

Bericht des Rechnungshofes

Bauvorhaben Strandbad Großegg am Millstätter See

Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	226
Abkürzungsverzeichnis _____	227

Stadtgemeinde Spittal an der Drau

Wirkungsbereich der Stadtgemeinde Spittal an der Drau

Bauvorhaben Strandbad Großegg am Millstätter See

KURZFASSUNG _____	229
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	239
Chronologie _____	240
Entscheidungsprozesse in den Gremien der Stadtgemeinde _____	241
Budget- und Kostenentwicklung _____	259
Projektentwicklung _____	272
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____	298

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Kostenentwicklung des Bauvorhabens Strandbad Großegg – Millstätter See _____	239
Abbildung 1:	Geographische Lage des Strandbads Großegg _____	242
Abbildung 2:	Lageplan laut Einreichplanung _____	245
Tabelle 2:	Kostensteigerungen _____	260
Abbildung 3:	Zusammenfassung von Kostenbereichen _____	262
Tabelle 3:	Beschlüsse der Gemeindeorgane _____	263
Tabelle 4:	Zusammenstellung der bezahlten Rechnungen _____	268
Tabelle 5:	Vergleich der Vergabe- und Abrechnungssummen der Hauptgewerke _____	269
Abbildung 4:	Schema der Stadtorganisation _____	273
Tabelle 6:	Zuständigkeiten im Projekt _____	275
Abbildung 5:	System der Kostenplanung _____	277
Tabelle 7:	Nicht barrierefreie Anlagenteile _____	282
Tabelle 8:	Abrechnungsanalyse Baumeisterarbeiten _____	289
Tabelle 9:	Abrechnung Dachbeschichtung _____	296

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
ATS	österreichische Schilling
BEinstG	Behinderteneinstellungsgesetz, BGBl. Nr. 22/1970 i.d.g.F.
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BM...	Bundesministerium ...
BMASK	für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
BMWFJ	für Wirtschaft, Familie und Jugend
bspw.	beispielsweise
BVergG 2006	BundesvergabeGesetz 2006, BGBl. I Nr 17/2006 i.d.g.F.
bzw.	beziehungsweise
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
HA-Konto	Haushalt/Ansatz-Konto
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
inkl.	inklusive
K-AGO	Kärntner Allgemeine Gemeindeordnung, LGBl. Nr. 66/1998 i.d.g.F.
K-BO	Kärntner Bauordnung 1996, LGBl. Nr. 62/1996 i.d.g.F.
K-BV	Kärntner Bauvorschriften, LGBl. 56/1985 i.d.g.F.
K-GHO	Kärntner Gemeindehaushaltsordnung, LGBl. Nr. 2/1999 i.d.g.F.
LGBl.	Landesgesetzblatt
lit.	litera (Buchstabe)
m	Meter
m ²	Quadratmeter
Mill.	Millionen
Nr.	Nummer
Pkt.	Punkt

Abkürzungen



rd.	rund
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
USt	Umsatzsteuer
z.B.	zum Beispiel

Wirkungsbereich der Stadtgemeinde Spittal an der Drau

Bauvorhaben Strandbad Großegg am Millstätter See

Die Stadtgemeinde Spittal an der Drau wickelte das von einem privaten Investor vorgeschlagene Projekt Strandbad Großegg auf gemeindeeigenem Grund ab. Die ursprünglich veranschlagten Errichtungskosten von 350.000 EUR stiegen auf rd. 939.000 EUR an.

Die Stadtgemeinde verabsäumte es, ihre Mitarbeiter mit den Funktionen des Projektmanagements (Projektleitung, Projektsteuerung – Termin- und Kostenkontrolle) zu betrauen; die Aufgaben dieser Funktionen wurden zum Teil nicht oder erst spät wahrgenommen. Dadurch konnte der um ein Jahr verzögerten Fertigstellung und der Kostenentwicklung auf mehr als das Doppelte der veranschlagten Gesamtkosten nicht entgegengewirkt werden bzw. diese nicht zeitgerecht und transparent in den Gremien der Stadtgemeinde Spittal an der Drau dargestellt werden.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Gebarungsüberprüfung war es, die bautechnischen und bauwirtschaftlichen Hintergründe der Steigerung der ursprünglich veranschlagten Kosten des Bauvorhabens Strandbad Großegg der Stadtgemeinde Spittal an der Drau (Stadtgemeinde) von 350.000 EUR auf rd. 939.000 EUR (Errichtungskosten; Stand August 2011) zu erheben. (TZ 1)

Der RH beurteilte im Rahmen der Prüfung:

- die Organisation der Projektabwicklung,
- die Qualität der Kostenprognosen,
- die Ordnungsmäßigkeit von Vergaben,

Entscheidungsprozesse in den Gremien der Stadtgemeinde

- die Wahrnehmung der Bauherrnfunktion sowie
- die Bauabwicklung und –abrechnung ausgewählter Gewerke. (TZ 1)

Sanierungsbedarf

Die Stadtgemeinde betreibt in Großegg am Südufer des Millstätter Sees seit 1990 ein Strandbad. Sie stellte im Mai 2006 einen umfangreichen Sanierungsbedarf fest. Die Abteilung Bau und Betriebe legte im August 2006 für drei Varianten Grobschätzungen vor, wobei die günstigste bei rd. 120.000 EUR (Abbruch des Restaurants und Umbau des Buffettkiosks) lag, die teuerste bei rd. 646.000 EUR (Neubau). (TZ 3, 4)

Erweiterte Nutzungsüberlegungen

Ab September 2007 diskutierte der Stadtrat in Verbindung mit den Überlegungen des Neubaus des Strandbads die Beteiligung an dem von einem privaten Investor vorgeschlagenen Projekt „Artists Residence“, mit dem die Region Millstätter See belebt werden sollte. Das Gesamtprojekt, ausgearbeitet von einem renommierten Architekten, sah auf dem östlichen Teil des Areals vier Gebäude für Künstler vor (ein Oktagon für Musik, zwei Würfel für bildende Künste und ein Turm für Literatur). Für diesen Teil des Strandbads sollte die Stadtgemeinde dem Investor einen Baurechtsvertrag für 99 Jahre einräumen. Auf dem verbleibenden Areal sollte die Stadtgemeinde ein neues Gastronomiegebäude in Form eines liegenden Kegelstumpfes einrichten. (TZ 4, 5)

Zu dem vom Investor vorgeschlagenen Projekt lag keine Nutzen-Kosten-Analyse bzw. eine Marktanalyse vor. Die Stadtgemeinde erwog keine vergaberechtskonformen Alternativen zur Belebung und Attraktivierung des Strandbadbetriebs. (TZ 5)

Einbindung des privaten Investors

Ein Zielkonflikt bestand zwischen der 2006 vom Stadtrat der Stadtgemeinde – mit dem Ziel, lediglich den Badeort zu erhalten – angedachten sparsamen Investitionslösung (Grobkostenschätzung



120.000 EUR) und dem von einem privaten Investor – mit dem Ziel, bei einheitlicher avantgardistischer Architektur und Beteiligung der Stadtgemeinde auf gemeindeeigenem Grund eine wirtschaftliche Belebung der Region zu erreichen – vorgeschlagenen Projekt. (TZ 6)

Die Stadtgemeinde setzte die Stadtratsbeschlüsse in Bezug auf die Begrenzung der Gesamtkosten von 350.000 EUR bzw. 400.000 EUR im Vertragswerk mit dem Investor nicht um, das Kostenrisiko verblieb demnach bei der Stadtgemeinde. (TZ 6, 8)

Der Bürgermeister berichtete dem Gemeinderat der Stadtgemeinde nicht den Beschluss des Stadtrats, wonach die Gesamtkosten in Höhe des Kostenzuschusses überschritten werden dürfen und somit die Gesamtkosten 400.000 EUR betragen werden. Die Erhöhung des Kostenrahmens auf 400.000 EUR durch den Stadtrat war durch die Geschäftsordnung nicht gedeckt. (TZ 6)

Die lange Vertragsdauer von 99 Jahren des Baurechtsvertrags mit dem Investor bindet die Stadtgemeinde zur Aufrechterhaltung des Gastronomiebetriebs, verpflichtet aber den Investor nicht zur Weiterführung des Projekts in der derzeitigen Form, sichert ihm jedoch ein Vorkaufsrecht an den gesamten Strandbadgründen. Von den vier vom Investor geplanten Baukörpern wurden erst drei realisiert. (TZ 6)

Sowohl die Dauer des Baurechtsvertrags von 99 Jahren als auch die Höhe eines symbolischen Pachtzinses von 1 EUR jährlich sind wegen der fehlenden Verpflichtung, die Gebäude der künstlerischen und kulturellen Nutzung zuzuführen, nicht angemessen und es besteht – bei einem finanziellen Scheitern des Kunstprojekts – das Risiko einer widmungsfremden Verwendung des (fast kostenlosen) Seegrundstücks. (TZ 6)

Die Stadtgemeinde verzichtete auf Pachteinahmen von zumindest 5.000 EUR pro Jahr. Somit bedeutete der vereinbarte symbolische Pachtzins eine Förderung des Projekts von 495.000 EUR (ohne Berücksichtigung der Wertsicherung). (TZ 6)

Der Baurechtsvertrag enthielt, entgegen der Erörterung im Stadtrat, weder eine Betriebspflicht des Investors, noch – im Falle des Nichtbetriebs – ein vorzeitiges Vertragsende oder die Zahlung eines marktüblichen Pachtzinses, noch die Pflicht zur gemeinsamen Vermarktung des Gesamtprojekts. (TZ 6)

Bei einer möglichen Ziehung des Vorkaufsrechts durch die Stadtgemeinde wären marktübliche Konditionen auch für das Baurecht zu bezahlen. Die vertraglich zugesicherten Rechte waren zum Zeitpunkt der Gebarungüberprüfung noch nicht im Grundbuch eingetragen. (TZ 6)

Abschluss einer Zusatzvereinbarung zur Kostenbeteiligung des Investors

Die Stadtgemeinde fixierte erst ein Jahr nach Fertigstellung der Bauarbeiten den schriftlichen Abschluss der Zusatzvereinbarung zur Sicherung des künstlerischen Zuschusses durch den Investor. (TZ 7)

Finanzierungsrahmen – Planungsphase

Der Gemeinderat ging im Jahr 2008 bei Genehmigung des Finanzplans zur Umsetzung des Neubauprojekts von maximalen Gesamtkosten von 350.000 EUR aus, obwohl bekannt war, dass die Grobkostenschätzung auf geringeren baulichen Anforderungen beruhte und noch kein genehmigtes Projekt mit entsprechenden Kostenschätzungen vorlag. (TZ 8)

Der Stadtrat genehmigte eine betragsmäßig unbestimmte Erhöhung des Kostenrahmens lediglich aufgrund einer mündlichen Zusage zur Zahlung des Zuschusses durch den Investor. (TZ 8)

Die Stadtgemeinde verabsäumte nach der Beschlussfassung des Stadtrats über die Genehmigung der Überschreitung der Gesamtkosten um den Zuschussbetrag des Investors, den Gemeinderat mit den weiteren Genehmigungen des Kostenrahmens und der Vergaben zu befassen. (TZ 8)

Verzögerung des Baubeginns

Die Stadtgemeinde verfolgte die im Juli 2008 angenommene Baufertigstellung zu Beginn der Badesaison 2009 nicht weiter, sondern räumte dem Investor eine Annahmefrist des Angebots zur Umsetzung des gemeinsamen Projekts bis Ende März 2009 ein. (TZ 9)

Die Vertragsgestaltung zur Realisierung des gemeinsamen Projekts zwischen Investor und Stadtgemeinde verhinderte eine direkte Einflussnahme der Stadtgemeinde auf den Planer des im Strandbadbereich gelegenen Gastronomie- und Sanitärgebäudes. (TZ 9, 19)

Die Stadtgemeinde musste aufgrund der fehlenden direkten Einflussnahme auf Inhalt und Vorlagefristen der Planerleistungen – und der damit verbundenen Einschränkung ihrer Bauherrnfunktionen – Terminverzögerungen akzeptieren, wodurch das neugebaute Strandbad erst im Juli 2010 – ein Jahr später als ursprünglich erwogen – eröffnet werden konnte. (TZ 9)

Bauphase

Der Stadtrat hatte Aufgaben an den Bürgermeister delegiert, obwohl nur er selbst zur selbstständigen Erledigung dieser Aufgaben ermächtigt worden war. (TZ 10)

Die Stadtgemeinde verabsäumte, die aufsichtsbehördliche Genehmigung für die Erhöhung der im außerordentlichen Haushalt finanzierten Gesamtkosten zu erwirken. (TZ 10)

Die Stadtgemeinde bezahlte ab Juli 2010 bis Dezember 2010 Rechnungen in Summe von rd. 295.600 EUR, ohne zuvor die Beschlüsse des Gemeinderats zu deren Bedeckung zu erwirken. (TZ 10)

Überprüfung durch das Amt der Kärntner Landesregierung

Im November 2010 stellte das Amt der Kärntner Landesregierung in seinem Prüfungsbericht über Teilbereiche der Gebarung der Stadtgemeinde im Zusammenhang mit dem Bauvorhaben Errichtung Gastronomie- und Sanitärgebäude Strandbad Großegg Fehlverhalten fest. (TZ 11)

Die Stadtgemeinde war zumindest bestrebt, die von der Gemeindefaufsicht aufgezeigten fehlenden haushaltsrechtlichen Beschlüsse und Genehmigungen zu sanieren. (TZ 12)

Kurzfassung

Budget- und Kostenentwicklung

Die Überschreitung der 2008 budgetierten Kosten um mehr als das Doppelte war vor allem auf die aufwendige Konstruktion der Außenhaut des Gebäudes sowie auf die Qualität der Planungsleistungen zurückzuführen. (TZ 13, 17, 20)

Der Stadtgemeinde fehlten wesentliche Elemente für eine zweckmäßige und vollständige Kostenplanung (Kostenermittlung und -kontrolle) und Kostendarstellung (Kostengruppierung). Dadurch konnte sie weder eine durchgängige Kostenplanung bewerkstelligen, noch den Kostenerhöhungen entgegenwirken. (TZ 15, 16, 20)

Die Stadtgemeinde verabsäumte, vor Baubeginn vom Planer des Investors aktualisierte Kostenprognosen einzufordern und diese den Entscheidungsgremien rechtzeitig zur Genehmigung vorzulegen. Damit fehlte ihr auch eine zweckmäßige Grundlage im Vergabeverfahren. (TZ 15, 20)

Die Stadtgemeinde nahm die Anfrage des Investors zum Umgang mit der erwarteten Budgetüberschreitung zur Kenntnis, ohne auf Einhaltung des Kostenrahmens zu beharren. (TZ 15)

Die Stadtgemeinde teilte die Kosten auf drei Haushaltsansatzkonten auf und berichtete in ihren Entscheidungsgremien lediglich Teilkosten. Sie hatte damit auf eine gesamthafte Darstellung der prognostizierten Kosten des Projekts und deren Finanzierung verzichtet. (TZ 14, 16)

Die Planung des Gastronomie- und Strandbadgebäudes erwies sich als unvollständig und mangelhaft, zum Teil waren die ausgeschriebenen Formen (liegender Kegelstumpf) mit den ausgeschriebenen Materialien technisch schwer ausführbar oder am Markt nicht erhältlich. In der Folge musste die Planung nach Auftragserteilung ergänzt (Stützmauern, Zufahrten, Überdachung Müllraum, Lift, Duschen) bzw. abgeändert (Fenster, Material für gekrümmte Dachschalung, Dachhaut etc.) werden. Dadurch waren Änderungen der Leistungen u.a. bei den Baumeister-, Holzbau- und Schlosserarbeiten, der Dacheindeckung und den Außenanlagen unvermeidbar. (TZ 17, 24, 27, 28, 30, 31)

Die Stadtgemeinde akzeptierte die vom Planer vorgelegte Planung als liegender Kegelstumpf, obwohl der Investor zuvor eine Abänderung des (teuren) architektonischen Konzepts angekündigt hatte. Sie nahm dadurch die höheren Baukosten billigend in Kauf. (TZ 6, 17)



Projektentwicklung

Organisationsstruktur der Stadtgemeinde

Die Stadtgemeinde wickelte das Projekt ab, ohne ihre Mitarbeiter mit den Funktionen des Projektmanagements (Projektleitung, Projektsteuerung – Termin- und Kostenkontrolle) zu betrauen. Die Aufgaben dieser Funktionen wurden zum Teil nicht oder erst spät wahrgenommen. Dadurch konnte den Verzögerungen und Kostenüberschreitungen nicht entgegengewirkt werden bzw. diese nicht zeitgerecht und transparent in den Gremien der Stadtgemeinde dargestellt werden. (TZ 18)

Die Geschäftsordnung des Gemeindeamts der Stadtgemeinde wies keiner Abteilung die Funktion des Projektmanagements zu. (TZ 18)

Projektorganisation und Zuständigkeiten

Die Zuständigkeiten in diesem Projekt waren für die Stadtgemeinde nachteilig geregelt, weil die Stadtgemeinde keinen Einfluss auf den Planer und die architektonische Gestaltung ihres Objekts hatte und Regelungen zum Projektablauf fehlten. (TZ 19)

Planerleistungen

Aufgrund der vom Planer nicht erbrachten Leistung des Kostenschlags fehlte der Stadtgemeinde ein wesentlicher Bestandteil für eine durchgängige Kostenplanung und eine zweckmäßige Grundlage im Vergabeprozess. (TZ 20)

Der vom Planer angebotene Planungsumfang („Nutzungsbereich Strand und Gastro“) umfasste das Gebäude und die baulichen Anlagen wie z.B. die Außenanlagen; Mängel in der Sphäre der Planung hatten wesentliche Auswirkungen auf die Kostenentwicklung. (TZ 20)

Barrierefreiheit des Gebäudes und sonstiger baulicher Anlagen

Die Stadtgemeinde verabsäumte, im baurechtlichen Bewilligungsverfahren – neben den in der Planung berücksichtigten wesentlichen Elementen für eine barrierefreie Benutzung des Gebäudes (Lift, Sanitäranlagen) – weitere bauliche Vorkehrungen für Behinderte im Sinne § 18 Abs. 6 K-BO 1996 lit. h insbesondere im Bereich der Außenanlagen wie Zufahrtsrampe, Zufahrtsweg, Stellplatz, etc.

anzuordnen, obwohl ihr Fehlen aus den vorgelegten Planungsunterlagen erkennbar war. (TZ 21, 22)

Teile der Planung und Ausführung entsprachen nicht den Bestimmungen zur Barrierefreiheit (K-BV und ÖNORMEN). Der Auftragnehmer der Baumeisterarbeiten bestätigte in Bezug auf die Barrierefreiheit unzutreffend, dass das Bauwerk entsprechend den Bestimmungen der K-BV 1985 errichtet worden wäre. (TZ 22)

Die Stadtgemeinde hatte bisher verabsäumt, auf die Erfüllung der Auflagen des Baubewilligungsbescheides für die vom Investor errichteten Anlagen zu drängen. Sie führte die im Zufahrtsbereich notwendig gewordenen Provisorien selbst auf eigene Kosten durch, ohne diese gegenüber dem Investor als Ersatzmaßnahmen geltend zu machen. (TZ 22)

Sicherheitstechnische Überprüfung des Strandbads im Jahr 2011

Die Stadtgemeinde verabsäumte eine sicherheitstechnische Überprüfung der Nebenanlagen des Strandbads vor Baubeginn, sondern veranlasste diese erst nach dessen Eröffnung. (TZ 23)

Gewerk „Baumeisterarbeiten“

Das Leistungsverzeichnis der Baumeisterarbeiten wich von den Vorgaben der standardisierten Leistungsbeschreibung für den Hochbau ab und entsprach somit nicht den Bestimmungen des BVergG 2006. (TZ 24)

Die Stadtgemeinde schied im Vergabeverfahren der Baumeisterarbeiten ein unvollständiges Angebot bei der Bestbieterermittlung nicht aus und beauftragte die mit der Nachsendung zur Ausschreibung beschriebenen Leistungen erst nachträglich als Zusatzauftrag. Die Analyse der Schlussrechnung ergab einen Bietersturz, weil ein übergangener Bieter die ausgeschriebenen und abgerechneten Leistungen um rd. 15.000 EUR billiger abgerechnet hätte. Demgegenüber erwirkte die Stadtgemeinde im Zuge der Schlussrechnungsprüfung einen Preisnachlass von 10.000 EUR. (TZ 27)

Das Vergabeverfahren war mangelhaft dokumentiert und die Prüfung der Preisangemessenheit war aufgrund der nicht eingeforderten Kalkulationsgrundlagen nicht möglich. (TZ 25, 28)



Die Stadtgemeinde ließ den Einbau von Materialien, die nicht den ökologischen Anforderungen der Ausschreibung entsprachen, zu. Der Auftragnehmer der Baumeisterarbeiten bestätigte in Bezug auf diese Anforderungen unzutreffend, dass das Bauwerk den Bestimmungen der K-BO 1996 entsprach. Die Stadtgemeinde hatte die Zahlung der Schlussrechnung der Baumeisterarbeiten angewiesen, obwohl für Leistungen von rd. 5.100 EUR die geforderten Nachweise fehlten. (TZ 26)

