

# **Bericht** des Rechnungshofes

Adaptierung und Erweiterung der Infrastruktur am Militärflugplatz Zeltweg in Zusammenhang mit der Einführung des Systems Eurofighter





**BMLVS** 

## Inhalt

#### Inhaltsverzeichnis

TabellenverzeichnisAbbildungsverzeichnisAbkürzungsverzeichnis	279
Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Landesverteidigung und Sport	
Adaptierung und Erweiterung der Infrastruktur am Militärflug Zeltweg in Zusammenhang mit der Einführung des Systems Eurofig	-
Kurzfassung	283
Prüfungsablauf und –gegenstand	290
Chronologie	291
Projektbeschreibung	293
Kosten	300
Projektsteuerung	322
Vergabeverfahren	332
Bauabwicklung	344

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen \_\_\_\_\_\_356

## Tabellen



#### **Tabellenverzeichnis**

Tabelle 1: Prognostizierte Errichtungskosten für den Bauabschnitt	
Tower und Hallen für Flugbetriebsdienste der Teilprojektgruppe Bau/Infra und des Generalplaners	_ 302
Tabelle 2: Prognostizierte Gesamtkosten je nach Projektphase im Vergleich zum voraussichtlichen Abrechnungsstand März 2010	_ 304
Tabelle 3: Vergleich Budgetplanung 2005 – Aufträge 2010	_ 312
Tabelle 4: Entwicklung der Kostenpläne der Bau-Infrastruktur- maßnahmen; Oktober 2008 bis März 2010	_ 313
Tabelle 5: Angebots- und Abrechnungssummen mit/ohne USt	_ 320
Tabelle 6: Mengenentwicklung der Aushubposition inklusive Pölzung	_ 336
Tabelle 7: Angebote Baurestmassen- bzw. Reststoffdeponie	_ 338
Tabelle 8: Bietervergleich Baumeisterarbeiten Luftfahrzeug- Durchfahrtshallen	_ 339
Tabelle 9: Bietervergleich Baumeisterarbeiten Tower und Hallen für Flugbetriebsdienste	_ 342
Tabelle 10: Tower: Angebote Einheitspreise Baubetrieb	_ 343
Tabelle 11: Fiktiver Bietervergleich mit Abrechnungsmengen	_ 343
Tabelle 12: Mengenentwicklung bei auffallender Einheitspreisgestaltung	_346
Tabelle 13: Bewehrung der Stahlbetonwände: Angebot/Abrechnung	351



## Abbildungen

#### Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Projektorganisation	_ 296
Abbildung 2: Von der Teilprojektgruppe Bau/Infra prognostizierte Projektkosten	_ 301
Abbildung 3: Entwicklung der Baupreis- und Baukostenindizes	_ 305
Abbildung 4: Kostenentwicklung der Bau–Infrastrukturmaßnahmen März 2008 bis Dezember 2009 im "Eurofighter– spezifischen" Projekt	
Abbildung 5: Kostenentwicklung der Bau-Infrastrukturmaßnahmen Jänner 2009 bis Jänner 2010; kumuliert aus dem "Eurofighter-spezifischen" und "nicht-Eurofighter-	0.1-
spezifischen" Projekt	315

## Abkürzungen



#### Abkürzungsverzeichnis

Abs. Absatz

BGBl. Bundesgesetzblatt
BM... Bundesministerium...

BMF für Finanzen

BMLV für Landesverteidigung

BMLVS für Landesverteidigung und Sport

bspw. beispielsweise

BVergG 2002 Bundesvergabegesetz 2002, BGBl. I Nr. 99/2002;

aufgehoben mit BGBl. I Nr. 17/2006 (Bundes-

vergabegesetz 2006)

bzw. beziehungsweise

cm Zentimeter

d.h. das heißt

etc. et cetera

EU Europäische Union

EUR Euro

GmbH Gesellschaft mit beschränkter Haftung

kg Kilogramm

LFZ Luftfahrzeug(e)

lit. litera (Buchstabe)

lt. laut

m Meter

m<sup>2</sup> Quadratmeter m<sup>3</sup> Kubikmeter Mill. Million(en) Mrd. Milliarde(n)

Nr. Nummer

rd. rund

RH Rechnungshof



## Abkürzungen

TZ Textziffer(n)

u.a. unter anderem USt Umsatzsteuer

UStG 1994 Umsatzsteuergesetz 1994

usw. und so weiter

vgl. vergleiche

Z Ziffer(n) z.B. zum Beispiel





### **BMLVS**

### Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Landesverteidigung und Sport

Adaptierung und Erweiterung der Infrastruktur am Militärflugplatz Zeltweg in Zusammenhang mit der Einführung des Systems Eurofighter

Die Kosten für den Umbau des Militärflugplatzes Zeltweg als Folge des Eurofighter-Kaufs haben sich mehr als verdreifacht: Das Verteidigungsministerium bezifferte beim Projektstart im Jahr 2003 den Finanzbedarf mit 46,20 Mill. EUR; bis April 2010 bezahlte es bereits 153,55 Mill. EUR, der Auftragsstand lag zu diesem Zeitpunkt bei 160,77 Mill. EUR.

Hauptgründe für die Kostenexplosion waren Fehler und Verzögerungen bei der Planung, Fehler bei der Vergabe, Mängel bei der Kontrolle sowie die Wechselwirkung zwischen Zeitdruck und Verzögerungen.

Die Adaptierungen und Erweiterungen der Bau-Infrastruktur hätten bis Dezember 2007 abgeschlossen sein sollen. Tatsächlich dauerten die Bauarbeiten bis Mai 2010.

Die Übernahme des ersten Eurofighters im Juni 2007 am Militärflugplatz Zeltweg war nur mit zusätzlichen provisorischen Maßnahmen möglich, die deutliche Mehrkosten (rd. 2,35 Mill. EUR) verursachten.

#### KURZFASSUNG

#### Prüfungsziel

Ziel der Überprüfung war die Analyse von Kostenentwicklung, Projektmanagement, Auftragsvergaben und Bauabwicklung im Projekt der Erweiterungen der Infrastruktur am Militärflugplatz Zeltweg, die mit der Einführung des Systems "Eurofighter Typhoon" erforderlich wurden. (TZ 1)

R H

#### Kurzfassung

#### Kosten

Bei Projektstart 2003 belief sich die Schätzung der Kosten für das Teilprojekt Bau/Infra auf 46,20 Mill. EUR. Der erste Kostenplan (Budget) vom Februar 2005 bildete diese Schätzung mit 50 Mill. EUR ab. Der RH hielt in TZ 55 seines Berichts "Luftraumüberwachungsflugzeuge: Vergleich der Republik Österreich mit der Eurofighter Jagdflugzeug GmbH", Reihe Bund 2008/9, fest, dass sich der Finanzierungsbedarf für die Bau– und Infrastruktur in Zeltweg bis zum Jahr 2009 auf rd. 121 Mill. EUR erhöhen werde. (TZ 8)

Tatsächlich bezahlte das BMLVS bis April 2010 153,55 Mill. EUR für das Teilprojekt Bau/Infra (das war das für die Planung und Ausführung der Bau-Infrastrukturmaßnahmen zuständige Teilprojekt des Gesamtprojekts "Einführung System Eurofighter"); der Auftragsstand lag zu diesem Zeitpunkt bei 160,77 Mill. EUR, die voraussichtliche Gesamt-Abrechnungssumme bei 163,94 Mill. EUR. Der Leiter der Teilprojektgruppe Bau/Infra begründete die Fehlprognose damit, dass 2003 keine ausreichenden Informationen über den Umfang des Projekts vorgelegen seien. Die Projektleitung erstellte jedoch auch in den folgenden Jahren die Prognosen für die voraussichtlichen Projektkosten weder zeitgerecht noch nachvollziehbar. (TZ 8, 12)

Die Ungenauigkeit der Kostenprognosen überstieg das in der Praxis anerkannte Maß (bis maximal 20 %) um ein Vielfaches. Hauptursache dafür war eine ungenügende Planungstiefe, die sich zum Teil mit dem Zeitdruck erklären ließ. Weiters fehlte eine periodische Kontroll-Hochrechnung der Projektkosten. Eine dem Umfang des Bauvorhabens entsprechende Kostenkontrolle fand weder auf der Ebene einzelner Bauobjekte bzw. Aufträge noch auf Gesamtprojektebene statt. Weder die Projektleitung und das dort angesiedelte Projektcontrolling noch die Begleitende Kontrolle mahnten Kostenübersichten von der Teilprojektgruppe Bau/Infra zeitgerecht ein. Generell waren ein mangelndes Kostenbewusstsein bzw. mangelnde Kommunikationsbereitschaft über die daraus resultierenden Mehrkosten feststellbar. (TZ 9, 10, 11)

Die Erwartungen des BMLVS, die beim Projektstart 2003 bis 2005 prognostizierten Kosten einzuhalten, waren wegen der fehlenden bzw. unzureichenden Planungsgrundlagen unrealistisch. Die Fehler bei den Prognosen wirkten sich auf die Kostenpläne, die Buchhaltung und die Budgetierung aus. Die Situation eskalierte im März 2009. Das zuständige Heeres-Bau- und Vermessungsamt konnte die fälligen Rechnungen nicht mehr bezahlen und keine neuen Aufträge vergeben, was auch zu Verzögerungen im Bauablauf führte. Erst



### **BMLVS**

#### Infrastruktur Militärflugplatz Zeltweg

Ende August 2009 standen wieder ausreichende Budgetmittel zur Verfügung. (TZ 12)

Die Reduktion der Anzahl der Flugzeuge von 18 auf 15 und die Abbestellung von Selbstschutz- und Zielerfassungssystemen ergaben im Bereich Bau-Infrastruktur eine Ausgabenreduktion von rd. 4 Mill. EUR. Die Zeitspanne (von knapp neun Monaten) zwischen der Entschließung des Nationalrates zur Vertragsauflösung (Oktober 2006) und dem Abschluss des Vergleichs (Juni 2007) wurde jedoch nicht genutzt, um die bestehenden Planungen auf weitere Einsparungspotenziale zu überprüfen und damit den Sparwillen der Bundesregierung zu unterstützen. (TZ 19)

Die Entscheidung über die Errichtung von zwei Wartungsboxen um zusammen rd. 4 Mill. EUR war zur Zeit der Überprüfung noch offen. Eine Kosten-Nutzen-Analyse über eine etwaige Fremdvergabe dieser Wartungsarbeiten fehlte. (TZ 20)

#### Umsatzsteuerbefreiung

Durch eine Gesetzesnovelle im Jahr 2003 wurde der Kauf der Eurofighter von der Umsatzsteuer befreit. Probleme bereitete die Frage, welche Nebenleistungen ebenfalls steuerlich begünstigt waren. Das Heeres-Bauund Vermessungsamt erwartete aufgrund seiner Gesetzesauslegung Kosteneinsparungen von rd. 21,79 Mill. EUR. Tatsächlich waren es rd. 12,22 Mill. EUR. (TZ 13, 14)

#### Projekt- und Ablauforganisation

Das BMLVS versuchte, durch eine abteilungs- und dienststellenübergreifende Projektorganisation eine straffe und effiziente Projektabwicklung zu ermöglichen. Die fehlende Regelung der kaufmännischen Zuständigkeit und die nicht eindeutige Zuordnung der Entscheidungsbefugnis zwischen Projektleitung und Projektverantwortlichem wirkten sich jedoch nachteilig auf die Dauer von Entscheidungsprozessen aus und hatten auch Kostensteigerungen zur Folge. (TZ 6)

Die Projektstruktur auf der Ebene des Gesamtprojekts und der Teilprojektgruppe Bau/Infra war grundsätzlich geeignet, um die Projektziele zu erreichen. Aufgrund der Delegation von Teilaufgaben der Teilprojektleitung und –steuerung an die Heeresbauverwaltung Süd und aufgrund der damit verbundenen Doppelfunktion in der Heeresbauverwaltung Süd war die Umsetzung in Bereichen der Termin– und Kostenkontrolle allerdings nicht effektiv. (TZ 7)

R H

#### Kurzfassung

#### Zeitplan

Die um zehn Monate verspätete Einigung im BMLVS über die Raumund Funktionsprogramme und die damit verbundene unzureichende Planungstiefe für die Adapierung der Bau-Infrastruktur am Militärflugplatz Zeltweg waren mit ein Grund für die nicht fristgerechte Fertigstellung und für die entstandenen Mehrkosten. Wenngleich der RH eine intensive Projektvorbereitung und Bedarfsermittlung begrüßte, erschien ihm der Zeitraum von letztlich vier Jahren für die Fertigstellung der Raum- und Funktionsprogramme unverhältnismäßig lang – noch dazu, weil selbst nach Genehmigung der Raum- und Funktionsprogramme noch weitere Änderungen erfolgten. (TZ 18)

Gegenüber dem ursprünglichen Zeitplan verzögerte sich die Fertigstellung der Bauarbeiten am Militärflugplatz Zeltweg um rund zweieinhalb Jahre, von Dezember 2007 auf Mai 2010. Die Ursachen dafür lagen überwiegend in der Sphäre des BMLVS: z.B. Probleme bei der Ausschreibung, Unterbrechung des Beschaffungsvorgangs wegen Kauf-Nachverhandlungen, verzögerte Freigabe des Raum- und Funktionsprogramms. Diese Verzögerungen führten zu Mehrkosten für Provisorien, Winterbaumaßnahmen und zusätzliche Preisgleitung von bis zu 2,35 Mill. EUR. (TZ 21)

Die während der Projektabwicklung vorgenommene Teilung des Projekts in letztlich drei Projekte ("Eurofighter-spezifische Maßnahmen", "nicht-Eurofighter-spezifische Maßnahmen", "Flugplatzradar") erschwerte die Termin- und Kostenkontrolle sowie die Haushaltsführung. Haushaltsrechtliche Missstände traten trotz Überarbeitung der diesbezüglichen Verfahrensanordnungen auch weiter auf. (TZ 12)

#### Bauaufsicht

Die angeordnete Überlappung der Dienststellen- und Projektstrukturen unterlief das Vier-Augen-Prinzip und erschwerte damit die Einhaltung der haushaltsrechtlichen Bestimmungen bei der Bauabwicklung, weil u.a. die Koordinations- und Genehmigungsprozesse auf die angespannte Terminsituation nur zögerlich reagierten. (TZ 22)

Bezüglich der Plausibilitätsprüfung der Ausschreibungsunterlagen, der Angebotsprüfung, der Örtlichen Bauaufsicht und der Aufmaßund Rechnungskontrolle durch die Heeresbauverwaltung Süd stellte der RH Mängel fest. So fanden etwa bei großen Aufträgen keine routinemäßigen vertieften Angebotsprüfungen statt. (TZ 23 bis 25)



### **BMLVS**

#### Infrastruktur Militärflugplatz Zeltweg

Die Begleitende Kontrolle der Termin- und Budgetgebarung – durchgeführt von zwei Mitarbeitern des BMLVS – stellte nach wenigen Monaten ihre Arbeit wieder ein. (TZ 26)

#### Generalplaner

Bei der Vergabe der Generalplanerleistungen waren die Gestaltungsund Ausführungsvorstellungen des Auftraggebers in den Ausschreibungsbedingungen zum Teil nicht vollständig. (TZ 29)

Die Generalplaner wurden auch mit Leistungen der Projektsteuerung beauftragt, obwohl dazu die Kontrolle der Planer zählte. Es fehlte somit das Vier-Augen-Prinzip und es bestand die Gefahr von Interessenkonflikten. (TZ 27)

#### Ausschreibungen und Vergaben

Das Ausschreiben von nicht dem Wettbewerb unterliegenden Eventualpositionen führte zu unlogischen Preisbildungen und machte ein kostenbewusstes Gegensteuern im Zusammenhang mit der eingetretenen Bauzeitverlängerung unmöglich. (TZ 31)

Die Zustimmung zu einer Ausführungsvariante nach Auftragserteilung widersprach dem Gebot der Gleichbehandlung der Bieter, weil das Anbieten von Ausführungsvarianten im Vergabeverfahren untersagt worden war. (TZ 31)

Die Mengenermittlungen der Leistungsverzeichnisse waren fehlerhaft und entsprachen zum Teil nicht den örtlichen Gegebenheiten. Dies begünstigte eine spekulative Preisbildung der Bieter, die zum Teil höherwertige Leistungen billiger anboten als niederwertige, was bei der Angebotsprüfung nicht zur Gänze aufgezeigt worden war. Die Mengen entwickelten sich für den Auftraggeber zum Teil entsprechend nachteilig. (TZ 32 bis 37; 41 bis 44)

#### Bauabwicklung

Die Baudokumentation war lückenhaft, die Aufmaßkorrekturen waren nicht nachvollziehbar. (TZ 38)



#### Kurzfassung

Bei den Baumeisterarbeiten der Luftfahrzeug-Durchfahrtshallen wurden Leistungen teilweise nicht korrekt den Positionen des Leistungsverzeichnisses zugeordnet. Dies führte zu Fehlverrechnungen und insbesondere in Kombination mit spekulativen Preisansätzen zu Mehrkosten. Insgesamt wurden Fehlverrechnungen von rd. 85.000 EUR rückabgewickelt. (TZ 39 bis 43)

Die Einheitspreise von zusätzlichen Leistungen waren teilweise unplausibel hoch und berücksichtigten die Preisbildung des Haupt-auftrags nur unzureichend. (TZ 44)

Bei den noch nicht schlussgerechneten Baumeisterarbeiten des Towers traten Abrechnungsfehler in Höhe von rd. 260.000 EUR im Zusammenhang mit der Bauzeitverlängerung und der Abgrenzung der Bauzeiten für den Rohbau und den Ausbau auf. Weitere festgestellte Fehlverrechnungen im Umfang von rd. 51.500 EUR betrafen Stiegenläufe und Fertigteilträger. Die Abrechnungsfehler und Fehlverrechnungen konnten im Zuge der Gebarungsüberprüfung korrigiert werden. (TZ 45, 46)





#### Kenndaten zum Projekt Adaptierung und Erweiterung der Infrastrukturmaßnahmen am Militärflugplatz Zeltweg in Zusammenhang mit der Einführung des Systems Eurofighter

Rechtsgrundlagen	
Kaufverträge 1 und 2	abgeschlossen zwischen der Republik Österreich, vertreten durch das BMLV, und der Eurofighter Jagdflugzeug GmbH (Deutschland) vom 1. Juli 2003 über den Ankauf von insgesamt 18 Luftraumüberwachungsflugzeugen einschließlich Ausrüstung, logistischer Leistungen, Ausbildung und Simulation
Erlass des BMLV GZ S90100/7– RüstStb/2003	vom 30. Dezember 2003 betreffend Einführungsplanung Eurofighter; Projektweisung Nr. 1
Erlass des BMLV GZ S94761/123- LzA/2005	vom 1. Juli 2005 betreffend Einführung Eurofighter, Leitsystem Militärflugplatz Zeltweg, Infrastrukturmaßnahmen – Vorgaben; Veranlassung
Vergleichsabschluss	vom 24. Juni 2007 (Änderung der Bestellmenge auf Lieferung von insgesamt 15 Luftraumüberwachungsflugzeugen zur Reduzierung des ursprünglichen Kaufpreises); neuer Kaufpreis 1,709 Mrd. EUR

#### Kosten der Bau-Infrastrukturmaßnahmen

Projektstart	Kostenplan (Budget)		Kosten- steigerung	Auftrags- stand	bezahlt bis	voraussicht- licher Gesamt- Abrechnungs- stand	
2003/2004	Februar 2005	Oktober 2008	Dezember 2009	2003 bis Dez. 2009	April 2010	April 2010	März 2010
in Mill. EUR			in %	in Mill. EUR			
46,20	50,00	147,60	163,85	255	160,77 <sup>1</sup>	153,55	163,94

#### Zeitraum der Bau-Infrastrukturmaßnahmen

Projektziel lt. Projektstart 2003/2004	SOLL-Termin	IST-Termin
Funktionsfähigkeit der Luftraumüberwachung	2008	2008
Volle Verwendungsreife der Luftraumüberwachung	Dezember 2012	-
Montagebeginn Simulator	Juli 2006	Juli 2006
Landung des ersten Eurofighters	Juli 2007	12. Juli 2007

	Bau–Infrastruktur–Bereitstellung		Bau-Infrastruktur-Fertigstellung	
	SOLL-Termin IST-Termin		Benutzungsbewilligung	
Ausbildungs- und Simulatorzentrum	26. Februar 2006	1. September 2006	24. Mai 2007	
Rollwege, Start– und Landepiste			26. August 2008 <sup>2</sup>	
Durchfahrtshallen	keine Detailvorgaben;	Fertigstellungstermine	29. Oktober 2008	
Sicherheitszentrale	Eurofighters und dem G	n Landung des ersten rad der Verwendungsreife	22. Jänner 2008	
Gesamte Bau- Infrastruktur			Juni 2010	

 $<sup>^{1}</sup>$  inklusive Kosten für Radarturm in Höhe von 1,15 Mill. EUR

Teilbenutzungsbewilligung Vorfeld "C-130"



### Prüfungsablauf und –gegenstand

1 Der RH überprüfte von Jänner bis April 2010 die Gebarung des BMLVS und insbesondere jene des Heeres-Bau- und Vermessungsamtes sowie der Heeresbauverwaltung Süd in Graz (dem BMLVS nachgeordnete Dienststellen) hinsichtlich der Erweiterung der Infrastruktur am Militärflugplatz Zeltweg. Die Erweiterung wurde überwiegend im Zusammenhang mit der Einführung des Flugzeugsystems "Eurofighter Typhoon" (System Eurofighter) erforderlich.

Ziel der Überprüfung war die Analyse von Kostenentwicklung, Projektmanagement, Auftragsvergaben und Bauabwicklung im Hinblick auf mögliche Einsparungspotenziale und das Aufzeigen von Lösungen für zukünftige Fehlervermeidungen.

Zu dem im September 2010 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das BMLVS im Dezember 2010 Stellung. Der RH verzichtete auf eine Gegenäußerung.

Der RH hatte im Zusammenhang mit dem Beschaffungsvorgang betreffend die Luftraumüberwachungsflugzeuge bereits früher Gebarungsüberprüfungen durchgeführt und dem Nationalrat wie folgt berichtet:

- Vorbereitung der Nachfolgebeschaffung von Luftraumüberwachungsflugzeugen (Reihe Bund 2002/3),
- Typenentscheidung für die Nachbeschaffung von Luftraumüberwachungsflugzeugen (Reihe Bund 2004/1),
- Luftraumüberwachungsflugzeuge: Kaufverträge (Reihe Bund 2005/3),
- Luftraumüberwachungsflugzeuge: Bewertung und Dokumentation der Gegengeschäfte (Reihe Bund 2006/11) und
- Luftraumüberwachungsflugzeuge: Vergleich der Republik Österreich mit der Eurofighter Jagdflugzeug GmbH (Reihe Bund 2008/9).

Die im Bericht angeführten EUR-Beträge enthalten – sofern nicht ausdrücklich anders angegeben – die Umsatzsteuer (USt). Zwecks leichterer Lesbarkeit wird das Verteidigungsressort – bis Oktober 2008 als BMLV bezeichnet – in diesem Berichtsbeitrag einheitlich mit seiner nunmehrigen Bezeichnung BMLVS geführt.





