.

Der RH regte an, die Instrumente der Kostenplanung und -kontrolle verstärkt anzuwenden. Die im Zuge der Projektplanung zu erstellenden Kostenschätzungen sollten dem Stand der Projektentwicklung entsprechen und laufend aktualisiert werden.

(2) Der RH beanstandete ferner, dass der Bezuschussungsvertrag eine unaktuelle Kostenschätzung auf einer bereits überholten Preisbasis enthielt, obwohl erhebliche Mehrkosten bekannt waren. In Hinkunft sollte beim Abschluss von Finanzierungsverträgen besonderes Augenmerk auf aktuelle Kostenschätzungen gelegt werden.

(3) Die erheblichen Kostensteigerungen hätten durch die zeitgerechte Einrichtung der Begleitenden Kontrolle wesentlich früher erkannt werden können. Der RH empfahl daher, bei ähnlich komplexen Infrastrukturvorhaben eine Begleitende Kontrolle bereits in einem möglichst frühen Planungsstadium (Einreichprojekt) einzusetzen.

Kostenentwicklung bis zur Fertigstellung

27.1 (1) Mit der Einrichtung der Begleitenden Kontrolle wurden das Kostencontrolling neu organisiert, die Struktur der Kostenaufstellung teilweise verändert und die Kostenschätzungen kontinuierlich aktualisiert. Eine Darstellung und Analyse der Kostenentwicklung erfolgte durch die Projektleitung in den Quartalsberichten sowie in den Berichten der Begleitenden Kontrolle.

(2) Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung des RH umfasste das Vorhaben auf der A 7 Mühlkreis Autobahn im Bereich Bindermichl fünf Teilprojekte; deren Prognosekosten betragen mit Stand 31. März 2005 insgesamt rd. 175,17 Mill. EUR (einschließlich Unvorhergesehenes und Preisgleitung)*.

* Die Teilprojekte Instandhaltung (rd. 7,3 Mill. EUR), Linieninfrastruktur (rd. 3,2 Mill. EUR), Mittelstreifenentwässerung (rd. 0,4 Mill. EUR) und VBA Bindermichl (rd. 14,6 Mill. EUR) wurden ausschließlich von der ASFINAG finanziert.

Die Kosten des Projekts Bindermichl beliefen sich mit Preisgleitung auf rd. 149,63 Mill. EUR. Ohne Preisgleitung stiegen sie zwischen der Kostenschätzung im Vorprojekt vom Februar 2000 und jener vom 31. März 2005 um rd. 42,45 Mill. EUR von rd. 93,20 Mill. EUR auf rd. 135,65 Mill. EUR an.

Ein wesentliches Risikopotenzial in der Realisierungsphase stellten die massiven Nachtragsforderungen dar. Mit Stand 25. Mai 2005 waren allein beim Hauptbauauftrag 174 Nachträge bzw. Mehrkostenforderungen mit einer Summe von insgesamt rd. 16,24 Mill. EUR eingegangen.

27.2 Der RH beurteilte die Entwicklung des Kostencontrollings seit Einrichtung der Begleitenden Kontrolle positiv.

27.3 Laut Stellungnahme der ASFINAG BMG würden die im Frühjahr 2004 bereits geschätzten Gesamtkosten von rd. 150 Mill. EUR eingehalten. Die Nachtragsforderungen hätten sich bis Ende September 2005 auf 49 Mill. EUR erhöht. Durch einen gesamten Abrechnungsvergleich mit der bauausführenden Arbeitsgemeinschaft in der Höhe von 107,5 Mill. EUR sei dieses Risiko jedoch wesentlich reduziert worden.

27.4 Der RH bewertete diesen Abrechnungsvergleich positiv.

Mehrkosten

28 Einige Positionen, welche zu wesentlichen Mehrkosten führten, werden in der Folge aufgezeigt, stellen jedoch keine vollständige Analyse dar (Anmerkung: alle Kostenangaben ohne Preisleitung).