Die großen Massenabweichungen zwischen Planung und Abrechnung der Baumeisterarbeiten sowie die Ausführung der in der Ausschreibung unberücksichtigten und zusätzlich beauftragten Leistungen – wie bspw. durch die fehlende Erkundung des baulichen Bestands im Bereich der Stützmauer oder die Sanierung bzw. der Neubau der bestehenden Hangsicherung – führten zu einer Kostensteigerung von rd. 118 % und dazu, dass diese Leistungen nicht unter wirtschaftlichen, dem Wettbewerb unterliegenden Bedingungen beauftragt wurden. (TZ 27, 28)

Die Stadtgemeinde praktizierte beim Ablauf der Prüfung der Rechnungen bzw. Zusatzaufträge kein Vier-Augen-Prinzip, wodurch sich die Wahrscheinlichkeit von Abrechnungsfehlern, wie das bspw. die Vergütung von Materialbeistellungen nicht auf Basis von Originalrechnungen oder Doppelverrechnungen von rd. 2.300 EUR zeigte, erhöhte. (TZ 27, 28)

Die Stadtgemeinde beauftragte die Zusatzangebote mündlich und nicht nachvollziehbar, weshalb Mehrkosten nicht transparent dargestellt wurden. (TZ 28)

Gewerk „Holzbauarbeiten“

Die Stadtgemeinde versandte die Ausschreibungsunterlagen, ohne diese zuvor auf Plausibilität und Konsistenz zu prüfen. (TZ 29)

Die Unvollständigkeit und technische Unausgereiftheit des Leistungsverzeichnisses führten zu zahlreichen zusätzlichen Leistungen. Die Schlussrechnungssumme von rd. 101.000 EUR enthielt vom ursprünglich beauftragten Leistungsverzeichnis lediglich Leistungen in Höhe von rd. 32.000 EUR, die restlichen 69.000 EUR betrafen Zusatzleistungen und Regieleistungen. Die Stadtgemeinde hatte bei den Zusatzleistungen auf das Regulativ des Wettbewerbs verzichtet. (TZ 30)

Kurzfassung

Gewerk „Dachbeschichtung“

Die Stadtgemeinde anerkannte die vom Auftragnehmer in Rechnung gestellten Stehzeiten in voller Höhe ohne Vorbehalt des Anerkenntnisses durch den Verursacher. Für die Stadtgemeinde entstanden damit Kosten von rd. 4.000 EUR aufgrund mangelhafter Koordination des Bauablaufs bzw. Dokumentation von Bauschäden. (TZ 31)

Kenndaten zum Bauvorhaben Strandbad Großegg – Millstätter See	
Bauvorhaben	Abbruch Buffet, Sanitärgebäude und Restaurantgebäude (alte Bestandsobjekte); Neubau Gastronomie- und Sanitärgebäude
Rechtsgrundlagen	Privatwirtschaftliche Verträge: 22. Dezember 2008/9. März 2009: Vereinbarung zur Umsetzung des Projekts „Artists Residence“ 22. Februar 2010: Baurechtsvertrag 28. April 2010: Bestandsvertrag mit Österreichische Bundesforste AG 11. Juli 2011: Sideletter zum Baurechtsvertrag Werkverträge mit den ausführenden Unternehmen
Grundstückseigentümer	Stadtgemeinde Spittal an der Drau
Errichtungskosten	rd. 939.000 EUR
Bauherr/Auftraggeber	Stadtgemeinde Spittal an der Drau, Abteilung Immobilien
Bauüberwachung/ örtliche Bauaufsicht	Stadtgemeinde Spittal an der Drau, Abteilung Bau und Betriebe
Bauzeit (Neubau)	Februar 2010 bis Juli 2010 (Eröffnung)
Betreiber	Stadtgemeinde Spittal an der Drau Betriebs GmbH

Quellen: Stadtgemeinde, Grundbuch, RH

Tabelle 1: Kostenentwicklung des Bauvorhabens Strandbad Großegg – Millstätter See	
	Summe in EUR
Errichtungskosten (bis Ende 2008 budgetiert) ¹	450.000,00
Vergabesumme Hauptgewerke	794.595,00
Abrechnungssumme Hauptgewerke	730.764,34
Gesamtabbruchkosten	29.361,87
Gesamtrohbaukosten	344.820,73
Gesamtkosten Ausbaugewerke	378.703,35
Summe Bauwerkskosten (Abrechnungssumme sämtlicher Gewerke)	752.885,95
Einrichtung	64.612,99
Außenanlagen	68.608,54
Summe Baukosten	886.107,48
Planer, Baunebenkosten	52.490,08
Summe Errichtungskosten (Gesamtkosten) ²	938.597,56

¹ Ermittlung der budgetierten Errichtungskosten: September 2007 – Genehmigung Abbruchkosten 50.000 EUR, Juli 2008 – genehmigte Gesamtkosten 350.000 EUR, November 2008 – voraussichtlicher Zuschuss des Investors 50.000 EUR

² Anmerkung: Bezeichnungen laut ÖNORM B 1801-1; die Summe aus Errichtungskosten und Grundstückskosten ergeben die Gesamtkosten; da keine Grundstückskosten anfallen, sind Errichtungskosten und Gesamtkosten ident

Quellen: RH, Buchhaltung der Stadtgemeinde, Stand 24. August 2011

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte von Juni bis September 2011 die Gebarung der Stadtgemeinde Spittal an der Drau (Stadtgemeinde) im Zusammenhang mit der Errichtung des Strandbads Großegg am Millstätter See.

Zu dem im Juni 2012 übermittelten Prüfungsergebnis nahm der Bürgermeister der Stadtgemeinde Spittal an der Drau im Oktober 2012 Stellung. Der RH übermittelte seine Gegenäußerung im November 2012.

Ziel der Überprüfung war es, die bautechnischen und bauwirtschaftlichen Hintergründe der Steigerung der ursprünglich veranschlagten Kosten des Bauvorhabens von 350.000 EUR auf Errichtungskosten von rd. 939.000 EUR (Stand August 2011) zu erheben und Empfehlungen im Hinblick auf künftige Bauprojekte der Stadtgemeinde abzugeben.

Weiters überprüfte der RH die Organisation der Projektabwicklung, die Qualität der Kostenprognosen, die Ordnungsmäßigkeit von Vergaben, die Wahrnehmung der Bauherrnfunktion sowie die Bauabwicklung und -abrechnung ausgewählter Gewerke.

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

Der überprüfte Zeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2008 bis 2011. Im Zusammenhang mit der Projektentwicklung wurde auch auf länger zurückliegende Sachverhalte Bezug genommen.

Chronologie

2 Einleitend werden die wichtigsten Daten der Projektentstehung vom Kauf der Liegenschaft bis zur Wiedereröffnung des Strandbadbetriebs nach dem erfolgten Neubau der Strandbadgebäude dargestellt:

Chronologie	
21. November 1990	Kauf der Liegenschaft Strandbad Großegg durch die Stadtgemeinde
4. Juli 2006	Stadtratssitzung Diskussion: Sanierungsbedarf Strandbad 259.000 EUR Kostenermittlung unter Mitwirkung des Pächters
19. Februar 2007	Stadtratssitzung Diskussion: Abbruch 50.000 EUR und Neubau Gastro-, Sanitärbereich 310.000 EUR, zusätzliche Liegefläche, Einrichtungskosten von rd. 80.000 EUR wären vom Pächter zu finanzieren (noch zu verhandeln)
17. September 2007	Stadtratssitzung Diskussion: Projekt des Investors „Artists Residence“ Gastronomie, Ateliers und Museum in Verbindung mit einem Baurechtsvertrag 99 Jahre; Genehmigung der Abbruchkosten der bestehenden Restaurant- und Sanitärgebäude 50.000 EUR
Winter 2007/2008	Abbrucharbeiten Restaurantgebäude
31. März 2008	Stadtratssitzung: Präsentation Projekt „Artists Residence“, Baurechtsvertrag 99 Jahre Gastronomie und Ateliers
1. Juli 2008	Gemeinderatssitzung: Genehmigung der Gesamtkosten (ohne Einrichtung) von 350.000 EUR für Strandbad Gastronomie- und Sanitärgebäude
24. November 2008	Stadtratssitzung: voraussichtlich 50.000 EUR Zuschuss des Investors für künstlerisches Konzept; Empfehlung an Gemeinderat: Abschluss eines Baurechtsvertrags: 99 Jahre, Baurechtszins 1 EUR pro Jahr, Vorkaufsrecht, einheitliches architektonisches Erscheinungsbild der Gesamtanlage durch Planer des Investors; Neubau Strandbad Gastronomie- und Sanitärgebäude Gesamtkosten (ohne Einrichtung): 350.000 EUR zuzüglich Zuschuss des Investors für künstlerisches Konzept
11. Dezember 2008	Gemeinderatssitzung: Beschluss zur Legung eines befristeten Angebots an den Investor über einen Baurechtsvertrag: 99 Jahre, Baurechtszins 1 EUR pro Jahr, Vorkaufsrecht, einheitliches Erscheinungsbild, Beitragsleistung des Investors
22. Dezember 2008	Stadtgemeinde an Investor: Angebot zur Umsetzung des Projekts „Artists Residence“ und Abschluss eines Baurechtsvertrags
9. März 2009	Investor: Annahme des Angebots zur Umsetzung des Projekts „Artists Residence“ und Abschluss eines Baurechtsvertrags
29. Juni 2009	Stadtratssitzung: Beschluss zur Umsetzung des Projekts „Artists Residence“ aufgrund des Planentwurfs vom 25. Juni 2009

Fortsetzung: Chronologie	
12. Oktober 2009	<p>Stadtratssitzung: Beschlüsse</p> <p>a) Der Bürgermeister wird ermächtigt, nach Ermittlung der Bestbieter für die Arbeiten zur Errichtung des neuen Gastronomie- und Sanitärgebäudes beim Strandbad Großegg die Aufträge zu erteilen, sofern zwischenzeitlich keine Stadtratssitzung abgehalten wird.</p> <p>b) Der in der Fassung vom Oktober 2009 vorliegende Baurechtsvertrag mit dem Investor wird genehmigt.</p>
8. Jänner 2010	Baubewilligung der Stadtgemeinde für den Neubau eines Gastronomie- und Strandbadgebäudes (gemäß Verhandlung vom 20. Oktober 2009, Pläne vom 21. Juli 2009) – Bauwerber Stadtgemeinde
13. Jänner 2010	Einladung zur Angebotslegung Baumeisterarbeiten
29. Jänner 2010	Angebotseröffnung Baumeisterarbeiten
10. Februar 2010	Schlussbrief Baumeisterarbeiten, Auftragssumme rd. 114.000 EUR
22. Februar 2010	<p>Stadtratssitzung: Bericht des Bürgermeisters über Vergabe Baumeisterarbeiten</p> <p>Notariatsakt: Baurechtsvertrag Stadtgemeinde – Investor</p> <p>Baubeginn Baumeisterarbeiten</p>
14. April 2010	Abteilung Immobilien: Hinweis Kostenüberschreitung auf 420.000 EUR und zusätzliche Kosten für Einrichtung ergeben in Summe bis zu 500.000 EUR
31. Mai 2010	Baubewilligung der Stadtgemeinde für den Neubau von mehreren Gebäuden (Bildhauer-, Malerwürfel, Literatenturm, Musikpavillon) – Bauwerber Investor
1. Juni 2010	Gemeinderatssitzung: Genehmigung der Kosten von 490.000 EUR für Strandbad Gastronomie- und Sanitärgebäude
10. Juli 2010	Bauvollendung, Eröffnung des Strandbads
4. Oktober 2010	<p>Stadtratssitzung: Diskussion Kosten der Einrichtung, Finanzierung über eigenes Budget „Eigenmittel Betrieb Hausbesitz“: 62.000 EUR</p> <p>Gesamtkosten für das Gebäude voraussichtlich 791.472,25 EUR</p> <p>Beschluss: Empfehlung an Gemeinderat, Kosten von 300.000 EUR für die zusätzlichen Maßnahmen im außerordentlichen Haushalt durch Rücklagenentnahme zu bedecken</p>
19. November 2010	Prüfungsbericht des Amtes der Kärntner Landesregierung (Gemeindeaufsicht)
14. Dezember 2010	<p>Gemeinderatssitzung: Strandbad Gastronomie- und Sanitärgebäude Erweiterung außerordentlicher Haushalt um 300.000 EUR</p> <p>genehmigte Kosten: 790.000 EUR</p> <p>Diskussion: Barrierefreiheit – Kosten für Lift (spätestens Februar 2013): 32.000 EUR</p>
11. Juli 2011	<p>Unterzeichnung des Sideletter zum Baurechtsvertrag:</p> <p>Kostenzuschuss des Investors 50.000 EUR exklusive USt</p>

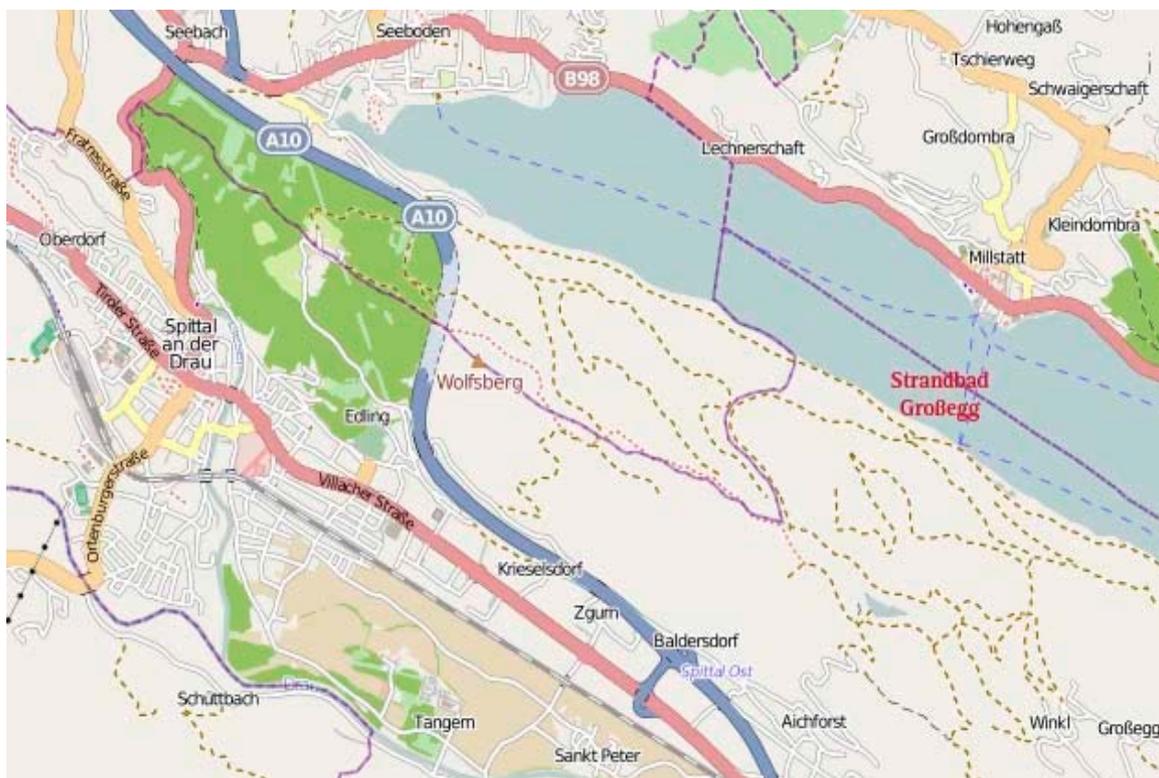
Entscheidungsprozesse in den Gremien der Stadtgemeinde

Betrieb des Strandbads Großegg

3 Die Stadtgemeinde betreibt in Großegg im Ortsteil Rothenthurn am Südufer des Millstätter Sees seit 1990 auf einem 12.822 m² großen gemeindeeigenen Areal und einem von den Österreichischen Bundesforsten gepachteten Seegrund des Uferbereichs ein Strandbad. Der Buffet- und Restaurationsbetrieb war seither an wechselnde private Betreiber verpachtet.

Entscheidungsprozesse in den Gremien der Stadtgemeinde

Abbildung 1: Geographische Lage des Strandbads Großegg



Quelle: <http://www.openstreetmap.org>

Feststellung des Sanierungsbedarfs der bestehenden Anlagen

- (1) Die Stadtgemeinde und der damalige Pächter stellten gemeinsam im Mai 2006 einen umfangreichen Sanierungsbedarf auf dem gesamten Areal des Strandbads Großegg fest; die Stadtgemeinde nahm für diese Sanierung Kosten von rd. 370.000 EUR an. Der Stadtrat bezifferte im Juli 2006 in einer Sitzung die Sanierungskosten mit 259.000 EUR und beschloss, die Kosten für einen gänzlichen Neubau des Strandbads zu ermitteln, dessen Planung durch eigene oder externe Fachexperten erfolgen sollte.

Die Abteilung Bau und Betriebe ermittelte sohin im August 2006 für drei Varianten Grobkostenschätzungen, und zwar:



- für den Abbruch des Restaurants 40.000 EUR und für den Umbau des Buffetkiosks 80.000 EUR,
- für eine Sanierung des Restaurant- und Buffetgebäudes zwischen 285.000 EUR und 310.000 EUR sowie
- für einen Neubau eines konventionellen Gebäudes auf Basis eines von ihr erstellen Raumprogramms Gesamtkosten von rd. 646.000 EUR.

Um den Badeort zu erhalten, stimmte der Stadtrat im Dezember 2006 dem Vorschlag des Bürgermeisters, den Betrieb in verkleinerter Form als Buffetkiosk in Eigenregie¹ weiterzuführen, zu. Dazu wäre das Restaurantgebäude zur Gänze abubrechen (geschätzte Kosten 40.000 EUR) und der Kiosk mit dem Sanitär- und Umkleidebereich (geschätzte Kosten 80.000 EUR) umzubauen gewesen. Die teurere Neubauvariante war vorerst nicht Gegenstand der Erörterungen im Stadtrat.

(2) Im Februar 2007 erörterte der Stadtrat einen weiteren Vorschlag zur Neugestaltung des Strandbads. Demnach wären das sanierungsbedürftige Restaurantgebäude sowie das Buffet- und Sanitärgebäude um geschätzte 50.000 EUR abubrechen sowie um geschätzte 310.000 EUR ein neues Gastronomie- und Sanitärgebäude zu errichten gewesen. Die Kosten für die Einrichtung des Gastronomiebereichs von 80.000 EUR sollten vom Pächter aufgebracht werden.

Im September 2007 genehmigte der Stadtrat 50.000 EUR für den Abbruch des Restaurantgebäudes sowie des Buffet- und Sanitärgebäudes.

Die Stadtgemeinde brach im Winter 2007/2008 das Restaurantgebäude mit eigenem Personal und Gerät um insgesamt 23.755,24 EUR ab. Das Buffet- und Sanitärgebäude sollte zu einem späteren Zeitpunkt abgebrochen werden.

Erweiterte Nutzungs-
überlegungen

5.1 (1) Im September 2007 diskutierte der Stadtrat in Verbindung mit den Überlegungen des Neubaus des Strandbads die Beteiligung der Stadtgemeinde an dem von einem privaten Investor zur Belebung der Region Millstätter See vorgeschlagenen Projekt „Artists Residence“.

Der Stadtrat beschloss, ein neues Gastronomie- und Sanitärgebäude gemeinsam mit dem Projekt des Investors zu planen und ein Raum- und Anforderungsprofil zu erstellen; weiters beschloss er, dem Investor ein Angebot zur Umsetzung des Projekts zu unterbreiten und ihm mit

¹ Der derzeitige Betreiber ist die gemeindeeigene, seit 2007 im Firmenbuch eingetragene Spittal an der Drau Betriebs GmbH.

Entscheidungsprozesse in den Gremien der Stadtgemeinde

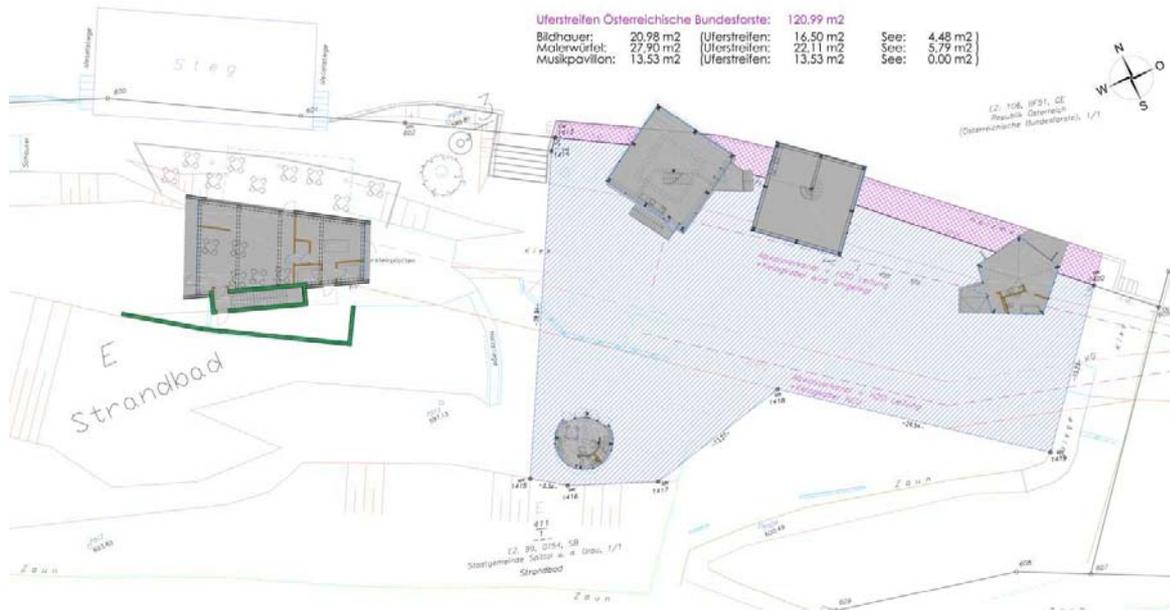
einem Baurechtsvertrag mit einer Laufzeit von 99 Jahren ein Grundstück zur Verfügung zu stellen.