#### Chronologie

**2** Einleitend werden die wichtigsten Ereignisse im Zusammenhang mit der Adaptierung und Erweiterung der Infrastrukturmaßnahmen am Militärflugplatz Zeltweg chronologisch dargestellt:

	Chronologie
2. Juli 2002	Ministerratsvortrag des Bundesministers für Landesverteidigung; Typenent- scheidung für das Kampfflugzeug "Eurofighter Typhoon"
Oktober 2002 bis März 2003	Unterbrechung der Vertragsverhandlungen mit der Eurofighter Jagdflugzeug GmbH
1. Juli 2003	Unterzeichnung von zwei Verträgen mit der Eurofighter Jagdflugzeug GmbH über den Kauf von 18 Stück Luftfahrzeugen (LFZ) Typ "Eurofighter Typhoon" durch den Bundesminister für Landesverteidigung (vereinbarte Auslieferung: 2007/4 LFZ, 2008/12 LFZ, 2009/2 LFZ), Ausrüstung, logistische Leistungen, Ausbildung und Simulation Montagebeginn ab Juli 2006 Gesamtpreis 1,959 Mrd. EUR
29. Oktober 2003	Erste Organisationsbesprechung zur Bildung einer Projektsteuerungsgruppe zur Erweiterung der Bau-Infrastuktur Zeltweg
30. Dezember 2003	Projektweisung Nr. 1: Einführungsplanung Eurofighter, Erstellung eines Projekthandbuchs
16. April 2004	Projektweisung Nr. 2: volle Verfügbarkeit der Luftraumüberwachung bis Ende 2012
21. Juni 2005	Genehmigung des operativ taktischen Konzepts mit 18 Eurofightern
Juli 2005	Erlass des Bundesministers für Landesverteidigung über die für die Einführung des Systems Eurofighter erforderlichen Adaptierungen und Erweiterungen der Bau- Infrastruktur am Betriebsstandort Zeltweg
April 2006	Freigabe der Raum- und Funktionsprogramme für den Betriebsstandort Zeltweg durch das BMLV
4. Mai 2006	Verteilung des Projekthandbuchs an Projektbeteiligte
1. Juli 2006	Liefertermin Flugsimulator
30. Oktober 2006	Einsetzung des parlamentarischen Untersuchungsausschusses über die Beschaffung von Kampfflugzeugen; Entschließung des Nationalrates, alle Schritte zu setzen, um den Kaufvertrag kostengünstig aufzulösen, und den Beschaffungsvorgang so lange zu unterbrechen, bis der Bericht des Untersuchungsausschusses vorliegt
1. Jänner 2007	Inkrafttreten des § 6 Abs. 1 Z 10 lit. c des UStG 1994 betreffend Befreiung der Lieferungen von Luftfahrzeugen von der USt
26. Jänner 2007	Einrichtung der Task Force "Luftraumüberwachungsflugzeug" im BMLV durch den Bundesminister für Landesverteidigung

#### Chronologie

Fortsetzung:	Chronologie
14. März 2007	Eröffnung der Angebote für die Baumeisterarbeiten für die Luftfahrzeug- Durchfahrtshallen (Einstellboxen)
24. Mai 2007	Benutzungsbewilligung Ausbildungs- und Simulatorzentrum
24. Juni 2007	Vergleich Republik Österreich und Eurofighter Jagdflugzeug GmbH: Vertragsänderung zur Reduktion der Stückzahl von 18 auf 15
3. Juli 2007	Beendigung des parlamentarischen Untersuchungsausschusses über die Beschaffung von Kampfflugzeugen
6. Juli 2007	Abschluss der Detailvereinbarung zwischen dem BMLV und der Eurofighter Jagdflugzeug GmbH
12. Juli 2007	Landung des ersten Eurofighters
16. August 2007	Vergabe der Baumeisterarbeiten für die innerhalb des Sicherheitsbezirks gelegenen Luftfahrzeug-Durchfahrtshallen (Einstellboxen)
November 2007	operativ-taktisches Konzept zur Sicherstellung der Luftraumüberwachung mit 15 Eurofightern im Verbund der Luftstreitkräfte
22. Jänner 2008	Benutzungsbewilligung Sicherheitszentrale
4. März 2008	Vergabe der Baumeisterarbeiten für den außerhalb des Sicherheitsbezirks gelegenen Tower und die Durchfahrtshallen für Flugbetriebsfahrzeuge
26. August 2008	Benutzungsbewilligung Rollwege, Start- und Landepiste
29. Oktober 2008	Benutzungsbewilligung Luftfahrzeug-Durchfahrtshallen (Einstellboxen)
1. Februar 2009	Wechsel der Sportsektion vom BKA ins Verteidigungsressort – bisheriges BMLV heißt nun BMLVS
12. Mai 2009	Einsetzung einer Untersuchungskommission im BMLVS zur Prüfung der Planung und Realisierung der Infrastrukturmaßnahmen im Zusammenhang mit dem System Eurofighter (Vorlage Endbericht im Oktober 2009)
Mai 2010	bauliche Fertigstellung des Towers
Juni 2010	Antrag auf Benutzungsbewilligung des Towers
Juni 2010	Benutzungsbewilligung gesamte Bau-Infrastruktur





#### Projektbeschreibung

Fliegerhorst Hinterstoisser

- **3** (1) Als Ziele des Projekts "Einführung System Eurofighter" waren vom BMLVS definiert:
  - die Einführung des Systems Eurofighter ab dem Jahr 2008 und
  - die Herstellung der Versorgungs- und Verwendungsreife<sup>1</sup> dieses Flugzeugsystems zur aktiven Luftraumüberwachung bis Ende des Jahres 2012.

(2) Der Fliegerhorst Hinterstoisser in Zeltweg ist seit 1937 Militärflugplatz, der auch zivil genutzt wird. Die Flugsicherung des Luftraums Zeltweg wird von Fluglotsen des Österreichischen Bundesheeres wahrgenommen.

Mit der Unterzeichnung der Eurofighter–Kaufverträge im Juli 2003 stand Zeltweg als Hauptbetriebsstandort für die neuen Luftraum- überwachungsflugzeuge fest. Die bestehende Infrastruktur war für die moderne Flugtechnik nicht ausreichend und musste entsprechend ausgebaut werden.

Die bestehenden Gebäude für den Flugbetrieb, die Flugkontrolle, die Luftfahrzeugwartungs- und -reparaturarbeiten sowie die Kasernengebäude des Bundesheeres sind im Wesentlichen südlich der Start- und Landepiste situiert; nördlich der Start- und Landepiste befinden sich zwei Flugzeughallen, das unterirdische Munitionslager und das für die Triebwerksprüfung erforderliche Schallschutzgebäude.

Verwendungsreife: Die Verwendungsreife setzt voraus ein bestimmtes Maß der Ausbildungsreife, Organisationsreife und Versorgungsreife und die entsprechende Infrastruktur einschließlich Bewaffnung, technische und sicherheitsmäßige Betriebserfordernisse, IKT-Ausstattung sowie die Einbindung des Eurofighters in das österreichische Gesamtsystem Luftraumüberwachung.



#### **Projektbeschreibung**

Innerhalb des so genannten Sicherheitsbezirks<sup>2</sup> befinden sich die erforderlichen Neubauten:

- Ausbildungs- und Simulatorzentrum,
- Pilotengebäude,
- Energiezentrale,
- Durchfahrtshallen für die Luftfahrzeuge (Einstellboxen) einschließlich der Bunker für die Munitionsbereitstellung und
- Sicherheits- und Leitzentrale, Sicherheitstechnik und Crypto-, Custodienbereich
- sowie die bestehende Fliegerwerft, die umgebaut und erweitert werden musste.

Außerhalb des Sicherheitsbezirks befinden sich die erforderlichen Neubauten:

- Tower und
- Hallen für die Flugbetriebsdienste.

Weitere Umbau- und Revitalisierungsmaßnahmen außerhalb des Sicherheitsbezirks betrafen den Hangar 23 und Lärmschutzhaus, den Hangfire Platz, die Start- und Landepiste, die Rollwege (Wege von und zu Start- und Landepiste) und die übrigen Außenanlagen wie Abstellund Manövrierflächen für Luftfahrzeuge, Mülllager, Notfangeinrichtungen etc.

Vom RH einer detaillierten Überprüfung unterzogen wurden die Gewerke Luftfahrzeug-Durchfahrtshallen (Einstellboxen) sowie Tower und Hallen für Flugbetriebsdienste:

Sicherheitsbezirk: Um den Betrieb des Luftraumüberwachungssystems Eurofighter aus militär-strategischer Sicht sicher abwickeln zu können, gelten für den innerhalb des Flugplatzgeländes eingezäunten Bezirk erhöhte Sicherheitsauflagen, wie bspw. verschärfte physische und elektronische Zutrittskontrollen, abhörsichere und elektromagnetisch abgeschirmte Räume, Videoüberwachung, Verschlüsselungstechniken etc.





Luftfahrzeug-Durchfahrtshallen (Einstellboxen)

4 Die beiden rd. 150 m langen und 25 m breiten Durchfahrtshallen bestehen aus jeweils sechs temperierbaren Einstellboxen für Luftfahrzeuge und jeweils einem Zwischentrakt mit einem Lager im Erdgeschoss und einem klimatisierten Büro- und Sozialbereich im Obergeschoss. Ein Kollektorgang verbindet alle zwölf Einstellboxen u.a. mit der Energiezentrale. Ein unterirdisches Zwischenlager im Osten der Durchfahrtshallen dient der Bereitstellung der Munition.

Wände, Fußböden und Decke der Kellergeschosse, der Zwischentrakte, des Kollektorgangs und des Lagers zur Munitionsbereitstellung sind aus Stahlbeton hergestellt ebenso wie die Wände und Fußböden der Einstellboxen. Die beiden Hallendächer sind als Stahlbau mit einem folienabgedichteten Flachdach ausgebildet. Die Ein- bzw. Ausfahrten der Einstellboxen werden von Hubsektional-Toren abgeschlossen.

Tower und Hallen für Flugbetriebsdienste

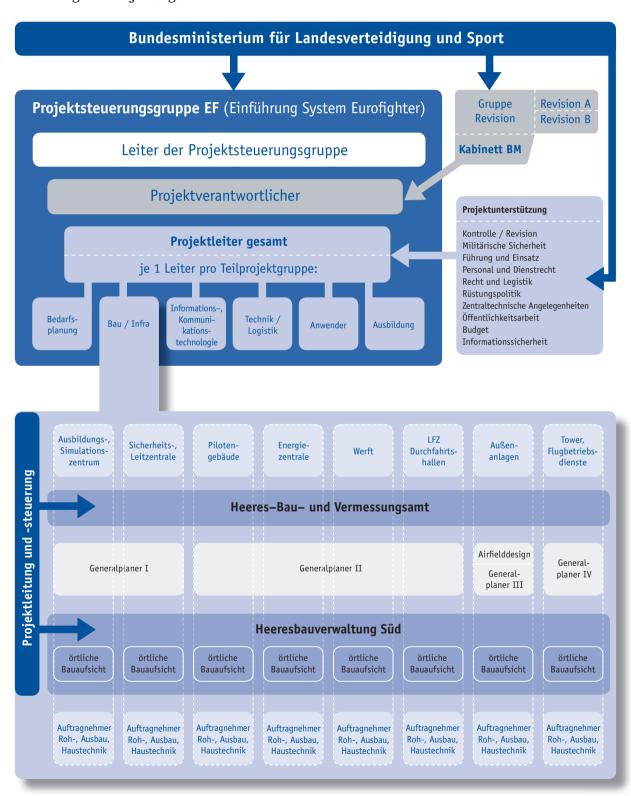
5 Der neue militärische Flugverkehrskontrollturm (Tower) ist in mittiger Lage zur Piste situiert. Das Gebäude besteht aus dem Flugsicherungsturm selbst (Tower), dem zweigeschossigen Sockelgebäude, in dem neben der Flugsicherung auch die Betriebsräume der Flugplatzfeuerwehr untergebracht sind, sowie der Fahrzeughalle für Feuerwehr und Winterdienst.

Projektorganisation

**6.1** (1) Zur Umsetzung der im Juli 2003 mit der Eurofighter Jagdflugzeug GmbH (Eurofighter GmbH) abgeschlossenen Verträge setzte das BMLVS im Oktober 2003 eine Projektsteuerungsgruppe als Koordinierungsgremium ein. Die Projektsteuerungsgruppe band unter der Leitung des Chefs des Generalstabs alle Sektionsleitungen im BMLVS und das Kommando der Luftstreitkräfte ein und entwickelte die in Abbildung 1 dargestellte Projektorganisation.

#### **Projektbeschreibung**

Abbildung 1: Projektorganisation





## **BMLVS**

#### Infrastruktur Militärflugplatz Zeltweg

Mit dieser Projektorganisation sollten klare Verantwortungs- und Kommunikationsstrukturen geschaffen, das vorhandene Expertenwissen bedarfsorientiert kommuniziert und integriert sowie wechselseitige Abhängigkeiten gesamtheitlich betrachtet und gesteuert werden, um rasche Entscheidungen zu ermöglichen und die erforderliche Projektflexibilität herzustellen.

(2) Die Projektorganisation regelte allerdings nur die technischen Zuständigkeiten. Es fehlte eine ausdrückliche Zuordnung der kaufmännischen Zuständigkeit (Budgetfreigabe, Auftragsfreigabe etc.) ebenso wie eine explizite Aufteilung der Entscheidungsbefugnis zwischen der Projektleitung und dem Projektverantwortlichen. Sämtliche Entscheidungen verblieben letztlich bei der Projektsteuerungsgruppe und somit beim Chef des Generalstabs, was Entscheidungsprozesse verzögerte und die regelmäßige Kommunikation der Projektziele und ihrer Anpassungen zwischen den Projektbeteiligten erschwerte.

So konnte das BMLVS das Projektziel, die für die Einführung des Systems Eurofighter erforderliche Infrastruktur zeitgerecht bis zur Landung des ersten Eurofighters in Zeltweg im Juli 2007 zur Verfügung zu stellen, nur mit zusätzlichen provisorischen Maßnahmen (z.B. Umbau Hangar 23 zur provisorischen Garagierung der Eurofighter und provisorische Sicherheitseinrichtungen) erreichen. Diese verursachten deutlich höhere Kosten als ursprünglich veranschlagt, laut BMLVS rd. 2,35 Mill. EUR (siehe auch TZ 21).

6.2 Als Folge der nicht klar definierten kaufmännischen Zuständigkeit, der nicht klaren Zuordnung der Entscheidungsbefugnisse und der mangelhaften Kommunikation liefen Entscheidungsprozesse zum Teil nur sehr zögerlich ab, was wiederum – wie das Beispiel der provisorischen Garagierung zeigt – beträchtliche Kostensteigerungen zur Folge hatte.

Der RH empfahl dem BMLVS, bei Großprojekten eine klare Kompetenz-, Entscheidungs- und Kommunikationsstruktur zu schaffen. Die Projektziele und deren Anpassungen wären mit allen Entscheidungsebenen routinemäßig zu kommunizieren.

6.3 Das BMLVS teilte mit, dass es im Juni 2010 eine Verfahrensanordnung zur "Optimierung von Vergabeverfahren für Beschaffungen und Verhaltensregeln im Vergabebereich" verfügt hätte. Aufbauend auf dieser Verfahrensanordnung sei am l. September 2010 eine neue Richtlinie für das militärische Bauwesen in Kraft getreten.

Das BMLVS teilte weiters mit, dass die Angelegenheiten der Koordinierung, der Unterstützung der Durchführung sowie der Abwicklung



#### **Projektbeschreibung**

konkreter Bereitstellungsprojekte des österreichischen Bundesheeres seit 2009 der Abteilung Bereitstellungsprojekte obliege. Mit der Implementierung dieser Abteilung sei sichergestellt worden, dass verbindliche, dem zivilen und internationalen Standard entsprechende Regelungen für jedes Projekt verfügbar wären und deren Einhaltung auch überprüft würde.

Die Abwicklung künftiger komplexer Bereitstellungsprojekte obliege einer neu implementierten Organisationseinheit, welche die Angelegenheiten der Koordinierung, Unterstützung und Durchführung auf Basis einer einheitlichen Richtlinie als Aufgabe habe. Die Empfehlung des RH sei damit verwirklicht worden.

Durch die Neuorganisation der Zentralstelle des BMLVS und durch Verfügung der oben angeführten Richtlinien würde das BMLVS für künftige Projekte präventiv Vorkehrungen im Sinne der Empfehlungen des RH treffen.

#### Zuständigkeiten

7.1 (1) Leiter der Projektsteuerungsgruppe "Einführung System Eurofighter" war zunächst der Leiter des Rüstungsstabes im BMLVS. Mit der Einführung der zusätzlichen Führungsfunktion "Projektverantwortlicher", als Bindeglied zwischen der Projektsteuerungsgruppe und der Projektleitung, im April 2004 übernahm er diese Funktion; die Projektleitung übernahm der stellvertretende Leiter der Luftzeugabteilung im BMLVS.

Das Projekt gliederte sich in sechs aufgabenspezifische Teilprojektgruppen:

- Bedarfsplanung
- Bau/Infra
- Informations- und Kommunikationstechnologie
- Technik/Logistik
- Anwender
- Ausbildung.

Der Leiter des Rüstungsstabes im BMLVS ordnete aufgrund der knappen Personalressourcen an, nahezu alle Dienststellen der zuständigen Organisationseinheiten des BMLVS unter Einbeziehung der nachgeordneten Dienststellen in das Projekt einzubinden.



## **BMLVS**

#### Infrastruktur Militärflugplatz Zeltweg

Zusätzlich sollten das Projekt und die Teilprojektgruppen durch Vertreter folgender Bereiche des BMLVS fachlich und methodisch unterstützt werden:

- Kontrolle/Revision
- Militärische Sicherheit
- Führung und Einsatz
- Personal und Dienstrecht
- Recht und Legistik
- Rüstungspolitik
- Zentraltechnische Angelegenheiten
- Öffentlichkeitsarbeit
- Budget
- Informationssicherheit.
- (2) Für die Planung und Errichtung bzw. Adaptierung der Bau-Infrastruktur des Militärflugplatzes Zeltweg war die Teilprojektgruppe Bau/Infra sachlich zuständig. Der Leiter der Bauabteilung des Heeres-Bau-und Vermessungsamtes leitete die Teilprojektgruppe Bau/Infra und übernahm auch die Funktion der Teilprojektsteuerung. Teilaufgaben der Leitung und Steuerung delegierte er innerhalb des Heeres-Bau- und Vermessungsamtes und an die nachgeordnete Dienststelle Heeresbauverwaltung Süd, die auch die Örtliche Bauaufsicht über die Errichtung der einzelnen Gebäude mit eigenem Personal bewerkstelligte. Dadurch musste die Heeresbauverwaltung Süd neben den Ausführungsagenden auch Kontrollfunktionen im Rahmen der Projektsteuerung übernehmen.

Die Gruppe Revision des BMLVS mit den Abteilungen Revision A und Revision B (Interne Revision) musste bei den Auftragsvergaben und der Beauftragung von Zusatzaufträgen routinemäßig als zusätzliche Kontrollinstanz eingebunden werden.

7.2 Der RH erachtete die Projektstruktur auf der Ebene des Gesamtprojekts und der Teilprojektgruppe Bau/Infra grundsätzlich als geeignet, um die Projektziele zu erreichen. Aufgrund der Delegation von Teilaufgaben der Teilprojektleitung und –steuerung an die Heeresbauverwaltung Süd



#### **Projektbeschreibung**

und aufgrund der damit verbundenen Doppelfunktion in der Heeresbauverwaltung Süd war die Umsetzung in Bereichen der Termin- und Kostenkontrolle allerdings nicht effektiv.

**7.3** Das BMLVS sah die Erkenntnisse der Erhebungen der internen Revision und der Untersuchungskommission durch die Feststellungen des RH bestätigt und verwies auf die inzwischen erlassenen Verfahrensanordnungen (siehe TZ 6).

#### Kosten

Prognostizierte Kosten 8.1 (1) Bei Projektstart 2003 belief sich die Schätzung der Kosten für das Teilprojekt Bau/Infra auf 46,20 Mill. EUR. Der erste Kostenplan (Budget) vom Februar 2005 bildete diese Schätzung mit 50 Mill. EUR ab. Der RH hielt in TZ 55 seines Berichts "Luftraumüberwachungsflugzeuge: Vergleich der Republik Österreich mit der Eurofighter Jagdflugzeug GmbH", Reihe Bund 2008/9, fest, dass sich der Finanzierungsbedarf für die Bau- und Infrastruktur in Zeltweg bis zum Jahr 2009 auf rd. 121 Mill. EUR erhöhen werde.

In der gegenständlichen Überprüfung stellte der RH nunmehr fest, dass sich der Finanzierungsbedarf noch weiter erhöht hatte: laut Prognose vom Dezember 2009 und voraussichtlichem Gesamt-Abrechnungsstand vom März 2010 auf rd. 163 Mill. EUR.

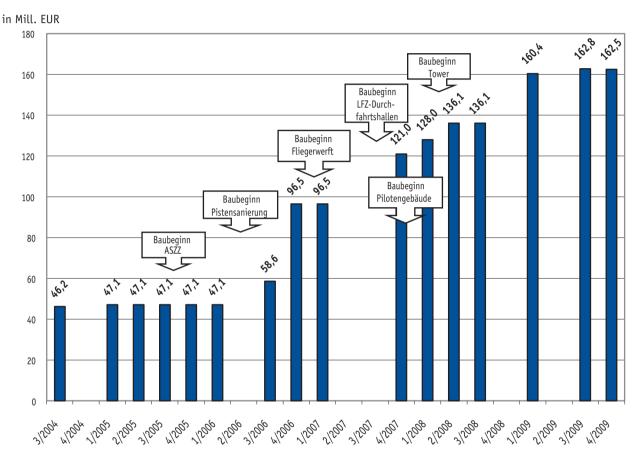
(2) Die Teilprojektgruppe Bau/Infra prognostizierte die Kosten für die Bau-Infrastruktur-Maßnahmen am Militärflugplatz Zeltweg im Zusammenhang mit der Einführung des Eurofighters – in insgesamt 16 Prognosen vom September 2004 bis zum Dezember 2009<sup>3</sup> – wie folgt:

Von diesen Prognosen der Teilprojektgruppe Bau/Infra zu unterscheiden sind die in TZ 12 abgebildeten Kostenpläne (Budgets), die das BMLVS auf Grundlage der Kostenprognosen der Teilprojektgruppe Bau/Infra erstellte.





Abbildung 2: Von der Teilprojektgruppe Bau/Infra prognostizierte Projektkosten



Quartalszeitpunkt der Kostenprognose

ASZZ = Ausbildungs- und Simulatorzentrum Zeltweg LFZ = Luftfahrzeug

Quelle: RH

Nach Aussage des Projektleiters der Teilprojektgruppe Bau/Infra seien zu Projektbeginn keine ausreichenden Informationen über den Umfang der erforderlichen Maßnahmen vorhanden gewesen, um die Kosten seriös abschätzen zu können. Der Betrag von 47,1 Mill. EUR in den Prognosen 2005 bis 2006 sei aufgrund budgetärer Vorgaben und unter der Annahme eines wesentlich geringeren Maßnahmenumfangs entstanden. So entwickelte sich z.B. das ursprünglich mit rd. 0,2 Mill. EUR klein dimensionierte Wachgebäude letztlich zu einer Sicherheits- und Leitzentrale mit einem Kostenvolumen von rd. 9,2 Mill. EUR.

Für die Fortschreibung der Kostenprognose habe er, so der Projektleiter, Teilbeträge für einzelne Bauabschnitte, die von den damit betrauten Mitarbeitern gemeldet wurden, unverändert aufsummiert.

#### Kosten

Allerdings konnte die Teilprojektgruppe Bau/Infra dem RH Rechenwerke zur Ermittlung dieser Teilbeträge nicht vorlegen.