Unvorhergesehenes

29.1 (1) Die im Mai 1998 von dem mit der Projektleitung beauftragten Architekturbüro vorgelegte Kostenaufstellung enthielt keinen Ansatz für Unvorhergesehenes; die Kostenschätzung des Vorprojekts mit Stand 10. Februar 2000 wies einen diesbezüglichen Anteil von 3 % der Herstellungskosten samt Baunebenkosten (Planungskosten, Kosten der Örtlichen Bauaufsicht) auf. Diese Annahme erachtete das BMVIT im gegenständlichen Projekt als unrealistisch gering.

Im Rahmen der Projektgruppensitzung am 12. Oktober 2000 wurde der Ansatz für Unvorhergesehenes im Beisein der ASFINAG auf 5 % erhöht und für das Einreichprojekt beibehalten. Im Frühjahr 2002 wurde jedoch der Anteil für Unvorhergesehenes auf Baunebenkosten nach Rücksprache mit der ASFINAG gestrichen.

(2) Die per 30. September 2003 erstellte Kostenschätzung sah für Planungsleistungen neuerlich einen Aufschlag für Unvorhergesehenes vor. Mit der Begründung, dass zu diesem Zeitpunkt bereits rd. 80 % der Leistungen vergeben waren, wurde jedoch der Prozentsatz bei den Baukosten von 5 % auf 3,75 % reduziert. Seit der Kostenschätzung per 31. März 2004 kam bei den Prognosekosten ein Ansatz für Unvorhergesehenes in der Höhe von 7 % zur Anwendung.

(3) Eine vom RH durchgeführte Analyse der Entwicklung der Baunebenkosten durch Gegenüberstellung der in den Verträgen vereinbarten Summe mit den Schätzungen vom 31. März 2005 auf Preisbasis 2002 ohne Unvorhergesehenes und Preisleitung zeigte eine Erhöhung der Baunebenkosten um rd. 25 % gegenüber den vereinbarten Kosten.

- 29.2** Der RH erachtete den Anteil für Unvorhergesehenes in den Phasen des Vorprojekts und des Einreichprojekts als wesentlich zu gering. In frühen Projektstadien sollte dieser Anteil aufgrund des geringeren Detaillierungsgrades sowie zahlreicher unbekannter Faktoren (z.B. sicherheitstechnische Ausrüstung im Tunnelbereich) ausreichend hoch angesetzt und mit fortschreitender Projektentwicklung reduziert werden. Bei großen Infrastrukturvorhaben im Stadium des Vorprojekts entsprach ein Anteil von zumindest 15 % bis 20 % dem Stand der Technik.

Darüber hinaus wäre auch bei den Baunebenkosten eine Position für Unvorhergesehenes zu veranschlagen. Durch Berücksichtigung eines ausreichend hohen Ansatzes für Unvorhergesehenes hätte der Anstieg der Baunebenkosten abgedeckt werden können.

Preisgleitung

- 30.1** Die zu erwartenden jährlichen Indexsteigerungen wurden in den Kostenschätzungen des Vorprojekts und des Einreichprojekts nicht beziffert. In der Ziel- und Leistungsvereinbarung wurde festgehalten, dass den Gesamtkosten noch ein jährlicher Preisgleitungsanteil von 2,5 % pro Jahr zuzurechnen wäre. Im Bezuschussungsvertrag fand der Kostenfaktor Preisgleitung weder prozentuelle noch wertmäßige Erwähnung.

Bei der Kostenschätzung per 30. September 2003 wurden die Indexsteigerungen erstmals wertmäßig berücksichtigt. Seit der Kostenschätzung per 31. März 2004 wurde der Preisgleitungsanteil bei den Prognosekosten Bauleistungen aufgrund massiver Stahlpreiserhöhungen auf 15 % angehoben. In der Schätzung per 31. März 2005 umfasste diese Kostenposition rd. 13,98 Mill. EUR.