(2) Im März 2008 präsentierte ein Vertreter des Investors dem Stadtrat das Projekt; dieses sah auf Grundlage eines Gesamtkonzepts eines weltweit renommierten Architekten vor, dass

- der Investor auf dem rd. 1.000 m² großen östlichen Grundstückteil vier Künstlergebäude (ein Oktogon für Musik, zwei Würfel für bildende Künste – Malerei, Bildhauerei – und ein Turm für Literatur) und
- die Stadtgemeinde auf dem verbleibenden Areal des Strandbads ein Gastronomiegebäude in Form eines liegenden Kegelstumpfs errichten werden.

Die Künstlergebäude wollte der Investor einerseits den Künstlern als Quartiere – in denen sie während ihres Aufenthalts Werke schaffen sollen – zur Verfügung stellen und andererseits für Vernissagen und Kunstausstellungen nutzen; der Gastronomiebetrieb sollte durch die Kunstveranstaltungen an Attraktivität gewinnen.

Abbildung 2: Lageplan laut Einreichplanung



Projektbereich Spittal an der Drau

Projektbereich Investor¹
(nicht Gegenstand der Gebarungsüberprüfung)

¹ Anmerkung zum Bereich Investor: Die drei in der Einreichplanung über das Seeufer hinausragenden Baukörper im Projektbereich des Investors wurden aus naturschutzrechtlichen Gründen in dieser Form im Dezember 2009 nicht genehmigt, sondern mussten ca. 3 m hinter die Uferlinie verschoben werden.

Quelle: Einreichplanung vom Juli 2009

Im Obergeschoss des in Hanglage situierten Gastronomie- und Sanitärgebäudes befanden sich laut Projekt das Restaurant mit den Terrassen, der Küchenbereich mit dem Außenbereich für die Anlieferung und das Mülllager. Das Obergeschoss war über natürliche Rampen außerhalb des Gebäudes und eine Stiege im Gebäudeinneren zu erreichen.

Im Untergeschoss des Gebäudes waren die Toiletten- und Waschanlagen, die Lager- und Sozialräume sowie die Umkleidemöglichkeiten niveaugleich mit der Seeterrasse angeordnet.

Entscheidungsprozesse in den Gremien der Stadtgemeinde

(3) Der Investor hatte anlässlich der Stadtratssitzung im September 2008 Gelegenheit, seine Motive zur Realisierung des Kunstprojekts darzulegen und Einzelheiten des vorgeschlagenen Baurechtsvertrags klarzustellen. Hierbei erklärte der Investor u.a., dass er bereit sei, eine Betreiberpflichtung in den Vertrag aufzunehmen, er aber für spätere Generationen keine Garantien übernehmen könne. Weiters würde die vom Architekten im Konzept vorgesehene liegende Kegelform des Gastronomiegebäudes nicht mehr zur Ausführung gelangen.

(4) Die Stadtgemeinde hatte weder Alternativen zu dem vorgeschlagenen Projekt erwogen, noch eine Nutzen-Kosten-Analyse oder eine Marktanalyse erstellt.

5.2 Der RH kritisierte das Fehlen einer Nutzen-Kosten-Analyse bzw. einer Marktanalyse zu dem vom Investor vorgeschlagenen Projekt. Diese hätten u.a. zu enthalten,

- inwieweit das Kunstprojekt die touristische Entwicklung der Stadtgemeinde fördern könnte,
- welche finanziellen Rückflüsse für die Stadtgemeinde erwartet werden könnten,
- welche Risiken der Stadtgemeinde verbleiben und
- welche Zusatzkosten (eventueller Ausbau der Zufahrt oder Ganzjahresbetrieb) für die Stadtgemeinde erwachsen könnten.

Weiters erwog die Stadtgemeinde keine vergaberechtskonformen Alternativen zur Belebung und Attraktivierung des Strandbadbetriebs, wie bspw. die Abwicklung eines Ideenwettbewerbs oder die Ausschreibung eines Dienstleistungskonzessionsmodells.²

5.3 *Der Bürgermeister der Stadtgemeinde führte in seiner Stellungnahme aus, dass es Absicht der Stadtgemeinde gewesen sei, für die Bevölkerung wiederum ein attraktives Strandbad mit Gastronomie und neuzeitlichen Sanitäranlagen als Ersatz für die in die Jahre gekommenen Anlagen zu schaffen. Das Angebot von Artists in Residence sei von der Stadtgemeinde als Zusatznutzen gesehen worden. Die Stadtgemeinde sehe es nicht als ihre Aufgabe an, für einen privaten Investor eine Nutzen-Kosten-Analyse zu erstellen. Das Gesamtkonzept des Investors habe insgesamt drei Investitionen am Millstätter See vorgesehen (zwei davon in anderen Gemeinden), wofür auch Absichtserklärungen des Landes*

² vergleiche Innsbrucker Nordkettenbahnen GmbH – Neuerrichtung Hungerburgbahn und Nordkettenbahnen (Reihe Tirol 2012/5)

und der Standortgemeinden zur finanziellen Unterstützung vorgelegen seien. Es habe erreicht werden können, dass der Investor letztlich das Projekt im Gemeindegebiet Spittal an der Drau (Millstätter See Südufer) umsetzte, wofür keine finanziellen Fördermittel des Landes und der Stadt gewährt worden seien.

- 5.4 Der RH entgegnete dem Bürgermeister der Stadtgemeinde, dass er nicht das Fehlen einer Kosten–Nutzen–Analyse bzw. Marktanalyse der vom Investor geplanten Investitionen kritisiert hatte, sondern das Fehlen einer Kosten–Nutzen–Analyse bzw. Marktanalyse zu den Investitionen der Stadtgemeinde, die infolge der Beteiligung an dem vom Investor vorgeschlagenen Projekt erforderlich wurden. Die Sinnhaftigkeit und Umsetzbarkeit der vom Investor am Millstätter See angedachten Investitionsprojekte war nicht Gegenstand der Überprüfung durch den RH. Er erinnerte den Bürgermeister der Stadtgemeinde daran, dass im Zuge der Errichtung des Baurechtsvertrags lediglich ein symbolischen Pachtzins in Höhe von 1 EUR pro Jahr vereinbart wurde, was im Ergebnis einer Förderung des Projekts des Investors durch die Stadtgemeinde von zumindest 495.000 EUR (über die gesamte Laufzeit) gleichkommt (siehe TZ 6).

Einbindung des privaten Investors

Abschluss eines Baurechtsvertrags

- 6.1 (1) Der Bürgermeister berichtete dem Stadtrat am 24. November 2008, dass der Investor, um das von ihm beigestellte architektonische Gesamtkonzept umsetzen zu können, bereit wäre, der Stadtgemeinde einen künstlerischen Beitrag in Höhe von 50.000 EUR auszuzahlen. Der Stadtrat beschloss, dem Gemeinderat den Abschluss eines Baurechtsvertrags mit dem Investor zu empfehlen. Weiters dürften die Gesamtkosten von 350.000 EUR maximal um den künstlerischen Beitrag des Investors überschritten werden.³ Nicht berücksichtigt dabei waren die Abbruchkosten mit 50.000 EUR (siehe TZ 4).

Der Gemeinderat beschloss am 11. Dezember 2008 auf Basis der ihm berichteten Empfehlung des Stadtrats, dem Investor ein bis 31. März 2009 bindendes Angebot zum Abschluss eines Baurechtsvertrags zur Verwirklichung des Projekts „Artists Residence“ zu legen. Neben der Vertragslaufzeit, dem Pachtzins, der Parkmöglichkeit des Investors und der Widmung zur Umsetzung des Projekts sollten das Vorkaufsrecht, das einheitliche Erscheinungsbild, die Betriebszeiten sowie die Beitrags-

³ Definition Gesamtkosten laut ÖNORM B 1801–1: Gesamtkosten sind die Summe der Kosten für Grund, Aufschließung, Bauwerk (Rohbau, Technik, Ausbau), Einrichtung, Außenanlagen, Honorare, Nebenkosten und Reserven.

Entscheidungsprozesse in den Gremien der Stadtgemeinde

zahlung des Investors an die Stadtgemeinde die wesentlichen Inhalte des Baurechtsvertrags sein.

Der Bericht des Bürgermeisters über die Empfehlung des Stadtrats enthielt die Bereitschaft des Investors, einen Zuschuss zu bezahlen; der Bürgermeister berichtete jedoch nicht über jenen Teil des Stadtratsbeschlusses vom 24. November 2008, wonach die Gesamtkosten von 350.000 EUR maximal um den künstlerischen Beitrag des Investors überschritten werden dürfen.

Gemäß § 8 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Gemeinderats behält sich der Gemeinderat die Entscheidungen bei Aufgaben über 360.000 EUR (voranschlagswirksame Ausgaben) vor.

(2) Im Dezember 2008 unterbreitete die Stadtgemeinde dem Investor ein bis Ende März 2009 befristetes Angebot zur Umsetzung der vom Investor auf der gemeindeeigenen Liegenschaft des Strandbads geplanten kombinierten Kunst-/Kultureinrichtung „Artists Residence“ mit dem Ziel, einen Baurechtsvertrag abzuschließen.

Dieses Angebot regelte u.a.

- die Begründung eines Baurechts für den vom Investor genutzten Liegenschaftsteil (Projektgrundstück) auf 99 Jahre, die grundbücherliche Teilung der Liegenschaft sowie die Nutzung des Projektgrundstücks;
- die Erschließung des jeweiligen Nutzungsbereichs durch den jeweiligen Nutzer mit Ausnahme der Zufahrt zum (neuen) Restaurant sowie die Sicherstellung der bestehenden Zufahrtsmöglichkeit durch die Stadtgemeinde;
- die Höhe des Pachtzinses von 1 EUR jährlich;⁴
- die Vorkaufsrechte des Investors an der Gesamtliegenschaft sowie der Stadtgemeinde im Falle einer unentgeltlichen Übertragung des Baurechts an Dritte (der Kaufpreis für das Baurecht und der Gebäude hat sich an den marktüblichen Konditionen zu orientieren);
- die Verpflichtung der Stadtgemeinde zur Umsetzung der aus architektonischer Sicht einheitlichen Gesamtkonzeption;

⁴ Der jährliche Pachtzins für Baurechte liegt bspw. in Wien bzw. Graz derzeit zwischen 5,00 EUR/m² und 6,20 EUR/m² und wird in Wien voraussichtlich auf 8,39 EUR/m² angehoben.



- die Erstellung der entsprechenden Planunterlagen durch den Investor;
- die Verpflichtung zum Betrieb der Gastronomie und des Strandbads durch die Stadtgemeinde sowie die Öffnungszeiten;
- den Betrieb des Nutzungsbereichs „Artists Residence“ ausschließlich durch den Investor durch die Zurverfügungstellung von Räumlichkeiten für Künstler, durch Ausstellungen in der Nebensaison sowie zu Wohnzwecken;
- die Absicht des Investors, die Gebäude der künstlerischen und kulturellen Nutzung zuzuführen.

Entgegen der Erörterungen des Investors im Stadtrat sowie den Beschlussfassungen des Stadt- und des Gemeinderats enthielt das Angebot (Nutzungsvereinbarung) an den Investor keine Regelungen

- zur Betriebsverpflichtung des Investors bzw. Auflösung des Vertrags bei Nichteinhaltung der Betriebsverpflichtung,
- zur Beitragszahlung des Investors,
- zur Begrenzung der Gesamtkosten und
- zur gemeinsamen Vermarktung des Gesamtkonzepts.

(3) Der Investor nahm dieses Angebot im März 2009 an. Im April 2009 informierte der Investor die Stadtgemeinde über das Angebot des von ihm beauftragten Planers über die „Planung des Nutzungsbereichs Strand und Gastro“. Ende Juni 2009 legten der vom Investor beauftragte Architekt und der Planer den Planentwurf vor, dessen Umsetzung der Stadtrat im Rahmen der Projektpräsentation beschloss.

Im Juli 2009 suchte die Stadtgemeinde (Abteilung Immobilien) auf Basis der Einreichplanung des vom Investor mit dem Gesamtkonzept des Projekts „Artists Residence“ beauftragten Planers um Baubewilligung für den Neubau des Gastronomie- und Sanitärgebäudes an, welche mit Auflagen im Jänner 2010 erteilt wurde.

(4) Der Stadtrat genehmigte im Oktober 2009 den Abschluss des auf Basis der Nutzungsvereinbarung ausformulierten Baurechtsvertrags für einen Grundstücksteil im Ausmaß von 1.000 m², der letztlich im Februar 2010 notariell beglaubigt wurde.

Entscheidungsprozesse in den Gremien der Stadtgemeinde

Abweichend bzw. ergänzend zu den bereits im Nutzungsvertrag dem Grunde nach geregelten Rechten und Verpflichtungen vereinbarten die Stadtgemeinde und der Investor im Baurechtsvertrag, dass

- der Investor das Recht hat, auf der Liegenschaft (nach Maßgabe der einschlägigen öffentlich-rechtlichen Bestimmungen) im eigenen Ermessen, insbesondere für die Verwirklichung von Künstlerateliers ein bzw. mehrere Bauwerke und Parkplätze zu errichten, zu verändern sowie über das jeweilige Bauwerk wie ein Eigentümer zu verfügen,
- der Investor sein Baurecht nicht nur unentgeltlich, sondern auch entgeltlich an dritte Personen übertragen kann und
- der Stadtgemeinde für alle Veräußerungsarten ein Vorkaufsrecht zu marktüblichen Konditionen zusteht.

Im Mai 2010 erteilte die Stadtgemeinde dem Investor die Baubewilligung für die von ihm im Rahmen des Projekts zu errichtenden Neubauten – die beiden würfelförmigen Ateliers für Bildhauer bzw. Maler, den Literatenturm und den Musikpavillon. Von den vier vom Investor geplanten Baukörpern waren zum Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung erst drei realisiert.

(5) Die vertraglich zugesicherten Rechte waren zur Zeit der Gebarungsüberprüfung im Grundbuch noch nicht eingetragen.

6.2 Zusammenfassend zeigte der RH den bestehenden Zielkonflikt zwischen

- der im Jahr 2006 vom Stadtrat angedachten sparsamen Investitionslösung (Grobkostenschätzung der Stadtgemeinde in Summe 120.000 EUR) mit dem Ziel, lediglich den Badeort im Gemeindegebiet zu erhalten und
- dem von einem privaten Investor im Jahr 2007 vorgeschlagenen Projekt mit dem Ziel, mit Beteiligung der Stadtgemeinde auf gemeindeeigenem Grund und einheitlicher avantgardistischer Architektur eine wirtschaftliche Belebung der Region zu erreichen,

auf.



Der RH kritisierte, dass die Stadtgemeinde die Stadtratsbeschlüsse vom Mai bzw. November 2008 in Bezug auf die Begrenzung der Gesamtkosten von 350.000 EUR bzw. 400.000 EUR im Vertragswerk mit dem Investor nicht umsetzte. Zudem wurden weder der Stadtrat noch der Gemeinderat darüber informiert, dass die Begrenzung mit dem Investor nicht umgesetzt werden könne und demnach das Kostenrisiko bei der Stadtgemeinde verbleiben würde.

Er kritisierte weiters, dass der Bürgermeister dem Gemeinderat im Dezember 2008 nicht den Beschluss des Stadtrats, wonach die Gesamtkosten in Höhe des Kostenzuschusses überschritten werden dürfen und somit die Gesamtkosten 400.000 EUR betragen werden, berichtete. Der RH wies darauf hin, dass sich der Gemeinderat die Entscheidungen bei Aufgaben über 360.000 EUR (voranschlagswirksame Ausgaben) vorbehalten hatte. Eine Erhöhung des Kostenrahmens auf 400.000 EUR durch den Stadtrat war gemäß § 8 Abs. 1 der Geschäftsordnung nicht gedeckt.

Der RH bemängelte die vertragliche Umsetzung wie folgt:

- Er erachtete sowohl die Dauer des Baurechtsvertrags von 99 Jahren als auch die Höhe eines symbolischen Pachtzinses von 1 EUR jährlich als nicht angemessen, zumal für den Investor keine Verpflichtung, sondern nur die Absicht, die Gebäude der künstlerischen sowie kulturellen Nutzung zuzuführen, vereinbart wurde und der Investor in Bezug auf die Nutzung des Baurechtsgrundstücks in eigenem Ermessen wie ein Eigentümer verfügen kann.
- Er sah, weil im Vertrag neben der Zurverfügungstellung von Räumlichkeiten für Künstler und Ausstellungen in der Nebensaison auch Wohnzwecke angeführt wurden, jedoch nicht Umfang und Dauer der jeweiligen Nutzungsart, bei einem finanziellen Scheitern des Kunstprojekts das Risiko einer widmungsfremden Verwendung des (fast kostenlosen) Seegrundstücks.
- Der Baurechtsvertrag enthielt entgegen der Erörterung im Stadtrat vom September 2008 weder die Betreiberpflicht des Investors bzw. im Falle des Nichtbetriebs des Kunstprojekts kein vorzeitiges Vertragsende oder die Zahlung eines marktüblichen Pachtzinses noch die Pflicht zur gemeinsamen Vermarktung des Gesamtprojekts.
- Bei einer möglichen Ziehung des Vorkaufsrechts durch die Stadtgemeinde wären marktübliche Konditionen auch für das Baurecht zu bezahlen.

Entscheidungsprozesse in den Gremien der Stadtgemeinde

- Die Stadtgemeinde verzichtete auf Pachteinnahmen von zumindest rd. 5.000 EUR pro Jahr. Somit bedeutete der vereinbarte symbolische Pachtzins eine Förderung des Projekts von 495.000 EUR (ohne Berücksichtigung der Wertsicherung).

Der RH empfahl der Stadtgemeinde, mit dem Investor diese vom RH bemängelten Vertragspunkte eindeutig in einer Zusatzvereinbarung auszuformulieren, um im Hinblick auf die lange Vertragsdauer das Risiko von Streitigkeiten zu vermindern. Weiters wäre auf eine zeitnahe grundbücherliche Umsetzung zu achten.

- 6.3** *Laut Stellungnahme des Bürgermeisters der Stadtgemeinde solle der Anregung des RH auf Abschluss einer Zusatzvereinbarung mit dem Investor Rechnung getragen werden. Die grundbücherliche Durchführung sei durch das Nichtlöschen eines Rechtes durch den Rechtsvorgänger und die nachträgliche Bereinigung zeitlich verzögert worden.*

Abschluss einer Zusatzvereinbarung zur Kostenbeteiligung des Investors

- 7.1** Entsprechend der Ende 2008 vom Investor zugesagten Kostenbeteiligungen unterfertigten die Stadtgemeinde und der Investor im Juli 2011 folgende Zusatzvereinbarung (Sideletter) zum Baurechtsvertrag:

- Die Stadtgemeinde sagte zu, sich bei der baulichen Ausführung an die vom Investor beigelegte Gesamtkonzeption zu halten.
- Der Investor verpflichtete sich, einen „künstlerischen Beitrag“ von pauschal 50.000 EUR zu zahlen und die Kosten für die Planungen des Architekten für den Vorentwurf sowie für den Entwurf zur Gänze zu tragen.
- Weiters waren alle anderen, den jeweiligen Nutzungsbereichen zuzuordnenden Kosten von der Stadtgemeinde und dem Investor jeweils selbst zu tragen.

- 7.2** Der RH kritisierte, dass die Stadtgemeinde erst ein Jahr nach Fertigstellung der Bauarbeiten die Zusatzvereinbarung zur Sicherung des künstlerischen Zuschusses schriftlich fixierte.

Finanzierungsrahmen
– Planungsphase

8.1 (1) Am 1. Juli 2008 genehmigte der Gemeinderat den Finanzierungsplan für die Errichtung des Gastronomie- und Sanitärgebäudes im Rahmen des Gesamtprojekts. Die Gesamtkosten wurden mit 350.000 EUR festgelegt. Für diese Ausgaben erteilte das Amt der Kärntner Landesregierung die aufsichtsbehördliche Genehmigung am 29. Juli 2008.

Die Stadtgemeinde übermittelte im Dezember 2008 dem Planer das gegenüber dem Jahr 2007 geringfügig veränderte Raum- und Anforderungsprofil der neu zu errichtenden Anlagen insbesondere für das Gastronomie- und Sanitärgebäude.

(2) Aufgrund der mündlichen Zusage des Investors im Stadtrat, die Kosten der Entwurfsplanung zu tragen und die aufgrund der künstlerisch anspruchsvollen Architektur zu erwartenden Gesamtkostenenerhöhungen bis 50.000 EUR zu übernehmen, erhöhte der Stadtrat im November 2008 den Kostenrahmen sinngemäß, jedoch ohne den Betrag von 400.000 EUR explizit darzustellen.