(3) Der RH überprüfte am Beispiel des Bauabschnitts Tower und Hallen für Flugbetriebsdienste, ob die in der Teilprojektgruppe Bau/Infra vorhandenen Informationen in die Prognose der Projektkosten zeitgerecht eingeflossen waren. Dazu verglich er die vom Generalplaner IV (Bauabschnitt Tower und Hallen für Flugbetriebsdienste) an die Teilprojektgruppe Bau/Infra übermittelten Kostenprognosen mit den Prognosen der Teilprojektgruppe Bau/Infra für diesen Bauabschnitt (siehe Tabelle 1):

Tabelle 1: Prognostizierte Errichtungskosten für den Bauabschnitt Tower und Hallen für Flugbetriebsdienste der Teilprojektgruppe Bau/Infra und des Generalplaners				
Datum	Bezeichnung Prognostizierte Errichtung in Mill. EUR			
		Teilprojektgruppe Bau/Infra	Generalplaner	
16. März 2007	Kostenschätzung zum Vorentwurf		13,01 <sup>1</sup>	
11. Mai 2007	Kostenberechnung zum Entwurf		13,67 <sup>2</sup>	
10. Dezember 2007	"Erhebung der Gesamtkosten für den Eurofighter in Zeltweg"	12,30 <sup>3</sup>		
7. April 2008	Fortschrittsbesprechung der Teilprojekt- gruppe Bau/Infra	14,00		
8. April 2008	Kostentrend lt. Generalplaner		> 16,12 <sup>4</sup>	
<ul><li>23. April 2008 bis</li><li>1. September 2008</li></ul>	Information für den Chef des Generalstabs, Fortschrittsbesprechungen der Teilprojekt- gruppe Bau/Infra	14,00		
20. Jänner 2009	Kostentrend lt. Generalplaner		> 17,024	
17. März 2009	Ausgabenerhöhung, Stellungnahme des Heeres-Bau- und Vermessungsamtes	17,43		
März 2010	voraussichtlicher Gesamt-Abrechnungsstand	163,	94	

Geschätzte Errichtungskosten (einschließlich Einrichtung, Außenanlagen, Honorare und Reserven) zuzüglich 10 % USt (Annahme einer mittleren USt-Belastung von 10 %, weil das Ausmaß der USt-Befreiung gemäß § 6 Abs. 1 Z 1 lit. c Umsatzsteuergesetz 1994 im BMLV zu diesem Zeitpunkt noch unklar war)

Quelle: RH, BMLVS, Generalplaner IV (Tower)

Berechnete Errichtungskosten (ohne Einrichtung und Außenanlagen, weil nicht mehr im Projekt enthalten) zuzüglich 10 % USt

<sup>3</sup> Enthält 10 % USt

Voraussichtliche Baukosten zuzüglich bis zu diesem Zeitpunkt beauftragte immaterielle Leistungen (lt. Haushaltsverrechnungssystem) und 20 % USt. (Mit 7. November 2007 stellte das BMF klar, dass Infrastrukturmaßnahmen wie die Errichtung eines Towers nicht von der USt befreit sind.) Der Betrag enthielt nicht alle Nachträge und keine Reserven und war daher als unterer Grenzwert zu verstehen.





Wie der Vergleich der vom Generalplaner IV gemeldeten Kostentrends mit den Prognosen der Teilprojektgruppe Bau/Infra zeigt, wurden vorhandene Informa-tionen erst mit mehrmonatiger Verspätung berücksichtigt. Hinzu kam, dass die Kostenprognosen des Generalplaners IV generell zu niedrig waren, da er nur von einem Teil der von der Teilprojektgruppe Bau/Infra mit den ausführenden Unternehmen verhandelten Nachträge Kenntnis hatte (vergleiche TZ 27). Auffallend sind daher die im Vergleich dazu zum Teil sogar noch niedrigeren Prognosen der Teilprojektgruppe Bau/Infra.

**8.2** (1) Aus Sicht des RH ist eine Gesamtkostenprognose unvollständig und daher im Ganzen nicht nachvollziehbar, wenn nicht sämtliche Teilprojektbeträge in die Prognose einfließen.

Der RH empfahl dem BMLVS, zukünftig bei der Ermittlung der prognostizierten Gesamtprojektkosten alle Teilprojekte gemeinsam zu betrachten.

(2) Der RH kritisierte, dass eine zeitgerechte und regelmäßig periodische Prognose der voraussichtlichen Projektkosten fehlte.

Nicht nachvollziehbar war für den RH, warum die Prognosen der Teilprojektgruppe Bau/Infra die Prognosen des Generalplaners IV so spät berücksichtigten und noch dazu — trotz Kenntnisvorsprungs betreffend die Nachträge — zum Teil niedriger waren als jene des Generalplaners IV.

Mit der verspäteten Berücksichtigung der Prognosen des Generalplaners IV verzichtete das BMLVS auf eine wesentliche Grundlage der Projektsteuerung und der Budgetvorsorge.

Für künftige Projekte empfahl der RH dem BMLVS, die Projektleitung dezidiert mit der zeitgerechten, periodischen und nachvollziehbaren Prognose der voraussichtlichen Projektkosten zu beauftragen und diese von der Projektleitung auch einzufordern.

8.3 Das BMLVS sah die Erkenntnisse der Erhebungen der internen Revision und der Untersuchungskommission durch die Feststellungen des RH bestätigt. Das BMLVS verwies auf die nunmehr erlassenen Verfahrensanordnungen (siehe TZ 6) und auf die Neugestaltung des ressortinternen Projektmanagements. Den Empfehlungen des RH werde künftig Rechnung getragen.



#### Kosten

Gründe für die Ungenauigkeit der Prognosen 9.1 (1) Im September 2009 analysierte die Heeresbauverwaltung Süd die Entwicklung der für die Planungs- bzw. Bauabschnitte prognostizierten Kosten nach Projektphasen. Die folgende Tabelle 2 stellt die Werte aus dieser Analyse - die prognostizierten Gesamtkosten während verschiedener Planungsphasen - dem voraussichtlichen Abrechnungsstand von 163,94 Mill. EUR (März 2010) gegenüber:

Tabelle 2: Prognostizierte Gesamtkosten je nach Projektphase im Vergleich zum voraussichtlichen Abrechnungsstand März 2010				
Projektphase	Prognose nach Projektphase  Voraussichtlicher Abrechnungsstand März 2010		Abweichung des voraussichtlichen Abrechnungsstandes März 2010 von Prognose	
	in Mil	in %		
Raum- und Funktionsprogramm	49,50		+ 231	
Einreichplanung	105,05		+ 56	
Aufträge	163,94			
Hauptaufträge	132,24		+ 24	
Zusatzaufträge	27,47			
Gesamt	159,71		+ 3	

Quelle: RH

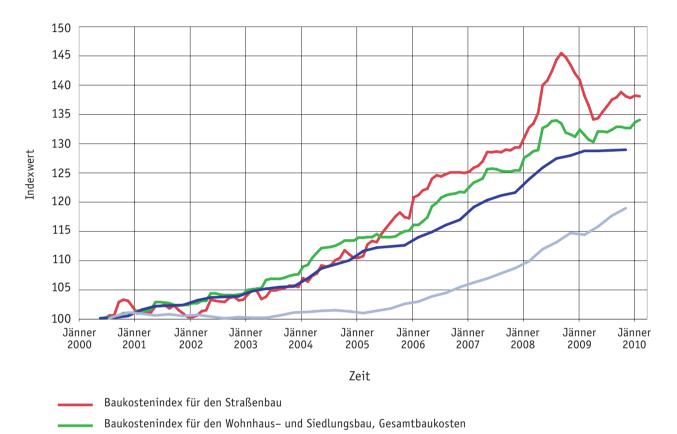
- (2) Das Heeres-Bau- und Vermessungsamt nannte als Gründe für das Ansteigen der erwarteten Projektkosten:
- zusätzliche Anforderungen aufgrund neuer Erkenntnisse während der Planung,
- Auflagen der Militärluftfahrtbehörde im Zuge der Erteilung der Baugenehmigung bzw. der Benützungsbewilligung,
- vom Abwehramt geforderte Adaptierungen des Absicherungskonzepts, um die NATO-Sicherheit-Standards zu erreichen,
- Befreiung von der USt für Luftfahrzeuge entgegen der ursprünglichen Annahme nur bei einem kleinen Teil der Aufträge und
- überdurchschnittliche Preissteigerungen bei Verträgen mit veränderlichen Preisen aufgrund der Entwicklung der Baukostenindizes.





(3) Nachstehend sind die Baupreis- und Baukostenindizes<sup>4</sup> im Zeitraum 2000 bis 2010 dargestellt:

Abbildung 3: Entwicklung der Baupreis- und Baukostenindizes



Baupreisindex für den Hochbau - Bausparte sonstiger Hochbau insgesamt

Baupreisindex für den Tiefbau - Bausparte Straßenbau

Quelle: RH, Statistik Austria

Baupreisindizes bilden die Entwicklung der für den Auftraggeber relevanten Marktpreise bis zur Vergabe der Leistung ab, wogegen Baukostenindizes die Entwicklung der Kosten, die den Bauunternehmern bei der Ausführung von Bauleistungen durch Veränderung der Kostengrundlagen (Material und Arbeit) entstehen, darstellen. Baukostenindizes werden im Falle von Bauverträgen mit veränderlichen Preisen als Grundlage für die Preisumrechnung vereinbart.



#### Kosten

Aus Sicht des RH können die Steigerungen der Bauindizes höchstens einen Anstieg der erwarteten Projektkosten um rd. 10 % erklären. Außerdem ist das Umsatzsteuer-Argument dadurch entkräftet, dass die Prognosewerte der Heeresbauverwaltung Süd in Tabelle 2 die Fehlannahme hinsichtlich der Umsatzsteuerbefreiung schon nicht mehr enthielten (es wurden bei der Analyse der Heeresbauverwaltung Süd generell 20 % USt berücksichtigt). Es verblieben daher Ungenauigkeiten der prognostizierten Projektkosten in der Phase Einreichplanung von rd. 45 %.

Dem gegenüber geht man in der herrschenden Lehre je nach Art und Komplexität des Bauvorhabens davon aus, dass die Abrechnungssumme die Kostenprognose zum Zeitpunkt der Einreichplanung um maximal 20 % übersteigen soll.

**9.2** Der RH ordnete die Ungenauigkeit der Kostenprognosen von rd. 45 %, die das übliche Maß wesentlich überstieg, einer ungenügenden Planungstiefe zu, die sich zum Teil mit dem Zeitdruck erklären ließ.

Für künftige Projekte empfahl der RH dem BMLVS, mit der Projektvorbereitung und der Bedarfsermittlung so rechtzeitig zu beginnen, dass für die Planung und Umsetzung von Maßnahmen eine angemessene Zeit zur Verfügung steht. So kann eine höhere Kostensicherheit erreicht und können Mehrkosten durch Umplanungen und Leistungsänderungen während der Ausführung vermieden werden.

9.3 Das BMLVS sah die Erkenntnisse der Erhebungen der internen Revision und der Untersuchungskommission durch die Feststellungen des RH bestätigt. Das BMLVS verwies in diesem Zusammenhang abermals auf die nunmehr erlassenen Verfahrensanordnungen (siehe TZ 6) und auf die Neugestaltung des ressortinternen Projektmanagements. Der Empfehlung des RH werde künftig Rechnung getragen.

Allgemein gültige Anforderungen an die Kostenkontrolle

- 10 (1) Die ÖNORM B 1801-1 sieht in der Planungsphase vier Stufen der Kostenermittlung – mit zunehmendem Genauigkeitsgrad – vor:
  - Kostenrahmen in der Grundlagenermittlungsphase,
  - Kostenschätzung zum Vorentwurf,
  - Kostenberechnung zum Entwurf sowie
  - Kostenanschläge vor den Auftragsvergaben.





Die Kostenermittlungen müssen dem Planungs- bzw. Abrechnungsstand entsprechende Reserven – für Unvorhergesehenes, Preisanpassungen, Bauherrenentscheidungen, Marktschwankungen und Qualitäts- bzw. Quantitätsanpassungen – berücksichtigen.

- (2) Um während der Ausführungsphase die Kosten steuern zu können, ist eine periodische Kontroll-Hochrechnung der Projektkosten erforderlich. Dazu ist die gesamte Kostenprognose unter Berücksichtigung der jeweiligen Ausschreibungsergebnisse fortzuschreiben. Die Projektkosten setzen sich dabei zusammen aus
- den Kosten der bereits erbrachten Leistungen,
- den prognostizierten Kosten für noch zu erbringende Leistungen,
- einer angemessenen Kostenvorsorge für noch bestehende Risiken (siehe oben) sowie
- den Kosten aufgrund der Teuerung bis Bauende.

Umsetzung der Kostenkontrolle

11.1 (1) Die Teilprojektgruppe Bau/Infra teilte das Projekt in sechs Planungsabschnitte (siehe dazu im Detail TZ 29) und vergab die Generalplanung des jeweiligen Planungsabschnitts — vom Vorentwurf bis zur Ausführungsplanung — an vier Planungsbüros (Generalplaner I bis IV). Die Planungsaufträge umfassten auch das Erstellen von Kostenschätzungen, Kostenberechnungen und Kostenanschlägen, im Allgemeinen jedoch nicht die Kostensteuerung während der Ausführungsphase.

Die vier Generalplaner erstellten zu einzelnen Objekten bzw. Gewerken Kostenschätzungen, Kostenberechnungen, Kostenanschläge und Kostentrends während der Ausführung. Solche Kostenermittlungen lagen allerdings nicht zu allen Objekten bzw. Gewerken vor. Die laut ÖNORM B 1801–1 dem Planungs– bzw. Abrechnungsstand angemessenen Reserven waren außerdem nicht berücksichtigt. Kostentrends wurden zudem nicht periodisch ermittelt.

(2) Laut Projekthandbuch vom Mai 2006 für die Einführung des Systems Eurofighter musste der Leiter der Teilprojektgruppe der Projektleitung durchgehend Bericht erstatten und die für die Projektleitung notwendigen Informationen zusammen- und bereitstellen.

Allerdings enthielten nur zehn von 34 Protokollen der in der Regel monatlich abgehaltenen Besprechungen der Teilprojektgruppe Bau/Infra mit dem Leiter der Teilprojektgruppe eine "Budgetvorschau Infrastruk-



#### Kosten

turmaßnahmen Militärflugplatz Zeltweg" mit jeweils einem Teilbetrag je Bauobjekt.

Vertreter der Teilprojektgruppe Bau/Infra nahmen an zehn Fortschrittsbesprechungen des Projekts Einführung System Eurofighter mit dem Chef des Generalstabs teil. In nur sechs der zehn Protokolle war die Präsentation von Budgetvorschauen der Teilprojektgruppe Bau/Infra dokumentiert.

Die jährlichen Bauprogramme enthielten von 2004 bis 2006 einen Gesamtbetrag für das Projekt "Eurofighter – Infrastrukturmaßnahmen am Fliegerhorst Hinterstoisser". Ab dem Jahr 2007 teilte das BMLVS die Maßnahmen in zwei Projekte: "Eurofighter–spezifische" und "nicht–Eurofighter–spezifische" Infrastruktur, und erstellte damit zwei Bauprogramme pro Jahr mit einem Gesamtbetrag pro Projekt. Detailliertere Auftrags–und Zahlungsübersichten erstellten das Heeres–Bau– und Vermessungsamt bzw. die Heeresbauverwaltung Süd (erst) nach Aufforderung durch die internen Kontrollorgane des BMLVS im Mai 2009. Anlass dafür war der Zahlungsverzug aufgrund von Budgetüberschreitungen im September 2008 (siehe dazu Abbildung 4 in TZ 12).

- (3) Bei der Projektleitung war eine **Stabstelle** eingerichtet, der laut Projekthandbuch folgende Aufgaben zukamen:
- Erarbeitung von Soll-Ist-Analysen und Entscheidungsgrundlagen für die Projektleitung in Bezug auf Kosten,
- Aufzeigen der Auswirkungen von Planabweichungen,
- Durchführung des Projektcontrollings,
- Definition des Prozessablaufs für das Konfigurations- und Änderungsmanagement,
- Darstellung der Auswirkungen von Änderungen auf das Gesamtprojekt,
- Schaffung von Finanztransparenz.





Wie der RH feststellte, lagen allerdings von der Stabstelle keine Kostenermittlungen vor. Es fehlten durchgängig:

- das rechtzeitige Einfordern von Kostenschätzungen,
- ein kostenbewusstes Hinterfragen der Einreich-, Ausschreibungsund Ausführungsplanung vor deren Genehmigung und
- die umfassenden, periodisch regelmäßigen Kostenermittlungen.
- (4) Im September 2006 richtete der Leiter der Teilprojektgruppe Bau/ Infra eine Begleitende Kontrolle der Termin– und Budgetgebarung im Sinne der von der Bundeskammer der Architekten und Ingenieurkonsulenten verlautbarten Honorarordnung<sup>5</sup> ein. Gemäß Honorarordnung umfasst die Begleitende Kontrolle u.a. die "Kontrolle der Kostendokumentation des Projekts auf Basis der Kostenkontrolle in Form der regelmäßigen Projektberichte der Projektsteuerung".<sup>6</sup>

Wie der RH feststellte, erarbeitet die Begleitende Kontrolle nur zwei Berichte. Diese beschränkten sich auf eine Gegenüberstellung der unterschiedlichen Stände der Budgetvorschauen. Nach wenigen Monaten stellte die Begleitende Kontrolle ihre Tätigkeit wieder ein.

(5) Laut Projekthandbuch sollte die interne Revision die Projektbeteiligten im Rahmen ihrer Zuständigkeit lt. Geschäftseinteilung des BMLVS (u.a. Kontrolle der Aufgabenerfüllung in allen Planungs– und Realisierungsphasen, Beratung) unterstützen.

Wie der RH feststellte, wurden die Ergebnisse der internen Revision nicht verwertet.

(6) Der **Projektleitung** oblag laut Projekthandbuch das Controlling des Gesamtprojekts (die aktive Steuerung des Projektablaufs).

Dazu stellte der RH fest, dass Bedarfsermittlungen und Prioritätenreihungen ebenso fehlten wie ausreichend konkrete Planungsaufträge mit inhaltlichen Vorgaben und deren Kontrolle, Planungsverantwortungen und Planungs- bzw. Projektstrukturen. Auch die Abstimmungen zwischen den an Investitionsmaßnahmen beteiligten Bereichen (z.B. mit der Abteilung Informations- und Kommunikations-Technologie) erfolgte ungenügend.

siehe <u>www.arching.at</u> (letzter Zugriff: März 2011) wurde jedoch nicht genutzt

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Punkt 04.04.03A der Honorarordnung

R H

#### Kosten

- (7) Die genannten Umstände führten dazu, dass Beschaffungen für das Projekt im Nachhinein geändert, gestoppt und auch rückgängig gemacht werden mussten (vergleiche das Beispiel der Wartungsboxen TZ 20).
- **11.2** (1) Der RH anerkannte, dass grundsätzlich die Voraussetzungen gegeben waren, um Kostentransparenz als Grundlage für eine aktive Wahrnehmung der Projektsteuerung und damit der Kostenkontrolle zu schaffen, vor allem durch
  - die von den Generalplanern zu erstellenden Kostenschätzungen, Kostenberechnungen und Kostenanschläge,
  - die im Projekthandbuch festgelegte Berichtspflicht der Teilprojektgruppe Bau/Infra an die Projektleitung,
  - die zum Projektcontrolling eingerichtete Stabstelle des Projektleiters,
  - die auf Ebene der Teilprojektgruppe Bau/Infra eingerichtete Begleitende Kontrolle und
  - die Zuständigkeiten der internen Revision.
  - (2) Der RH kritisierte, dass die Teilprojektgruppe Bau/Infra diese Voraussetzungen allerdings nur ungenügend nutzte. Er kritisierte, dass die Dokumentation zur Kostenkontrolle zu keinem Zeitpunkt den strukturellen Anforderungen der ÖNORM B 1801–1 genügte und nicht ausreichte, eine zeitnahe Projektsteuerung zu ermöglichen. Eine dem Umfang des Bauvorhabens angemessene Kostenkontrolle fand weder auf der Ebene einzelner Bauobjekte bzw. Aufträge noch auf Gesamtprojektebene statt. Weder die Projektleitung und das dort angesiedelte Projektcontrolling noch die Begleitende Kontrolle mahnten solche Kostenübersichten von der Teilprojektgruppe Bau/Infra zeitgerecht ein.

Generell waren ein mangelndes Kostenbewusstsein bzw. mangelnde Kommunikationsbereitschaft über die daraus resultierenden Mehrkosten feststellbar.

Der RH empfahl dem BMLVS, in Hinkunft für Kostenermittlungen und –prognosen den Projektphasen und der ÖNORM B 1801–1 entsprechende Standards unter Berücksichtigung von Reserven einzuführen und deren Erstellung einzufordern. Darauf aufbauend wären dann die Kostenpläne für das Budget zu erstellen und fortzuschreiben.





Der RH empfahl dem BMLVS weiters, bei künftigen Projekten als Basis für das Controlling und die Tätigkeit der Begleitenden Kontrolle eine periodische Kontroll-Hochrechnung der Projektkosten zu erstellen.

11.3 Das BMLVS sah die Erkenntnisse der Erhebungen der internen Revision und der Untersuchungskommission durch die Feststellungen des RH bestätigt. Das BMLVS verwies erneut auf die nunmehr erlassenen Verfahrensanordnungen (siehe TZ 6). Den Empfehlungen des RH werde künftig Rechnung getragen.

Kostensteigerung: von 50 Mill. EUR auf 160 Mill. EUR 12.1 (1) Im Juni 2004 schätzte das BMLVS den (Folge)Aufwand zur Einführung des Systems Eurofighter für die Jahre 2005 bis 2015 auf insgesamt 233,0 Mill. EUR; diese Summe enthielt für Bau–Infrastrukturmaßnahmen 46,20 Mill. EUR. Diese Schätzung lag genau in der Größenordnung des bereits im Oktober 2003 anlässlich der 1. Organisationsbesprechung genannten Kostenrahmens (rd. 46,20 Mill. EUR ohne USt).

Laut Teilprojektgruppe Bau/Infra waren zu diesem Zeitpunkt keine gesicherten Aussagen über die benötigten Finanzmittel und eventuelle Veränderungen der Budgetraten für die Infrastrukturanpassung möglich, weil das Raum- und Funktionsprogramm noch nicht vollständig erstellt werden konnte (siehe dazu im Detail TZ 18).

Das Heeres-Bau- und Vermessungsamt buchte aufgrund dieser Schätzung am 2. Februar 2005 für die Bau-Infrastrukturmaßnahmen zur Einführung des Systems Eurofighter den Kostenplan (Budget) 50 Mill. EUR ein.