- 30.2** Um das Kostenbewusstsein zu stärken und das Finanzierungserfordernis zu einem frühen Zeitpunkt der Projektentwicklung realistisch darstellen zu können, wären die Indexsteigerungen möglichst frühzeitig zu berücksichtigen gewesen.

Auflagen und Erhöhung von technischen Standards

- 31.1** Im Zuge der Genehmigung des Einreichprojekts durch das BMVIT und der Erlassung der Trassenverordnung gemäß § 4 Bundesstraßengesetz 1971 sowie aufgrund der erforderlichen Bewilligungsverfahren* mussten Forderungen bzw. Auflagen und Bedingungen im Projekt berücksichtigt werden.

* wasserrechtliche Bewilligung (10. April 2003), naturschutzrechtliche Bewilligung (27. Mai 2003), Bewilligung gemäß § 90 Abs. 1 Straßenverkehrsordnung 1960 (22. September 2003, nach Durchführung einer Vorverhandlung am 8. Jänner 2003)

Wesentliche Zusatzkosten entstanden durch die von der Wasserrechtsbehörde geforderte Vergrößerung der Grundwasserschutzwanne, durch die Auflage der Naturschutzbehörde zur Überdeckung des Tunnels mit mindestens 1,75 m bis 2 m Humus und durch die in der straßenrechtlichen Bewilligung geforderten per Funk gesteuerten Baustelleninformationstafeln.

Weiters waren die Ergebnisse der Tunnelgrundsatzbesprechung sowie Überarbeitungen der Richtlinien und Vorschriften für den Straßenbau zu berücksichtigen; diese führten zu umfangreichen kostenwirksamen Projektänderungen bzw. -ergänzungen (unter anderem Verbesserung des baulichen Brandschutzes für die Tragkonstruktion von Tunnel und Einhausung). Die gesamten Mehrkosten beliefen sich auf rd. 7,5 Mill. EUR. Sie fanden erst bei der Kostenschätzung per 30. September 2003 Berücksichtigung.

- 31.2** Der RH kritisierte, dass den finanziellen Auswirkungen der Forderungen bzw. Auflagen und Bedingungen im Zuge der Kostenverfolgung zu wenig Beachtung geschenkt worden war. Da diese Mehrkosten bereits vor der Unterzeichnung des Bezuschussungsvertrages bekannt waren, wäre eine Ergänzung der Kostenschätzung um diese Positionen besonders dringlich gewesen.

Mangelhafte Planungen und Schätzungen

- 32.1** Im Zuge der Genehmigungsverfahren des Vorprojekts sowie des Einreichprojekts zeigte das BMVIT immer wieder Mängel in den vorgelegten Planungen auf und wies auf die Bedeutung der Kostenverfolgung hin. Ein Vergleich der Vergabepreise mit der Kostenschätzung des Einreichprojekts zeigte jedoch hohe Schätzungenauigkeiten und zahlreiche Positionen, die im Einreichprojekt unberücksichtigt geblieben bzw. im Zuge der Finanzierungsgespräche aus dem Projekt herausgenommen worden waren.

So waren umfangreiche Umplanungen und wesentlich höhere Aufwendungen für die Verkehrsführung in den Bauphasen erforderlich als im Einreichprojekt vorgesehen. Die diesbezüglichen Mehrkosten beliefen sich auf rd. 330.000 EUR.

Auch bei den Baustellengemeinkosten für die Bereiche Straßenbau sowie Tunnel und Einhausung ergab sich nach Vergabe des Hauptauftrages per 30. September 2003 eine Kostensteigerung um rd. 7,65 Mill. EUR bzw. 108 %. Kostenwirksam waren insbesondere Erschwernisse aufgrund der Bauabwicklung im innerstädtischen Bereich bei Aufrechterhaltung des Verkehrs sowie Zuschläge infolge der kurzen Bauzeitvorgaben.