(3) Die Stadtgemeinde richtete in zwei Schreiben ihre Vorgaben der Gesamtkosten an den Investor zur Berücksichtigung für die von ihm beauftragte Planung, und zwar

- am 4. Dezember 2008: „Raumbedarfsanforderung mit Kostenschätzung“ Errichtungskosten dürfen 350.000 EUR nicht überschreiten und
- am 30. April 2009: Die Stadtgemeinde wies den Investor – im Zusammenhang mit der Freigabe zur Planung „Artists Residence“ und der Annahme des Angebots des Planers – darauf hin, dass ein „wichtiger Bestandteil des Planungsauftrags die Unterschreitung der Gesteuerungskosten des Strandbadgebäudes (mit Sanitär, Gastroanlagen und Einrichtungen) von 350.000 EUR sein müsse“.

(4) Die Gemeindeaufsicht kritisierte in ihrem Bericht (siehe TZ 11) insbesondere:

- den fehlenden Grundsatzbeschluss,
- die fehlenden Anpassungen des Finanzierungsplans an die tatsächlichen Gesamtkosten (und deren Feststellung),

Entscheidungsprozesse in den Gremien der Stadtgemeinde

- die fehlende vertragliche Vereinbarung der Maximalkosten,
- die Überschreitung der Vergabeermächtigung durch den Bürgermeister und
- die fehlende Erweiterung der aufsichtsbehördlichen Genehmigung.

8.2 Der RH schloss sich der diesbezüglichen Kritik der Gemeindeaufsicht an und ergänzte, dass der Gemeinderat im Jahr 2008 bei Genehmigung des Finanzplans zur Umsetzung des Neubauprojekts von den im Amtsvortrag erwähnten maximalen Gesamtkosten von 350.000 EUR bzw. der Stadtrat – unter Berücksichtigung der vom Investor zugesagten Kostenbeteiligung von 50.000 EUR – von 400.000 EUR ausging, obwohl bekannt war, dass die Grobkostenschätzung auf geringeren baulichen Anforderungen beruhte und noch kein genehmigtes Projekt mit entsprechenden Kostenschätzungen vorlag. Stadtrat und Gemeinderat hätten daher lediglich Grundsatzbeschlüsse fassen dürfen.⁵

Der RH verwies in dem Zusammenhang darauf, dass der Stadtrat im August 2006 den Vorschlag für eine Sanierung des Restaurant- und Buffetgebäudes mit Grobkostenschätzungen der Fachabteilungen zwischen rd. 285.000 EUR und 310.000 EUR abgelehnt bzw. die Stadtgemeinde zuvor den Vorschlag eines konventionellen Neubaus um rd. 640.000 EUR verworfen hatte.

Zudem wies der RH kritisch auf das Versäumnis der Stadtgemeinde hin, die Kostenobergrenze von 350.000 EUR bzw. 400.000 EUR (unter Berücksichtigung der vom Investor zugesagten Kostenbeteiligung von 50.000 EUR) im Vertragswerk mit dem Investor sicherzustellen⁵ und sich Kontrollrechte betreffend den Vertrag zwischen Investor und Planer auszubedingen. Dadurch blieben die Vorgaben zur Beschränkung der Gesamtkosten an den Investor ohne Konsequenzen.

Weiters erwirkte die Stadtgemeinde eine Erhöhung des Kostenrahmens durch den Stadtrat lediglich aufgrund einer mündlichen Zusage des Investors, die Zahlung des Zuschusses von 50.000 EUR zu übernehmen. Zudem ließ der Stadtrat den zur Verfügung stehenden Kostenrahmen betragsmäßig unbestimmt. Da der Zuschuss erst nach Baufertigstellung schriftlich vereinbart wurde, musste die Stadtgemeinde diesen Betrag zwischenfinanzieren.

Mit der Überschreitung der voranschlagswirksamen Ausgaben von 360.000 EUR oblag die Entscheidungsbefugnis nicht mehr dem Stadt-

⁵ siehe hierzu auch Prüfungsbericht des Amts der Kärntner Landesregierung, Zahl 3-SP92-143/1-2010, TZ 1.5 Kommunales Fehlverhalten



rat. Die Stadtgemeinde verabsäumte es, nach der Beschlussfassung des Stadtrats über die Genehmigung der Überschreitung der Gesamtkosten um den Zuschussbetrag des Investors, den Gemeinderat mit den weiteren Genehmigungen des Kostenrahmens und der Vergaben zu befassen.

8.3 *Laut Stellungnahme des Bürgermeisters der Stadtgemeinde sei der Gemeinderat in seiner Sitzung am 1. Juni 2010 nach Kenntnis weiterer Ausschreibungsergebnisse und der Vergabesummen sehr wohl befasst worden. Dabei sei der Gesamtausgabenrahmen auf 490.000 EUR erweitert worden. Bei der weiteren Kenntnis von zu erwartenden Mehrausgaben im Juni/Juli 2010 sei die erforderliche Genehmigung nach mehrmaligen intensivsten Diskussionen im Stadtrat als vorberatendem Gremium erst in der Sitzung des Gemeinderates vom 14. Dezember 2010 zu erreichen gewesen.*

8.4 Der RH hielt fest, dass die vom Bürgermeister der Stadtgemeinde dargestellte Chronologie den vom RH erhobenen Sachverhalt bestätigt (siehe auch TZ 10 bis 12): Der Gemeinderat erhöhte erst im Juni 2010 den Kostenrahmen auf 490.000 EUR, obwohl die Vergaben bereits erfolgt waren und der Bau kurz vor der Fertigstellung stand. Auch der weitere Beschluss der Mehrkosten im Dezember 2010 erfolgte verspätet und erst nach der Prüfung durch die Gemeindeaufsicht.

Verzögerung des
Baubeginns

9.1 Die Stadtgemeinde ging bei der Beschlussfassung des Finanzierungsrahmens im Juli 2008 noch von einer Projektfertigstellung mit Beginn der Badesaison 2009 aus. Der Investor nahm das Angebot der Stadtgemeinde zur Umsetzung des gemeinsamen Projekts vom Dezember 2008 innerhalb der gewährten Frist am 26. März 2009 an.

In Folge von Verzögerungen bei der bereitzustellenden Planung sollte schließlich Anfang September 2009 mit den Bauarbeiten begonnen werden. Der Investor hielt auch diese Frist nicht ein. Daraufhin urgierte die Stadtgemeinde die Vorlage der Planungsunterlagen mehrfach, zuletzt unter Androhung, die Detailplanung sowie die Ausschreibung mit einem Spittaler Planungsbüro selbst durchzuführen.

9.2 Der RH kritisierte, dass die Stadtgemeinde die angenommene Baufertigstellung zur Badesaison 2009 nicht weiter verfolgte, indem sie dem Investor eine Annahmefrist des Angebots zur Umsetzung des gemeinsamen Projekts bis Ende März 2009 einräumte. Die bauliche Umsetzung des Projektteils Gastronomie- und Sanitärgebäude innerhalb von zwei bis drei Monaten wäre demnach nicht mehr erwartbar gewesen.

Entscheidungsprozesse in den Gremien der Stadtgemeinde

Weiters hatte die Stadtgemeinde aufgrund der fehlenden direkten Einflussnahme auf Inhalt und Vorlagefristen der Planerleistungen – und der damit verbundenen Einschränkung ihrer Bauherrnfunktionen – weitere Terminverzögerungen zu akzeptieren, welche dazu führten, dass das neu gebaute Strandbad erst ein Jahr später (Juli 2010) eröffnet werden konnte.

Bauphase

10.1 (1) Gemäß § 8 Abs. 1 der Geschäftsordnung übertrug der Gemeinderat an den Stadtrat die nichtbehördlichen Aufgaben, die einen Betrag von 360.000 EUR nicht übersteigen.

Der Stadtrat hatte bereits in seiner Sitzung am 12. Oktober 2009 den Bürgermeister ermächtigt – nach Ermittlung der Bestbieter für die Arbeiten zur Errichtung des neuen Gastronomie- und Sanitärgebäudes beim Strandbad Großegg –, die Aufträge zu erteilen, sofern zwischenzeitlich keine Stadtratsitzung abgehalten wird. Die Vergabe der Baumeisterarbeiten erfolgte im Februar 2010; damit konnte am 22. Februar 2010 mit den Bauarbeiten begonnen werden.

(2) Der Stadtrat nahm in seiner Sitzung am 12. April 2010 die zwischenzeitlich erfolgten Vergaben der Baumeisterarbeiten, der Sanitär- und Lüftungsinstallation sowie der Elektroinstallation zur Kenntnis und beschloss die Vergaben der Zimmererarbeiten sowie die zusätzliche Hangsicherung im Zuge der Baumeisterarbeiten.

(3) Am 14. April 2010 zeigte die Stadtgemeinde – Abteilung Immobilien aufgrund der Vergabeergebnisse der anderen Gewerke und erforderlichen, aber ungeplanten zusätzlichen Leistungen Kostenüberschreitungen auf. Sie schätzte die voraussichtlichen Errichtungskosten nun auf 420.000 EUR bzw. unter Berücksichtigung der Kosten für die Einrichtung der Küche und des Restaurants auf bis zu 500.000 EUR. Die Stadtgemeinde schöpfte den vom Gemeinderat und vom Amt der Kärntner Landesregierung genehmigten Verfügungsrahmen von 350.000 EUR mit den Auftragsvergaben bis Ende April 2010 aus. Gleichzeitig überschritten die kumulierten Vergabesummen die Ermächtigungsgrenze des Stadtrats von 360.000 EUR.



In der Folge genehmigte der Gemeinderat im Juni 2010 ⁶

- die Erweiterung des Finanzplans für das Gastronomie- und Sanitärgebäude mit Kosten von 490.000 EUR sowie
- den Finanzplan für die Einrichtung der Küche und des Restaurants mit Kosten von 62.000 EUR und
- damit Gesamtkosten von 552.000 EUR.

Die Stadtgemeinde holte jedoch die gemäß § 86 Abs. 11 K-AGO erforderliche aufsichtsbehördliche Genehmigung des Amts der Kärntner Landesregierung nicht ein.

(4) Bis zur Inbetriebnahme des Gastronomie- und Strandbadbetriebs am 10. Juli 2010 betrug die Gesamtbauzeit rund viereinhalb Monate.

Die von der Stadtgemeinde bezahlten Rechnungen überstiegen am 27. Juli 2010 erstmals die mit 490.000 EUR genehmigten Kosten für das Gebäude und am 11. August 2010 die für das Projekt im außerordentlichen Haushalt genehmigten Gesamtkosten von 552.000 EUR. Der Gemeinderat genehmigte erst im Dezember 2010 – nach Vorliegen des Prüfberichts des Amts der Kärntner Landesregierung (siehe nachfolgende TZ) – eine weitere Erhöhung der Gesamtkosten um 300.000 EUR; bis dahin hatten sich die für das Strandbad bezahlten Rechnungen auf insgesamt rd. 785.600 EUR summiert.

10.2 Der RH hielt kritisch fest, dass der Stadtrat Aufgaben an den Bürgermeister delegierte, obwohl nur er selbst gemäß § 8 Pkt. 1 der Geschäftsordnung zu deren selbständigen Erledigung ermächtigt worden war.

Weiters verabsäumte es die Stadtgemeinde, die aufsichtsbehördliche Genehmigung für die Erhöhung der im außerordentlichen Haushalt finanzierten Gesamtkosten zu erwirken.

Außerdem bezahlte die Stadtgemeinde entgegen den Haushaltsvorschriften ab Juli 2010 bis Dezember 2010 Rechnungen in Summe von rd. 295.600 EUR, ohne zuvor die Beschlüsse des Gemeinderats zu deren Bedeckung zu erwirken.⁷

Der RH empfahl, die – auch zum Schutz der Selbstverwaltung – erlassenen Bestimmungen der K-AGO in allen Punkten einzuhalten. Vor

⁶ Empfehlung des Stadtrats vom 28. April 2010

⁷ siehe hierzu auch Prüfungsbericht des Amts der Kärntner Landesregierung, Zahl 3-SP92-143/1-2010, TZ 1.5

Entscheidungsprozesse in den Gremien der Stadtgemeinde

allein die Regelungen der Geschäftsordnung über Wirkungsbereich und Geschäftsführung der einzelnen Gemeindeorgane wären zu beachten. Die Willensbildung des Gemeinderats und die Einholung der Genehmigung der Aufsichtsbehörde hätten jeweils rechtzeitig zu erfolgen.

Überprüfung durch das Amt der Kärntner Landesregierung

11 (1) Im November 2010 stellte das Amt der Kärntner Landesregierung – Abteilung Gemeinden (Gemeindeaufsicht) in seinem Prüfungsbericht (Zahl 3-SP92-143/1-2010) über Teilbereiche der Gebarung der Stadtgemeinde Spittal an der Drau im Zusammenhang mit dem Bauvorhaben Errichtung Gastronomie- und Sanitärgebäude Strandbad Großegg eine Reihe von Fehlverhalten fest.

(2) Die Gemeindeaufsicht sah die vom Bürgermeister – auf Basis des in der Stadtratssitzung vom 12. Oktober 2009 gefassten Beschlusses, den Bürgermeister zwischenzeitlich zur Vergabe von Aufträgen zu ermächtigen – nach der Stadtratssitzung vom 22. Februar 2010 erteilten Aufträge in Höhe von rd. 259.000 EUR im Widerspruch zu § 21 Abs. 1 K-GHO, weil nur im Rahmen der Beschlüsse der zuständigen Gemeindeorgane über Ausgaben verfügt werden durfte.

Die Gemeindeaufsicht stellte weiters fest, dass nur Aufträge von rd. 348.000 EUR mit Beschlüssen zuständiger Gremien vergeben worden seien.

Die Gemeindeaufsicht hielt zudem fest, dass die Stadtgemeinde die – den genehmigten Finanzierungsplan überschreitenden – Rechnungen ohne erforderlichen Beharrungsvermerk der Buchhaltung anwies.

Der RH schloss sich den wesentlichen Aussagen der Gemeindeaufsicht an.

Nachträgliche haushaltsrechtliche Genehmigungen

12.1 Der Gemeinderat beschloss am 14. Dezember 2010 auf Basis des Stadtratsbeschlusses vom 7. Dezember 2010 die Erhöhung des im HA-Konto 5/85315-0100 verfügbaren Kostenrahmens für die Gebäudeerrichtung auf 790.000 EUR. Dieser Betrag wurde im Zuge der Prüfung durch die Gemeindeaufsicht von den Fachabteilungen der Stadtgemeinde ermittelt und enthielt keine Kostenanteile der Einrichtung (HA-Konto 5/85315-0430) und der Außenanlagen (HA-Konto 1/8530-6141).



In derselben Sitzung des Gemeinderats war protokolliert, dass der vorgesehene Lift (Schätzkosten 32.000 EUR) erst nach Abschluss der vom Investor noch abzuwickelnden Errichtungsarbeiten für „Artists Residence“ vom Betreiber des Strandbads bestellt und eingebaut werden solle.

Das Amt der Kärntner Landesregierung nahm am 29. Dezember 2010 die bereits umgesetzten Projekte „Errichtung Gastronomie- und Sanitärgebäude“ (Kosten 790.000 EUR) und „Einrichtung Küche und Gastraum“ (Kosten 62.000 EUR) aufsichtsbehördlich zur Kenntnis.

12.2 Der RH anerkannte, dass die Stadtgemeinde zumindest bestrebt war, die von der Gemeindeaufsicht aufgezeigten fehlenden haushaltsrechtlichen Beschlüsse und Genehmigungen zu sanieren.

12.3 *In seiner Stellungnahme stellte der Bürgermeister der Stadtgemeinde zusammenfassend fest, die Stadtgemeinde anerkenne die Kritik des RH und sei bestrebt, zukünftig Bauvorhaben nicht unter Zeitdruck abzuwickeln, damit die aufgezeigten Fehler vermieden werden könnten. Diese seien aber auch auf die Umsetzung eines eigenen Projektes unter Einbeziehung der Interessen eines Investors und deren Abstimmung aufeinander zurückzuführen. Die Stadtgemeinde sei bestrebt gewesen, zu Beginn der Sommersaison 2010 der Bevölkerung ein modernes Freizeitangebot zu unterbreiten. Der Gemeinderat habe bereits in der Sitzung am 8. Februar 2011 festgelegt, dass Planung, Kostenermittlung und Kostenverfolgung, die rechtzeitige Beschlussfassung im Gemeinderat sowie die Einholung der aufsichtsbehördlichen Genehmigung zukünftig strikt zu beachten wären und ein funktionierendes Projektmanagement einzurichten sei.*

Budget- und Kostenentwicklung

Kostensteigerungen

13.1 Die nachstehende Tabelle zeigt die Entwicklung seit Beginn der ersten budgetierten und genehmigten Errichtungskosten sowie deren haushaltsrechtliche Bedeckung.

Budget- und Kostenentwicklung

Tabelle 2: Kostensteigerungen					
	Summe in EUR				Abweichung von den budgetierten Errichtungskosten
					in %
bis Ende 2008 budgetierte Errichtungskosten ¹	450.000,00				-
Vergabesumme Hauptgewerke	494.595,00				9,91
Abrechnungssumme Hauptgewerke	730.764,34				62,39
Abrechnungssumme sämtl. Gewerke – Bauwerkskosten	752.885,95				67,31
aufgegliedert auf die Haushaltskonten	außerordentlicher Haushalt		ordentlicher Haushalt		
	in EUR				
Bezeichnung	Strandbad Gebäude	Strandbad Einrichtung	Instandhaltung, Erhaltung	Verbrauchsgüter	
Abbruchkosten	4.943,40	-	24.418,47		
Rohbau	344.820,73	-	-	-	
Ausbaugewerke	378.703,35	-	-	-	
Summe Bauwerkskosten	752.885,95				
Einrichtung	-	62.473,64	-	2.139,35	
Außenanlagen	-	-	68.608,54		
Summe Baukosten	886.107,48				96,91
Planer, Baunebenkosten	52.490,08	-	-	-	
Summe Errichtungskosten (Gesamtkosten) ²	938.597,56				108,58
Konto-Summen	780.957,56	62.473,64	93.027,01	2.139,35	
	843.431,20		95.166,36		
aufsichtsbehördliche Genehmigung	852.000,00		nicht erforderlich		

¹ Ermittlung der budgetierten Errichtungskosten: September 2007 – Genehmigung Abbruchkosten 50.000 EUR, Juli 2008 – genehmigte Gesamtkosten 350.000 EUR, November 2008 – voraussichtlicher Zuschuss des Investors 50.000 EUR

² Anmerkung: Bezeichnungen laut ÖNORM B 1801-1; die Summe aus Errichtungskosten und Grundstückskosten ergeben die Gesamtkosten, da keine Grundstückskosten anfallen sind Errichtungskosten und Gesamtkosten ident

Quellen: RH, Buchhaltung der Stadtgemeinde, Stand 24. August 2011

Allein die Vergabesummen der Hauptgewerke überstiegen die für das Projekt budgetierten Errichtungskosten (inkl. Abbruchkosten) bereits um rd. 10 %, die abgerechneten Gesamtbauwerkskosten ergaben eine Überschreitung der budgetierten Errichtungskosten von rd. 303.000 EUR (rd. 67 %). Die Baukosten (im Sinne der ÖNORM B 1801-1 inkl. Einrichtung und Außenanlagen) überstiegen die budgetierten Errichtungskosten um rd. 97 %, die mit August 2011 feststellbaren Errichtungskosten mit rd. 939.000 EUR (inkl. der Verbrauchsgüter mit 2.139,35 EUR) sogar um mehr als das Doppelte⁸.

Wesentliche Gründe für die Kostensteigerungen (siehe TZ 17) waren

- die architektonisch-künstlerische, bautechnisch aufwendige Form eines liegenden Kegelstumpfs,
- in der Ausschreibung nicht berücksichtigte Leistungen,
- nicht ausführbare bzw. neu zu planende Leistungen sowie
- Bauherrenwünsche.

13.2 Der RH stellte fest, dass die Kostenentwicklung und die Überschreitung der 2008 budgetierten Kosten um mehr als das Doppelte vor allem auf die aufwendige Konstruktion der Außenhaut des Gebäudes sowie auf die Qualität der Planungsleistungen zurückzuführen war.

Beschlüsse der Gemeindeorgane

14.1 (1) Die ÖNORM B 1801-1 definiert Kostenbezeichnungen zur Darstellung von Kosten.⁹

⁸ Im Bericht des Amtes der Kärntner Landesregierung werden als Ausgangswert für die Kostenüberschreitung nur die im Juli 2008 vom Gemeinderat genehmigten Gesamtkosten von 350.000 EUR genannt.

⁹ ÖNORM B 1801-1 Bauprojekt- und Objektmanagement - Objekterrichtung (Ausgabe Juni 2009 ersetzt ÖNORM B 1801-1 Ausgabe Mai 1995 Kosten im Hoch- und Tiefbau - Kostengliederung) regelt das System der Kostenplanung: Sie ist „auf Grundlage von Kosten- und Finanzierungsvorgaben kontinuierlich und systematisch während allen Projektphasen durchzuführen.“ „Kostenermittlungen sind nach dem Planungssystem abzuwickeln und nach dem Gliederungssystem zu ordnen. Sie sind vollständig zu erfassen und zu dokumentieren.“ Sie gliedert die unterschiedlichen Kostenziele in die Entwicklungsphase (Kostenziel), Vorbereitungsphase (Kostenrahmen), Vorentwurfsphase (Kostenschätzung), Entwurfsphase (Kostenberechnung), Ausführungsphase (Kostenanschlag) und Abschlussphase (Kostenfeststellung).