Wie die folgende Tabelle 3 zeigt, haben sich die 2005 budgetierten Kosten bis 2010 mehr als verdreifacht:

#### Kosten

Tabelle 3: Vergleich Budgetplanung	2005 – Aufträge 2	010 <sup>1</sup>				
Baumaßnahmen und Planung	Bauteilsummen lt. Budgetpla- nung 2005	Auftragsstand 12. April 2010	Abrechnungs- stand 12. April 2010			
		in Mill. EUR <sup>2</sup>				
Neubauten						
Ausbildungs- und Simulatorzentrum (ASZZ)	12,30	16,65	15,64			
Pilotengebäude und Mülllager	5,00	9,93	9,72			
Energiezentrale	1,20	7,96	7,64			
Durchfahrtshallen für die Luftfahrzeuge und Bunker für Munitionsbereitstellung	5,30	43,24	44,96			
Tower und Hallen für die Flugbetriebs- dienste sowie Hang-fire Platz	7,80	18,31	13,58			
Sicherheits- und Leitzentrale (SLZZ), Sicherheitstechnik und Crypto-, Custodian- bereich	0,20	6,90	6,52			
Zwischensumme Neubauten	31,80	102,99	97,81			
Umbau- und Revitalisierungsmaßnahmen						
Fliegerwerft	1,60	20,62	20,84			
Start-/Landepiste, Rollwege und die übrigen Außenanlagen, wie Abstell- und Manövrierflächen für Luftfahrzeuge, Befeuerungsanlagen und Notfang- vorrichtung	11,40	28,56	27,47			
Hangar 23 und Lärmschutzhaus	5,00	2,28	2,35			
Zwischensumme Umbau- und Revitalisierungsmaßnahmen	18,00	51,45	50,67			
Summe Planungsleistungen		5,18	4,75			
Summe Infrastrukturmaßnahmen Flugplatz Zeltweg		159,62	153,47			
Summe Infrastruktur Radarturm	0,20	1,15	0,08			
Gesamtsumme des Projekts	50,00	160,77	153,55			
voraussichtliche Abrechnungssumme Gesamtprojekt Stand März 2010: 163,94 Mill. EUR						

In den Dokumenten des BMVIT, des Heeres-Bau- und Vermessungsamtes und der Heeresbauverwaltung Süd werden für dieselben Objekte verschiedene Bezeichnungen synonym geführt (z.B. Durchfahrtshalle = Shelter). Im vorliegenden Bericht werden diese Begriffe vereinheitlicht (Durchfahrtshalle).

Quelle: Heeres-Bau- und Vermessungsamt, Buchhaltungs-Abfragen 21. Jänner 2010 und 12. April 2010

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Rundungsdifferenzen möglich



### Infrastruktur Militärflugplatz Zeltweg

- (2) Im Juni 2006 teilte das BMLVS das Projekt Einführung System Eurofighter in zwei Buchhaltungskreise, ein "Eurofighter–spezifisches" und ein "nicht–Eurofighter–spezifisches" Projekt. In Summe standen Mitte 2006 für beide Projekte 58,9 Mill. EUR zur Verfügung, davon für das "nicht–Eurofighter–spezifische" 7,8 Mill. EUR.
- (3) Bis Ende Oktober 2008 erhöhte sich der vom BMLVS genehmigte Kostenplan (Budget) für beide Projekte entsprechend dem Planungs- und Beauftragungsstand kontinuierlich auf rd. 147,60 Mill. EUR. Die folgende Tabelle 4 zeigt die Kostenplanentwicklung<sup>7</sup> bis März 2010: 163,94 Mill. EUR.

	Tabelle 4: Entwicklung der Kostenpläne der Bau-Infrastrukturmaßnahmen; Oktober 2008 bis März 2010							
Kostenpläne	Oktober 2008	Jänner 2009	März 2009	April 2009	Oktober 2009	Dezember 2009	März 2010	Veränderung
				in Mill. EU	IR			in %
Infrastruktur Flugplatz Zeltweg	147,60	141,72	148,92	148,92	162,50	162,50	162,50	+ 10
Infrastruktur Radarturm				1,00	1,00	1,35	1,44	+ 44
Gesamtkosten- plan	147,60	141,72	148,92	149,92	163,50	163,85	163,94	+ 11

Quelle: Heeres-Bau- und Vermessungsamt, Buchhaltungs-Abfragen 21. Jänner 2010 und 12. April 2010

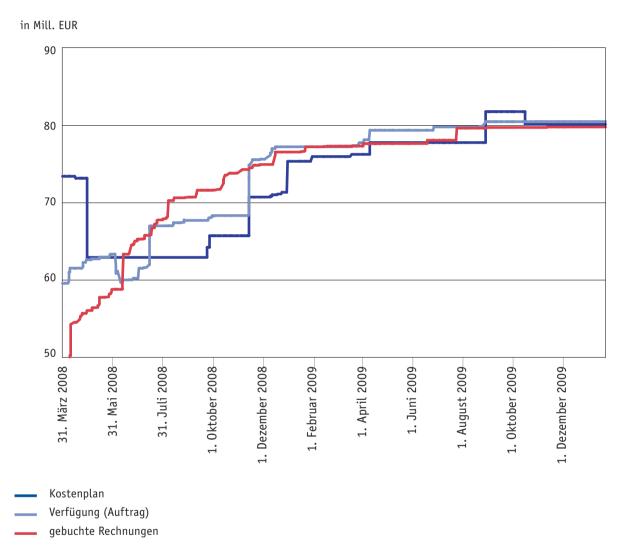
(4) Die Buchhaltung wies zwischen August 2007 und Oktober 2008 zumindest zwölf Hauptauftragssummen um insgesamt rd. 16,23 Mill. EUR niedriger aus als die jeweils beauftragten Summen. Bei einigen Aufträgen hatte die Heeresbauverwaltung Süd das Heeres-Bau- und Vermessungsamt auf diesen Umstand mit dem Hinweis aufmerksam gemacht, dass andernfalls die Buchung des Auftrags aus buchungstechnischen Gründen nicht möglich gewesen wäre.

Aus der Abbildung 4 ist ersichtlich, dass die Verfügungen (Aufträge) für das "Eurofighter–spezifische" Projekt bereits im Sommer 2008 den Kostenplan (Budget) überschritten.

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Zu unterscheiden von der Kostenplanentwicklung ist die Entwicklung der Prognosen der Teilprojektgruppe Bau-Infra, dargestellt in Abbildung 2 in TZ 8. Die Prognosen sind die Grundlage für die Kostenpläne, was sich besonders augenfällig an den Prognosen 1/2009 (in Abbildung 2) einerseits und den Kostenplänen Oktober und Dezember 2009 (in Tabelle 4) andererseits zeigt, die die Prognosedaten zeitverzögert in den Kostenplan übernommen haben.

#### Kosten

Abbildung 4: Kostenentwicklung der Bau-Infrastrukturmaßnahmen März 2008 bis Dezember 2009 im "Eurofighter-spezifischen" Projekt



Quelle: Heeres-Bau- und Vermessungsamt, Buchhaltungs-Abfragen 21. Jänner 2010 und 12. April 2010

Trotzdem senkte das Heeres-Bau- und Vermessungsamt im Jänner 2009 die Kostenpläne (Budgets) entsprechend dem genehmigten Bauprogramm 2009 auf insgesamt 141,72 Mill. EUR. Das Heeres-Bau- und Vermessungsamt wies zum damaligen Zeitpunkt in der Buchhaltung rd. 140,29 Mill. EUR als Summe der verbuchten Aufträge aus und rd. 139,59 Mill. EUR als Summe der gebuchten Rechnungen, was den Handlungsspielraum der Heeresbauverwaltung Süd stark einschränkte. Ab 19. Februar 2009 überstiegen die gebuchten Rechnungen den Wert

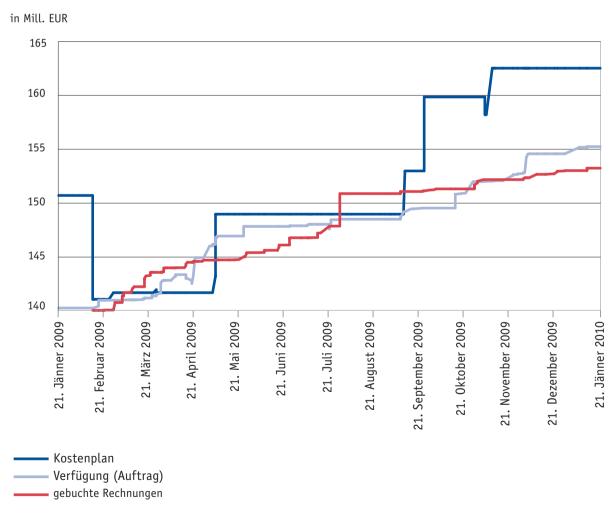


### Infrastruktur Militärflugplatz Zeltweg

der Kostenpläne beider Projekte und ab 19. März 2009 überstiegen die gebuchten Aufträge (Verfügungen) die Kostenpläne. Daher konnte das Heeres-Bau- und Vermessungsamt ab März 2009 die fälligen Rechnungen nicht bezahlen und keine neuen Aufträge vergeben.

Die Abbildung 5 zeigt, dass die Verfügungen (Aufträge) und gebuchten Rechnungen im Frühjahr 2009 erneut den Gesamtkostenplan überschritten, diesmal kumuliert für beide Projekte, "Eurofighter–spezifisches" und "nicht–Eurofighter–spezifisches".

Abbildung 5: Kostenentwicklung der Bau-Infrastrukturmaßnahmen Jänner 2009 bis Jänner 2010; kumuliert aus dem "Eurofighter-spezifischen" und "nicht-Eurofighterspezifischen" Projekt



Quelle: Heeres-Bau- und Vermessungsamt, Buchhaltungs-Abfragen 21. Jänner 2010 und 12. April 2010

R H

#### Kosten

Erst Ende August 2009 wurden wieder für beide Projekte Budgetmittel in ausreichender Höhe ressortintern zur Verfügung gestellt, um die fälligen Rechnungen bezahlen bzw. zusätzlich erforderliche Aufträge eingehen zu können.

- (5) Zur Klärung der Kostenüberschreitungen und des Budgetengpasses setzte das BMLVS im Mai 2009 eine Untersuchungskommission im BMLVS ein. Der Endbericht lag im Oktober 2009 vor; u.a. wurde darin die Nichteinhaltung des Vier-Augen-Prinzips aufgezeigt. Als Konsequenz erließ das BMLVS neue Verfahrensanordnungen, um das Zusammenwirken der beiden nachgeordneten Dienststellen Heeres-Bau- und Vermessungsamt und Heeresbauverwaltung Süd zu verbessern.
- (6) Bis zum 21. Jänner 2010 wurden Aufträge in Höhe von gesamt rd. 155,22 Mill. EUR vergeben und Rechnungen in Höhe von 153,22 Mill. EUR bezahlt. Für die Fertigstellung des Towers sowie zusätzliche Leistungen im Sicherheitsbereich waren Zusatzangebote in Höhe von rd. 0,63 Mill. EUR noch nicht beauftragt worden; Leistungen wie Beschilderung und Blendschutz (insgesamt rd. 0,05 Mill. EUR) waren noch nicht ausgeschrieben.

Zudem lagen der Heeresbauverwaltung Süd Anfang 2010 für alle Gebäude weitere Bedarfsanmeldungen in Höhe von 3,41 Mill. EUR vor.

- (7) Für die ebenfalls zur Einführung des Systems Eurofighter neu zu beschaffende Flugplatzradaranlage bildete das BMLVS neben dem "Eurofighter-spezifischen" und dem "nicht-Eurofighter-spezifischen" Projekt eine dritte Planungsgruppe und budgetierte dafür ab April 2009 in einem eigenen Buchhaltungskreis 1,00 Mill. EUR. Dieser Betrag musste nach Abschluss der Planungen und Vergabe der Generalplanerleistungen sowie der Baumeisterarbeiten im März 2010 auf 1,44 Mill. EUR erhöht werden. Die budgetäre Erfassung des Projekts erfolgte erst nach Vorliegen einer zu bezahlenden Rechnung. Dies widersprach den haushaltsrechtlichen Vorschriften und einer gewissenhaften Kostenkontrolle.
- **12.2** Die Erwartungen des BMLVS, die beim Projektstart 2003 bis 2005 prognostizierten Kosten einzuhalten, waren wegen der fehlenden bzw. unzureichenden Planungsgrundlagen unrealistisch. Dies führte in der Folge zu zögerlichen Anpassungen der Budgetmittel sowie zu Terminverzögerungen.

Der RH sah durch die budgetäre und buchhalterische Trennung des Projekts in drei Projekte eine gesamthafte Termin- und Kostenkontrolle sowie die ordnungsgemäße Haushaltsführung erschwert.





Der RH beanstandete die mangelhafte Einhaltung der haushaltsrechtlichen Bestimmungen zur Erfassung der eingegangenen Verpflichtungen und zur gleichzeitigen Sicherstellung der notwendigen Gelder. Das Vier-Augen-Prinzip ist strikt einzuhalten, um Fehlleistungen in Folge der Bewältigung der Zielkonflikte "rasche Baufertigstellung" einerseits und "Erfüllung von (bisher unbekannten) Nutzerwünschen bzw. –anforderungen" und "Vermeidung von Mehrkosten" andererseits zu verhindern.

Der RH würdigte die Einsetzung der Untersuchungskommission im Mai 2009 und die daraus resultierenden neuen Verfahrensanordnungen. Der RH wies jedoch auf die mangelnde Umsetzung hin, wie sich bei der Abwicklung des Projekts Flugplatzradar zeigte.

Der RH empfahl dem BMLVS, bei Überschreitungen der Projektkosten zeitnah eine budgetäre Bedeckung (aus den Reserven) zu erwirken bzw. nach kostengünstigeren Alternativen zu suchen.

**12.3** Das BMLVS sah die Erkenntnisse der Erhebungen der internen Revision und der Untersuchungskommission durch die Feststellungen des RH bestätigt. Der Empfehlung des RH werde künftig Rechnung getragen.

## Umsatzsteuerbefreiung

#### Rechtslage

13.1 (1) Mit einer Novelle zum Umsatzsteuergesetz 1994 (UStG 1994), BGBl. I Nr. 71/2003, wurde der Kauf der Eurofighter von der USt befreit. Der entsprechende – mit 31. Dezember 2010 wieder außer Kraft getretene – § 6 Abs. 1 Z 10 lit. c regelte, dass ab 1. Jänner 2007 die steuerbaren Umsätze von "Lieferungen, Umbauten, Instandsetzung, Wartung, Vercharterung und Vermietung von Luftfahrzeugen, einschließlich der darin eingebauten Gegenstände oder der Gegenstände für ihren Betrieb, die durch staatliche Einrichtungen verwendet werden," steuerfrei waren.

(2) Im Hinblick auf die vom BMLVS vertretene Ansicht, dass der Simulator eine unverzichtbare Komponente des Gesamtsystems Eurofighter darstelle, bewertete die Umsatzsteuerabteilung des BMF im Februar 2005 diesen als unselbständige Nebenleistung, die das umsatzsteuerrechtliche Schicksal der Kampfflugzeuge teilt (siehe Reihe Bund 2005/3) und somit von der USt befreit ist.

Die Umsatzsteuerabteilung des BMF führte auf Anfrage des Heeres-Bauund Vermessungsamts im Juni 2005 weiters aus, dass die sonstigen Leistungen für Bau- und Infrastrukturmaßnahmen nicht zum Betrieb von

R H

#### Kosten

Luftfahrzeugen gehörten und daher keine Umsatzsteuerbefreiung gegeben sei. Weiters wäre zu beachten, dass nur Lieferungen/Leistungen, die in engem Zusammenhang mit dem Betrieb der Luftfahrzeuge stünden, steuerbefreit wären, nicht jedoch "sonstige Leistungen".

Betreffend diese Steuerbefreiung lt. UStG-Novelle 2003 beantwortete das BMF schließlich im Oktober 2007 eine Anfrage der Vereinigung Industrieller Bauunternehmungen Österreichs wie folgt (auch auf der Homepage des BMF veröffentlicht):

- Bau- und Infrastrukturmaßnahmen, wie die Errichtung von Flugtankanlagen, Werften, Tower, Flugsicherungskontrolltürmen, Lärmschutzobjekten, Toranlagen, Anschlussbahnen, Gleisanlagen, Verwaltungsgebäuden, Mannschaftsunterkünften, sind grundsätzlich nicht von der USt befreit.
- Lediglich für die Errichtung bzw. die Verlängerung von Start- und Landepisten, Rollwegen, Abstellflächen und Ampelanlagen sowie für die Errichtung von Hangar, Flugzeugfanganlagen und Simulationszentren wird im Hinblick auf die Intention des Gesetzgebers die Ansicht vertreten, dass es nicht zu beanstanden ist, wenn diese, als zum Betrieb des Luftfahrzeugs gehörig, steuerfrei verrechnet werden.

In diesem Zusammenhang wies das BMF darauf hin, dass es sich bei § 6 Abs. 1 Z 10 lit. c UStG um eine "unechte" Steuerbefreiung handle. Der Unternehmer, der die unecht steuerbefreiten Umsätze tätige, dürfe für Lieferungen und sonstige Leistungen, die zur Ausführung dieser Umsätze dienten, keinen Vorsteuerabzug geltend machen bzw. habe er einen vorgenommenen Vorsteuerabzug zu korrigieren.

Ein Partnerunternehmen jener Arbeitsgemeinschaft, die mit den Baumeisterarbeiten der Luftfahrzeug-Durchfahrtshallen ohne USt beauftragt worden war, informierte das Heeres-Bau- und Vermessungsamt im Oktober 2007 über diese Stellungnahme des BMF. Die Arbeitsgemeinschaft forderte in der Folge vom BMLVS den Kostenersatz der nichtabzugsfähigen Vorsteuer in Höhe von rd. 5,17 Mill. EUR.

Das Heeres-Bau- und Vermessungsamt informierte – ohne vorherige Rücksprache mit dem BMF – Ende Dezember 2007 alle mit der Verrechnung beteiligten Abteilungen über die aktuelle Rechtsauskunft des BMF.

(3) Zu diesem Zeitpunkt hatte das Heeres-Bau- und Vermessungsamt bereits Planungsleistungen mit rd. 2,16 Mill. EUR ohne USt abgerechnet. Da auch Bauleistungen insbesondere für den Roh- und Ausbau der





Luftfahrzeug-Durchfahrtshallen bis dahin ohne jeglichen Umsatzsteueranteil beauftragt und mit insgesamt rd. 29,22 Mill. EUR abgerechnet worden waren, forderten die Auftragnehmer die nichtabzugsfähige Vorsteuer nach.

13.2 Der RH bemängelte, dass trotz der eindeutigen gesetzlichen Regelung das Heeres-Bau- und Vermessungsamt die Planung und die Heeresbauverwaltung Süd die Errichtung der Bau-Infrastrukturmaßnahmen ohne USt beauftragten.

Der RH bemängelte weiters, dass das Heeres-Bau- und Vermessungsamt die Beantwortung des BMF auf die Anfrage der Vereinigung Industrieller Bauunternehmungen Österreichs ohne Rücksprache mit dem BMF zur Kenntnis nahm. Eine Abstimmung der damit verbundenen Probleme mit dem BMF unterblieb.

Der RH zeigte in diesem Zusammenhang mögliche Fehlerpotenziale auf:

- Die von den Unternehmen jeweils im Rechnungsbetrag berücksichtigte (nichtabzugsfähige) Vorsteuer kann vom Auftraggeber weder zum Zeitpunkt der Angebotsprüfung noch zum Zeitpunkt der Abrechnungsprüfung verifiziert werden. Dies bewirkt bei der Angebotsbeurteilung ein erhöhtes Spekulationspotenzial und ein erhöhtes Risiko der Kostensteigerung.
- Die unterschiedliche Behandlung der Umsätze von Arbeitsgemeinschaften (einer bei großen Bauaufträgen häufigen Form der Zusammenarbeit von Unternehmen) und Einzelunternehmen in Bezug auf den Entfall des Vorsteuerabzugs könnte dem Grundsatz der Gleichbehandlung der Bieter, der im Bundesvergabegesetz gefordert ist, widersprechen.
- **13.3** Das BMLVS sah die Erkenntnisse der Erhebungen der internen Revision und der Untersuchungskommission durch die Feststellungen des RH bestätigt.

#### Auswirkungen

14 Die Rechtsauslegung vom Oktober 2007 bewirkte abweichend von der Auslegung des Jahres 2005 eine Kosteneinsparung von "nur" rd. 12,22 Mill. EUR. Die ursprüngliche Einschätzung des Heeres–Bauund Vermessungsamtes einer Umsatzsteuerbefreiung und somit Kosteneinsparung von rd. 21,79 Mill. EUR war zu optimistisch und fand keine Deckung im UStG 1994.



#### Kosten

Die vom RH zu Vergleichszwecken durchgeführte Anrechnung der nicht abzugsfähigen Vorsteuer der Baumeisterarbeiten der Luftfahrzeug–Durchfahrtshallen erhöht die Angebots– und Abrechnungssummen der Bieter und macht die Wettbewerbsverzerrung der unechten Steuerbefreiung sichtbar:

Tabelle 5: Angebots— und Abrechnungssummen mit/ohne USt								
	Angebotssumme	Abrechnungs- summe	Angebotssumme	Abrechnungs- summe				
	ne	tto	unechte Steuerbefreiung berücksichtigt					
		in	EUR					
Auftragnehmer (= Arbeitsgemeinschaft)	(1) 22.848.386,66	(2) 24.784.980,21	(2) 27.418.063,99	(2) 29.741.976,25				
Zweitbieter	(2) 23.452.142,28	(3) 24.821.080,47	(1) 26.188.226,29	(1) 27.716.873,97				
Drittbieter	(3) 24.667.282,16	<b>(1)</b> 24.734.138,89	(3) 27.672.033,61	(3) 27.747.034,24				

Quelle: RH

Unter Berücksichtigung der Steuerbefreiung beim nicht beauftragten Zweitbieter als Einzelunternehmen würden der Angebotspreis um rd. 0,8 Mill. EUR und der mit den Abrechnungsmengen der Schlussrechnung fiktiv ermittelte Abrechnungspreis um rd. 2 Mill. EUR niedriger liegen als die Preise des Auftragnehmers und somit eine Bieterumreihung ergeben.

#### Abrechnung der USt

15.1 Jene Auftragnehmer, welche zunächst entsprechend der Beauftragung die Abrechnungssumme ohne USt verrechneten, machten ab 2007 die nichtabzugfähige Vorsteuer in eigenen Rechnungen mit insgesamt rd. 9,57 Mill. EUR geltend, dabei brachten Arbeitsgemeinschaften den vollen Steuersatz von 20 % in Anschlag, Einzelunternehmen die von ihren Vorlieferanten verrechnete USt.

In der Buchhaltung zum "nicht-Eurofighter-spezifischen" Projekt waren 13 Umsatzsteuer-Rechnungen — insgesamt 1,94 Mill. EUR — enthalten, die aufgrund der Gebäudezuordnung zum "Eurofighter-spezifischen" Projekt zählten. Die Heeresbauverwaltung Süd begründete diese Fehlbuchungen mit den Mitteleinschränkungen im "Eurofighter-spezifischen" Projekt. Bei diesen Rechnungen wurden außerdem — zum Teil ohne



### Infrastruktur Militärflugplatz Zeltweg

Hinweis auf die jeweiligen Hauptaufträge – jeweils der idente Nettound Bruttobetrag verbucht.

**15.2** Der RH kritisierte die falsche Projektzuordnung. Er sah dadurch und durch die Buchungen der USt ohne Hinweis auf die jeweiligen Hauptaufträge die Transparenz der Kostenzuordnung erschwert.

Der RH empfahl dem BMLVS, bei steuerlichen Sonderregelungen eine einheitliche Vorgangsweise bei der Erstellung der Ausschreibungsunterlagen und bei der Rechnungslegung durch die Projektleitung sicherzustellen.