Weiters wurden Maßnahmen zur Aufrechterhaltung des Verkehrs im Umfeld der Baustelle (Sekundärstraßennetz) für die Dauer der Bauarbeiten erforderlich; diese waren im Einreichprojekt zwar nicht berücksichtigt, wurden jedoch vom Lenkungsausschuss in der Sitzung am 18. August 2003 beschlossen. Die Prognosekosten dafür beliefen sich per 31. März 2005 auf rd. 328.000 EUR (ohne Unvorhergesehenes und Preisgleitung).

- 32.2** Nach Ansicht des RH wurden die Schwierigkeiten des Projekts besonders im Straßen- und Tunnelbau von der Planung deutlich unterschätzt; dadurch blieben wesentliche erschwerende Faktoren in den Kostenschätzungen unberücksichtigt. Der RH empfahl, bereits in frühen Projektstadien auf möglichst realistische Kostenschätzungen zu achten bzw. unbekannte Kostenfaktoren durch einen erhöhten Anteil für Unvorhergesehenes zu berücksichtigen.

Projektänderungen und Zusatzleistungen

- 33.1** (1) Änderungen bzw. Ergänzungen des Einreichprojekts wurden im Rahmen der Sitzungen des Lenkungsausschusses beschlossen oder waren aufgrund von Vorgaben der Bauherrin durchzuführen.

Die Verbreiterung von Fahrstreifen zur Einbindung der geplanten A 26 Linzer Autobahn (Westring Linz) führte mehrfach zu kostenintensiven Projektänderungen. So hatte der Lenkungsausschuss bereits im September 2002 die Verbreiterung einer Rampe (Westbrücke – A 7 Richtungsfahrbahn Süd) zum zweistreifigen Ausbau der Fahrbahn beschlossen sowie den dadurch bedingten Abbruch und Neubau eines Brückenobjekts (LZ 14) empfohlen.

Im Zuge der Ausarbeitung der VBA Großraum Linz wurde von der ASFINAG im Herbst 2003 der zweistreifige Ausbau einer weiteren Rampe (A 7 Richtungsfahrbahn Süd – Westbrücke) gefordert. Damit wurde auch der Neubau des Brückenobjekts LZ 16 erforderlich. Von den gesamten Mehrkosten von rd. 924.000 EUR (ohne Unvorhergesehenes und Preisgleitung) entfielen rd. 345.000 EUR auf das Projekt Bindermichl.

(2) Nach Bekanntwerden der Kostenerhöhungen stimmte der Lenkungsausschuss Mehrkosten für optische Gestaltungsmaßnahmen in der Höhe von rd. 155.000 EUR sowie für die fußläufige Querung des Kreisverkehrs Muldenstraße in der Höhe von 1,77 Mill. EUR zu.

- 33.2** (1) Der RH kritisierte, dass die Entscheidung für den zweistreifigen Ausbau einer weiteren Rampe nach Vergabe und Beginn der Hauptbauarbeiten im September 2003 getroffen wurde; die Maßnahmen zur Einbindung der A 26 in die A 7 waren bereits im September 2002 thematisiert worden, so dass die Notwendigkeit der zweiten Fahrbahnverbreiterung früher erkannt werden hätte können.

(2) Er beanstandete ferner, dass der Lenkungsausschuss trotz Kenntnis der massiven Kostensteigerungen weitere umfangreiche und kostenintensive Maßnahmen genehmigte.

- 33.3** *Laut Mitteilung der Landeshauptstadt seien alle sich aus dem Projekt A 26 ergebenden Kostenfaktoren nicht diesem Projekt zuzuordnen; sie hätten daher aus diesem Titel keinesfalls eine Bezuschussungsrelevanz für die Landeshauptstadt. Hier müsse noch eine klare Trennung erfolgen.*

Kosten

33.4 Der RH erwiderte, dass im Sinne einer vorausschauenden Planung zu erwartende Anpassungen zeitgerecht zu berücksichtigen wären; auf diese Weise können langfristig Kosten gespart und verlorene Aufwendungen vermieden werden. Die Projektänderungen, welche für die zukünftige Anbindung der A 26 an die A 7 durchgeführt wurden, sollten unter anderem der Aufrechterhaltung der Leistungsfähigkeit des Knotens Hummelhof im Ausbaufall dienen. Mehrkosten entstanden insbesondere durch den späten Zeitpunkt der Entscheidung.