Abbildung 3: Zusammenfassung von Kostenbereichen

Baugliederung	Abk.	Bauwerkskosten BWK	Baukosten BAK	Errichtungskosten ERK	Gesamtkosten GEK
0 Grund	GRD				
1 Aufschließung	AUF				
2 Bauwerk-Rohbau	BWR				
3 Bauwerk-Technik	BWT				
4 Bauwerk-Ausbau	BWA				
5 Einrichtung	EIR				
6 Außenanlagen	AAN				
7 Planungsleistungen	PLL				
8 Nebenleistungen	NBL				
9 Reserven	RES				

Quelle: ÖNORM B 1801-1, Ausgabe Juni 2009, RH

(2) Die nachstehende Tabelle ordnet chronologisch die in den Gremien der Stadtgemeinde berichteten und in der Folge genehmigten Kosten bzw. Kostenschätzungen den in der ÖNORM B 1801-1 definierten Kostenbezeichnungen zu.



Tabelle 3: Beschlüsse der Gemeindeorgane

	Abbruchkosten	Bauwerkskosten (Abbruch, Rohbau, Ausbau)	Einrichtung	Außenanlagen	Baukosten (Bauwerkskosten, Einrichtung, Außenanlagen)	Planungs- und Nebenleistungen (Planer, Baunebenkosten)	Errichtungskosten (Baukosten, Planer, Baunebenkosten)	Errichtungskosten und Abbruchkosten (lt. Beschluss 2007)
in EUR								
29. Mai 2006	-	-	-	-	-	-	367.000	-
4. Juli 2006	-	223.000	-	-	-	36.000	259.000	-
31. August 2006	31.320	547.428	fehlt	fehlt	-	67.473	646.221	-
24. Oktober 2006	40.000	120.000	fehlt	in Bauwerkskosten		fehlt	-	-
24. Oktober 2006	80.000	(210.000) 290.000	100.000	in Bauwerkskosten		fehlt	-	-
19. Februar 2007	50.000	310.000	80.000 (durch Pächter)	in Bauwerkskosten		fehlt	-	-
17. September 2007	50.000	Bericht über gemeinsames Projekt mit privatem Investor ohne Angabe von Kosten						
19. Mai 2008	50.000	Bericht über gemeinsames Projekt mit privatem Investor; Angabe von maximalen Gesamtkosten						
1. Juli 2008	keine Angabe; verrechnet 23.561,74	Beschluss über gemeinsames Projekt mit privatem Investor; Angabe von Baukosten und Nebenkosten (einschließlich Planung und Außenanlagen)		300.000	50.000	350.000	350.000	400.000
20. August 2008	keine Angabe; verrechnet 23.561,74	-	-	-	-	-	350.000	400.000
24. November 2008	keine Angabe; verrechnet 23.561,74	Beschluss die Gesamtkosten von 350.000 EUR dürfen um den zugesagten Künstlerzuschuss des Investors überschritten werden						
						1. Juli 2011; Zuschuss Investor	400.000	450.000

Budget- und Kostenentwicklung

Fortsetzung Tabelle 3		Abbruchkosten	Bauwerkskosten (Abbruch, Rohbau, Ausbau)	Einrichtung	Außenanlagen	Baukosten (Bauwerkskosten, Einrichtung, Außenanlagen)	Planungs- und Nebenleistungen (Planer, Baunebenkosten)	Errichtungskosten (Baukosten, Planer, Baunebenkosten)	Errichtungskosten und Abbruchkosten (lt. Beschluss 2007)
		in EUR							
28. April 2010	Stadtrat Beschluss	keine Angabe; Beschluss 50.000 verrechnet 23.561,74	490.000	62.000	in Bauwerkskosten verrechnet 54.753,81	-	in Bauwerkskosten	552.000	602.000
1. Juni 2010	Gemeinderat Beschluss		490.000	62.000		-		552.000	602.000
4. Oktober 2010	Stadtrat Beschluss		791.472	Beschluss 62.000 verrechnet 64.612,99	-	-	-	-	-
14. Dezember 2010	Gemeinderat Beschluss		790.000	nicht besprochen; Beschluss 62.000	-	-	-	-	902.000
29. Dezember 2010	Amt der Kärntner Landesregierung Kenntnisnahme		790.000	62.000					852.000
30. August 2011	Buchhaltung Rechnungen bezahlt	29.361,87	752.885,95	64.612,99	68.608,54	886.107,48	52.490,08		938.597,56

Anmerkung: Bezeichnungen laut ÖNORM B 1801-1; die Summe aus Errichtungskosten und Grundstückskosten ergeben die Gesamtkosten, da keine Grundkosten anfallen sind Errichtungskosten und Gesamtkosten ident

Quellen: RH, Beschlüsse der Gemeindeorgane und des Amts der Kärntner Landesregierung



(3) Die in den Gremien verwendete Terminologie war den in der ÖNORM B 1801-1 verwendeten Begriffen ähnlich oder gleich – wie bspw. die Begriffe „Baukosten“, „maximale Baukosten“ und „maximale Investitionskosten“ sowie „Gesamtkosten“. Ein gesamthafter Überblick über die für das Projekt anfallenden Kosten – unabhängig von deren Finanzierung oder buchhalterischen Zuordnung – wurde nicht vermittelt.

(4) Die Kosten in den Berichten bzw. Beschlüssen des Stadt- bzw. des Gemeinderats waren zumeist nur Teilkosten im Sinne der ÖNORM B 1801-1. In den Sitzungen des Stadt- bzw. des Gemeinderats wurde auf die Tatsache, dass es sich bei den berichteten Kosten des Projekts – für das noch keine Planung existierte – um Kostenprognosen handelte, nicht explizit hingewiesen, sondern war aus dem Sachverhalt zwingend erkennbar.

Der Stadt- bzw. Gemeinderat verwendete in den Beschlüssen der Jahre 2008 und 2009 die Kostenbezeichnung „Gesamtkosten“ und deren Aufschlüsselung in „Baukosten“ und „Nebenkosten (einschließlich Planung und Außenanlagen)“; somit ist davon auszugehen, dass in dem Betrag von 350.000 EUR (HA-Konto: 5/85315-0100) die Kosten für die Einrichtung enthalten waren.

14.2 Der RH merkte kritisch an, dass die Stadtgemeinde in ihren Entscheidungsgremien zu den unterschiedlichen Haushaltsansätzen lediglich Teilkosten berichtete und auf eine gesamthafte Darstellung der prognostizierten Kosten des Projekts und deren Finanzierung verzichtete.

Der RH empfahl der Stadtgemeinde, in Hinkunft bei der Kostenermittlung und -verfolgung von Bauprojekten die Vorgaben sowie Begriffe der ÖNORM B 1801-1 zu beachten und diese einheitlich und gesamthafte zu kommunizieren. Zudem wären weitere Maßnahmen nur auf Basis einer aktuellen Kostenplanung zu genehmigen bzw. freizugeben.

Kostenverfolgung

15.1 (1) Die Stadtgemeinde erstellte im Dezember 2008 ein Raumanforderungsprofil (im Sinne eines Raum- und Funktionsprogramms), ermittelte den Kostenrahmen (Gesamtbaukosten inkl. Planung und Diverses) mit 400.000 EUR und teilte diese Grobkostenschätzung dem Investor mit. Die in dieser Grobkostenschätzung ermittelten Kosten sollten durch den vom Gemeinderat genehmigten maximalen Betrag von 350.000 EUR und dem vom Investor zugesagten Zuschuss von 50.000 EUR finanziert werden.

Die Aufstellung enthielt keine Abbruchkosten. Der Stadtrat hatte diese im Jahr 2007 mit 50.000 EUR aus dem ordentlichen Haushalt genehmigt. Im Winter 2007/2008 erfolgten zunächst nur die Abbrucharbeiten für das Restaurantgebäude in Höhe von rd. 23.600 EUR.

(2) Die Stadtgemeinde stimmte der Beauftragung des Planers durch den Investor am 30. April 2009 mit dem Hinweis zu, dass ein wichtiger Bestandteil des Planungsauftrags die Unterschreitung der Gesteinskosten des Strandbadgebäudes (mit Sanitär, Gastroanlagen und Einrichtungen) von 350.000 EUR sein müsse. Dem Honorarangebot des Planers an den Investor vom 28. April 2009 lagen Baukosten von maximal 350.000 EUR zugrunde.

(3) Die Abbrucharbeiten der bestehenden Gebäude, die seit 2007 aus dem laufenden Instandhaltungsbudget des ordentlichen Haushalts (HA-Konto: 1/8530-6141) zu finanzieren waren, blieben bei den Kostenaufstellungen der nachfolgenden Berichte und Beschlüsse der Jahre 2008 bis 2011 unberücksichtigt.

(4) Der Investor erkundigte sich bei der Stadtgemeinde im April 2010 nach der Vorgehensweise im Falle von Kostenerhöhungen, weil laut Planer das (genehmigte) Budget gemäß der vorliegenden Planung deutlich überschritten werden könnte.

Laut Stadtgemeinde erwarte sie Gesamtkosten (ohne Einrichtung) von mindestens 420.000 EUR bzw. mit der Einrichtung von 480.000 EUR bis 500.000 EUR. Die Fachabteilungen prognostizierten in der Stadtratssitzung am 28. April 2010 auf Basis der vorliegenden Vergabesummen und Ausschreibungsergebnisse der meisten Gewerke Gesamtkosten von rd. 490.000 EUR.

(5) Aufgrund von Verzögerungen in der Planungsphase, der fehlenden vertraglichen Vereinbarungen mit den Planern und der erfolglosen Urgenz der Stadtgemeinde beim Investor, bis November 2009 die für ein ordnungsgemäßes Vergabeverfahren erforderlichen Unterlagen zu erhalten, gab es von Dezember 2008 bis April 2010 weder Kostenschläge des Planers noch eine fortgeschriebene Kostenverfolgung seitens der Fachabteilungen der Stadtgemeinde.

Im Zuge des Baufortschritts erkannten die Fachabteilungen der Stadtgemeinde im Juni 2010, dass die vom Planer übergebenen Ausschreibungsunterlagen einige für die Fertigstellung des Projekts notwendigen Gewerke bzw. Leistungen nicht enthielten und die beschriebenen Leistungen zum Teil technisch zu Umsetzungsproblemen führten. Die daraus resultierenden, zusätzlich (zum Teil nur mündlich) beauftragten

Leistungen führten zu Mehrkosten, die im Juli/August 2010 im Zuge der vorgelegten Schlussrechnungen sichtbar wurden.

- 15.2** Der RH bemängelte, dass eine durchgängige Kostenplanung fehlte und die Stadtgemeinde somit Kostenerhöhungen nicht entgegenwirkte. Außerdem verabsäumte es die Stadtgemeinde, aktualisierte Kostenprognosen vor Baubeginn vom Planer des Investors einzufordern und den Gremien (Stadtrat bzw. Gemeinderat) rechtzeitig zur Genehmigung vorzulegen.¹⁰ Er räumte allerdings ein, dass die Stadtgemeinde aufgrund der fehlenden direkten Einflussnahme auf den Planer (siehe TZ 19) in ihrer Bauherrnfunktion eingeschränkt war.

Der RH kritisierte in diesem Zusammenhang auch, dass die Stadtgemeinde die Anfrage des Investors zum Umgang mit der erwarteten Budgetüberschreitung ohne Beharren auf Einhaltung des Kostenrahmens zur Kenntnis nahm. Die Stadtgemeinde nahm insofern ihre Bauherrnfunktion nicht ausreichend wahr.

Haushaltsrechtliche
Zuordnung

- 16.1** (1) In dem am 12. April 2010 gefassten Beschluss des Stadtrats wurden die prognostizierten Gesamtkosten des Projekts auf zwei Konten des außerordentlichen Haushalts und auf ein Konto des ordentlichen Haushalts aufgeteilt:

- in die von 350.000 EUR bzw. 400.000 EUR Gesamtkosten auf 490.000 EUR erhöhten „Gesamtbaukosten“ bzw. „Gebäudeerrichtung – Gesamtinvestitionssumme“ (HA-Konto: 5/85315-0100),
- in die Einrichtungskosten mit voraussichtlich 62.000 EUR (HA-Konto: 5/85315-0430) und
- in die für die Hangsicherung im Bereich der Außenanlagen vom Auftragnehmer der Baumeisterarbeiten geforderten Mehrkosten von 14.964,38 EUR (HA-Konto: 1/8530-6141).

In der Folge bedeckte die Stadtgemeinde in den Jahren 2010 und 2011 die Leistungen für Außenanlagen von insgesamt 63.475,19 EUR aus dem ordentlichen Haushalt (HA-Konto: 1/8530-6141). Diese und die bereits 2008 und 2009 im ordentlichen Haushalt (HA-Konto: 1/8530-6141) abgerechneten Abbruchkosten ließ die Stadtgemeinde weiterhin bei der Darstellung der Gesamtkosten des Projekts unberücksichtigt.

¹⁰ siehe hierzu auch Prüfungsbericht des Amtes der Kärntner Landesregierung, Zahl 3-SP92-143/1-2010

Budget- und Kostenentwicklung

(2) Die Zusammenstellung der bis 24. August 2011 von der Stadtgemeinde bezahlten Rechnungen ergab für das Projekt Strandbad Gesamtkosten von 938.597,56 EUR. Davon wurden im außerordentlichen Haushalt 843.431,20 EUR finanziert und im ordentlichen Haushalt 95.166,36 EUR bedeckt.

Tabelle 4: Zusammenstellung der bezahlten Rechnungen						
HA-Konto	Bezeichnung	2008	2009	2010	2011	Summe
		in EUR				
außerordentlicher Haushalt						
5/85315-0100	Strandbad Gebäude	-	6.564,98	761.013,34	13.379,24	780.957,56
5/85315-0430	Strandbad Einrichtung	-	-	62.473,64	-	62.473,64
Teilsumme		-	6.564,98	823.486,98	13.379,24	843.431,20
ordentlicher Haushalt						
1/8530-6141	Instandhaltung, Erhaltung	23.561,74	5.990,08	63.197,17	278,02	93.027,01
1/8530-4000		-	115,64	965,05	-	1.080,69
1/8530-4590	Verbrauchsgüter	-	-	1.058,66	-	1.058,66
Teilsumme		23.561,74	6.105,72	65.220,88	278,02	95.166,36
Gesamtsumme Errichtungskosten		23.561,74	12.670,70	888.707,86	13.657,26	938.597,56

Quellen: RH, Buchhaltung der Stadtgemeinde (Stand: 24. August 2011)

16.2 Der RH kritisierte, dass die Stadtgemeinde durch die Aufsplittung der Kosten auf die verschiedenen HA-Konten die Vollständigkeit der Gesamtkosten nicht vermittelte.

Er empfahl der Stadtgemeinde, in Hinkunft Kosten eines Projekts einheitlich und gesamthaft zu kommunizieren.

Gründe für die Kostensteigerungen in der Ausführungsphase

17.1 (1) Die folgende Tabelle zeigt die Kostenentwicklung des Projekts, ausgehend von den ursprünglich bis November 2008 budgetierten Gesamtkosten von 450.000 EUR.¹¹ Die Kostensteigerungen summierten sich bei den Hauptgewerken auf rd. 236.000 EUR:

Tabelle 5: Vergleich der Vergabe- und Abrechnungssummen der Hauptgewerke				
	Vergabesumme	Abrechnungssumme ¹	Differenz ²	in % zur Vergabesumme
	in EUR			
<i>Budgetierte Errichtungskosten bis Ende 2008</i>	450.000			
Baumeisterarbeiten	114.444	249.649	135.205	118,14
Sanitärarbeiten	55.624	51.495	- 4.129	- 7,42
Holzbauarbeiten	53.551	95.976	42.425	79,22
Fenster und Fenstertüren, Glaserarbeiten	61.077	62.642	1.565	2,56
Trockenbau, Systemwände	39.131	33.651	- 5.480	- 14,00
Schwarzdeckerarbeiten	12.162	13.637	1.475	12,13
Bauschlosserarbeiten	16.655	27.748	11.093	66,60
Fliesenleger	23.052	31.029	7.977	34,60
Bautischlerarbeiten – Innentüren	8.486	11.761	3.275	38,59
Bodenbeschichtungsarbeiten	15.000	16.511	1.511	10,07
Elektroinstallationsarbeiten	41.740	56.289	14.549	34,86
Dachbeschichtung	53.674	80.378	26.704	49,75
Summe Hauptgewerke²	494.596	730.764	236.168	47,75
Summe Sonstiges		22.122		
Gesamtbauwerkskosten		752.886		
<i>Im Vergleich zu budgetierten Errichtungskosten</i>			302.886	67,31

¹ einschließlich Regiearbeiten und Skontoabzüge

² rundungsbedingte Differenzen möglich

Quellen: RH, Buchhaltung der Stadtgemeinde, Stand 24. August 2011

¹¹

September 2007 vom Stadtrat genehmigte Abbruchkosten (ordentlicher Haushalt)	50.000 EUR
Juli 2008 vom Gemeinderat genehmigte Gesamtkosten (außerordentlicher Haushalt)	350.000 EUR
November 2008 vom Stadtrat genehmigte Überschreitung der Gesamtkosten in Höhe des Zuschusses des Investors	50.000 EUR

Budget- und Kostenentwicklung

Die abgerechneten Gesamtbauwerkskosten ergaben eine Überschreitung der budgetierten Errichtungskosten von rd. 303.000 EUR (rd. 67 %).

(2) Die Abteilung Immobilien der Stadtgemeinde (in Funktion als Besteller) hielt in einer Chronologie zur Planung und Kostenüberschreitung fest, dass

- im Herbst/Winter 2009 laufend die Lieferung von Plänen und Ausschreibungsunterlagen urgiert wurde,
- es Ende Februar 2010 zu einer Vorsprache beim Planer wegen fehlender Pläne und Ausschreibungen kam; dabei wies die Abteilung Bau sowie Betriebe darauf hin, dass diverse Planungen nicht umsetzbar seien,
- im Juni 2010 Mängel in Ausschreibungen (fehlende Leistungen und Gewerke) erkannt wurden und es zu Umsetzungsproblemen technischer Natur kam.

Der RH ergänzte die Begründungen für Kostensteigerungen und unterteilte diese in vier Sphären (Planer, Ersteller, Besteller und Betreiber) zu:

- Planersphäre:
 - aufwendige Gebäudekonstruktion (Ausschreibungsergebnisse lagen bereits um rd. 41 % über den für den Planer relevanten budgetierten Kosten von 350.000 EUR),
 - in der Ausschreibung nicht berücksichtigte Leistungen (z.B. Außenanlagen, neue Stützmauer südlich des Strandbadgebäudes, Teile des Fußbodenbelags – Fliesen, Zugangsbeleuchtung, Schlüsselanlage, Türschilder, Trennelement zwischen Küche und Theke, Einrichtung),
 - nicht ausführbare bzw. neu zu planende Leistungen (z.B. Dach, Fensterfront Richtung Westen, Aussteifung Glaselement zwischen Küche und Theke),
 - Stehzeiten (aufgrund des neuen Dachs), höhere Baustelleneinkosten (Verzögerungen führten zu einer längeren Bauzeit) sowie
 - Massenfehler in der Ausschreibung Baumeisterarbeiten.

- Erstellersphäre (Abteilung Bau und Betriebe):
 - Teile der Außenanlagen (Steinschichtung, Kanal)
- Bestellersphäre (Abteilung Immobilien):
 - Erweiterung Terrasse (Westen), Überdachung Lagerplatz (Müll), Fenster Richtung See
- Betreibersphäre (Stadtgemeinde Spittal an der Drau Betriebs GmbH):
 - Alarmanlage, Satellitenanlage, Fenster bei Buffetausgabe

17.2 Der RH hielt fest, dass wesentliche kostenwirksame Projektänderungen und deren Auswirkungen zum überwiegenden Teil aus der Sphäre der Planung kamen.

Die Planung war aufgrund der Abweichung zwischen den ausgeschriebenen und abgerechneten Leistungen (Kostensteigerung um über 50 %) zur Zeit der Ausschreibung offensichtlich nicht ausschreibungs- und ausführungsfähig. So wären bei einer vollständigen Planung die Ausschreibungsergebnisse von vornherein höher gewesen (z.B. bei dem Gewerk Baumeisterarbeiten mindestens um rd. 25 %) ¹².

Aufgrund der aufwendigen Konstruktion der Außenhaut des Gebäudes als liegender Kegelstumpf entstanden Mehrkosten. In diesem Zusammenhang stellte der RH kritisch fest, dass die Stadtgemeinde die vom Planer vorgelegte Planung in Form eines Kegelstumpfs akzeptierte, obwohl der Investor in der Stadtratssitzung vom September 2008 den Entfall dieser Form angekündigt hatte und die Stadtgemeinde dadurch die höheren Baukosten billigend in Kauf nahm.