- **15.3** Das BMLVS sah die Erkenntnisse der Erhebungen der internen Revision und der Untersuchungskommission durch die Feststellungen des RH bestätigt. Der Empfehlung des RH werde künftig Rechnung getragen.
- 16.1 Der Auftragnehmer der Baumeisterarbeiten der Luftfahrzeug-Durchfahrtshallen bot im März 2007 seine Leistungen netto zuzüglich 20 % USt an. Die Heeresbauverwaltung Süd erteilte den Zuschlag im Juli 2007 in Höhe der Nettosumme mit dem Vermerk "inklusive 0 % Mehrwertsteuer".

Die in der Schlussrechnung vom Juli 2009 ermittelte "Leistungssumme" von rd. 36,83 Mill. EUR bezeichnete der Auftragnehmer als "Summe Schlussrechnung Netto ohne USt". Diese enthielt rd. 6,14 Mill. EUR unter der neuen Position "Nicht abzugsfähige Vorsteuer". Zusätzlich verwies der Auftragnehmer auf die Umsatzsteuerbefreiung gemäß § 6 Abs. 1 Z 10 lit. c des UStG 1994.

Die Örtliche Bauaufsicht errechnete eine "Summe Schlussrechnung netto" bzw. "Gesamtverdienstsumme" ohne die neue Position "Nicht abzugsfähige Vorsteuer" in Höhe von rd. 30,06 Mill. EUR, beaufschlagte diese mit 20 % USt und anerkannte einen Forderungsbetrag als "Gesamtsumme brutto" von rd. 36,07 Mill. EUR.

**16.2** Der RH kritisierte, dass die beauftragte und letztlich verbuchte Auftragssumme keine USt enthielt. Dies entsprach nicht der Rechtsauslegung von 2005 und bewirkte einen zu niedrigen Verfügungsrahmen.

Der RH kritisierte weiters, dass offensichtlich während der gesamten Abwicklung die Umsatzsteuerregelung unsicher, undurchgängig und intransparent gehandhabt wurde. Er wies darauf hin, dass nur im Falle einer Arbeitsgemeinschaft als Auftragnehmer die "nichtabzugsfähige Vorsteuer" den maximalen Wert von 20 % des Nettobetrags erreichen kann.



#### Kosten

- **16.3** Das BMLVS sah die Erkenntnisse der Erhebungen der internen Revision und der Untersuchungskommission durch die Feststellungen des RH bestätigt.
- 17.1 Die "Allgemeinen Bestimmungen/Besonderen Bestimmungen im Einzelfall" der Ende 2007 öffentlich ausgeschriebenen Baumeisterarbeiten für den Tower und die Hallen der Flugbetriebsdienste enthielten den Hinweis: "Achtung! Aufgrund § 6 Abs. 1 Z 10 lit. c des UStG ist in diesem Auftragsfall der Auftragnehmer für Leistungen, die er gegenüber dem Auftraggeber erbringt, Umsatzsteuer befreit! Dies gilt jedoch nicht für Leistungen die durch Dritte erbracht werden. Die Rechnungslegung erfolgt ohne den Ausweis der USt".

Die Bieter ermittelten den Angebotspreis gemäß dem Formblatt "Summenblatt" netto zuzüglich 20 % USt. Die Heeresbauverwaltung Süd erteilte den Zuschlag im März 2008 einschließlich 20 % USt.

**17.2** Der RH kritisierte, dass der besondere Hinweis zur Umsatzsteuerbefreiung inhaltlich nicht dem UStG 1994 entsprach und den geforderten Inhalten des Formulars "Summenblatt" widersprach.

#### **Projektsteuerung**

Raum- und Funktionsprogramme **18.1** Im Juli 2002 fiel im Ministerrat die Typenentscheidung zum Kauf der "Eurofighter Typhoon". Im Juli 2005 legte der damalige Bundesminister für Landesverteidigung die für die Einführung der Eurofighter erforderlichen Adaptierungen und Erweiterungen der Bau–Infrastruktur am Betriebsstandort Zeltweg fest. Der Erlass enthielt die zu errichtenden Gebäude mit den grundsätzlich zu erfüllenden Anforderungen, einen Budget– und einen Zeitplan.

Laut diesem Erlass vom Juli 2005 hätten — entsprechend den Richtlinien für das militärische Bauwesen — die genehmigten Raum- und Funktionsprogramme bis Juni 2005 (!) vorliegen sollen — als erster Schritt der Umsetzung und Grundlage für die weitere Planung. Tatsächlich verzögerte sich die Freigabe der Raum- und Funktionsprogramme im BMLVS bis April 2006. Während der weiteren Planung und der Bauausführung folgten immer wieder Änderungen der Raum- und Funktionsprogramme.

18.2 Der RH kritisierte, dass der Terminplan bereits zum Erlasszeitpunkt überholt und unrealistisch war. Weiters kritisierte er, dass zwischen der Entscheidung zum Kauf der Eurofighter im Juli 2002 und der Freigabe



### Infrastruktur Militärflugplatz Zeltweg

der Raum- und Funktionsprogramme für die Adaptierung der Infrastruktur am Militärflugplatz Zeltweg im April 2006 rund vier Jahre lagen. Wenngleich der RH eine intensive Projektvorbereitung und Bedarfsermittlung begrüßte, erschien ihm dieser Zeitraum unverhältnismäßig lang – noch dazu, weil selbst nach Genehmigung der Raumund Funktionsprogramme noch weitere Änderungen erfolgten.

Die verspätete Einigung im BMLVS betreffend die Raum- und Funktionsprogramme war mit eine Ursache, dass die Adaptierung der Infrastruktur nicht fristgerecht fertiggestellt werden konnte und Mehrkosten entstanden (siehe TZ 6). Bei einer zeitgerechten und effizienten Auseinandersetzung des BMLVS mit den Adaptierungserfordernissen am Militärflugplatz Zeltweg wären für die weitere, tiefergehende Planung und die Bauausführung zehn Monate mehr zur Verfügung gestanden.

**18.3** Das BMLVS sah die Erkenntnisse der Erhebungen der internen Revision und der Untersuchungskommission durch die Feststellungen des RH bestätigt.

Auswirkungen der Vertragsänderung auf die Bau-Infrastruktur

#### Gesamtprojekt

**19.1** (1) Überlegungen zu Budgeteinsparungen mündeten im Oktober 2006 in die Entschließung des Nationalrates, die Kaufverträge mit der Eurofighter GmbH kostengünstig aufzulösen. Das BMLVS unterbrach daraufhin die Beschaffungsvorgänge.

Letztlich wurde zum Zweck der Budgeteinsparung nicht der Weg der Vertragsauflösung, sondern die Vertragsänderung gewählt: Der zwischen dem Bundesminister für Landesverteidigung und dem Geschäftsführer der Eurofighter GmbH abgeschlossene Vergleich vom 24. Juni 2007 reduzierte die Anzahl der Flugzeuge von 18 auf 15 Stück und hatte daneben die Abbestellung von Selbstschutz- und elektrooptischen Zielerfassungssystemen samt anteiliger Logistik zum Inhalt.

(2) Für die Bau-Infrastruktur bedeutete diese Entwicklung, dass — wie der RH bereits in TZ 54 seines Berichts "Luftraumüberwachungsflugzeuge: Vergleich der Republik Österreich mit der Eurofighter Jagdflugzeug GmbH", Reihe Bund 2008/9, festhielt — dadurch der Bau einer von drei speziellen Wartungsboxen (siehe dazu TZ 20) nicht mehr erforderlich war. Die dadurch erzielte Ausgabenreduktion bezifferte das BMLVS mit rd. 4 Mill. EUR.



### **Projektsteuerung**

Zusätzliche Einspar-Überlegungen zur Bau-Infrastruktur, etwa dahingehend, die bestehenden Einreich- und Ausführungs- bzw. Detailplanungen auf Einsparungspotenziale hin zu untersuchen bzw. zu hinterfragen, fanden weder auf Ebene der Gesamtprojektleitung noch auf Ebene der Teilprojektgruppe statt.

- 19.2 (1) Die Überlegungen des BMLVS, durch die Vertragsänderung insbesondere Reduktion der Anzahl der Flugzeuge Einsparungen bei der Bau-Infrastruktur zu erzielen, waren für den RH plausibel. Eine weitere Verzögerung der Auftragsvergabe für die Baumeisterarbeiten oder eine Aufhebung der Ausschreibung mit nachfolgender Neuplanung und Neueinleitung der Vergabe der Baumeisterarbeiten hätte, wie auch die interne Revision feststellte, zu erheblichen Mehraufwendungen geführt.
  - (2) Der RH vermisste jedoch die Nutzung der Zeitspanne (von knapp neun Monaten) zwischen der Entschließung des Nationalrates (Oktober 2006) und dem Abschluss des Vergleichs (Juni 2007), um die bestehenden Planungen auf Einsparungspotenziale zu überprüfen und damit den Sparwillen der Bundesregierung zu unterstützen.

### Detailprojekt Wartungsboxen

20.1 Die verbleibenden zwei Wartungsboxen waren für Arbeiten an der Kraftstoffanlage, zum Waschen der Flugzeuge, für Kunststoffbearbeitungen und Lackierarbeiten vorgesehen. Zusätzlich sollten in diesen Räumlichkeiten die mobilen Anlagen des "Forward-Operating-Base"-Anteils<sup>8</sup> gelagert werden. Das BMLVS stellte auch die Errichtung dieser zwei Wartungsboxen – entgegen den Empfehlungen der Luftzeugabteilung im BMLVS – aus budgetären Gründen zurück und schätzte die sich daraus ergebenden Einsparungen auf rd. 4 Mill. EUR. Bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung war mit dem Bau der Wartungsboxen noch nicht begonnen worden.

Überlegungen, welche Wartungsarbeiten wegen der durch die Nicht-Errichtung der Wartungsboxen fehlenden Infrastruktur fremdvergeben werden mussten (bspw. Stützpunkt Garching bei München) und welche Mehrkosten dadurch zu erwarten waren, waren nicht dokumentiert.

Neben der Luftraumüberwachung vom Militärflugplatz Zeltweg – der "Main-Operation-Base" (MOB) – ist laut Einführungsplanung Eurofighter auch der Einsatz der Luftraumüberwachungsflugzeuge von anderen Militärflugplätzen – so genannte "Forward-Operating-Base" (FOB) – vorgesehen. Die hierfür erforderlichen mobilen Anlagen werden in der MOB gelagert, gewartet und erst im Einsatzfall zur jeweiligen FOB transportiert.



### Infrastruktur Militärflugplatz Zeltweg

- 20.2 Der RH empfahl, eine Kosten-Nutzen-Analyse hinsichtlich der Errichtung der zwei Wartungsboxen anzustellen und eine Entscheidung über deren Errichtung nach wirtschaftlichen Kriterien zu treffen. Dabei wären auch gegebenenfalls erforderliche Alternativen zur Unterbringung des "Forward-Operating-Base"-Anteils zu berücksichtigen.
- **20.3** Das BMLVS teilte mit, dass die Kosten-Nutzen-Analyse für die Wartungsboxen in Bearbeitung sei und sich die Empfehlung des RH in Verwirklichung befände.

### Fertigstellungstermine

**21.1** (1) Gesamtprojekt: Der Erlass des BMLVS vom Juli 2005 sah die Fertigstellung der Adaptierung und Erweiterung der Bau-Infrastruktur am Militärflugplatz Zeltweg für Dezember 2007 vor. Tatsächlich wurden die Bauarbeiten im Mai 2010, mit der Fertigstellung des Towers, abgeschlossen.

Neben den Verzögerungen im BMLVS bei der Erstellung und Genehmigung der Raum- und Funktionsprogramme (siehe TZ 18) hatte die Verschiebung der Fertigstellung folgende wesentliche Ursachen auf Seiten des BMLVS:

- Widerruf der Ausschreibung über die Planung des Towers wegen eines Verstoßes gegen das Bundesvergabegesetz 2002;
- Überarbeitung des Vorentwurfs für den Tower und das Pilotengebäude;
- Verschiebung des Baubeginns für die Luftfahrzeug-Durchfahrtshallen als Folge der Entschließung des Nationalrates vom Oktober 2006, den Beschaffungsvorgang vorerst zu unterbrechen, sowie
- administrative Verzögerungen.

(2) Detailprojekt Luftfahrzeug-Durchfahrtshallen: Wie der RH bereits in TZ 53 seines Berichts "Luftraumüberwachungsflugzeuge: Vergleich der Republik Österreich mit der Eurofighter Jagdflugzeug GmbH", Reihe Bund 2008/9, feststellte, war die Errichtung der Luftfahrzeug-Durchfahrtshallen sowie der dazugehörigen Rollwege auf die in den Kaufverträgen festgelegten Liefertermine der Flugzeuge abgestimmt.



### **Projektsteuerung**

Der gegenüber dem Erlass von Juli 2005 um rund eineinhalb Jahre verzögerte Baubeginn (Plan: Februar 2006; tatsächlich: August 2007) machte eine zeitgerechte Fertigstellung der Luftfahrzeug-Durchfahrtshallen unmöglich. Um die Eurofighter provisorisch unterbringen bzw. betreiben zu können, waren die Adaptierung einer bestehenden Halle und die Sanierung des zugehörigen Vorfeldes erforderlich.

Für diese zusätzlichen Baumaßnahmen und wegen der — infolge des verzögerten Baubeginns — verstärkt in den Wintermonaten erforderlich gewordenen Bautätigkeit sowie der zusätzlichen Preisgleitung entstanden Mehrkosten von rd. 2,35 Mill. EUR (siehe auch TZ 6).

- (3) Die baulichen Verzögerungen führten zu keinen technischen Einschränkungen der geplanten Übernahme der aktiven Luftraumüberwachung durch die Eurofighter, wohl aber zu betrieblichen und organisatorischen Mehrbelastungen, z.B. die oben genannte provisorische Garagierung der Eurofighter, dadurch zusätzliches Abstellen von Wachpersonal, vermehrte Überstunden etc.
- **21.2** Der RH merkte an, dass die Ursachen für die verspätete Fertigstellung der Adaptierung und Erweiterung der Bau–Infrastruktur am Militärflugplatz Zeltweg überwiegend in der Sphäre des BMLVS lagen.
- **21.3** Das BMLVS sah die Erkenntnisse der Erhebungen der internen Revision und der Untersuchungskommission durch die Feststellungen des RH bestätigt.

#### Örtliche Bauaufsicht

Verantwortungsumfang der Örtlichen Bauaufsicht

- **22.1** Das Heeres-Bau- und Vermessungsamt wies die Heeresbauverwaltung Süd zur Abwicklung der Baumaßnahmen der zur Einführung des Systems Eurofighter erforderlichen Infrastruktur an; insbesondere
  - in der Planungsphase mit
    - der Plausibilitätsprüfung der von den Planern erstellten Ausschreibungsunterlagen,
    - dem Versand und Empfang der Ausschreibungsunterlagen,
    - der Angebotseröffnung,
    - der Angebotsprüfung,





- in der Bauphase mit
  - der Ausfertigung der Auftragsschreiben,
  - der Örtlichen Bauaufsicht,
    - Qualitätskontrolle und -abnahme,
    - Aufmaß- und Rechnungskontrolle,
    - buchhalterische Erfassung (Anweisung) der Aufträge und Rechnungen,
  - der buchhalterischen Genehmigung/Freigabe der Aufträge und Rechnungen.

Das Heeres-Bau- und Vermessungsamt behielt sich die Vergabeentscheidungen sowie die Weiterleitung der freigegebenen Rechnungsbeträge an die Buchhaltungsagentur des Bundes vor.

- 22.2 Der RH kritisierte, dass die vom Heeres-Bau- und Vermessungsamt angeordnete Überlappung der Dienststellen- und Projektstrukturen das Vier-Augen-Prinzip unterlief, weil die Heeresbauverwaltung Süd gleichzeitig als anweisendes und genehmigendes Organ tätig war. Dies erschwerte die Einhaltung der haushaltsrechtlichen Bestimmungen bei der Bauabwicklung, weil u.a. die Koordinations- und Genehmigungsprozesse auf die angespannte Terminsituation nicht abgestimmt waren.
- 22.3 Das BMLVS sah die Erkenntnisse der Erhebungen der internen Revision und der Untersuchungskommission durch die Feststellungen des RH bestätigt. Das BMLVS verwies auf die mit 1. Juli 2010 erfolgte Reorganisation der Bauverwaltung. Dem Vier-Augen-Prinzip bei der Zuschlagserteilung und Abrechnung werde seither Rechnung getragen.

Plausibilitätsprüfung von Ausschreibungsunterlagen

23.1 Vor Versendung der Ausschreibungsunterlagen durch das Heeres-Bauund Vermessungsamt hatte die Heeresbauverwaltung Süd diese zu prüfen. Aufgrund der knappen Terminvorgaben, die das Heeres-Bau- und Vermessungsamt der Heeresbauverwaltung Süd einräumte, konnte dies nur unter Zeitdruck geschehen. Eine Prüfung durch weitere Personen/ Stellen war nicht vorgesehen.



#### **Projektsteuerung**

- 23.2 Der RH empfahl dem BMLVS, im Rahmen der Qualitätssicherungsmaßnahmen vor dem Versenden der Ausschreibungen die Ausschreibungstexte und die Mengenangaben in den Leistungsverzeichnissen selber auf Plausibilität zu prüfen. Weiters wäre von allen mit der Erstellung oder Prüfung der Ausschreibung technisch, rechtlich, kaufmännisch oder terminlich befassten Personen die Ausschreibungsreife auf einem gemeinsamen Formular (Laufzettel) zu bestätigen. In der Terminplanung wären für diesen Qualitätssicherungsschritt ausreichende Ressourcen vorzusehen.
- 23.3 Das BMLVS verwies auch in diesem Zusammenhang auf die nunmehr erlassenen Verfahrensanordnungen (siehe TZ 6). Den Empfehlungen des RH werde künftig Rechnung getragen.

Angebotseinholung und -prüfung

24.1 Die Heeresbauverwaltung Süd holte die Angebote nach einem formal durchgeplanten Schema und mit einem einheitlichen Formularwesen den gesetzlichen Vorgaben entsprechend ein. Sie prüfte die Angebote rechnerisch und führte teilweise eine vertiefte Angebotsprüfung durch. Bei Differenz von über 2 % zwischen dem Angebot des Billigstbieters und jenem des Zweitbieters verzichtete die Heeresbauverwaltung Süd auf eine vertiefte Angebotsprüfung des Zweit- bzw. Drittbieters (siehe dazu im Detail TZ 35).

Die interne Revision prüfte ihrerseits die Angebote und wies in ihren Stellungnahmen u.a. auf von ihr festgestellte spekulative Preisansätze hin.

**24.2** Der RH bewertete die formale Abwicklung des gesamten Vergabeverfahrens als professionell, womit die Rechtssicherheit des Vergabeverfahrens erhöht wurde.

Der RH kritisierte, dass die Örtliche Bauaufsicht nicht regelmäßig eine vertiefte Angebotsprüfung durchführte. In vielen Fällen werden erst durch die vertiefte Angebotsprüfung Auffälligkeiten innerhalb der Angebote und der Angebotsstruktur erkennbar.

Der RH empfahl dem BMLVS eine routinemäßige vertiefte Angebotsprüfung und –analyse unter Einbeziehung der unterlegenen Mitbewerber. Die dabei erkannten Auffälligkeiten innerhalb der Angebote und der Angebotsstruktur sollten vom Projektleiter der Örtlichen Bauaufsicht mitgeteilt werden – mit dem Ziel, bei der Auftragsabwicklung bzw. bei Leistungsänderungen auch kostensteuernd wirken zu können.



## Infrastruktur Militärflugplatz Zeltweg

**24.3** Das BMLVS verwies abermals auf die nunmehr erlassenen Verfahrensanordnungen (siehe TZ 6). Der Empfehlung des RH werde künftig Rechnung getragen.

Aufmaß- und Rechnungskontrolle

- 25.1 (1) Die Örtliche Bauaufsicht führte die Aufmaß- und Rechnungskontrolle im Fall der Baumeisterarbeiten Luftfahrzeug-Durchfahrtshallen händisch durch, da die elektronische Datenübergabe vom Auftragnehmer unterlassen wurde; im Fall der Baumeisterarbeiten Tower führte sie die Aufmaß- und Rechnungskontrolle auf einem vom Auftragnehmer zur Verfügung gestellten Rechner mit auftragnehmereigener Abrechnungssoftware durch. Routinemäßige Kontrollschritte wie bspw. ein Soll-Ist-Vergleich zwischen den ausgeschriebenen und den ausgeführten Mengen waren durch die händische Datenerfassung erschwert.
  - (2) Der Auftragnehmer und die Örtliche Bauaufsicht verwendeten für die Aufmaße und Abrechnungen von zusätzlich erforderlichen Bauteilen u.a. die im Leistungsverzeichnis enthaltenen Positionen. Diese ordneten sie jedoch neuen, nicht im Leistungsverzeichnis vorgesehenen Obergruppen zu, ohne diese als Zusatzleistungen auszuweisen.
- 25.2 (1) Der RH kritisierte, dass die Örtliche Bauaufsicht im einen Fall die elektronische Datenübergabe nicht eingefordert hatte und dadurch zur händischen Kontrolle gezwungen war. Er bemängelte weiters, dass die Örtliche Bauaufsicht im anderen Fall die Kontrolle auf einem vom Auftragnehmer zur Verfügung gestellten Rechner mit auftragnehmereigener Abrechnungssoftware durchführte und sich dadurch ihrer Unabhängigkeit begab.

Im Sinne einer durchgängig unabhängigen Aufmaß- und Rechnungskontrolle empfahl der RH dem BMLVS, ausschließlich eine eigene, den branchenüblichen Standards entsprechende Abrechnungssoftware zu verwenden und die problemlose Datenübergabe bereits im Zuge der Ausschreibung einzufordern. Kontrollschritte sollten auch routinemäßig durchgeführt werden, um gravierenden Mengenentwicklungen rechtzeitig gegensteuern zu können.

(2) Der RH sah — durch Abrechnung von zusätzlichen Bauteilen mit bestehenden Positionen in neu eingeführten Obergruppen des Leistungsverzeichnissen, ohne diese als zusätzliche Leistungen auszuweisen — das Projektcontrolling im Hinblick auf die Abrechnungsentwicklung der ursprünglich ausgeschriebenen Leistungen erschwert.



#### **Projektsteuerung**

Er empfahl dem BMLVS, neue und zusätzliche Bauteile gesamthaft und vom ursprünglichen Auftrag unterscheidbar abzurechnen.

**25.3** Das BMLVS verwies neuerlich auf die nunmehr erlassenen Verfahrensanordnungen (siehe TZ 6). Den Empfehlungen des RH werde künftig Rechnung getragen.

#### Begleitende Kontrolle

26.1 Der Leiter der Teilprojektgruppe Bau/Infra beabsichtigte, die Begleitende Kontrolle der Termin- und Budgetgebarung an ein Zivilingenieurbüro zu vergeben. Nach Einspruch der internen Revision gegen die externe Vergabe – die externe Vergabe sei nicht nachvollziehbar angesichts der vorhandenen Ressourcen im Bundesministerium – betraute er zwei Mitarbeiter des BMLVS mit dieser Aufgabe.

Nach der Vorlage von zwei Kontrollberichten (davon einer im Entwurfsstadium) wurde die Begleitende Kontrolle nach wenigen Monaten wieder eingestellt. Die Begleitende Kontrolle vertrat die Ansicht, dass sie die ihr übertragene Aufgabe nicht wahrnehmen konnte,

- weil sie zu spät eingeschaltet wurde,
- ein Steuern aufgrund der bereits gefallenen Entscheidungen nicht mehr möglich gewesen war und
- ihr nicht alle erforderlichen Unterlagen zugänglich waren.

Sie hätte ihre Aufgabe daher eingeschränkt wahrgenommen und sich auf eine Darstellung der Prozesse beschränkt.