Der RH verwies auf seine – in der Folge näher ausgeführten – Vorschläge hinsichtlich der Aufteilung derartiger Kosten. Wurden im Lenkungsausschuss Maßnahmen beschlossen, welche zu Mehrkosten führten (z.B. Verbreiterung der Rampe von der Westbrücke zur A 7 Richtungsfahrbahn Süd, Abbruch und Neubau des Brückenobjekts LZ 14), so sollte der Kostenteilungsschlüssel zur Anwendung gelangen.

Nachlaufende Kosten

34.1 Nachlaufende Kosten wurden im Einreichprojekt in der Form von Anschlusskosten (für Strom, Wasser und Löschwasser) berücksichtigt. Im Zuge der Beauftragung von Bauleistungen für die E/M-Ausrüstung des Tunnels Bindermichl und der Einhausung Niedernhart im Dezember 2003 (Hauptauftrag) sowie im Juli 2004 (Zusatzaufträge) wurden Wartungsarbeiten* für den Zeitraum während und nach der Gewährleistungsfrist vergeben; diese wurden den nachlaufenden Kosten zugerechnet. Die gesamte Beauftragungssumme betrug rd. 496.000 EUR.

* unter anderem die Wartung der Netzersatzanlage, der Beleuchtung für den Außenbereich, der Notrufanlage, der audiovisuellen Anlagen, der Brandmeldeanlage, der Funkanlage und des IT-Netzwerkes sowie die Instandhaltung der Verkehrslichtsignalanlagen

34.2 Nach Ansicht des RH sollte in Hinkunft auf eine klare Trennung von Baukosten und Betriebskosten geachtet werden.

Aufteilung der Mehrkosten

35.1 Aufgrund der erheblichen Kostensteigerungen mit Stand 31. März 2005 auf rd. 149,63 Mill. EUR (mit Preisgleitung) beim Projekt Bindermichl kam es zwischen den Projektbeteiligten zu Auffassungsunterschieden hinsichtlich der Kostentragung. Die diesbezüglichen vertraglichen Regelungen im Punkt III des Bezuschussungsvertrages gingen von einem gesamten Finanzierungserfordernis von rd. 94,17 Mill. EUR aus.

Die Landeshauptstadt stellte die Anwendbarkeit des Kostenteilungsschlüssels hinsichtlich der Aufteilung der Mehrkosten in Frage. In einer Besprechung am 2. März 2005 vereinbarten jedoch die drei Projektbeteiligten, die Aufteilungsprozentsätze von den im Punkt III des Beuschussungsvertrages angeführten Beträgen herzuleiten.

Eine weitere Grundlage für die Kostentragung bildete die in der Ziel- und Leistungsvereinbarung enthaltene Kostengarantie, deren Geltung – wie erwähnt – nach Ansicht des RH noch einer endgültigen rechtlichen Abklärung bedarf. Danach wäre die Anwendung bei den in der Folge angeführten Positionen jeweils zu prüfen.

35.2 Ohne eine Quantifizierung vorzunehmen, brachte der RH aufbauend auf diesen Vertragsgrundlagen nachfolgend beschriebene Vorschläge zur Aufteilung der Mehrkosten ein. Dabei war zu berücksichtigen, dass ein Teil der Mehrkosten als für die Realisierung des Projekts notwendige Kosten einzustufen waren (**Sowieso-Kosten**). Ein weiterer Teil ergab sich durch Zusatzleistungen, die unter anderem im Lenkungsausschuss beschlossen bzw. von der Auftraggeberin gefordert wurden.