Der RH empfahl der Stadtgemeinde, bei der endgültigen Vergütung des Planerhonorars an den Investor die Mängel zu berücksichtigen und in Zukunft auf eine ausschreibungs- und ausführungsfähige Planung zu achten (z.B. vor Versendung der Leistungsverzeichnisse deren Mengen und die technische Machbarkeit plausibilisieren und diesen Prüfschritt in einem standardisierten Protokoll zur Bestätigung der Ausführungs- und Ausschreibungsfähigkeit dokumentieren).

¹² Allein die nicht in der Ausschreibung berücksichtigten Leistungen der „Stützmauer südlich des Strandbadgebäudes“ und der „Hangsicherung mittels Steinschichtung“ beliefen sich laut Schlussrechnung auf rd. 28.200 EUR – bei einer Auftragssumme von 114.444,05 EUR.

Projektentwicklung

Organisationsstruktur
der Stadtgemeinde

18.1 (1) Der Gemeinderat der Stadtgemeinde übertrug dem Stadtrat in § 8 seiner Geschäftsordnung „die nichtbehördlichen Aufgaben, ausgenommen die Angelegenheiten der laufenden Verwaltung, zur selbständigen Erledigung, soweit die zutreffenden Maßnahmen nur Ausgaben erwarten lassen, die im Voranschlag vorgesehen sind und einen Betrag von 360.000 EUR (voranschlagswirksame Ausgaben¹³) nicht übersteigen“. Bei einer Überschreitung der voranschlagswirksamen Ausgaben von 360.000 EUR behielt sich demnach der Gemeinderat die Genehmigung vor.

(2) Die Stadtgemeinde regelte hinsichtlich Wertgrenzen in ihrer Geschäftsordnung aus dem Jahr 2007, dass der Leiter der Abteilung „Bau und Betriebe“, der Betriebsleiter Wohn- und Geschäftsgebäude sowie die Sachbearbeiter der Abteilung Immobilien zur Fertigung von Bestellungen und Lieferscheinen sowie zur Kontierung von geprüften Rechnungen und Zahlungsaufträgen bis zu einem voranschlagswirksamen Betrag von 11.000 EUR befugt waren.

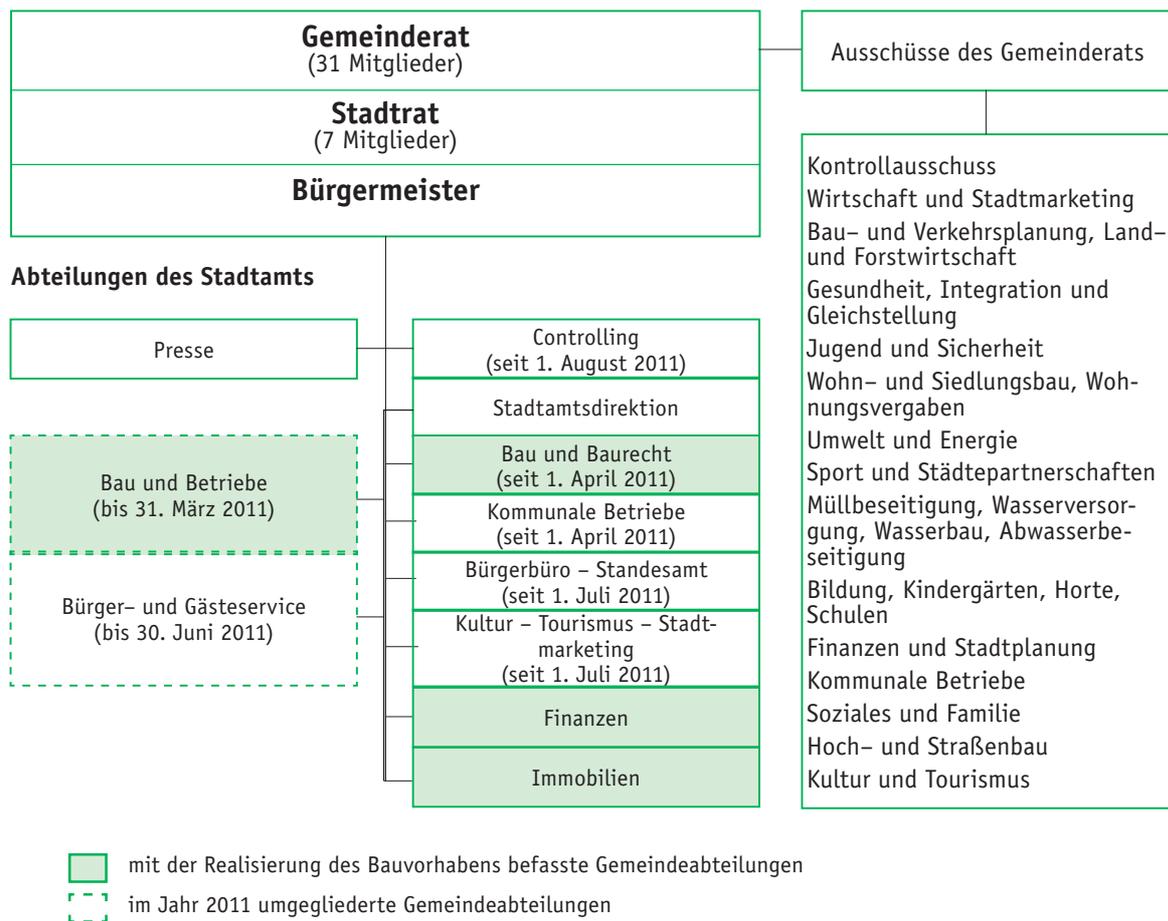
(3) Die Aufgaben eines Projektmanagements waren nicht geregelt. Teilaufgaben dieser Funktionen nahmen einzelne Mitarbeiter der Abteilungen Bau und Betriebe, Wohn- und Geschäftsgebäude sowie Immobilien zum Teil nicht oder erst spät wahr.

(4) Die Stadtgemeinde reorganisierte im ersten Halbjahr 2011 die Abteilungsstruktur des Stadtamts:

¹³ Voranschlagswirksame Ausgaben sind nach dem Grundsatz der Bruttoveranschlagung die ungekürzten, mit dem Gesamtbetrag zu veranschlagenden Einnahmen und Ausgaben. Das heißt, Einnahmen (hier der Zuschuss des Investors) dürfen bei Ausgaben bzw. Ausgaben bei Einnahmen nicht vorweg abgezogen werden.



Abbildung 4: Schema der Stadtorganisation



Quellen: RH, Stadtgemeinde

18.2 Der RH kritisierte, dass laut Geschäftsordnung des Gemeindeamts der Stadtgemeinde keine Abteilung bzw. Mitarbeiter mit der Funktion des Projektmanagements (Projektleitung, Projektsteuerung – Termin- und Kostenkontrolle) für die Bauprojekte der Stadtgemeinde klar betraut waren.¹⁴

¹⁴ Die Projektsteuerung umfasst nach der Honorarordnung für Projektsteuerung vier Handlungsbereiche:

1. Organisation, Information, Koordination und Dokumentation,
2. Qualitäten und Quantitäten,
3. Kosten und Finanzierung sowie
4. Termine und Kapazitäten.

Der RH beanstandete, dass die Stadtgemeinde die Projektfunktionen nicht effizient wahrnehmen konnte; dadurch konnte sie Verzögerungen und Kostenüberschreitungen nicht entgegenwirken bzw. diese nicht zeitgerecht sowie transparent in den Stadtgremien darstellen.

Er empfahl der Stadtgemeinde, zur Abwicklung von Bauprojekten die Funktion der Projektleitung und -steuerung (als die wesentlichen Bauherrnfunktionen) mit eigenem Personal wahrzunehmen und in einer Fachabteilung anzusiedeln, um durch diese wesentlichen Steuerungs- und Kontrollfunktionen das Fehlerrisiko zu vermindern.

Im Zusammenhang mit der Abwicklung von Bauvorhaben empfahl der RH der Stadtgemeinde weiters,

- die Projektsteuerung durch ein Qualitätsmanagement – in dem die unterschiedlichen Ablaufprozesse standardisiert werden und das Controlling eingebunden sein sollte – zu unterstützen und
- für Bauvorhaben innerhalb eines genehmigten Gesamtkostenrahmens die erforderlichen Verantwortlichkeiten mit Wertgrenzen zu regeln – verbunden mit den Verpflichtungen zu
 - einem zeitnahen, detaillierten Berichts- und Dokumentationswesen,
 - einem Kostenmanagement (Planung und Kontrolle gemäß ÖNORM B 1801-1) sowie
 - einem Prozedere bei Überschreitung des Kostenrahmens.

Projektorganisation
und Zuständigkeiten

19.1 (1) Die Projektorganisation bzw. die Zuständigkeiten im Projekt waren wie folgt geregelt:



Tabelle 6: Zuständigkeiten im Projekt

	Beauftragung durch	Durchführung durch Stadt-gemeinde	Durchführung durch Externe	Vergütung durch
Architekturplanung	Investor	–	Architekt	Investor
Einreich- und Ausführungsplanung	Investor	–	Planer	Stadtgemeinde über Investor
Erstellung Ausschreibungs-unterlagen Gewerke, technische Oberleitung	Investor	–	Planer	Stadtgemeinde über Investor
Vergabeverfahren Ausführungsgewerke	–	Abteilung Bau und Betriebe	–	–
Bauaufsicht und Bauüberwachung (Ersteller)	–	Abteilung Bau und Betriebe	–	–
Bauaufsicht und Bauüberwachung der Gewerke Haustechnik und Elektroinstallationen	Stadtgemeinde	–	Planer Heizung –Klima–Lüftung und Elektro	Stadtgemeinde
Bauherr, kaufmännische Abwicklung (Besteller)	–	Abteilung Immobilien	–	–

Quelle: RH

(2) Sämtliche Planungsleistungen (Architekturplanung, Einreich- und Ausführungsplanung) sowie die Leistungen zur Vorbereitung der Ausschreibung (Erstellung der Kostenermittlungsgrundlage) beauftragte nicht der Bauherr – die Stadtgemeinde –, sondern der Investor.¹⁵ Dadurch lag kein direktes Vertragsverhältnis zwischen dem Planer und der Stadtgemeinde vor.¹⁶ Erst im Zuge der Vergabe der Ausführungsgewerke verlagerte sich die Zuständigkeit für Beauftragungen aller Art in die Sphäre des Bauherrn.

(3) Die Vergütung des Leistungsteils Architekturplanung übernahm zur Gänze der Investor, die restlichen Planungsleistungen wurden von der Stadtgemeinde über den Investor (Rechnungslegung durch Investor, Vergütung an den Investor) vergütet.

¹⁵ Der Planer legte betreffend die Planungsleistung für den Nutzungsbereich „Gastro und Strand des Bauvorhabens Artists in Residence“ an den Investor ein Angebot, welches an die Stadtgemeinde übermittelt und am 30. April 2009 von dieser mit Schreiben an den Investor angenommen wurde.

¹⁶ siehe hierzu auch Prüfungsbericht des Amtes der Kärntner Landesregierung, Zahl 3-SP92-143/1-2010, TZ 1.5

(4) Die Bauaufsicht und -überwachung der Gewerke Haustechnik und Elektroinstallationen sowie deren Abrechnungsprüfung oblag den Fachplanern. Die Stadtgemeinde prüfte diese Abrechnung nicht mehr.

(5) Standardisierte Prozesse zur Abwicklung eines Bauprojekts (z.B. Vergabe, Abrechnung, Prüfung von Zusatzangeboten) unter Berücksichtigung des Vier-Augen-Prinzips fehlten (siehe TZ 27, 28).

(6) Laut Stadtgemeinde sei die Abwicklung und Organisation eines Projekts in dieser Form nicht üblich und daher einmalig gewesen.

19.2 Der RH kritisierte, dass die Zuständigkeiten in diesem Projekt nachteilig für die Stadtgemeinde geregelt waren. Insbesondere

- hatte die Stadtgemeinde keinen Einfluss auf die architektonische Gestaltung ihres Objekts (Strandbadrestaurant, Nutzungsbereich Strand und Gastro),
- bestand kein direktes Vertragsverhältnis mit dem Planer (dies erschwerte der Stadtgemeinde die Interessenwahrnehmung in der Planungsphase – im Sinne der Wahrnehmung ihrer Bauherrnfunktion) und
- fehlten Prozessregelungen.

Der RH empfahl der Stadtgemeinde, in Hinkunft

- bei der Wahl der Projektorganisation darauf zu achten, dass sie dabei ihre Interessen durchsetzen und so ihre Bauherrnfunktion aktiv wahrnehmen kann,
- bei der Abrechnungsprüfung auf das Vier-Augen-Prinzip zu achten; so wären im Zuge einer standardisierten Schlussrechnungsprüfung (innerhalb der Prüffrist der Schlussrechnung) Abweichungen jedenfalls auf Ebene der Leistungsgruppen sowie größere Abweichungen in einzelnen Positionen (z.B. bei über 20 % Abweichung) zu begründen (z.B. in einem Projektabschlussbericht), und
- im Sinne eines Qualitätsmanagements standardisierte Prozesse (wie z.B. die Abwicklung eines Bauprojekts) unter Berücksichtigung des Vier-Augen-Prinzips zu entwickeln und für verbindlich zu erklären; dabei wären die Prozesse der Vergabe, Abrechnung und Prüfung von Zusatzangeboten klar zu regeln sowie (grafisch) so darzustellen, dass daraus Ablauf, Zuständigkeiten, Prüfinhalte und Wertgrenzen (Genehmigungsgrenzen) ersichtlich sind.



Planerleistungen

20.1 (1) Die K-GHO bestimmt u.a. im § 8 Abs. 3, dass vor der Veranschlagung außerordentlicher Vorhaben u.a. Kostenberechnungen durchzuführen sind.

Die im Zuge der jeweiligen Planungsphase – von der Vorbereitungsphase, der Vorentwurfsphase, der Entwurfsphase bis hin zur Ausführungsplanung – laut ÖNORM B 1801-1 zu erstellenden Kostenziele lagen nicht vor, nämlich

- Kostenrahmen,
- Kostenschätzung,
- Kostenberechnung und
- Kostenanschlag.

Abbildung 5: System der Kostenplanung

			Entwicklungsphase	Vorbereitungsphase	Vorentwurfsphase	Entwurfsphase	Ausführungsphase	Abschlussphase
Qualität	Qualität	Einbeziehung	Qualitätsziel	Qualitätsrahmen	Vorentwurfsbeschreibung	Entwurfsbeschreibung	Ausführungsbeschreibung	Qualitätsdokumentation
	Quantität		Quantitätsziel	Raumprogramm	Vorentwurfsplanung	Entwurfsplanung	Ausführungsplanung	Planungsdokumentation
Termine	Termine		Terminziel	Terminrahmen	Grobterminplan	Genereller Ablaufplan	Ausführungsterminplan	Terminfeststellung
	Ressourcen		Ressourcenziel	Ressourcenrahmen	Ressourcenplan			
Kosten	Kosten	Vorgabe	Kostenziel	Kostenrahmen	Kostenschätzung	Kostenberechnung	Kostenanschlag	Kostenfeststellung
	Finanzierung		Finanzierungsziel	Finanzierungsrahmen	Finanzierungsplan			
Baugliederung			1. Ebene					
			2. Ebene					
			3. Ebene					
			Elementtyp					
Leistungsgliederung			Leistungsposition					

Quelle: ÖNORM B 1801-1, Ausgabe Juni 2009

(2) Der Planer bot dem Investor in seinem Angebot vom 28. April 2009 Planungsleistungen für den „Nutzungsbereich Strand und Gastro“ die vier Leistungsteile

- 1: Einreichungsplanung,
- 2: Ausführungsplanung,
- 3: Erstellung der Kostenermittlungsgrundlage und
- 4: technische Oberleitung

mit einer Gesamtsumme von 16.422 EUR an.

Der Investor informierte die Stadtgemeinde über das ihm vorliegende Angebot. Die Stadtgemeinde nahm das Angebot zur Kenntnis und teilte dem Investor mit, „dass die Unterschreitung der Gestehungskosten des Strandbadgebäudes (mit Sanitär-, Gastroanlagen und Einrichtung) ein wichtiger Bestandteil des Planerauftrags sein müsse“.

(3) Leistungsinhalt des Leistungsteils 3, Erstellung der Kostenermittlungsgrundlage, mit einer Angebots- und Auftragssumme von 3.145 EUR, war u.a. die „Ermittlung der Herstellungskosten als Kostenanschlag“.¹⁷

Dieser Kostenanschlag (im Sinne der ÖNORM B1801-1) lag der Stadtgemeinde nicht vor. Der Stadtgemeinde fehlten somit vergleichbare Kosten. Diese wären aber notwendig gewesen, um gegebenenfalls eine Ausschreibung eines Gewerks aufgrund eines zu hohen Gesamtpreises (§ 139 Abs. 2 Z 3 BVergG 2006¹⁸) widerrufen sowie die Preisangemessenheit im Zuge der Angebotsprüfung bewerten zu können. Der Stadtgemeinde fehlte dadurch ebenso ein wesentlicher Teil der Kostenplanung gemäß ÖNORM B 1801-1.

(4) Die Stadtgemeinde erhielt vom Planer keine Pläne für die Außenanlagen, obwohl das Leistungsbild den Nutzungsbereich Strand umfasste.¹⁹

¹⁷ gemäß Honorarordnung für Architekten, Auflage 2002; Kostenanschlag gemäß ÖNORM B 1801-1

¹⁸ BVergG 2006, BGBl. I Nr. 17/2006 i.d.F. BGBl. I Nr. 2/2008 bzw. BGBl. I Nr. 15/2010

¹⁹ Unter Außenanlagen wird üblicherweise die Gestaltung des Außenbereichs verstanden, z.B. Gartenanlagen, Geh- und Radwege, Parkplätze.



(5) Betreffend Planungsleistungen stellte der RH fest, dass

- die Kosten des Projekts vom ursprünglich als Planungsgrundlage (inkl. Abbruchkosten) vorgegebenen Gesamtbudget von insgesamt 450.000 EUR um rd. 109 % abwichen,
- Teile der Planung nicht den K-BV bzw. den Bestimmungen der ÖNORMEN zur Barrierefreiheit entsprachen,
- der Planer die Ausschreibung für die Baumeisterarbeiten nicht auf Basis der Standard-Leistungsbeschreibung erstellte und die Ausschreibung unvollständig war,
- die Planung nicht ausschreibungs- und ausführungsfähig war sowie
- eine mangelhafte Vorerkundung des baulichen Bestands zu Mehrkosten führte.

(6) Der Investor legte im Jahr 2010 für die Planungsleistungen Rechnungen an die Stadtgemeinde mit einer Summe von 10.569 EUR; die Stadtgemeinde vergütete diese in voller Höhe, für den Restbetrag des Honorars (5.853 EUR) lagen bis August 2011 keine Rechnungen vor.

Die Stadtgemeinde hielt dazu fest, dass sie im Falle einer weiteren Rechnungslegung jedenfalls einen Honorarabzug durchführen werde.

20.2 Der RH kritisierte, dass wesentliche Elemente für eine zweckmäßige und vollständige Kostenplanung (Kostenermittlung und -kontrolle) und Kostendarstellung (Kostengruppierung) im Sinne der ÖNORM B1801-1 fehlten.

Weiters kritisierte er, dass die Stadtgemeinde die vom Planer zu erbringenden Leistungen nicht nachweislich urgierte und der Stadtgemeinde aufgrund der nicht erbrachten Leistung des Kostenanschlages gemäß ÖNORM B 1801-1 ein wesentlicher Bestandteil einer durchgängigen Kostenplanung und eine zweckmäßige Grundlage im Vergabeprozess fehlte.

Der RH wies darauf hin, dass der Planungsumfang (Nutzungsbereich „Strand und Gastro“) nicht nur das Gebäude an sich, sondern auch bauliche Anlagen (wie z.B. die Außenanlagen) umfasste. Er stellte fest, dass Mängel in der Sphäre der Planung wesentliche Auswirkungen auf die Kostenentwicklung hatten.

Er empfahl,

- im Sinne einer aktiven Wahrnehmung der Bauherrnfunktion beauftragte Leistungen (auch wenn durch Dritte beauftragt) nachweislich einzufordern,
- bezüglich des noch offenen Rechnungsbetrags einen rechtsgesicherten Zustand herzustellen und dabei die vom RH aufgezeigten sowie weitere der Stadtgemeinde bekannte Mängel der Planungsleistungen bei der Abrechnung zu berücksichtigen.

Barrierefreiheit
des Gebäudes und
sonstiger baulicher
Anlagen

Baubehördliche Auflagen im Bewilligungsverfahren

21.1 Gemäß K-BO 1996²⁰ hat die Baubehörde im Rahmen der Bewilligungspflicht bei Vorhaben für die Errichtung von Gebäuden und sonstigen baulichen Anlagen²¹ Auflagen anzuordnen bzw. vorzuschreiben.

Das Amt der Kärntner Landesregierung wies in einem Schreiben im Oktober 2006 ausdrücklich auf die Bestimmungen der K-BO 1996 hin, weil wiederholt „im Rahmen von baubehördlichen Bewilligungsverfahren die gesetzlichen Vorschriften betreffend bauliche Vorkehrungen für Behinderte nicht im erforderlichen Ausmaß wahrgenommen werden“.²²

Auch der Investor hielt in einem Schreiben vom 6. Oktober 2009 gegenüber der Stadtgemeinde fest, dass der „gesamte Aspekt der Barrierefreiheit des öffentlichen Gebäudes bzw. Bereiches“ noch offen und im Stadtrat noch zu behandeln wäre.