- **26.2** Der RH konnte den von der Begleitenden Kontrolle vorgetragenen Argumenten nicht zustimmen: Eine Begleitende Kontrolle kann grundsätzlich in jedem Projektstadium (Bedarfsermittlung, Planung, Ausschreibung, Vergabe, Bauabwicklung, Abrechnung) einsetzen.
- **26.3** Das BMLVS verwies auf die nunmehr erlassenen Verfahrensanordnungen (siehe TZ 6).

## Projektsteuerung durch Generalplaner

27.1 (1) Das Heeres-Bau- und Vermessungsamt und die Heeresbauverwaltung Süd beauftragten die 4 Generalplaner auch mit der Projektsteuerung. Grundlage der Beauftragung war die Honorarordnung der Bundeskammer der Architekten und Ingenieurkonsulenten. Die Honorarordnung teilte die Leistungen der Projektsteuerung in fünf Phasen – Projektvor-





bereitung, Planung, Ausführungsvorbereitung, Ausführung und Projektabschluss.

Das Leistungsbild beinhaltete u.a.:

- Mitwirken beim Durchsetzen von Vertragspflichten gegenüber den Projektbeteiligten (auch den Planern),
- Überprüfen der Planungsergebnisse und der Planungsänderungen auf Konformität mit den vorgegebenen Projektzielen,
- Überprüfen der Kostenschätzungen und -berechnungen der Objektund Fachplaner sowie Veranlassen erforderlicher Anpassungsmaßnahmen,
- Kostensteuerung zur Einhaltung der Kostenziele,
- Planung von Mittelbedarf und Mittelabfluss,
- Prüfen und Freigeben der Rechnungen zur Zahlung sowie
- Fortschreiben der Ausgabenrechnung für den Mittelabfluss (= Zahlungsplan).

In den Generalplanerverträgen waren explizit nur die Leistungsbilder für die Phasen Planung und Ausführung beschrieben. Aus den Verträgen ging nicht eindeutig hervor, ob auch die anderen Leistungsbilder der Honorarordnung (Projektvorbereitung, Ausführungsvorbereitung und Projektabschluss) zu erbringen waren.

(2) Die Honorarordnung sah für die Vergütung des gesamten Leistungsbildes in allen fünf Projektphasen unter Annahme der Honorarklasse III (mittlerer Schwierigkeitsgrad der Projektsteuerungsanforderungen) und der den Generalplanerverträgen zugrunde liegenden Schätzkosten einen Anteil von 3,18 % bis 4,14 % der Errichtungskosten als Honorar vor.

Die beauftragten Generalplaner boten die Leistungen der Projektsteuerung um 0,21 % bis 4,07 % (diese vom Generalplaner IV) der Errichtungskosten an. Aus den Unterlagen zur Anpassung des Generalplanervertrages "Tower" ging hervor, dass der Generalplaner IV bei seiner Kalkulation vom gesamten Leistungsbild aller fünf Projektphasen ausging.

R H

#### **Projektsteuerung**

Die Generalplaner konnten allerdings gar nicht sämtliche Leistungen erbringen, weil sie erst nach der Phase I (Projektvorbereitung) beauftragt wurden und weil sich das Heeres-Bau- und Vermessungsamt und die Heeresbauverwaltung Süd einige Voraussetzungen für die Projektsteuerung (u.a. Kenntnis über alle Nachträge der ausführenden Unternehmen, direkten Kontakt zu den ausführenden Unternehmen und deren Koordinierung vor Ort) und Teilleistungen der Projektsteuerung (u.a. Freigabe der Rechnungen zur Zahlung) vorbehielten.

27.2 Der RH kritisierte, dass das Heeres-Bau- und Vermessungsamt und die Heeresbauverwaltung Süd die 4 Generalplaner auch mit Aufgaben der Projektsteuerung beauftragten. Da zu den Aufgaben der Projektsteuerung die Kontrolle der Planer zählt, können Planung und Projektsteuerung wegen des funktionalen Interessenkonflikts und des Fehlens des Vier-Augen-Prinzips nicht vom gleichen Auftragnehmer wahrgenommen werden.

Weiters kritisierte der RH, dass das Heeres-Bau- und Vermessungsamt und die Heeresbauverwaltung Süd in den von ihnen abgeschlossenen Generalplanerverträgen eine klare Festlegung hinsichtlich des zu erbringenden Leistungsumfangs der Projektsteuerung und eine Abgrenzung zu den vom Auftraggeber wahrzunehmenden Kompetenzen unterließen. Aus der Höhe der Honorarangebote schloss der RH, dass die Generalplaner von einem unterschiedlichen Leistungsumfang ausgingen.

Beim Generalplanervertrag Tower (Generalplaner IV), bei dem der Auftragnehmer seiner Kalkulation das gesamte Leistungsbild der Honorarordnung zugrunde legte, empfahl der RH dem BMLVS, nicht erbrachte Teilleistungen der Projektsteuerung bei der Abrechnung nicht zu vergüten. Zukünftig wären die zu erbringenden Leistungen in den Generalplanerverträgen eindeutig zu beschreiben.

27.3 Das BMLVS sagte dies zu.

### Vergabeverfahren

Verfahrensbestimmungen 28 Für die Vergaben von Bauvorhaben und Dienstleistungen innerhalb des Eurofighter Sicherheitsbereichs (Sicherheitsstufe A) galten die Verfahrensbestimmungen der ÖNORM A 2050 in der Fassung des Jahres 1957. Vorhaben erhöhter militärischer Sicherheit waren von der Anwendung des Bundesvergabegesetzes 2002 (BVergG 2002) ausgenommen.





Für die Vergaben von Bauvorhaben und Dienstleistungen außerhalb des Eurofighter Sicherheitsbereichs (Sicherheitsstufe A) galten die Verfahrensbestimmungen des BVergG 2002.

Vergabe der Generalplanerleistungen

- **29.1** Das BMLVS teilte das Gesamtprojekt in sechs Planungs– bzw. Bauabschnitte:
  - Neubau eines Simulationsgebäudes,
  - Erweiterung und Sanierung von Rollwegen, Start- und Landepisten, Abstellflächen und Aufschließung von Hochbauten (Außenanlagen),
  - Neubau eines Wach- und Sicherheitsgebäudes,
  - Zu- und Umbau der Gebäude für die Materialerhaltung samt Wartungsboxen, Neubau des Pilotengebäudes und Neubau der Luftfahrzeug-Durchfahrtshallen,
  - Neubau eines militärischen Flugverkehrkontrollturmes (Tower) und der Gebäude für die Flugbetriebsdienste sowie
  - Anpassung des bestehenden Lärmschutzhauses an das Waffensystem Eurofighter.

Für die Bau-Infrastrukturmaßnahmen beauftragten das Heeres-Bauund Vermessungsamt und die Heeresbauverwaltung Süd vier Zivilingenieurbüros mit den Generalplanerleistungen: Generalplaner I für
Ausbildungs- und Simulationszentrum und Sicherheits-, Leitzentrale
(freihändige Vergabe); Generalplaner II für Pilotengebäude, Energiezentrale, Fliegerwerft und Luftfahrzeug-Durchfahrtshallen (beschränktes
Vergabeverfahren); Generalplaner III für Außenanlagen; Generalplaner IV für Tower und Hallen für Flugbetriebsdienste (beide Vergabeverfahren als nicht offene Verfahren nach vorheriger Bekanntmachung). Siehe dazu Projektorganisation in Abbildung 1. Ein weiteres
Zivilingenieurbüro überprüfte als "Airfielddesigner" den Masterplan
in funktionaler und technischer Hinsicht sowie die Leistungsbilder der
Generalplaner, nahm den Bestand auf und erarbeitete mögliche Ausführungsvarianten.

In zwei Verfahren (Luftfahrzeug-Durchfahrtshallen – Generalplaner II, und Tower – Generalplaner IV) hatten die Bieter dem Honorarangebot einen Planungsvorentwurf anzuschließen. Als Zuschlagskriterien waren neben dem Preis auch die Funktionalität und die Gestaltung des Entwurfs und in einem Fall zusätzlich die Höhe der zum Entwurf



#### Vergabeverfahren

zu schätzenden Herstellkosten festgelegt. Das BMLVS reihte die in den Ausschreibungsunterlagen definierten Zuschlagskriterien nach einem Rangordnungssystem, das systemimmanent Ungenauigkeiten aufwies:

So könnte sich ein Bieter mit einem überragenden Entwurf wegen eines geringfügig höheren Preises gegenüber den Mitbewerbern nicht durchsetzen, oder umgekehrt könnte ein Bieter mit einem nur geringfügigen Vorsprung gegenüber den Mitbewerbern bei der Funktionalität und der Gestaltung des Entwurfs trotz eines erheblich höheren Preises zum Bestbieter werden.

Für den Tower beauftragte das Heeres-Bau- und Vermessungsamt den Generalplaner IV zusätzlich mit einer Variantenstudie, um das im Zuge der Ausschreibung vorgelegte und bewertete Grundrisskonzept nach den Vorstellungen des BMLVS zu optimieren.

**29.2** Der RH sah im angewandten Vergabeverfahren, und insbesondere in der Reihung der Angebote nach Rängen, mögliche systemimmanente Ungenauigkeiten.

Der RH empfahl daher dem BMLVS, das Bewertungsschema mit Zuschlagskriterien nach einem Rangordnungssystem zu überarbeiten, um diese theoretisch möglichen Fälle auszuschließen.

Weiters empfahl er dem BMLVS, in Hinkunft bei Planerausschreibungen sämtliche Gestaltungs- und Ausführungsvorstellungen des Auftraggebers in den Ausschreibungsbedingungen offenzulegen und bei der Bewertung der Angebote zu berücksichtigen.

**29.3** Das BMLVS teilte mit, es habe nunmehr ein Verfahren auf Basis einer Kosten-Nutzwert-Analyse entwickelt, das erstmals im Jahr 2008 zur Anwendung gelangt sei.

Vergabe der Baumeisterarbeiten Luftfahrzeug-Durchfahrtshallen Gestaltung der Ausschreibung

30 (1) In der Ausschreibung zur Vergabe der Baumeisterarbeiten Luftfahrzeug-Durchfahrtshallen enthielt das Leistungsverzeichnis 879 Positionen. Der Vergleich mit der Schlussrechnung zeigte, dass 67 % der Positionen abgerechnet wurden. Die in dem Angebot des späteren Auftragnehmers durch die nicht zur Ausführung gelangten Positionen enthaltene Kostenreserve betrug rd. 2,04 Mill. EUR (ohne USt) oder rd. 9 % der Angebotssumme.





- (2) Die aufgetretenen Mengenmehrungen in Höhe von 1,9 Mill. EUR in der Abrechnung gegenüber dem Leistungsverzeichnis beruhten auf zahlreichen von der Auftraggeberseite veranlassten Ausführungsänderungen und Bauzeitverlängerungen sowie auf Fehleinschätzungen des Planers.
- 31.1 (1) Für einen Teil der Baustellengemeinkosten sah das Leistungsverzeichnis so genannte Eventualpositionen vor. Für diese hatten die Bieter nur Einheitspreise anzubieten, die Positionspreise flossen nicht in die Ermittlung des Gesamtangebotspreises ein und unterlagen damit nicht dem Wettbewerb. Der Auftragnehmer bot die Eventualposition "Vorhaltekosten Stillliegezeit" mit einem höheren Einheitspreis an als die dem Wettbewerb unterworfene höherwertige Position "Vorhaltekosten während des Baubetriebes".
  - (2) Die Ausschreibungsbedingungen untersagten Alternativangebote der Bieter, um die Vergleichbarkeit der Angebote zu verbessern.

Im Zuge der Bauabwicklung genehmigte die Heeresbauverwaltung Süd im September 2007 das Änderungsersuchen des Auftragnehmers, die Hallenwände – anstatt in der ausgeschriebenen Ausführung als "Halbfertigteilwände" –alternativ in herkömmlich geschaltem Ortbeton auszuführen.

- 31.2 (1) Der RH sah in den nicht dem Wettbewerb unterworfenen Eventualpositionen eine Einladung zur Spekulation, die zu unlogischen Preisbildungen führte und ein kostenbewusstes Gegensteuern im Zusammenhang mit der eingetretenen Bauzeitverlängerung verunmöglichte.
  Er empfahl dem BMLVS, künftig alle ausgeschriebenen Leistungen in
  den Wettbewerb der Bieter einzubeziehen.
  - (2) Der RH wertete das Nichtzulassen von Alternativangeboten während der Angebotsphase in Zusammenschau mit dem späteren Zulassen einer Ausführungsalternative als einen Verstoß gegen das vergaberechtliche Gebot der Gleichbehandlung der Bieter.

Er wies darauf hin, dass es dem Auftraggeber im Vergabeverfahren freisteht, sich mögliche Ausführungsvarianten (unter Berücksichtigung allfälliger Vor- und Nachteile) beschreiben und anbieten zu lassen, was unter Wettbewerbsbedingungen möglicherweise zu günstigeren Baukosten führt.

#### Vergabeverfahren

Der RH empfahl dem BMLVS, die Frage, ob alternative Ausführungen zugelassen werden oder nicht, im Sinne der Gleichbehandlung der Bieter konsistent sowohl während der Vergabe als auch während der Bauabwicklung zu beantworten.

31.3 Das BMLVS sagte die Umsetzung der Empfehlungen des RH zu.

Konzeption der ausgeschriebenen Leistungsinhalte

**32.1** In der Ausschreibung zur Vergabe der Baumeisterarbeiten Luftfahrzeug-Durchfahrtshallen enthielt das Leistungsverzeichnis für den Aushub der Pumpensümpfe mit Pölzung und Wegschaffen des Materials drei Positionen (für die Tiefenstufen 0 bis 1,25 m, 0 bis 3,00 m und 0 bis 7,00 m).

Der Auftragnehmer hatte diese Positionen mit zunehmenden Tiefen – entgegen dem Gebot, höherwertige Leistung auch höherpreisig anzubieten – zu niedrigeren Preisen angeboten.

Tabelle 6: Mengenentwicklung der Aushubposition inklusive Pölzung							
Position/Tiefenstufe	Einheitspreis des Auftragnehmers	Ausschreibungs- menge	Abrechnungs- menge				
	in EUR/m³	in m <sup>3</sup>					
04 04.0101D/0-1,25 m	17,44	1.715	6.580,55				
04 04.0101E/0-3,00 m	16,00	9.550	3.520,34				
04 04.0101M/0-7,00 m	7,58	6.700	2.444,69				
Summe		17.965	12.545,58				

Quelle: RH

Die Abrechnungsmenge vervielfachte sich in der teuersten Position und verringerte sich in den beiden billigeren Positionen auf einen Bruchteil. Die Örtliche Bauaufsicht begründete die Verschiebungen innerhalb der Tiefenstufen und die Verminderung des gepölzten Aushubes um rd. 5.420 m³ mit dem – im Leistungsverzeichnis nicht enthaltenen – großflächigen Abschieben einer 1,5 m dicken Bodenschicht vor Beginn des gepölzten Aushubes.

**32.2** Der RH beanstandete, dass das von der Örtlichen Bauaufsicht beabsichtigte, großflächige Abschieben einer 1,5 m dicken Bodenschicht bei der Mengenermittlung für das Leistungsverzeichnis unberücksichtigt geblieben war. Er wies darauf hin, dass durch eine präzise Leis-





tungs- und Mengenbeschreibung im Leistungsverzeichnis das Spekulationspotenzial der Angebote reduziert wird.

Der RH empfahl dem BMLVS, bei Angeboten auch die Einhaltung der Höherwertigkeitsklausel zu prüfen und bei Missachtung derselben dieses mit den Bietern aufzuklären.

Weiters empfahl er dem BMLVS, künftig die Ausführungskonzepte bei der Erstellung der Ausschreibungsunterlagen zu berücksichtigen und deren Umsetzung aktiv zu verfolgen.

- **32.3** Das BMLVS verwies auch in diesem Zusammenhang auf die erlassenen Verfahrensanordnungen (siehe TZ 6). Den Empfehlungen des RH werde künftig Rechnung getragen.
- **33.1** Das Leistungsverzeichnis enthielt für die Ausführung von 2.000 m Kabelschutzrohren aus geschlitzten Rohren zum Schutz freigelegter Erdkabel eine Aufzahlungs-Position, die nicht zur Abrechnung kam, weil diese wegen der vom BMLVS im Zuge der Bauarbeiten beschlossenen Errichtung einer verrohrten Ersatztrasse nicht mehr erforderlich war.
  - Der Auftragnehmer hatte diese Aufzahlungsposition mit einem Einheitspreis von 1,44 EUR/m sehr niedrig angeboten, die nächstgereihten Bieter mit 23,61 EUR/m bzw. mit 17,01 EUR/m. Der dadurch bewirkte Angebotsvorteil betrug rd. 44.000 EUR. Dieser entsprach einem Anteil von rd. 7 % des gesamten Angebotsvorsprungs des Auftragnehmers.
- **33.2** Der RH kritisierte die mangelnde Ausführungsreife der zur Ausschreibung gelangten Planung, die letztlich Spekulationspotenzial in der Ausschreibung eröffnete.
  - Der RH empfahl dem BMLVS, im Interesse einer Verbesserung der Angebotsqualität und Verminderung des Spekulationspotenzials künftigen Ausschreibungen eine möglichst abgeschlossene Planung des Auftraggebers zugrunde zu legen und der Ermittlung und Überprüfung der ausgeschriebenen Mengen ein erhöhtes Augenmerk zu schenken.
- **33.3** Das BMLVS verwies erneut auf die erlassenen Verfahrensanordnungen (siehe TZ 6). Der Empfehlung des RH werde künftig Rechnung getragen.

### Vergabeverfahren

34.1 Dem Generalplaner II war aufgrund seiner Vorerfahrungen am Militärflugplatz Zeltweg keine Kontamination des Aushubmaterials bekannt.
Trotzdem sah er im Leistungsverzeichnis – neben der Position für das
Wegschaffen des Aushubs auf eine Bodenaushubdeponie – auch für
rd. 10 % bzw. 5 % der Gesamtmenge des Aushubs zwei Aufzahlungspositionen für kontaminiertes Material vor. Die hohen Mengen kontaminierten Materials von 10.000 m³ bzw. 5.000 m³ sollten laut Generalplaner "den Bietern keine Möglichkeit zur Spekulation geben" und
Mehrkosten verhindern. Beide Aufzahlungspositionen kamen nicht
zur Abrechnung, weil nur Aushubmaterial, das für eine Lagerung auf
einer Bodenaushubdeponie geeignet war, anfiel.9

Tabelle 7: Angebote Baurestmassen- bzw. Reststoffdeponie							
		Auftrag- nehmer	Zweit- bieter	Dritt- bieter	Auftrag- nehmer	Zweit- bieter	Dritt- bieter
Positions-Stichwort	Menge	Einheitspreis Positionspreis					is
	in m <sup>3</sup>	in EUR/m³			in EUR		
Aufzahlung für Baurestmassen- deponie	10.000	0,04	10,59	18,05	400	105.900	180.500
Aufzahlung für Reststoffdeponie	5.000	3,89	19,01	94,87	19.450	95.050	474.350

Quelle: RH

34.2 Der RH kritisierte, dass der Generalplaner II seinen Erfahrungen widersprechende unrealistische Mengen ausgeschrieben hatte, weil diese zur Eindämmung spekulativer Preisansätze ungeeignet waren und den gegenteiligen Effekt auslösten. Der spätere Auftragnehmer hatte aus seinen früheren Aufträgen am Militärflugplatz Zeltweg ebenfalls Kenntnis von der Bodenbeschaffenheit und nahm die unrealistisch hohen Mengen der Ausschreibung als Gelegenheit wahr, sich über seine beiden spekulativ niedrigen Einheitspreise rund ein Drittel bzw. 0,18 Mill. EUR seines Angebotsvorsprungs zu verschaffen. Der RH vermisste das Aufzeigen dieser spekulativen Preisbildung im Zuge der Angebotsprüfungen durch die Heeresbauverwaltung Süd bzw. das BMLVS.

Die auf Basis des Abfallwirtschaftgesetzes (BGBl. I Nr. 102/2002) erlassene Deponieverordnung (BGBl. II Nr. 39/2008) kennt neben der "Bodenaushubdeponie" für die Lagerung von gewachsenen Böden u.a. Deponien für nicht gefährliche Abfälle (d.h. für Abfälle, die zwar kontaminiert sind, aber in einem so geringen Ausmaß, dass sie als "nicht gefährlich" gelten), unterteilt in drei Kategorien je nach dem Grad der Kontaminierung in aufsteigender Reihenfolge: a) "Baurestmassendeponie", b) "Reststoffdeponie" und c) "Massenabfalldeponie".



### Infrastruktur Militärflugplatz Zeltweg

Der RH empfahl dem BMLVS, künftig der Ermittlung und Überprüfung der ausgeschriebenen Mengen ein erhöhtes Augenmerk zu schenken.

**34.3** Das BMLVS verwies auch hier auf die erlassenen Verfahrensanordnungen (siehe TZ 6). Der Empfehlung des RH werde künftig Rechnung getragen.

Angebotsprüfung und Vergabe

**35.1** (1) Nach der Angebotsprüfung der Baumeisterarbeiten Luftfahrzeug-Durchfahrtshallen erhielt das Angebot einer Bietergemeinschaft als Billigstbieter den Zuschlag.

Tabelle 8: Bietervergle	Bietervergleich Baumeisterarbeiten Luftfahrzeug–Durchfahrtshallen						
	Angebotssummen (ohne USt)	Angebotsdifferenz zum Auftragnehmer					
	in E	UR	in %				
Auftragnehmer (= Arbeitsgemeinschaft)	22.848.386,66	-	-				
Zweitbieter	23.452.142,28	+ 603.755,62	+ 2,64				
Drittbieter	24.667.282,16	+ 1.818.895,50	+ 7,96				

Quelle: RH

Die Heeresbauverwaltung Süd ersuchte den Generalplaner II, im Zuge der Prüfung der Angebote der ersten drei Bieter die Obergruppe 04 "Tiefbauarbeiten und Bewegungsflächen" fachtechnisch zu überprüfen. Der spätere Auftragnehmer erklärte auf Anfrage der Heeresbauverwaltung Süd, die u.a. auf der Auflistung des Generalplaners über die aufklärungsbedürftigen Themen der Angebote beruhte, gegenüber der Heeresbauverwaltung Süd schriftlich, dass er die Kalkulation der angefragten Einheitspreise – die deutlich unter dem erwarteten Preisniveau lagen (z.B. kann der angebotene Preis einer Polierstunde mit 15,55 EUR nicht kostendeckend sein) – überprüft und für richtig befunden habe, daher kein Kalkulationsirrtum vorliege und er zu den angegebenen Einheitspreisen stehe.

Der Prüfbericht des Generalplaners schloss als Ergebnis mit einem Vergabevorschlag an den erstgereihten Bieter.



#### Vergabeverfahren

Der Generalplaner erklärte weiters, dass beim erstgereihten Bieter kein begründeter Zweifel an der Angemessenheit dieser Preise bestünde; er begründete dies vor allem mit der Bestätigung des Bieters im Zuge der verlangten Aufklärung der Heeresbauverwaltung Süd. Er bestätigte auch, dass die Einheitspreise für höherwertige Leistungen grundsätzlich höher angeboten wurden als für geringerwertige Leistungen.

Der Generalplaner bejahte auch die Preisangemessenheit des Gesamtangebotspreises, obwohl dieser rd. 11 % über seinem Prognosewert lag. Er begründete dies mit der Komplexität des ausgeschriebenen Bauvorhabens.