(1) Preisgleitung

Für diese Position wäre der Kostenteilungsschlüssel des Beuschussungsvertrages anzuwenden.

(2) Entscheidungen des Lenkungsausschusses

Im Lenkungsausschuss wurden laufend anstehende Entscheidungen bzw. Festlegungen getroffen, welche zum Teil mit erheblichen Mehrkosten verbunden waren. Der RH vertrat die Ansicht, dass für die in diesem Entscheidungsgremium gemeinsam beschlossenen Maßnahmen grundsätzlich der Kostenteilungsschlüssel des Beuschussungsvertrages zur Anwendung gelangen sollte.

(3) Forderungen bzw. Auflagen und Bedingungen aus behördlichen Verfahren

Mehrkosten, die infolge von Forderungen bzw. Auflagen und Bedingungen aus behördlichen Verfahren (z.B. Vergrößerung der Grundwasserschutzwanne, Überdeckung des Tunnels mit bis zu 2 m Humus) und durch Erhöhung des technischen Standards entstanden, wurden als Voraussetzungen für die Projektrealisierung eingestuft. Der RH empfahl daher dafür die Anwendung des Kostenteilungsschlüssels. Bei Wirksamkeit der Kostengarantie wäre jedoch zu überprüfen, ob Maßnahmen, die später infolge von behördlichen Verfahren erforderlich wurden, bereits in der Planungsphase vorhersehbar gewesen wären.

(4) Mehrkosten aus Bauaufträgen

Die Kosten der hier beispielhaft angeführten E/M-Ausrüstung, die von rd. 7,84 Mill. EUR (Kostenschätzung) bzw. rd. 11,09 Mill. EUR (Angebotssumme) auf rd. 23,60 Mill. EUR (prognostizierte Abrechnungssumme) anstiegen, entstanden z.T. durch Zusatzleistungen. Der überwiegende Teil der Kostenerhöhungen war aber auf neue Planungsstandards, unausgereifte Planungen und mangelhafte Ausschreibungsunterlagen zurückzuführen. Da der RH die daraus entstandenen Zusatzaufträge aus technischer Sicht als unerlässlich bewertete, sah er diese Kosten als Sowieso-Kosten an.

Allerdings vergab das Land Oberösterreich diese Leistungen nicht bzw. nur eingeschränkt unter Wettbewerbsbedingungen. Aufgrund vielfacher Erfahrung des RH weisen Zusatzaufträge, die nicht gesondert ausgeschrieben werden, ein höheres Preisniveau auf. Der RH konnte daher nicht ausschließen, dass es sich bei der prognostizierten Auftragssumme von rd. 23,60 Mill. EUR nicht um einen „Marktpreis“, sondern um einen überhöhten Preis handelte. Die über den Marktpreis hinausgehenden Kosten bewertete der RH als vermeidbare Mehrkosten.

Der RH empfahl, zunächst die Höhe der beiden Kostenarten durch einen externen Gutachter feststellen zu lassen. In einem weiteren Schritt wäre zu prüfen, ob die Kostengarantie des Landes Oberösterreich anzuwenden ist. Sollte diese nicht gelten, wäre für die Sowieso-Kosten der Kostenteilungsschlüssel anzuwenden; die Mehrleistungen führten auch zu einer Wertsteigerung des Projekts, von der alle Projektbeteiligten profitierten.

Die vermeidbaren Mehrkosten hätten nach Ansicht des RH alle drei Projektbeteiligten zu tragen: die ASFINAG, die ihrer Verantwortung als Bauherrin nicht im erforderlichen Ausmaß nachkam sowie das Land Oberösterreich und die Landeshauptstadt Linz aufgrund des mangelhaften Projektmanagements. Allfällige vertragliche Haftungsansprüche gegenüber den Planungsbüros oder der Örtlichen Bauaufsicht sollten geprüft bzw. geltend gemacht werden.