Die Baubehörde (Stadtgemeinde) ordnete in ihrem Bescheid vom 8. Jänner 2010 (Baubewilligung) für das Strandbad Großegg keine Auflagen an.

²⁰ Kärntner Bauordnung 1996 – K-BO 1996, StF: LGBl. Nr. 62/1996 (WV), zuletzt geändert LGBl. Nr. 16/2009

²¹ zit. § 6 lit. a K-BO 1996

²² siehe Schreiben des Amtes der Kärntner Landesregierung vom 30. Oktober 2006 (Zahl: 7-B-BRA-888/1/2006) u.a. an den Baudienst der Verwaltungsgemeinschaft der Gemeinden des politischen Bezirks Spittal an der Drau, die Bezirkshauptmannschaft Spittal an der Drau, 9800 Spittal an der Drau



Laut Stadtgemeinde

- seien die Baubewilligungsaufgaben zur Barrierefreiheit weder im Stadtrat noch im Gemeinderat behandelt worden, weil die Barrierefreiheit in den K-BV 1985 geregelt sei und der Planer die K-BV 1985 einzuhalten gehabt habe sowie
- sei aufgrund der in der Planung berücksichtigten barrierefreien Sanitäreinrichtungen und baulichen Vorkehrungen für den Lifteinbau aus ihrer Sicht die Barrierefreiheit gewährleistet sowie seien keine zusätzlichen Auflagen zu verordnen gewesen.

21.2 Der RH kritisierte, dass bauliche Vorkehrungen, insbesondere für Außenanlagen wie Zufahrtsrampe, Zufahrtsweg, Stellplatz etc., für Behinderte im Sinne des § 18 Abs. 6 K-BO 1996 lit. h nicht angeordnet bzw. behördlich (durch Auflagen) explizit überbunden wurden, obwohl ihr Fehlen aus den vorgelegten Planungsunterlagen erkennbar war und sie in der Folge nicht berücksichtigt wurden.

Planung und Bau

22.1 (1) Regelungen zur barrierefreien Planung finden sich in der K-BO 1996, im 16. Abschnitt (Bauliche Vorkehrungen für Behinderte) der K-BV und im BVergG 2006.

Die Planungsgrundsätze in den ÖNORMEN B 1600 (Barrierefreies Bauen), B 1601 (Spezielle Baulichkeiten für behinderte oder alte Menschen) und B 1603 (Barrierefreie Tourismuseinrichtungen) sowie eine Richtlinie des Österreichischen Instituts für Bautechnik definieren den Stand der Technik (im Sinne des § 180 Abs. 3 K-BV „nach den Erkenntnissen der technischen Wissenschaften“).

(2) Die Berücksichtigung der Barrierefreiheit in der Planung des Strandbads (Nutzungsbereich Strand und Gastro) wurde vertraglich (aufgrund der fehlenden Vereinbarung) nicht überbunden, sie ergab sich jedoch aus den K-BV (16. Abschnitt – Bauliche Vorkehrungen für Behinderte) sowie den diesbezüglich gültigen ÖNORMEN und wäre dementsprechend einzuplanen und umzusetzen gewesen.

Gemäß § 39 Abs. 2 K-BO 1996 hatten die ausführenden Unternehmen (Auftragnehmer) u.a. zu bestätigen, dass die Ausführung des Bauvorhabens entsprechend den Bestimmungen der K-BV erfolgte. Eine Bestätigung umfasste somit auch die oben angeführten Regelungen (insbesondere § 180 Abs. 3 K-BV) zur barrierefreien Ausführung.

(3) Der Planer berücksichtigte die gültigen Rechtsvorschriften und den Stand der Technik zur Barrierefreiheit in vielen Fällen nicht.

Nicht barrierefrei geplant oder ausgeführt sind:

Tabelle 7: Nicht barrierefreie Anlagenteile		
Anlagenteil	Vorgabe Regelwerke	Umsetzung
(Zufahrts-)Rampe Ost	Längsgefälle Rampe max. 10 %, Quergefälle max. 2 %	> 10 % (rd. 21 %), bzw. > 2 % (bis rd. 8 %)
Rampe West	Längsgefälle Rampe max. 10 %, befestigt	> 10 % (rd. 15 %), nicht befestigt
Zugang	befestigter Zugang	kein dauerhaft befestigter Zugang
ungehinderte Benützung des Gebäudes (Lift)	ist vorzusehen	noch kein Lift
Kennzeichnung	Kennzeichnung von Einrichtungen	nicht vollständige Kennzeichnung
taktiler Leitsystem	Hauptweg taktil zu gestalten; taktiler Lageplan	keine taktile Gestaltung; kein Lageplan
Kinderspielbereiche	Orientierungshinweise; ertastbarer Orientierungsplan	kein Orientierungshinweis; kein ertastbarer Orientierungsplan
Einstieghilfen	Rampe als Einstieghilfe in den See	keine Rampe

Quellen: RH, ÖNORMEN, K-BV

Obwohl die beiden Rampen (Ost und West) des Strandbadgebäudes nicht einer barrierefreien Gestaltung entsprachen, bestätigte der Errichter der Rampe Ost (Auftragnehmer des Gewerks Baumeisterarbeiten) dennoch gemäß § 39 Abs. 2 K-BO 1996, dass die Ausführung des Bauvorhabens entsprechend den Bestimmungen der K-BV erfolgte.

(4) In der Sitzung des Gemeinderats am 14. Dezember 2010 wurde der Einbau des Lifts zurückgestellt; erst nach Fertigstellung des Gesamtprojekts durch den Investor (bis spätestens Februar 2013) werde der Lift bestellt. Die Kosten für den Lifteinbau wurden mit rd. 32.000 EUR berechnet.²³

(5) Die Betriebsgenehmigung für das Strandbad erfolgte mit Bescheid vom 22. Juni 2010.

²³ Die Stadtgemeinde ergänzte, dass Maßnahmen (wie insbesondere der Lifteinbau) durch den Betreiber durchgeführt werden sollen, um die Möglichkeit einer Förderung gemäß den Richtlinien des BMASK „für die Förderung von investiven Maßnahmen zur Verbesserung der Zugänglichkeit von Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen aus Mitteln des Ausgleichstaxfonds (§ 10a Abs. 1 lit. j BEinstG)“ in Anspruch nehmen zu können.



(6) Die Stadtgemeinde führte einige in der Planung unberücksichtigte aber für den Betrieb des Strandbads erforderliche Leistungen nach Baufertigstellung mit eigenem Personal und Gerät durch. Da das Strandbad ein Jahr vor den Neubauten des Investors fertiggestellt wurde, befestigte sie auch die Zufahrt im Baustellenbereich des Investors mittels Betonplatten provisorisch. Das Provisorium musste infolge der Beanspruchungen durch den Baustellenverkehr mehrmals saniert werden. Laut Stadtgemeinde sei es jedoch zweckmäßiger, den Zufahrtsbereich dauerhaft zu befestigen.

Laut Baubewilligungsbescheid der Stadtgemeinde vom 31. Mai 2010 für den Neubau von mehreren Gebäuden (Bildhauer-, Malerwürfel, Literatenturm, Musikpavillon) hatte der Investor „die vorgesehenen Verkehrsflächen auf dem Grundstück zu befestigen und staubfrei auszuführen“.²⁴ Laut Nutzungsvertrag vom 22. Dezember 2010 (Stadtgemeinde mit dem Investor) war jede Partei für die Erschließung des jeweiligen Nutzungsbereichs selbst verantwortlich. Dies galt insbesondere für die Kostentragung etwaiger zusätzlicher Wege und Zufahrten mit Ausnahme jener für die Errichtung der Zufahrt zum Restaurant.²⁵ Demzufolge wären die Kosten sowohl für die Zufahrten in diesem Bereich, als auch zum Restaurant vom Investor zu tragen.

In der Stadtratssitzung vom 26. April 2011 forderte die Stadtgemeinde den Investor auf, bis Juni 2011 die Zufahrt „eben zu befestigen, begehbare, staubfrei und ansehnlich zu gestalten“. Der Zufahrtsweg war Ende August 2011 noch nicht befestigt. Über Anregung des RH beraumte die Stadtgemeinde eine baupolizeiliche Überprüfung der vom Investor errichteten Anlagen an und ordnete im Oktober 2011 an, den rechtmäßigen Zustand binnen eines Monats herzustellen.

22.2 Der RH kritisierte, dass Teile der Planung und der Ausführung des „Nutzungsbereichs Strand und Gastro“ nicht den K-BV und den Bestimmungen der ÖNORMEN zur Barrierefreiheit entsprachen. Er wies darauf hin, dass der Leistungsumfang des Planers (Nutzungsbereich „Strand und Gastro“) die barrierefreie Gestaltung umfasste.

Zudem bestätigte der Auftragnehmer eine Ausführung entsprechend den Bestimmungen der K-BV 1985, obwohl die Bestimmungen der ÖNORMEN zur Barrierefreiheit nicht erfüllt worden waren.

²⁴ Bescheid der Stadtgemeinde vom 31. Mai 2010, Pkt. 5

²⁵ Vertrag vom 22. Dezember 2008/9. März 2009 zur Umsetzung des Projekts „Artists Residence“ (Nutzungsvertrag), Pkt. 3

Der RH kritisierte weiters, dass die Stadtgemeinde es bis September 2011 verabsäumt hatte, auf die Erfüllung der Auflagen des Baubewilligungsbescheids für die vom Investor errichteten Anlagen zu drängen sowie die Provisorien auf eigene Kosten durchführte und nicht als Ersatzmaßnahmen geltend gemacht hatte. Er wies weiters darauf hin, dass der Stadtgemeinde im Falle von weiteren Verzögerungen Mehrkosten aufgrund erforderlicher Sanierungsmaßnahmen des Zugangswegs (Betonplatten) entstehen könnten und empfahl, auf eine rasche Fertigstellung durch den Investor zu drängen.

Der RH empfahl weiters, die für die Barrierefreiheit erforderlichen Maßnahmen, Hinweise und Kennzeichnungen zu setzen. Den Gästen des Strandbads wären die Benützungsmöglichkeiten für ältere oder behinderte Menschen transparent darzustellen.

Weiters sollte die Stadtgemeinde bei Schlechtleistungen auf eine Beseitigung des Missstands hinwirken und vor Durchführung von Ersatzmaßnahmen deren Kostenübernahme klären.

Sicherheitstechnische Überprüfung des Strandbads im Jahr 2011

23.1 Nach Inbetriebnahme des Strandbads fragte im Jahr 2011 die Betriebsgesellschaft der Stadtgemeinde als Pächter des Strandbadrestaurants bei der Bezirkshauptmannschaft Spittal an der Drau als Gewerbebehörde an, ob die bestehenden gewerberechtlichen Genehmigungen – insbesondere für die nicht vom Umbau betroffenen Anlagenteile – den neuesten EU-Normen und Bundesrichtlinien zur Betreuung von Bädern entsprechen würden.

Als Ergebnis der gewerbebehördlichen Überprüfung vom 15. März 2011 erstellte eine technische Überprüfungsgesellschaft eine Risikoanalyse nach der ÖNORM für Schwimmbäder²⁶ sowie einen Vorschlag von durchzuführenden Baumaßnahmen – u.a. Absicherungen, Verbesserungen bzw. Erneuerungen von Zäunen, Kinderbecken, Kinderspielfeld, Einstiegshilfen. Die Stadtgemeinde errichtete diese bis April 2011 um rd. 31.000 EUR.

23.2 Der RH erachtete es als unzweckmäßig, dass die Stadtgemeinde die sicherheitstechnische Überprüfung des Strandbads erst nach dessen Eröffnung und nicht vor Beginn der Baumaßnahmen veranlasste. Die Ergebnisse der Überprüfung hätte die Stadtgemeinde bereits im Zuge der Planung im Jahr 2009 berücksichtigen sowie im Jahr 2010 beauftragen und ausführen können. Das Strandbad entsprach somit erst im Jahr 2011 dem Stand der Sicherheitstechnik.

²⁶ ÖNORM EN 15288-2 (Teil 2: Sicherheitstechnische Anforderungen an den Betrieb)

Gewerk „Baumeister-
arbeiten“

Angebotsunterlagen – Leistungsverzeichnis

- 24.1** (1) Der Planer hatte laut seinem Leistungsbild die Angebotsunterlagen, wie Leistungsverzeichnis sowie die rechtlichen und technischen Vorbemerkungen, zu erstellen. Gemäß § 97 Abs. 2 BVerG 2006 sind für die Beschreibung oder Aufgliederung bestimmter Leistungen geeignete Leitlinien, wie ÖNORMEN oder standardisierte Leistungsbeschreibungen – sofern diese vorhanden sind – heranzuziehen. Als Grundlage für das Leistungsverzeichnis dient im Hochbau die Leistungsbeschreibung Hochbau (LB–HB)²⁷ in der jeweils gültigen Version.²⁸

Der Planer formulierte sein Leistungsverzeichnis frei und wich sowohl bei der Nummerierung als auch bei der Textierung von den Vorgaben der LB–HB ab.

- (2) Die Stadtgemeinde führte das Vergabeverfahren im Jänner 2010 selbst durch. Sie übernahm die vom Planer erstellten Ausschreibungsunterlagen und versandte diese – aufgrund des Zeitdrucks durch die zu Beginn der Badesaison geplante Eröffnung des Strandbads – ungeprüft an die Bieter.²⁹

Die Stadtgemeinde besprach zwei Tage nach Vergabe der Baumeisterarbeiten am 22. Februar 2010 gemeinsam mit dem Planer noch offene bzw. durch den Planer in der Ausschreibung nicht berücksichtigte Planungspunkte.

- 24.2** Der RH kritisierte, dass das Leistungsverzeichnis von den Vorgaben der LB–HB abwich und damit nicht den Bestimmungen des BVerG 2006 entsprach. Er empfahl, Leistungsverzeichnisse ausschließlich auf Basis von Standard–Leistungsbeschreibungen zu erstellen und elektronisch weiterzuverarbeiten.

²⁷ LB Hochbau (LB–HB) und LB Haustechnik (LB–HT) des BMWFJ

Die LB–HB bzw. LB–HT ist urheberrechtlich geschützt. Alle Rechte liegen beim BMWFJ. Die LB–HB bzw. LB–HT gibt eine einheitliche Gliederung, Nummerierung sowie Textierung von Positionen des Leistungsverzeichnisses vor. Die additive Weiterentwicklung, d.h. Hinzufügung ergänzender, firmenspezifischer Textelemente (z.B. sogenannte Z–Positionen) wurde vom BMWFJ ausdrücklich für zulässig erklärt. Die vom BMWFJ kostenlos zur Verfügung gestellten Datenträger sind für die weitere elektronische Bearbeitung für Ausschreibung, Vergabe und Abrechnung mit einem sogenannten AVA–Programm, welches entweder der ÖNORM B 2062 oder A 2063 genügt, geeignet.

²⁸ Zum Zeitpunkt der Erstellung des Leistungsverzeichnisses (gemäß Ausdruck vom Dezember 2009) war bereits eine neue Version (Version 18, Stand November 2009) gültig, jedoch aufgrund der geringen Vorlaufzeit nicht als zwingend zu erachten.

²⁹ siehe hierzu auch Prüfungsbericht des Amtes der Kärntner Landesregierung, Zahl 3–SP92–143/1–2010, TZ 1.5

Weiters kritisierte der RH, dass weder der Planer noch die Stadtgemeinde eine vollständige Ausschreibung sicherstellen konnten. Dadurch waren Leistungsänderungen bei dem bereits vergebenen Auftrag der Baumeisterarbeiten unvermeidbar. Er empfahl, vor Versendung der Leistungsverzeichnisse deren Mengen und die technische Machbarkeit zu plausibilisieren und diesen Prüfschritt in einem standardisierten Protokoll zur Bestätigung der Ausführungs- und Ausschreibungsreife zu dokumentieren.

Vergabe

- 25.1** (1) Die Stadtgemeinde wählte entsprechend dem BVergG 2006 als Vergabeverfahren ein nicht offenes Verfahren im Unterschwellenbereich ohne vorherige Bekanntmachung. Die sechs Bieter wurden am 13. Jänner 2010 angeschrieben.

Die Stadtgemeinde berichtigte während der Angebotsfrist die Ausschreibung mit einer Nachsendung. Der Nachweis der Berichtigung im Sinne des § 90 Abs. 2 BVergG 2006 lag nicht vor. Diese Nachsendung war in das Angebot aufzunehmen und mit anzubieten.

(2) Die Angebotsöffnung erfolgte am 29. Jänner 2010. Sechs Angebote zwischen 114.444,05 EUR und 185.204,95 EUR wurden abgegeben. Bei dem billigsten Angebot (Bieter A) fehlte bei der Angebotsöffnung am 29. Jänner 2010 ein ausgepreistes Angebot zu dieser Nachsendung. Dieses Angebot war wegen des unbeheblichen Mangels der Unvollständigkeit auszuschneiden. Drei Tage nach Angebotsöffnung reichte dieser Bieter A sein Angebot zur Nachsendung am 1. Februar 2010 nach.

(3) Die Stadtgemeinde beauftragte mit dem Schlussbrief den Bieter A am 20. Februar 2010 mit Leistungen gemäß seines Angebots vom 29. Jänner 2010 (114.444,05 EUR), nicht aber mit den am 1. Februar 2010 angebotenen Leistungen der Nachsendung (930,60 EUR); diese wurden erst nach Zuschlagserteilung mit dem ersten Zusatzauftrag beauftragt.³⁰

(4) Gemäß § 125 BVergG 2006 sind Angebote in Bezug auf die Angemessenheit der Preise hin zu prüfen. Für deren Beurteilung und um etwaige Spekulationspotenziale in der Preisgestaltung zu erkennen, die-

³⁰ Mit Berücksichtigung der Nachsendung wäre es zu keiner Bieterumreihung gekommen, der Bieter wäre Billigstbieter geblieben.



nen u.a. die Kalkulationsgrundlagen (K-Blätter)³¹, welche im Zuge der Ausschreibung einzufordern wären, sowie eine Gegenüberstellung der Angebotspreise der Bieter auf Positionsebene. Die vom Planer erstellten und von der Stadtgemeinde versandten Ausschreibungsunterlagen forderten von den Bietern keine Vorlage der Kalkulationsgrundlagen.

Die Stadtgemeinde prüfte die Angebote. Sie führte keinen umfassenden Angebotsvergleich auf Positionsebene durch, sondern prüfte – wie sie dem RH gegenüber mitteilte – lediglich wesentliche Positionen auf die Angemessenheit der Preise, verfasste jedoch keine Niederschrift der Angebotsprüfung.

- 25.2** Der RH kritisierte, dass die Stadtgemeinde entgegen den Bestimmungen des BVergG 2006³² das Angebot des Bieters A wegen der Unvollständigkeit des Angebots nicht ausschied. Weiters hielt er kritisch fest, dass die Stadtgemeinde nicht die alle gemäß Ausschreibung eingeforderten Leistungen mit dem Schlussbrief, sondern einen Teil erst nachträglich beauftragte; dies widersprach einer transparenten Abwicklung und barg die Gefahr von nachträglichen Manipulationen. Der RH empfahl, bei Vergaben auf ein dem Bundesvergaberecht entsprechendes transparentes Vorgehen zu achten.

Weiters kritisierte der RH, dass die Dokumentation des Vergabeverfahrens mangelhaft war (kein Nachweis der Berichtigung gemäß § 90 BVergG 2006 und keine Niederschrift der Angebotsprüfung gemäß § 128 BVergG 2006) und wesentliche Vertragsgrundlagen (Kalkulationsblätter) weder durch den Planer noch durch die Stadtgemeinde eingefordert wurden. Dadurch war eine (vertiefte) Beurteilung der Preisangemessenheit bei der Angebotsprüfung nicht in vollem Umfang möglich.

Der RH empfahl, in Hinkunft in den Angebotsbedingungen sämtliche Kalkulationsgrundlagen spätestens mit der Angebotsabgabe einzufordern und diese als wesentliche Grundlage zur vertieften Angebotsprüfung heranzuziehen. Berichtigungen wären nachweislich und Angebotsprüfungen mittels Niederschrift im Sinne des Bundesvergaberechts zu dokumentieren.

³¹ Dienen als Grundlage und Nachweis für die Kalkulation der Einheitspreise:
K3 – Mittellohnpreis, Regielohnpreis, Gehaltspreis
K4 – Materialpreise
K6 – Gerätepreise
K6a – Gerätepreise (Ergänzung)
K7 – Preisermittlung

³² § 129 (Ausscheiden von Angeboten) Abs. 1 Z 7 BVergG 2006, in Verbindung mit § 106 Abs. 3 leg. cit. und gemäß Pkt. 1.03 des Vertrags (Teil A, Allgemeine und Spezielle Vertragsbestimmungen, Vollständigkeit der Angebote)

Umsetzung von Ausschreibungsbestimmungen

26.1 (1) In den allgemein technischen Vorbemerkungen (Teil B der Ausschreibungsunterlagen) waren ökologische Anforderungen definiert. So war u.a. geregelt, dass die Rohrleitungen für die Heizung-, Klima-, Lüftung- und Sanitärwerke sowie die Abwasserleitungen PVC-frei auszuführen sind.³³ Demzufolge hatten die Bieter in den Leistungspositionen höherwertigere, PVC-freie Rohre zu kalkulieren.