(2) Die Heeresbauverwaltung Süd prüfte zunächst die Angebote der drei erstgereihten Bieter aus bauwirtschaftlicher Sicht. Da der Angebotsvorsprung des Billigstbieters über 2 % war, prüfte sie nur mehr das Angebot des erstgereihten Bieters fachtechnisch und stellte dabei keine unbehebbaren Mängel des Angebots fest.

Die Heeresbauverwaltung Süd vermerkte in der Niederschrift über die Prüfung der Angebote keine vertiefte Angebotsprüfung. Die vom Generalplaner übermittelten Anmerkungen zu der von ihm vorgenommenen vertieften Angebotsprüfung fehlten in der Niederschrift.

- (3) Die interne Revision wies in ihrer Einsichtsbemerkung zum Vergabeakt u.a. auf Positionen mit hohem Spekulationspotenzial hin und gab Empfehlungen für die Vorgangsweise bei der Anwendung dieser Positionen im Zuge der Bauabwicklung ab.
- **35.2** Der RH bemängelte, dass eine vertiefte Angebotsprüfung nur partiell erfolgte.

Der RH widerlegte die Feststellung des Generalplaners, dass die Einheitspreise für höherwertige Leistungen grundsätzlich höher angeboten worden wären als für geringerwertige Leistungen, mit den bereits in TZ 31 und 32 dargestellten Positionen: Die Eventualposition "Vorhaltekosten Stillliegezeit" war mit einem höheren Einheitspreis angeboten worden als die dem Wettbewerb unterworfene höherwertige Position "Vorhaltekosten während des Baubetriebes"; beim Aushub der Pumpensümpfe waren mit zunehmenden Tiefen niedrigere Preise angeboten worden.

Der RH empfahl dem BMLVS, standardmäßig eine vertiefte Angebotsprüfung durchzuführen, um spekulative Ansätze in Einzelpositionen zu erkennen.



## Infrastruktur Militärflugplatz Zeltweg

**35.3** Das BMLVS verwies abermals auf die erlassenen Verfahrensanordnungen (siehe TZ 6). Der Empfehlung des RH werde künftig Rechnung getragen.

Vergabe der Baumeisterarbeiten Tower und Hallen für Flugbetriebsdienste Gestaltung der Ausschreibung

- 36.1 (1) Der Vergleich der im Leistungsverzeichnis enthaltenen 441 Positionen mit jenen in der 12. Teilrechnung zeigte, dass 61 % der Positionen abgerechnet wurden. Die im Angebot des späteren Auftragnehmers durch die nicht zur Ausführung gelangten Positionen enthaltene Kostenreserve betrug rd. 0,32 Mill. EUR (ohne USt) oder rd. 12 % der Angebotssumme.
  - (2) Die aufgetretenen Mengenmehrungen in Höhe von 0,9 Mill. EUR in der Abrechnung gegenüber dem Leistungsverzeichnis beruhten auf zahlreichen, von der Auftraggeberseite veranlassten Ausführungsänderungen, wie bspw. Verlegung des "Hang-fire" Platzes oder Verlängerung der Bauzeit, und auf Fehleinschätzungen des Generalplaners IV. So ließ dieser bspw. beim zehnstöckigen Tower bei der Massenermittlung zwei Geschoße unberücksichtigt; und im Leistungsverzeichnis war für Fundamentplatten keine Bewehrungen mit Baustahlmatten vorgesehen gewesen.

Wegen der Ausschreibungsfehler des Generalplaners IV verhandelte das Heeres-Bau- und Vermessungsamt zur Zeit der Gebarungsüberprüfung mit dem Generalplaner um eine Reduktion des Planerhonorars.

36.2 Der RH empfahl dem BMLVS, vor dem Versenden der Ausschreibung die Ausschreibungstexte und Mengen des Leistungsverzeichnisses auf Plausibilität zu prüfen und sich die Ausschreibungsreife von allen bis dahin mit der Erstellung oder Prüfung der Ausschreibung technisch, rechtlich, kaufmännisch oder terminlich befassten Personen auf einem gemeinsamen Formular (Laufzettel) bestätigen zu lassen.

Die Forderung nach Kostenminderung bei mangelhafter Leistungserbringung ist nach Auffassung des RH konsequent zu verfolgen. Er empfahl dem BMLVS, in Hinkunft zur leichteren Durchsetzung der Forderungen Standards für eine chronologische und lückenlose Dokumentation der durch die Projektleitung veranlassten Projektänderungen und beanstandeten Mängel einzuführen.

**36.3** Das BMLVS sagte die Umsetzung der Empfehlungen des RH zu.

## Vergabeverfahren

### Angebotsprüfung und Vergabe

**37.1** Die Angebotsprüfung der Ende 2007 EU-weit im offenen Verfahren ausgeschriebenen Baumeisterarbeiten für den Tower und die Hallen der Flugbetriebsdienste ergab, dass das Angebot des Bieters mit dem niedrigsten Preis aus fachtechnischen Gründen auszuscheiden war.

Tabelle 9: Bietervergleich Baun	Bietervergleich Baumeisterarbeiten Tower und Hallen für Flugbetriebsdienste						
	Angebotssummen (ohne USt)	Angebotsdifferenz zum Auftragnehmer					
	in E	UR	in %				
Auftragnehmer (Zweitbieter)	2.744.096,55	-	-				
Billigstbieter (ausgeschieden)	2.585.615,27	- 158.481,28	- 5,88				
Drittbieter	2.815.875,91	+ 71.779,36	+ 2,62				
Viertbieter	2.945.423,50	+ 201.326,95	+ 7,34				

Quelle: RH

Die interne Revision des BMLVS wies in ihrer Stellungnahme zum Vergabevorschlag an den zweitgereihten Bieter die Heeresbauverwaltung Süd darauf hin, dass die Einheitspreise des Zweitbieters je Monat Bauzeit für die zeitabhängigen Baustellengemeinkosten im Vergleich zu jenen der Mitbewerber sehr hoch wären. Da die Bauzeiten für den Rohbau und den Ausbau insgesamt mit neun Monaten kurz bemessen waren, empfahl die interne Revision, Bauzeitverlängerungen zu vermeiden, um das Risiko einer möglichen Bieterumreihung einzuschränken.





Tabelle 10: Tower: Angebote Einheitspreise Baubetrieb							
Leistung	Menge	Auftragnehmer	Billigstbieter	Drittbieter	Viertbieter		
	ausgeschieden ungeprüft				prüft		
Einrichten der Baustelle	1,00 <sup>1</sup>	71.033,35	145.500,00	65.166,35	66.512,40		
Räumen der Baustelle	1,001	5.129,46	4.850,00	12.780,49	33.429,28		
Vorhaltekosten eigene Baubetrieb Rohbau	6,50 <sup>2</sup>	31.998,83	485,00	22.174,86	39.278,31		
Vorhaltekosten eigene Baubetrieb Ausbau	2,50 <sup>2</sup>	20.310,20	485,00	22.174,86	18.133,78		

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Pauschale

Quelle: RH

37.2 Obwohl der Einheitspreisvergleich mit dem ausgeschiedenen Angebot eine Verzerrung des Wettbewerbsbilds bedeutete (die Einheitspreise der Vorhaltekosten des Auftragnehmers lagen zwischen den nächstgereihten gültigen Angeboten der Mitbewerber), war der Hinweis der internen Revision des BMLVS auf eine mögliche Verschiebung der Bieterränge bei einer wesentlichen Überschreitung der Bauzeit angebracht, weil die Leistungsgruppe Baustellengemeinkosten mit wenigen variablen Positionen in Summe rd. 16 % des Angebots ausmachte.

Anhand eines fiktiven Bietervergleichs der in der 12. Teilrechnung abgerechneten Mengen des Leistungsverzeichnisses zeigte der RH, dass sowohl der drittgereihte als auch der viertgereihte Bieter – ohne Berücksichtigung der Zusatzaufträge – billiger abgerechnet hätten als der Auftragnehmer.

Tabelle 11: Fiktiver Bietervergleich mit Abrechnungsmengen							
	Abrechnungssummen <sup>1</sup> 12. Teilrechnung	Abrechnungsdifferenz zum Auftragnehme					
	in E	in %					
Auftragnehmer (Zweitbieter)	3.634.499,33	-	-				
Billigstbieter (ausgeschieden)	2.628.241,03	- 1.006.258,30	- 27,69				
Drittbieter	3.343.068,76	- 291.430,57	- 8,02				
Viertbieter	3.550.933,76	- 83.565,57	- 2,30				

 $<sup>^{\</sup>rm 1}$   $\,$  Abrechnungssummen ohne USt und ohne Berücksichtigung der Zusatzleistungen Quelle: RH

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Monate



#### Bauabwicklung

Baumeisterarbeiten Luftfahrzeug-Durchfahrtshallen Dokumentation der Bauabwicklung

- 38.1 (1) Die vereinbarten Allgemeinen Vertragsbestimmungen für Bauleistungen gemäß ÖNORM B 2110 legten u.a. fest, dass der Auftragnehmer alle wichtigen, die vertragliche Leistung betreffenden Tatsachen, wie Wetterverhältnisse, Arbeiter- und Gerätestand, Materiallieferungen, Leistungsfortschritt, Güte- und Funktionsprüfungen, Regieleistungen sowie alle sonstigen Umstände in Bautagesberichten fortlaufend festhalten muss. Weiters waren die für die Abrechnung notwendigen Ausmaßfeststellungen entsprechend dem Baufortschritt gemeinsam von Auftraggeber und Auftragnehmer vorzunehmen.
  - (2) Bei den Baumeisterarbeiten zu den Luftfahrzeug-Durchfahrtshallen stellte der RH dazu fest:
  - Die Bautagesberichte Tiefbau enthielten keine Angaben über die Wetterverhältnisse. Den Bautagesberichten Hochbau waren nur die Lufttemperaturen zu entnehmen.
  - Die als Abrechnungsgrundlage verwendeten Aufmaßblätter wurden in der Regel weder vom Auftragnehmer noch vom Auftraggeber unterschrieben; auch Datumsangaben über den Zeitpunkt der Prüfung fehlten.
  - Das Konvolut der Schlussrechnung enthielt zwei unterschiedliche Versionen des Deckblattes der Schlussrechnung vom 24. Juli 2009:
    - Die erste Version dokumentierte die nach Prüfung anerkannte noch offene Restforderung des Auftragnehmers mit 1.562.698,26 EUR und enthielt einen datierten und unterschriebenen Prüfvermerk.
    - Die zweite Version wies eine Korrektur der anerkannten Summe ohne Hinweis auf Datum und ändernde Person auf. Der korrigierte höhere Betrag von 1.565.463,95 EUR wurde letztlich verbucht. Die Örtliche Bauaufsicht begründete dem RH gegenüber den zusätzlichen Korrekturvorgang mit einer bis dahin unberücksichtigten Indexerhöhung.





**38.2** (1) Der RH kritisierte die lückenhafte Dokumentation der baurelevanten Umstände in den Bautagesberichten.

Er wies darauf hin, dass die von beiden Vertragspartnern anerkannten Aufzeichnungen (bspw. über Wetterverhältnisse) im Zusammenhang mit Nachtragsforderungen oder Haftungsfragen eine gravierende Bedeutung erlangen können.

- (2) Der RH kritisierte die Dokumentation der Aufmaßkorrekturen durch die Örtliche Bauaufsicht, weil nicht mehr nachvollzogen werden konnte, wer wann welche Prüfeintragung vorgenommen hatte.
- (3) Der RH kritisierte, dass die Örtliche Bauaufsicht nicht vermerkt hatte, von wem und wann die Abänderung der Rechnungssumme erfolgte. Weiters beanstandete er die Buchung des Beleges, der den Dokumentationserfordernissen einer Schlussrechnungsprüfung nicht entsprach.
- (4) Zusammenfassend empfahl der RH dem BMLVS, durch Qualitätssicherungsmaßnahmen eine durchgängige Baudokumentation in Anlehnung an die ÖNORMEN (Form und Inhalt der Bautagesberichte, der Änderungsevidenz, der Aufmaßblätter als Urkunde etc.) sicherzustellen. Er empfahl weiters, Prüfeintragungen auf Aufmaßblättern und Rechnungen generell nachvollziehbar (mit Datum und Unterschrift) zu gestalten.
- **38.3** Das BMLVS sah die Erkenntnisse der Erhebungen der internen Revision und der Untersuchungskommission durch die Feststellungen des RH bestätigt. Der Empfehlung des RH betreffend Qualitätssicherungsmaßnahmen werde künftig Rechnung getragen.

### Abrechnungsentwicklung

39.1 (1) Das Angebot des Auftragnehmers von rd. 22,85 Mill. EUR (ohne USt) war gegenüber dem zweitgereihten Bieter um rd. 0,60 Mill. EUR (rd. 2,6 %) billiger. Die mit rd. 30,06 Mill. EUR (ohne USt) anerkannte Schlussrechnungssumme enthielt für die Positionen des Leistungsverzeichnisses rd. 24,78 Mill. EUR (ohne USt) und für zusätzliche Leistungen rd. 5,28 Mill. EUR (ohne USt). Der Zweitbieter hätte für die Positionen des Leistungsverzeichnisses um 36.100 EUR teurer abgerechnet. Unter Berücksichtigung der nach Auftragsvergabe erzielten unechten Umsatzsteuerbefreiung (siehe TZ 11, 16) hätte der Zweitbieter – als Einzelunternehmer – die Positionen des Leistungsverzeichnisses um rd. 2,03 Mill. EUR



## Bauabwicklung

billiger als der Auftragnehmer – als Arbeitsgemeinschaft – abrechnen können.

(2) Die Abrechnungsentwicklung zeigte Mehrungen bei zahlreichen Positionen des Leistungsverzeichnisses, die der Auftragnehmer im Vergleich mit den Mitbewerbern deutlich höher angeboten hatte, und Minderungen bei vergleichsweise billig angebotenen Positionen:

Tabelle 12: Mengenentwicklung bei auffallender Einheitspreisgestaltung							
Position im Leis- tungsverzeichnis	Menge Leistungsverzeichnis	Anerkannte Menge Schlussrechnung	Einheitspreis Auftragnehmer	Einheitspreis Zweitbieter	Einheitspreis Drittbieter		
				in EUR/Einheit <sup>1</sup>			
02 01.1902A Umwehrung herstellen	100 m	2.880,40 m	20,52	8,56	4,56		
02 01.1902B Umwehrung vorhalten	500 VE <sup>2</sup>	16.139,27 VE	3,12	0,56	0,22		
02 07.0219S Schalung H 3,2 bis 5 m	520 m <sup>2</sup>	51,24 m <sup>2</sup>	5,94	56,64	45,08		
02 07.0220S Schalung H 5 bis 7 m	780 m²	0 m <sup>2</sup>	5,94	56,64	75,76		
02 32.03070 Stahltrag- konstruktion	4 Tonnen	17,98 Tonnen	5.940,00	2.786,40	4.863,18		
03 07.0101A Auffüllen C8/10	9 m <sup>3</sup>	622,77 m <sup>3</sup>	125,05	103,98	69,02		
04 98.0203A Aufzahlung Bau- restmassen-Deponie	10.000 m <sup>3</sup>	0 m <sup>3</sup>	0,04	10,59	18,05		
04 98.0203B Aufzahlung Reststoff-Deponie	5.000 m <sup>3</sup>	0 m <sup>3</sup>	3,89	19,01	94,87		

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Preise ohne USt

Quelle: RH

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> VE = Verrechnungseinheit





#### Infrastruktur Militärflugplatz Zeltweg

Der RH vermisste — aufgrund der nachfolgend dargestellten Mängel (siehe TZ 40 bis 45) — eine konsequente Kontrolle der korrekten Zuordnung von Leistungen zu Positionen des Leistungsverzeichnisses und der Abrechnungsmengen, weil die — auch von der internen Revision — aufgezeigten spekulativ angebotenen Einheitspreise und der geringe Angebotsvorsprung des Auftragnehmers ein erhöhtes Augenmerk auf die Mengenänderungen erfordert hätten.

Der RH zeigte auf, dass der Auftragnehmer in einigen Leistungspositionen von Mengenentwicklungen profitierte, weil er Positionen mit spekulativ niedrigen Einheitspreisen entweder gar nicht oder nur mit geringen Mengen abrechnen konnte, Positionen mit spekulativ hohen Einheitspreisen hingegen mit einem Vielfachen der Mengen des Leistungsverzeichnisses.

39.2 Der RH beanstandete, dass die Örtliche Bauaufsicht ihre Steuerungsmöglichkeiten zur Begrenzung nachteiliger Mengenentwicklungen nicht ausreichend wahrgenommen hatte und empfahl dem BMLVS, solchen Entwicklungen künftig u.a. auf Basis regelmäßig durchgeführter Soll-Ist-Vergleiche zeitnah entgegenzutreten.

Positionszuordnung von Leistungen

40.1 Die Örtliche Bauaufsicht anerkannte in der Schlussrechnung die unzutreffende Positionszuordnung von Leistungen im Zusammenhang mit der Herstellung und dem Vorhalten von Schutzeinrichtungen bei Absturzkanten, der Schalung von Betonbalken und Betonwandrosten und einer zusätzlichen Magerbetonauffüllung.

Der RH zeigte die unterbliebene Korrektur der Ausmaßfeststellung und die unrichtige Zuordnung der Leistungen, zwei Kernaufgaben der Örtlichen Bauaufsicht, auf. Die daraus resultierenden Überzahlungen erreichten die Größenordnung von rd. 0,15 Mill. EUR (ohne USt).

Noch während der Gebarungsüberprüfung erklärte sich der Auftragnehmer nach Verhandlung mit der Heeresbauverwaltung Süd bereit, die bei den Schutzeinrichtungen bei Absturzkanten nachweislich irrtümlich überzahlten Beträge von insgesamt 43.103,18 EUR (ohne USt) rückzuerstatten.



40.2 Der RH empfahl dem BMLVS, die Qualitätsstandards dahingehend festzulegen, dass – insbesondere im Zusammenhang mit spekulativen Preisansätzen – bei gravierenden Mengenänderungen die entsprechende Position rechtzeitig dahingehend überprüft werden muss, ob es aufgrund geänderter Kalkulationsgrundlagen zweckmäßig scheint, im Wege eines Nachtragsangebots neue Einheitspreise zu vereinbaren. Hiebei wäre sicherzustellen, dass den Örtlichen Bauaufsichten für die erforderlichen kontinuierlichen Kontrollschritte Standard- bzw. Musterauswertungen zur Verfügung gestellt werden.

Der RH empfahl dem BMLVS auch, die Örtlichen Bauaufsichten dazu anzuhalten, die Leistungen im Konsens mit dem Generalplaner bzw. seinem Ausführungskonzept den richtigen Positionen zuzuordnen und beabsichtigte Abweichungen vom Ausführungskonzept routinemäßig auf deren Kostenrelevanz zu prüfen.

**40.3** Das BMLVS sagte zu, der Empfehlung des RH betreffend Qualitätssicherungsmaßnahmen künftig Rechnung zu tragen.

#### Prüfung der Abrechnungsmengen

- 41.1 (1) Der Auftragnehmer bot für den Rohbau "Vorhaltekosten für den eigenen Baubetrieb" für neun Monate mit 58.690,65 EUR (ohne USt) je Monat an. In der Schlussrechnung anerkannte die Örtliche Bauaufsicht 12,5 Monate. Sie begründete die Mengenmehrung mit Verzögerungen aufgrund des vor Baubeginn entstandenen Klärungsbedarfs über die Anzahl der zu beschaffenden Luftfahrzeuge und mit verschiedenen Änderungen bzw. zusätzlichen Leistungen im Zuge der Bauabwicklung, die in der Berechnung der Mehrmenge von 3,5 Monaten, das sind Mehrkosten von rd. 205.000 EUR (ohne USt), berücksichtigt wurden.
  - (2) Der Auftragnehmer bot für die Außenanlagen "zeitgebundene Kosten Bauzeit" für acht Monate mit 13.261,83 EUR (ohne USt) je Monat an. Die interne Revision empfahl, die im Leistungsverzeichnis enthaltenen Vorhaltekosten nicht zu überschreiten.

Trotz dieses Hinweises wurde im Zuge der Bauabwicklung die Ausschreibungsmenge um rd. 80 % überschritten. Letztlich anerkannte die Örtliche Bauaufsicht in der Schlussrechnung 14,5 Monate. Sie begründete dies mit der längeren Bauzeit und bezeichnete das anerkannte Ausmaß als Kompromiss.





#### Infrastruktur Militärflugplatz Zeltweg

**41.2** Der RH kritisierte die mangelnde Planungssicherheit bei den zeitgebundenen Baustellenkosten und die daraus resultierende fehlende Handhabe der Bauaufsicht gegen Mehrkostenforderungen der Auftragnehmer.

Der RH empfahl dem BMLVS, künftig wegen der besonderen Kostenrelevanz der Baustelleneinrichtungskosten, insbesondere der Vorhaltekosten und zeitgebundenen Baustellenkosten, besonderes Augenmerk auf eine klar definierte, widerspruchsfreie Vertragsgrundlage zu
legen. Voraussetzung dafür ist eine differenzierte Leistungsbeschreibung, um bei Leistungsänderungen bzw. bei zusätzlichen Leistungen
und Mehrkostenforderungen der Auftragnehmer auch einen Vergütungsanspruch in Bezug auf zusätzlich anfallende Bauzeiten besser
beurteilen zu können.

- 41.3 Das BMLVS sagte dies zu.
- **42.1** (1) Das Leistungsverzeichnis sah für die Vergütung von Dach- bzw. Wandschalungen auf Stahlfachwerkkonstruktion zwei Positionen vor. Im Vergleich mit den beiden nächstgereihten Bietern bot der Auftragnehmer die beiden Positionen mit rd. 11 % bis 24 % höheren Einheitspreisen an.
  - Die Mengen des Leistungsverzeichnisses erhöhten sich bis zur Schlussrechnung von 198 m² bzw. 682 m² auf 1.723,80 m² bzw. 1.542,04 m². Der Generalplaner bestätigte, dass die Mengenvervielfachung auf seinen Ausschreibungsfehler zurückzuführen war. Dieser Fehler blieb wegen fehlender Plausibilitätskontrollen im Zuge der Freigabe der Ausschreibungstexte von der Heeresbauverwaltung Süd unentdeckt.
  - (2) Das Leistungsverzeichnis enthielt mehrere Positionen für Liefern und Montieren von unterschiedlichen Stahlkonstruktionen. Der Einheitspreis der Hauptposition von 2.754 EUR (ohne USt) je Tonne für die Stahlkonstruktion des Daches mit einer Ausschreibungsmenge von 486 Tonnen war im Vergleich zu den anderen Positionen niedrig. Hochpreisig mit 5.940 EUR (ohne USt) je Tonne war die Lieferung und Montage von vier Tonnen Stahlteilen für diverse Unterkonstruktionen, die in der Schlussrechnung statt mit vier mit 17,98 Tonnen verrechnet wurden. Die Örtliche Bauaufsicht erklärte diese Mengenmehrung mit einem Ausschreibungsfehler.
- **42.2** Der RH hielt fest, dass der Auftragnehmer von der gravierenden Mengenmehrung der hochpreisig angebotenen Positionen und deren Anerkennung durch die Örtliche Bauaufsicht profitierte.



Er empfahl dem BMLVS, neben der Bestätigung der Ausschreibungsreife, um Ausschreibungsfehler hintanzuhalten, auch durch Standardkontrollen die Mengenentwicklung während der Bauabwicklung zu beobachten, um rechtzeitig nachteiligen Entwicklungen aktiv gegensteuern zu können.