Bei den im Zusammenhang mit den Hauptbauarbeiten entstandenen Mehrkosten empfahl der RH eine analoge Vorgangsweise.

(5) Abschließende Feststellung

Die vom RH beleuchteten Positionen betrafen den überwiegenden Teil der im Projekt Bindermichl angefallenen Mehrkosten. Alle weiteren nicht erfassten Kostenpositionen wären anlog den vorangegangenen Ausführungen zu überprüfen.

35.3 *Laut Mitteilung der Landeshauptstadt Linz betreffe die vom RH erläuterte Entscheidungsfindung für die Anwendbarkeit des Kostenteilungsschlüssels die während der Projektphase widersprüchlichen Angaben der Projektleitung.*

Im Bezuschussungsvertrag seien keine Pauschalsummen angeführt, sondern es erfolge die Berechnung der zu leistenden Zuschüsse nach dem tatsächlichen vertragsgegenständlichen Finanzierungserfordernis. Daraus könne keine Zustimmung der Landeshauptstadt Linz zu den Mehrkosten abgeleitet werden, weil für die über den Bezuschussungsvertrag hinausgehenden Forderungen stets inhaltliche und rechtliche Prüfungen über die Anrechenbarkeit vorbehalten worden seien.

Bei der Konzeption des Bezuschussungsvertrages sei eine Aufteilung nach zuordenbaren Themenschwerpunkten durchgeführt worden. Daraus hätten sich die vertraglichen Kostenanteile ergeben, welche im Vertrauen auf den Bestand dieser Anteile zur Vereinfachung der Endabrechnung prozentuell festgelegt worden seien.

Es solle daher eine Zuteilung der Mehrkosten nach diesen Themenschwerpunkten erfolgen, weil dies den ursprünglichen Motiven des Bezuschussungsvertrages entspreche und von allen Seiten akzeptabel sein müsse. Jede andere Variante wäre eine Ungleichbehandlung unter den Vertragspartnern. Auch die Problematik, dass bei der Festlegung der Qualitätsstandards nicht zur Gänze auf die Forderungen der jeweiligen Erhalter eingegangen worden sei, wäre durch diese Kostenzuordnung entschärft.

Laut Stellungnahme der Landesregierung sei zur Feststellung der beiden Kostenarten Sowieso-Kosten und vermeidbare Mehrkosten im Bereich der E/M-Ausrüstung ein anerkanntes Schweizer Ingenieurbüro beauftragt worden. Die Landesregierung merkte ferner an, dass sich die Autobahnverwaltung dem Vorschlag des RH, die Mehrkosten nach dem vertraglich vereinbarten Kostenteilungsschlüssel aufzuteilen, vollinhaltlich anschließe.

Die ASFINAG BMG teilte mit, dass sie noch einmal nachvollzogen habe, inwieweit der zwischen den Projektbeteiligten vereinbarte Kostenteilungsschlüssel anwendbar sei. Dabei werde darauf Rücksicht genommen, dass vor Aufteilung der Projektkosten die entsprechenden Schadenersatzpflichten gegenüber den Auftragnehmern in Abzug gebracht werden. Die Kostensteigerungen, welche durch Mängel des Projektmanagements des Landes Oberösterreich verursacht worden seien, würden durch Leistungen des Landes ausgeglichen.

Für die in Aussicht genommene Endabrechnungssumme von rd. 150 Mill. EUR habe sich folgender Kostenteilungsschlüssel gemäß dem Bezuschussungsvertrag ergeben:

<i>ASFINAG:</i>	<i>116,6 Mill. EUR</i>
<i>Land Oberösterreich:</i>	<i>19,2 Mill. EUR</i>
<i>Landeshauptstadt Linz:</i>	<i>14,3 Mill. EUR</i>

- 35.4** Der RH erwiderte der Landeshauptstadt Linz, er habe einen Vorschlag für die Aufteilung der Mehrkosten vorgelegt. Diese waren zum Teil als für die Realisierung des Projekts notwendige Kosten (z.B. Preisgleitung) einzustufen bzw. stellten Zusatzkosten dar, die unter anderem im Lenkungsausschuss und somit von allen Projektbeteiligten beschlossen oder von einem der drei Projektbeteiligten gefordert wurden.

Der RH ging dabei nicht von der sektoralen Aufteilung nach Bauwerken im Sinne der Beilage 4 – Projektkostenschätzung des Bezuschussungsvertrages aus, sondern erachtete grundsätzlich die Anwendung des Kostenteilungsschlüssels gemäß Punkt III Abs. 5 des Bezuschussungsvertrages in Verbindung mit der erwähnten Vereinbarung der drei Projektbeteiligten vom 2. März 2005 mit den vom RH vorgeschlagenen Einschränkungen für geeignet.

Hinsichtlich der Mehrkosten bei der E/M-Ausrüstung wurde zur Feststellung der Höhe der beiden Kostenarten Sowieso-Kosten und vermeidbare Mehrkosten entsprechend der Empfehlung des RH bereits ein Schweizer Ingenieurbüro betraut.

**Sonstige
Feststellung**

- 36 Eine sonstige Feststellung des RH betraf vom Land Oberösterreich weder vertragsgemäß noch unter Nutzung des Wettbewerbes vergebene Planungen, weshalb die ASFINAG Schadensersatzansprüche erhoben hatte.

**Schluss-
bemerkungen**

- 37 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

(1) Für umfangreiche und komplexe Projekte sollten im Interesse der Rechtssicherheit eindeutige vertragliche Grundlagen rechtzeitig zur Verfügung stehen.

(2) Finanzierungsverträge sollten möglichst präzise abgefasst werden, um den Interpretationsspielraum zu minimieren.

(3) Für Projekte dieser Größenordnung sollten frühzeitig die erforderlichen quantitativen und qualitativen Personalressourcen bereitgestellt werden, um eine einwandfreie sowie der Bedeutung und Komplexität des Projekts entsprechende Projektleitung sicherzustellen. Weiters wäre für eine angemessene Projektdokumentation und ein wirkungsvolles Projektcontrolling zu sorgen.

(4) Die Instrumente der Kostenplanung und -kontrolle wären verstärkt anzuwenden. Die im Zuge der Projektplanung zu erstellenden Kostenschätzungen sollten dem Stand der Projektentwicklung entsprechen und laufend aktualisiert werden.

(5) Auf möglichst vollständige und transparente Kostenschätzungen mit einheitlichem Detaillierungsgrad sollte von Planungsbeginn an besonders geachtet werden.

(6) Bei ähnlich komplexen Infrastrukturvorhaben wäre eine Begleitende Kontrolle bereits in einem möglichst frühen Planungsstadium (Einreichprojekt) einzusetzen.

(7) Externe Planungen sollten laufend geprüft und Planungsmängel bereits vor der Genehmigung behoben werden.

Schlussbemerkungen

(8) Bei der Kostenermittlung für Bauvorhaben sollte der Anteil für Unvorhergesehenes in frühen Projektstadien aufgrund des geringen Detaillierungsgrades sowie zahlreicher unbekannter Faktoren ausreichend hoch angesetzt und mit fortschreitender Projektentwicklung reduziert werden.

(9) Planungs- und Bauleistungen wären entsprechend den vergaberechtlichen Bestimmungen auszuschreiben.

(10) Es wäre erst dann auszuschreiben, wenn die Planungen im erforderlichen Detaillierungsgrad abgeschlossen sind. Die Leistungsverzeichnisse wären vor der Ausschreibung auf Vollständigkeit und Schlüssigkeit zu prüfen.

(11) Im Rahmen von Angebotsprüfungen wären künftig genauere Preisangemessenheitsprüfungen vorzunehmen.

Wien, im November 2006

Der Präsident:

Dr. Josef Moser