42.3 Das BMLVS sagte dies zu.

Abschluss einer Abrechnungsvereinbarung

43.1 Das Leistungsverzeichnis beschrieb in mehreren Positionen die Herstellung von 3.520 m² Halbfertigteilwänden aus Stahlbeton: Die großflächigen beidseitigen Sichtbetonelemente mit mindestens 7 cm Wandstärke waren mit Ortbeton der Festigkeitsklasse C25/30 so auszufüllen, dass die Wandstärke 40 cm erreichte.

Der Auftragnehmer stellte während der Bauausführung in einem Schreiben an die Heeresbauverwaltung Süd die aus seiner Sicht gegebenen Vorteile einer alternativen Ausführung dieser Stahlbeton-Halbfertigteilwände aus geschaltem Ortbeton dar und hielt darin als Abrechnungsvereinbarung fest, dass trotz der alternativen Ausführung die Leistungen mit den im Leistungsverzeichnis vorgesehenen Positionen für die "Halbfertigteile" abgerechnet werden.

Die Heeresbauverwaltung Süd bestätigte diese alternative Ausführung, nachdem der Architekt und Planer der Änderung seines Gestaltungskonzepts mit dem Hinweis, dass die Ortbetonwände preisneutral zu den Halbfertigteilwänden abgerechnet werden müssten, zugestimmt hatte.

Die Örtliche Bauaufsicht kam zum Ergebnis, dass für den Auftraggeber die Abrechnung der Stahlbetonwände mit den Positionen der Halbfertigteilwände günstiger wäre. Die Preise der jeweils erforderlichen Bewehrung blieben dabei unberücksichtigt.



#### Infrastruktur Militärflugplatz Zeltweg

Tabelle 13: Bewehrung der Stahlbetonwände: Angebot/Abrechnung						
Position	Einheitspreis	Menge Angebot	Menge Abrech- nung	Positions- preis Angebot	Positions- preis Abrechnung	Verände- rung
	in EUR/kg	in kg		in EUR <sup>1</sup>		in %
Stabstahl Halbfertig- teilwand	1,68	55.500	96.342,42	93.240,00	161.855,27	+ 74
Bewehrung Stabstahl Wände H–14 m	1,16	60.500	12.071,04	70.180,00	14.002,41	- 80
Matten Halbfertig- teilwand	0,47	70.500	43.502,40	33.135,00	20.446,13	- 38

<sup>1</sup> Preise ohne USt

Quelle: RH

Die mit der Schlussrechnung anerkannte Menge für die Halbfertigteilwände blieb mit 3.501,74 m² gegenüber der Ausschreibung mit 3.520 m² praktisch unverändert. Die Abrechnungsmengen der ursprünglich unberücksichtigten Bewehrungspositionen veränderten sich gegenüber der Ausschreibung jedoch stark: von plus 74 % bis minus 80 %.

Während der Gebarungsüberprüfung wies der RH die Örtliche Bauaufsicht auf die auffällig großen Preisunterschiede bei den Bewehrungspositionen, insbesondere zwischen der Stabstahl-Position und der Matten-Position für die Halbfertigteilwände, hin. Er äußerte Zweifel an der Richtigkeit der Abrechnungsmengen bzw. der Zuordnung der Leistungen zu Positionen, weil die geänderten Relationen weder mit der Ausführungsänderung noch mit der Abrechnungsvereinbarung erklärbar waren und unplausible Bewehrungsanteile in Bezug auf die Betonkubatur ergaben. Die Örtliche Bauaufsicht bestätigte nach nochmaliger Überprüfung der Schlussrechnung, dass bisher falsche Positionszuordnungen anerkannt worden waren, und kündigte eine Rückforderung der überzahlten Beträge vom Auftragnehmer an.

Der Auftragnehmer erklärte sich nach Verhandlung mit der Heeresbauverwaltung Süd bereit, die irrtümlich überzahlten Beträge von insgesamt 42.036,34 EUR (ohne USt) rückzuerstatten.

43.2 Der RH verwies auf seine im Zusammenhang mit nicht zugelassenen Alternativangeboten geäußerte Kritik (siehe TZ 31). Er sah den Abschluss einer Abrechnungsvereinbarung trotz der Einbindung der Beteiligten und Untersuchung der Kostenauswirkungen kritisch, weil bei der formalen Abwicklung über ein Zusatzangebot bzw. einen Zusatzauftrag grundsätzlich eine höhere Transparenz und Abrechnungsklarheit



geschaffen wird und der Auftraggeber hiebei an allfälligen Vorteilen des Auftragnehmers in einer angemessenen Form partizipieren kann.

Der RH kritisierte, dass der Kostenvergleich die Bewehrung nicht berücksichtigte.

Der RH empfahl dem BMLVS, die Qualitätsstandards dahingehend festzulegen, dass Abrechnungsvereinbarungen zwischen Auftragnehmervertreter und Örtlicher Bauaufsicht generell zu unterbleiben haben, wenn Alternativangebote gemäß Ausschreibung nicht zugelassen waren. Er empfahl weiters, ein einheitliches vertragsänderndes bzw. – ergänzendes Prozedere für zusätzliche Leistungen bzw. Leistungsänderungen festzulegen. Dabei wäre verstärkt auf die Einbeziehung aller relevanten Kostenelemente in Preisvergleiche und auf eine angemessene Vorteilspartizipation des Auftraggebers zu achten.

**43.3** Das BMLVS verwies in diesem Zusammenhang abermals auf die erlassenen Verfahrensanordnungen (siehe TZ 6). Den Empfehlungen des RH werde künftig Rechnung getragen.

#### Nachträge

- 44.1 (1) Da der Generalplaner III (Außenanlagen) die Notwendigkeit des Abbruchs von Betondecken übersehen hatte, legte der Auftragnehmer ein Zusatzangebot, dem die Heeresbauverwaltung Süd im Oktober 2007 ohne vorangegangene Plausibilitätsprüfung zustimmte. Die Örtliche Bauaufsicht reduzierte den für 2.420 m³ "Betondecke abtragen und wegschaffen" angebotenen Einheitspreis von 61,02 EUR/m³ auf 58 EUR/m³ (ohne USt). Insgesamt rechnete der Auftragnehmer 2.615,98 m³ Betondeckenabbruch mit 151.726,84 EUR (ohne USt) ab.
  - (2) Da der Generalplaner II (Luftfahrzeug–Durchfahrtshallen) keine Schächte außerhalb der Gebäude ins Leistungsverzeichnis aufgenommen hatte, diese aber aufgrund der Planung der Außenanlagen notwendig waren, bot der Auftragnehmer in einem Zusatzangebot eine Position für das Liefern und Versetzen von vier Stück zusätzlich erforderlichen Fertigteilschachttypen zu einem Einheitspreis von 6.809,17 EUR/Stück (ohne USt) an. Der wiederum ohne vorangehende Plausibilitätsprüfung anerkannte Einheitspreis enthielt u.a. pro Schacht kalkulatorische Leistungsansätze von 9,5 Stunden für einen LKW, von 14,5 Stunden für einen Raupenbagger und von 35 Lohnstunden zusätzlich zu den Gerätefahrern sowie Deponiekosten für rd. 96 Tonnen Aushubmaterial.





#### Infrastruktur Militärflugplatz Zeltweg

Zum Zeitpunkt der Beauftragung der vier Schächte war bereits der sechste Schacht in Bau. Die Schlussrechnung enthielt letztlich zehn Stück Fertigteilschächte mit einem Positionspreis von insgesamt 68.091,70 EUR (ohne USt).

44.2 (1) Der RH bemängelte den Planungsfehler betreffend Betondecken und merkte zur anerkannten Höhe des Einheitspreises an, dass unter Einbezug der Urpreisbasis des Bauvertrags vor allem beim Preisbestandteil Deponiekosten von 16,97 EUR/m³ (ohne USt) weitere Abstriche möglich gewesen wären.

Der RH empfahl dem BMLVS, bei der Festlegung der Qualitätsstandards darauf zu achten, dass beim Prozess "Prüfung von Zusatzangeboten" Plausibilitätsprüfungen durchzuführen sind und die Urpreisbasis des Hauptauftrags in die Preisbildung der neuen Einheitspreise einzubeziehen ist.

(2) Der RH kritisierte die unzureichende Abstimmung zwischen dem Generalplaner II (Luftfahrzeug-Durchfahrtshallen) und dem Generalplaner III (Außenanlagen) sowie das Fehlen einer Plausibilisierung der jeweils ausgeschriebenen Leistungsinhalte durch die Projektsteuerung.

Aus Sicht des RH waren die Lohnstunden-Leistungsansätze für die Errichtung eines Schachtes – z.B. 9,5 LKW-Stunden für einen Schacht – unplausibel hoch.

Der RH beanstandete, dass die Örtliche Bauaufsicht die unplausiblen und überhöhten Preisansätze für das Liefern und Versetzen eines Fertigteilschachtes bei Herleitung des neuen Einheitspreises anerkannt hatte. Weiters kritisierte er die Beauftragung von nur vier Fertigteilschächten, obwohl zum Beauftragungszeitpunkt die Erforderlichkeit von mehr als vier Schächten bereits offensichtlich war.

Der RH empfahl dem BMLVS, in den Qualitätsstandards festzulegen, dass Ausführungsplanungen das beauftragte Leistungsverzeichnis weitestgehend berücksichtigen müssen, um Leistungsänderungen und Zusatzangebote zu vermeiden. Bei der Prüfung von Zusatzangeboten sollten allfällige bereits gewonnene Erkenntnisse hinsichtlich Ausführungsdauer usw. einfließen, um nur realistische Leistungsansätze anzuerkennen.

Weiters sollte die Projektsteuerung an den Schnittstellen von Bauabschnitten auf eine effiziente und klare Leistungszuordnung – jeweils für Planung, Ausschreibung und Bauausführung – achten.



**44.3** Das BMLVS verwies abermals auf die erlassenen Verfahrensanordnungen (siehe TZ 6). Den Empfehlungen des RH werde künftig Rechnung getragen.

### Baumeisterarbeiten Tower

Baustellengemeinkosten

**45.1** Das Kapitel Baustellengemeinkosten des Leistungsverzeichnisses enthielt zwei Positionen zur monatlichen Abgeltung der Vorhaltekosten des eigenen Baubetriebes, jeweils für die Zeit des Rohbaus (6,5 Monate) und des Ausbaus (2,5 Monate); zusammen neun Monate Bauzeit.

Wegen der Mehrkosten, die im Zusammenhang mit der Verschiebung des Bauendes von September 2008 auf Dezember 2009 entstanden, legte die mit den Baumeisterarbeiten beauftragte Arbeitsgemeinschaft im September 2009 ein Nachtragsangebot für 10,55 Monate "Vorhaltekosten eigener Baubetrieb Rohbau" und 4,50 Monate "Vorhaltekosten eigener Baubetrieb Ausbau" in Höhe von insgesamt 0,43 Mill. EUR (ohne USt).

Die Heeresbauverwaltung Süd prüfte das Nachtragsangebot und reduzierte den Einheitspreis der Position "Vorhaltekosten eigener Baubetrieb Rohbau" um die Kostenanteile des Krans und anerkannte die Position "Vorhaltekosten eigener Baubetrieb Ausbau" mit 20.445,56 EUR (ohne USt) um 135,36 EUR teurer als die ursprüngliche Position des Leistungsverzeichnisses. Die genehmigten Mengenvordersätze bezogen sich – laut Heeresbauverwaltung Süd aus budgettaktischen Gründen – auf das Jahresende 2009. Die Heeresbauverwaltung Süd beauftragte das Nachtragsangebot im Jänner 2010 mit insgesamt 0,35 Mill. EUR (ohne USt).

Aufgrund der Verlängerung der Gesamtbauzeit (aus der Sphäre des Auftraggebers) machte der Auftragnehmer Mehrkosten geltend und verrechnete mit 31. Dezember 2009 (12. Teilrechnung) für 28,05 Monate Vorhaltekosten in Höhe von insgesamt rd. 0,79 Mill. EUR (ohne USt), was gegenüber dem Leistungsverzeichnis eine Steigerung um rd. 0,53 Mill. EUR bedeutete.

Mit der 13. Teilrechnung erhöhte sich die Forderung des Auftragnehmers für insgesamt 33,60 Monate Vorhaltekosten auf 0,83 Mill. EUR (ohne USt).

Der RH wies im Rahmen der Gebarungsüberprüfung auf ungerechtfertigte Überlappungen der Vorhaltezeiten hin und ermittelte daraus ein Einsparungspotenzial in Höhe von rd. 260.000 EUR (ohne USt). Die



#### Infrastruktur Militärflugplatz Zeltweg

Örtliche Bauaufsicht korrigierte im Zuge der Rechnungsprüfung den Rechnungsbetrag dementsprechend.

45.2 Der RH empfahl dem BMLVS, bei der Bearbeitung der Zusatzangebote die Einheitspreise auf deren mögliche Ableitung von der Urkalkulation bzw. deren Plausibilität zu prüfen. Weiters wären bei der Ermittlung der Auftragssumme von Zusatzaufträgen im Sinne der Vollständigkeit die prognostizierten Gesamtmengen der Zusatzleistung zu berücksichtigen, und daraus entfallende (bereits beauftragte) Leistungen gegenzurechnen.

45.3 Das BMLVS sagte dies zu.

Sonstige Abrechnungsfehler

46 (1) Das Leistungsverzeichnis enthielt für die Herstellung der Stiegen als Fertigteile unterschiedliche Positionen je nach der Anzahl der Stufen je Stiegenlauf. Für gerade Fertigteile mit elf Stufen je Stiegenlauf waren zwei Positionsgruppen mit einmal 18 Stück und mit einmal zwei Stück mit fast identer Kurzbezeichnung enthalten. Letztere bot der Auftragnehmer teurer an als die 18 anderen. Die Teilrechnung enthielt 20 Stück der teureren Positionen.

Der Preisunterschied von rd. 140 EUR (ohne USt) je Stiegenlauf beruhte auf einer geringfügigen geometrischen Abweichung.

Der RH wies während der Gebarungsüberprüfung auf diese unzutreffende Abrechnung hin und empfahl die Korrektur in der nächsten Teilrechnung. Die Örtliche Bauaufsicht veranlasste dies umgehend und reduzierte die Abrechnung um rd. 2.500 EUR (ohne USt).

(2) Das Leistungsverzeichnis enthielt für die Herstellung der Fertigteilträger unterschiedliche Positionen je nach Type unterteilt, in die Teilleistungen Herstellen, Transport und Versetzen. Bis 31. Dezember 2009 wurde für 40 Stück Fertigteilträger die Teilleistung Herstellen verrechnet, obwohl die korrespondierenden Teilleistungen Transport und Versetzen für diese 40 Stück fehlten.

Mit Aufzeigen dieses Fehlers empfahl der RH im Zuge der Gebarungsüberprüfung die Korrektur in der nächsten Teilrechnung. Die Örtliche Bauaufsicht veranlasste dies umgehend und reduzierte die Abrechnung um rd. 49.000 EUR (ohne USt).



#### Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

- 47 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen an das BMLVS hervor:
  - (1) Die Gestaltungs- und Ausführungsvorstellungen des Auftraggebers wären in den Ausschreibungsbedingungen der Planerleistungen offenzulegen und bei der Bewertung der Angebote zu berücksichtigen. (TZ 29)
  - (2) Im Interesse einer Verbesserung der Angebotsqualität und Verminderung des Spekulationspotenzials wären künftigen Ausschreibungen eine möglichst abgeschlossene Planung des Auftraggebers zugrundezulegen sowie der Ermittlung und Überprüfung der ausgeschriebenen Mengen ein erhöhtes Augenmerk zu schenken. (TZ 33, 34)
  - (3) Die zu erbringenden Leistungen wären in den Generalplanerverträgen eindeutig zu beschreiben. (TZ 27)
  - (4) Das Bewertungsschema mit Zuschlagskriterien nach einem Rangordnungssystem wäre zu überarbeiten. (TZ 29)
  - (5) Von Planern nicht erbrachte Teilleistungen wären bei der Abrechnung nicht zu vergüten. (TZ 27)
  - (6) Eine Bestätigung der Ausschreibungsreife durch alle mit der Erstellung oder Prüfung der Ausschreibung technisch, rechtlich, kaufmännisch oder terminlich befassten Personen wäre als Qualitätsstandard einzuführen. (TZ 23, 36, 42)
  - (7) Alle ausgeschriebenen Leistungen wären in den Wettbewerb der Bieter einzubeziehen. (TZ 31)
  - (8) Eine Plausibilitätsprüfung (Ausschreibungstext und Mengengerüst) des Leistungsverzeichnisses vor Versenden der Ausschreibung wäre als Qualitätssicherungsmaßnahme vorzusehen. (TZ 23, 36)
  - (9) Die Frage, ob alternative Ausführungen durch die Bieter zugelassen werden oder nicht, wäre im Sinne der Gleichbehandlung der Bieter in den beiden Bauphasen Vergabe und Bauabwicklung konsistent zu beantworten. (TZ 31)
  - (10) Die vertiefte Angebotsprüfung und –analyse unter Einbeziehung der unterlegenen Mitbewerber wäre als Standard durchzuführen. (TZ 24, 35)



#### Infrastruktur Militärflugplatz Zeltweg

- (11) Bei der Angebotsprüfung wäre auf die Einhaltung der Höherwertigkeitsklausel zu achten und bei Nichteinhaltung eine Aufklärung durch den Bieter zu verlangen. (TZ 32)
- (12) Eine chronologische und lückenlose Dokumentation der durch die Projektleitung veranlassten Projektänderungen und beanstandeten Mängel wäre als Standard einzuführen. (TZ 36)
- (13) Durch Qualitätssicherungsmaßnahmen wäre eine durchgängige Baudokumentation in Anlehnung an ÖNORMEN (Form und Inhalt der Bautagesberichte, der Änderungsevidenz, der Aufmaßblätter als Urkunde etc.) sicherzustellen. (TZ 38)
- (14) Neue und zusätzliche Bauteile wären gesamthaft und vom ursprünglichen Auftrag unterscheidbar abzurechnen. (TZ 25)
- (15) Bei der Aufmaß- und Rechnungskontrolle sollte ausschließlich eine eigene, den branchenüblichen Standards entsprechende Abrechnungssoftware verwendet werden. Dabei wäre die problemlose Datenübergabe bereits im Zuge der Ausschreibung einzufordern. (TZ 25)
- (16) Die Ausführungskonzepte wären bei der Erstellung der Ausschreibungsunterlagen zu berücksichtigen und deren Umsetzung aktiv zu verfolgen. (TZ 32)
- (17) Beabsichtigte Abweichungen vom Ausführungskonzept wären routinemäßig auf deren Kostenrelevanz zu prüfen. (TZ 40)
- (18) Wegen der besonderen Kostenrelevanz der Baustelleneinrichtungskosten wäre auf eine klar definierte, widerspruchsfreie Vertragsgrundlage zu achten. (TZ 41)
- (19) Durch Standardkontrollen und regelmäßige Soll-Ist-Vergleiche wäre die Mengenentwicklung während der Bauabwicklung zu beobachten, um rechtzeitig nachteiligen Entwicklungen aktiv gegensteuern zu können. (TZ 42, 39)
- (20) In den Qualitätsstandards wäre festzulegen, dass insbesondere im Zusammenhang mit spekulativen Preisansätzen bei gravierenden Mengenänderungen die entsprechende Position rechtzeitig dahingehend überprüft werden muss, ob es aufgrund geänderter Kalkulationsgrundlagen zweckmäßig scheint, im Wege eines Nachtragsangebots neue Einheitspreise zu vereinbaren. (TZ 40)



### Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

- (21) Prüfeintragungen auf Aufmaßblättern und Rechnungen wären generell nachvollziehbar (mit Datum und Unterschrift) zu gestalten. (TZ 38)
- (22) Bei steuerlichen Sonderregelungen wäre durch die Projektleitung eine einheitliche Vorgangsweise bei der Erstellung der Ausschreibungsunterlagen und bei der Rechnungslegung sicherzustellen. (TZ 15)
- (23) Die Ausführungsplanungen sollten das beauftragte Leistungsverzeichnis weitestgehend berücksichtigen, um Leistungsänderungen und Zusatzangebote zu vermeiden. (TZ 44)
- (24) Abrechnungsvereinbarungen zwischen Auftragnehmervertreter und Örtlicher Bauaufsicht sollten generell untersagt sein, wenn Alternativangebote gemäß Ausschreibung nicht zugelassen sind. Stattdessen wäre ein einheitliches vertragsänderndes bzw. –ergänzendes Prozedere für zusätzliche Leistungen bzw. Leistungsänderungen festzulegen. (TZ 43)
- (25) Bei der Prüfung und Bearbeitung der Zusatzangebote wären Plausibilitätsprüfungen durchzuführen und die Urpreisbasis des Hauptauftrags wäre in die Preisbildung der neuen Einheitspreise einzubeziehen. (TZ 44, 45)
- (26) Bei der Prüfung von Zusatzangeboten sollten allfällige bereits gewonnene Erkenntnisse hinsichtlich Ausführungsdauer usw. einfließen. (TZ 44)
- (27) Bei der Ermittlung der Auftragssumme von Zusatzaufträgen wären im Sinne der Vollständigkeit die prognostizierten Gesamtmengen der Zusatzleistung zu berücksichtigen, und daraus entfallende (bereits beauftragte) Leistungen wären gegenzurechnen. (TZ 45)
- (28) Mit der Projektvorbereitung und der Bedarfsermittlung wäre so rechtzeitig zu beginnen, dass für die Planung und Umsetzung von Maßnahmen eine angemessene Zeit zur Verfügung steht. (TZ 9)



#### Infrastruktur Militärflugplatz Zeltweg

- (29) Mit einer straffen Organisationsstruktur wäre auch eine klare Kompetenz- und Entscheidungsstruktur zu schaffen. Die Projektziele und deren Anpassungen wären mit allen Entscheidungsebenen routinemäßig zu kommunizieren. (TZ 6)
- (30) Für Kostenermittlungen und –prognosen wären den Projektphasen und der ÖNORM B 1801–1 entsprechende Standards unter Berücksichtigung von Reserven einzuführen und deren Erstellung einzufordern. Darauf aufbauend wären dann die Kostenpläne für das Budget zu erstellen und fortzuschreiben. (TZ 11)
- (31) Bei Überschreitungen der Projektkosten wäre durch die Projektleitung zeitnah eine budgetäre Bedeckung zu erwirken bzw. nach kostengünstigeren Alternativen zu suchen. (TZ 12)
- (32) Bei künftigen Projekten wäre als Basis für das Controlling und die Tätigkeit der Begleitenden Kontrolle eine periodische Kontroll-Hochrechnung der Projektkosten zu erstellen. (TZ 11)
- (33) Die Projektleitung wäre mit der zeitgerechten, periodischen und nachvollziehbaren Prognose der voraussichtlichen Projektkosten zu beauftragen und diese wäre auch einzufordern. (TZ 8)
- (34) Eine Kosten-Nutzen-Analyse wäre hinsichtlich der Errichtung der zwei Wartungsboxen anzustellen und eine Entscheidung über deren Errichtung nach wirtschaftlichen Kriterien zu treffen. Dabei wären auch gegebenenfalls erforderliche Alternativen zur Unterbringung des "Forward-Operating-Base"-Anteils zu berücksichtigen. (TZ 20)
- (35) An den Schnittstellen von Bauabschnitten wäre auf eine effiziente und klare Leistungszuordnung jeweils für Planung, Ausschreibung und Bauausführung zu achten. (TZ 44)