Der Auftragnehmer wies in seinem Regiebericht vom 10. Mai 2010 aus, dass er PVC-Rohre als Abwasserrohre verwendete.

Weiters hatte der Auftragnehmer gemäß § 39 Abs. 2 lit. a K-BO 1996 zu bestätigen, dass die Ausführung entsprechend der Baubewilligung einschließlich der ihr zugrunde liegenden Pläne, Berechnungen und Beschreibungen erfolgte. Die Bestätigung erfolgte am 1. Juli 2010, trotz der Verwendung von PVC-Rohren bzw. entgegen der Beschreibung in den technischen Vorbemerkungen.

(2) In den allgemein technischen Vorbemerkungen (Teil B der Ausschreibungsunterlagen, Pkt. 2.7), in den Vorbemerkungen zu den Entsorgungspositionen und im Positionstext der Entsorgungspositionen war – im Sinne der Abfallnachweisverordnung 2003 – vom Auftragnehmer die Vorlage eines Nachweises der entsorgten Aushubmengen spätestens mit der Schlussrechnung gefordert.

Die Stadtgemeinde vergütete dem Auftragnehmer für die Entsorgung von rd. 1.600 Tonnen Aushubmaterial in Summe rd. 5.100 EUR. Der Schlussrechnung vom 6. September 2010 lagen keine Nachweise (bspw. Deponiescheine einer Bodenaushubdeponie oder Baurestmassennachweis) zu den Positionen bei.

26.2 Der RH kritisierte, dass die Stadtgemeinde den Einbau von minderwertigeren PVC-Produkten, die nicht den Ausschreibungsbestimmungen entsprachen, zuließ und die vom Auftragnehmer gemäß K-BO 1996 ausgestellte Bestätigung akzeptierte. Diese Bestätigung war unzutreffend, weil die Ausführungen nicht den Bestimmungen entsprachen. Er kritisierte weiters, dass die Stadtgemeinde mit der Schlussrechnung die 5.100 EUR für die Entsorgung der Aushubmengen vergütete, obwohl der geforderte Nachweis dafür fehlte.

³³ PVC: Polyvinylchlorid; PVC-freie Materialien für Abwasserleitungen wären z.B. PE (Polyethylen) und PP (Polypropylen)

Abrechnung

27.1 Soll-Ist-Vergleiche von Mengen und Kosten dienen der Abrechnungskontrolle als Unterstützung sowie der Projekts- und Vertragsabwicklung als Steuerungsinstrument. Beispielsweise dienen sie im Zuge der Schlussrechnungsprüfung und bei der Erstellung des Projektabschlusses der letztmaligen Analyse und Korrektur von möglichen Fehlerrechnungen und zur Plausibilisierung von Mengentwicklungen. Soll-Ist-Vergleiche geben damit auch eine Information über Planungs- sowie Ausschreibungsmängel und darüber, ob spekulative Preisansätze des Auftragnehmers zum Nachteil des Bauherrn schlagend geworden sind.

Die Stadtgemeinde verfügte über keine internen Vorgaben zu Soll-Ist-Vergleichen und zur Sicherstellung des Vier-Augen-Prinzips bei der Schlussrechnungsprüfung.

Eine vom RH durchgeführte Analyse der Schlussrechnungsmengen ergab Folgendes:

Tabelle 8: Abrechnungsanalyse Baumeisterarbeiten		
	Anzahl	in %
Positionen des Leistungsverzeichnisses (ohne Wahlpositionen)	144	100
<i>davon nicht ausgeführte Positionen (Abweichung 100 %)</i>	39	27
<i>ausgeführte Positionen</i>	105	73
<i>davon Positionen mit Abweichungen > 20 %</i>	77	53
<i>Positionen, die 50 % der Leistungen abdecken</i>	10	6
<i>Positionen, die 75 % der Leistungen abdecken</i>	24	15

Quellen: RH, Stadtgemeinde Spittal an der Drau

- Rund ein Viertel der 144 Positionen des Leistungsverzeichnisses wurde nicht ausgeführt.
- Bei den ausgeführten 105 Positionen kam es bei mehr als zwei Drittel zu Massenabweichungen über 20 %.
- Die ausgeführten und abgerechneten Leistungen entsprachen somit weitgehend nicht den ausgeschriebenen Leistungen.

Die Stadtgemeinde begründete die großen Abweichungen vor allem mit der vom Planer fehlerhaft durchgeführten Massenermittlung zur Ausschreibung. Sie räumte jedoch ein, dass auch ihr Wunsch, die Terrassenfläche an der Westseite des Gebäudes zu erweitern, Massenmehrungen nach sich zog.

Ein Vergleich der Schlussrechnungsmengen auf Basis der Angebotspreise des Auftragnehmers und des zweitgereihten Bieters ergab einen Bietersturz, weil der nach Angebotseröffnung zweitgereichte Bieter die tatsächlich erbrachten Leistungen gemäß Leistungsverzeichnis um rd. 15.000 EUR günstiger als der Auftragnehmer abgerechnet hätte.

Die Stadtgemeinde korrigierte im Zuge der nur auf Sachbearbeiterebene durchgeführten Rechnungsprüfung³⁴ die Schlussrechnung in der Leistungsgruppe Kanalisierungsarbeiten um 10.000 EUR zugunsten der Stadtgemeinde, weil unterschiedliche Leitungen gleichzeitig in einer Künette verlegt worden waren.

Insgesamt vergütete die Stadtgemeinde dem Auftragnehmer rd. 250.000 EUR, dies entsprach einer Steigerung im Vergleich zur Hauptauftragssumme (rd. 114.000 EUR) von rd. 118 %.

Der Auftragnehmer erbrachte im Zuge der Projektentwicklung Leistungen in Regie; die Vergütung dieser Leistungen erfolgte über Regiepreise. Er legte für die Lieferung von PVC-Rohren und die Entsorgung eines Containers mit Holzabfällen im September 2010 eine Rechnung, welche die Stadtgemeinde in voller Höhe vergütete. Die darin vergüteten Einheitspreise basierten im Falle der PVC-Rohre auf einer Preisliste des Händlers; die Originalrechnung mit den marktüblichen Preisnachlässen lag nicht vor, auch konnte diese Rechnung dem RH nicht vorgelegt werden. Zur Entsorgung der Holzabfälle verrechnete der Auftragnehmer eine um rd. 70 % höhere Pauschale als in einer anderen Rechnung.

- 27.2** Der RH wies darauf hin, dass die Mängel der nicht ausschreibungs- und ausführungsfähigen Planung – die Folge davon waren u.a. die großen Massenabweichungen sowie mehrheitlich die zusätzlichen Leistungen – zu einer Kostensteigerung von rd. 118 % führten.

³⁴ Weiters korrigierte die Stadtgemeinde Mengen in der Schlussrechnung; diese Korrekturen wurden aber bei der Ermittlung der endgültigen Schlussrechnungssumme nicht zur Gänze (es fehlte ein Abzug von rd. 26 EUR) berücksichtigt. Das Fehlen der zweiten formalen Rechnungskontrolle (Vier-Augen-Prinzip) hatte diesen Fehler begünstigt.



Wie die Vergleichsrechnung des RH zeigte, kam es zu einem Bietersturz und damit zu einem finanziellen Nachteil für die Stadtgemeinde von rd. 15.000 EUR. Allerdings erzielte die Stadtgemeinde im Zuge der Schlussrechnungsprüfung einen Preisnachlass von 10.000 EUR.

Der RH kritisierte, dass die Stadtgemeinde Materialbeistellungen nicht auf Basis von Originalrechnungen vergütete.

Der RH empfahl der Stadtgemeinde, in Hinkunft bei der Schlussrechnungsprüfung auf das Vier-Augen-Prinzip zu achten; im Zuge einer standardisierten Schlussrechnungsprüfung (innerhalb der Prüffrist der Schlussrechnung) wären Abweichungen zur Vergabe festzustellen (z.B. mittels Soll-Ist-Vergleichen) und jedenfalls größere Abweichungen (z.B. bei über 20 % Abweichung) auf Ebene der Leistungsgruppen sowie in einzelnen Positionen zu begründen (z.B. in einem Projektabschlussbericht).

Weiters wäre der Prozess der Abrechnung klar zu regeln und (grafisch) so darzustellen, dass daraus Ablauf, Zuständigkeiten und Prüfinhalte ersichtlich sind.

Darüber hinaus wäre auf eine ausschreibungs- sowie ausführungsbereite Planung und Ausschreibung zu achten sowie von den Planern in einem standardisierten Protokoll die Ausführungs- und Ausschreibungsbereite bestätigen zu lassen. Um die Interessen der Stadtgemeinde wahren zu können, sollte sie ausreichendes internes Know-how, insbesondere in technischer, bauwirtschaftlicher und rechtlicher Sicht sicherstellen.

Mehrkostenforderungen

- 28.1** (1) Durch die Beachtung des Vier-Augen-Prinzips soll bei der Prüfung von Zusatzangeboten (dem Grunde und der Höhe nach) sichergestellt werden, dass durch einen zweiten Funktionsträger eventuelle Fehler oder Mängel aufgedeckt werden, die bei der Erstprüfung nicht erkannt wurden. In der Stadtgemeinde gab es keine internen Regelungen (wie bspw. Checklisten) zur Sicherstellung des Vier-Augen-Prinzips bei der Prüfung von Zusatzangeboten.

Der Auftragnehmer reichte insgesamt sechs Zusatzangebote ein. Die Abteilung Bau und Betriebe der Stadtgemeinde hatte diese in ihrer Funktion als Bauaufsicht zu prüfen und freizugeben.

Da in der Ausschreibung keine Kalkulationsblätter eingefordert worden waren, fehlten die wesentlichen Grundlagen für die Prüfung der Zusatzangebote der Höhe nach.

Die Beauftragung der Zusatzangebote erfolgte mündlich sowie ohne interne Aufzeichnung des Datums und des Umfangs der beauftragten Leistung.

(2) In der Planung war vorgesehen, die bestehende Stützmauer südlich des Strandbadgebäudes (hangseitig) zu belassen, wobei eine Erkundung des baulichen Bestands vor der Erstellung der Ausschreibungsunterlagen unterblieb. Erst im Zuge der Baumeisterarbeiten stellte sich heraus, dass ein Abbruch und der Neubau der Stützmauer erforderlich wurde.

Der Auftragnehmer bot die Abbruch- und Entsorgungsleistungen für die Errichtung der neuen Stützmauer in seinem ersten Zusatzangebot im März 2010 mit 5.930,24 EUR an. Die erforderlichen Erd-, Stahlbeton- und Schalungsleistungen waren nicht Teil des Zusatzangebots, sie wurden über die vorhandenen Positionen des Leistungsverzeichnisses vergütet. Die Gesamtkosten für die Stützmauer beliefen sich auf 14.540,58 EUR, das waren rd. 13 % der Hauptauftragssumme (rd. 114.000 EUR).

(3) Der Auftragnehmer bot ebenfalls mit dem ersten Zusatzangebot Leistungen betreffend Rohrleitungen (Betonsohle und Ummanteln der Rohre mit Beton) an und verrechnete diese mit rd. 2.300 EUR. Die Stadtgemeinde vergütete diese Leistungen ungekürzt, obwohl sie bereits mit den Einheitspreisen des Leistungsverzeichnisses abgegolten worden waren.

(4) In der Stadtratssitzung vom 29. Mai 2006 (nach einem Lokalauflagenchein im Strandbad Großegg am 17. Mai 2006) wurde ausgeführt, dass die bestehende Hangsicherung östlich des Gebäudes sanierungsbedürftig sei; die Sanierungskosten wurden auf rd. 6.000 EUR geschätzt. Die dafür erforderlichen Leistungen waren jedoch nicht Teil der Ausschreibung der Baumeisterarbeiten. Der Auftragnehmer bot in einem Zusatzangebot eine neue Hangsicherung mittels Steinschichtung an. Die Kosten für die neue Stützmauer betragen laut Schlussrechnung rd. 13.700 EUR (rd. 12 % der Hauptauftragssumme).

28.2 Der RH kritisierte, dass

- Regelungen zur Sicherstellung des Vier-Augen-Prinzips bei der Prüfung von Zusatzangeboten fehlten,
- die Prüfung der Preisangemessenheit (der Höhe nach) aufgrund der fehlenden Kalkulationsgrundlagen nicht möglich war,
- die Zusatzangebote mündlich und nicht nachvollziehbar beauftragt wurden,
- die fehlende Vorerkundung des baulichen Bestands im Bereich der Stützmauer zu Mehrkosten führte,
- ein Zusatzangebot bzw. -auftrag wesentliche Zusatzleistungen nicht beinhaltete, weshalb Mehrkosten nicht transparent dargestellt wurden,
- die Stadtgemeinde dem Auftragnehmer Leistungen von rd. 2.300 EUR doppelt vergütet hatte und
- die Sanierung bzw. der Neubau der bestehenden Hangsicherung nicht mit den Baumeisterarbeiten ausgeschrieben, sondern erst nach Vergabe zusätzlich beauftragt wurde; dies führte dazu, dass diese Leistungen nicht unter wirtschaftlichen, dem Wettbewerb unterliegenden Bedingungen beauftragt wurden.

Der RH empfahl der Stadtgemeinde, einen standardisierten Prozess zur Prüfung von Zusatzangeboten unter Berücksichtigung des Vier-Augen-Prinzips zu entwickeln und (grafisch) so darzustellen, dass daraus Ablauf, Zuständigkeiten und Prüfinhalte ersichtlich sind. Zum Vier-Augen-Prinzip hielt er fest, dass im zweiten Prüfschritt zumindest die Nachweisführung eines Zusatzangebots „dem Grunde und der Höhe nach“ zu prüfen und zu bestätigen ist.

Weiters empfahl er, in Hinkunft

- Kalkulationsgrundlagen im Zuge der Ausschreibung einzufordern und als wesentliche Grundlage der Prüfung von Zusatzangeboten heranzuziehen,
- Zusatzangebote ausschließlich schriftlich zu beauftragen,

- bei Zusatzaufträgen die Gesamtsumme der zusätzlichen Leistung – unter Berücksichtigung der mit Positionen des Leistungsverzeichnisses zu vergütenden Zusatzleistungen, der entfallenden Leistungen und sämtlicher mit eigenen Zusatz-Positionen beschriebene Zusatzleistungen – darzustellen, zu beauftragen und abzurechnen,
- bei Ausschreibungen auf ausreichende Vorerkundungen zu achten und sämtliche daraus erforderlichen Leistungen in die Ausschreibung aufzunehmen, damit diese dem Wettbewerb im Vergabeverfahren unterliegen sowie
- für die Wahrnehmung der Interessen der Stadtgemeinde ausreichendes internes Know-how, insbesondere in technischer, bauwirtschaftlicher und rechtlicher Sicht, sicherzustellen.

Gewerk „Holzbauarbeiten“

Vergabe

29.1 Die Stadtgemeinde wählte entsprechend dem BVergG 2006 ein nicht offenes Vergabeverfahren im Unterschwellenbereich ohne vorherige Bekanntmachung. Sie übernahm die vom Planer erstellten Ausschreibungsunterlagen und versandte diese im März 2010 ungeprüft an die Bieter.³⁵ Zwei Bieter gaben Angebote ab. Die Angebotsöffnung erfolgte am 30. März 2010.

Beide Bieter wiesen in ihren Begleitschreiben auf technische Ausführungsprobleme bei der Fertigung der gebogenen 22 mm starken Platten hin. Beide Angebote wiesen behebbare Mängel auf. Das Angebot des Zweitbieters lag rd. 20 % über dem Best- und Billigstbieter, den die Stadtgemeinde am 20. April 2010 mit den Holzbauarbeiten mit einer Auftragssumme von 53.550,75 EUR beauftragte.

29.2 Der RH bemängelte das Versenden von Ausschreibungsunterlagen, ohne diese zuvor auf Plausibilität und Konsistenz zu überprüfen. Er empfahl der Stadtgemeinde, vor Versendung der Leistungsverzeichnisse deren Mengen und die technische Machbarkeit zu plausibilisieren und diesen Prüfschritt in einem standardisierten Protokoll zur Bestätigung der Ausführungs- und Ausschreibungsreife zu dokumentieren.

³⁵ siehe hierzu auch Prüfungsbericht des Amtes der Kärntner Landesregierung, Zahl 3-SP92-143/1-2010, TZ 1.5



Baudurchführung – Mehrkostenforderungen – Abrechnung

30.1 Die vom Bieter bereits bei Abgabe seines Angebots aufgezeigten, technischen Ausführungsprobleme bewirkten, dass nicht wie vorgesehen das Dach mit Blech einzudecken war, sondern machten es notwendig, eine Kunststoffbeschichtung aufzubringen. Diese Änderung des Aufbaus und der Oberflächenbeschaffenheit der Außenschale (Dachaufbau) führten zu einem Zusatzauftrag von rd. 25.000 EUR, den die Stadtgemeinde schriftlich beauftragte.

Im Zuge der Ausführungsplanung des Auftragnehmers und der Montagearbeiten stellte dieser fest, dass u.a.

- die ausgeschriebenen Tragwerksbogenbinder unterdimensioniert waren,
- die Säulen und Dachkonstruktion im Bereich des überdachten Müllplatzes (Auflage der Baubehörde) fehlten,
- für das rd. 55 m² große Alu-Glas-Fassadenelement die statisch erforderliche Unterkonstruktion fehlte und
- eine gebogene Konterlattung an der Innenseite als Installations-ebene sowie
- eine provisorische Dachabdichtung erforderlich waren.

Der Auftragnehmer bot diese Zusatzleistungen um rd. 14.000 EUR an. Eine schriftliche Beauftragung dieser Leistungen unterblieb.

Für die von der Stadtgemeinde bzw. vom Architekten eingebrachten Änderungswünsche, wie bspw. die Fenster an der Seeseite des Kegels, verrechnete der Auftragnehmer auf Basis der von der Stadtgemeinde unterfertigten Regieberichte Regieleistungen in Höhe von rd. 12.000 EUR.

Die Stadtgemeinde anerkannte die Schlussrechnungssumme von 101.381,15 EUR. Der Auftragnehmer akzeptierte im Zuge der Schlussrechnungsprüfung einen zusätzlichen Abzug für die von ihm ver-

ursachten Stehzeiten des Beschichtungsunternehmens in Höhe von 4.000 EUR³⁶.

30.2 Der RH kritisierte, dass das Leistungsverzeichnis unvollständig und technisch unausgereift war, was zu zahlreichen zusätzlichen Leistungen führte. Er wies darauf hin, dass vom ursprünglichen Leistungsverzeichnis (rd. 54.000 EUR) lediglich Leistungen von rd. 32.000 EUR abgerechnet wurden, die restlichen 69.000 EUR der Schlussrechnungssumme waren Zusatzleistungen von rd. 57.000 EUR bzw. Regieleistungen von rd. 12.000 EUR. Die Stadtgemeinde hatte bei den Zusatzleistungen auf das Regulativ des Wettbewerbs verzichtet.

Gewerk „Dachbeschichtung“

31.1 Die Stadtgemeinde hatte im Frühjahr 2010 erfolglos versucht, Bieter für die Spenglerarbeiten der geplanten Blecheindeckung der konischen Außenhaut zu finden. Dadurch war eine Änderung der Dacheindeckung unvermeidbar. Die Stadtgemeinde entschied sich in Abstimmung mit dem Architekten und Planer zur Ausführung einer Kunststoffbeschichtung mit einer Einstreuung von Glasstaub, um eine Lichtreflexion zu bewirken. Der Stadtgemeinde kostete die neue Dacheindeckung rd. 77.000 EUR.

Tabelle 9: Abrechnung Dachbeschichtung	
	in EUR
Schlussrechnungssumme Dachbeschichtung	43.882,84
Zusätzliche Kosten	32.638,05
<i>davon für Untergrundvorbereitung</i>	<i>28.365,55</i>
<i>für Stehzeiten</i>	<i>4.272,50</i>
Insgesamt	76.520,89

Quelle: Stadtgemeinde; RH

³⁶ An die Oberflächenbeschaffenheit der Holzkonstruktion waren wegen der nunmehrigen Kunststoffbeschichtung anstelle der Blecheindeckung höhere Qualitätsstandards insbesondere in Bezug auf die Homogenität der Flächigkeit gefordert. Diese führten zu umfangreichen Ausbesserungs- und Spachtelarbeiten, die in enger Zusammenarbeit mit dem Beschichtungsunternehmen auszuführen waren. Wegen ungünstiger Witterungsverhältnisse kam es zu Behinderungen und Stehzeiten bei der Ausführung der Beschichtungsarbeiten.



Die zusätzlich erforderlichen Spachtelarbeiten für die Untergrundvorbereitung verrechnete der Auftragnehmer mit 28.365,55 EUR. Wegen ungünstiger Witterungsverhältnisse kam es zu Behinderungen durch das Holzbauunternehmen (Gewerk Holzbauarbeiten), die der Auftragnehmer mit 8.272,50 EUR in Rechnung stellte; die Stadtgemeinde bezahlte den Betrag in voller Höhe ohne Vorbehalt auf Anerkenntnis durch den Verursacher. Dieser akzeptierte später nur einen Rechnungsabzug von 4.000 EUR.

- 31.2** Der RH kritisierte, dass die Stadtgemeinde die vom Auftragnehmer in Rechnung gestellten Stehzeiten ohne Vorbehalt des Anerkenntnisses durch das Holzbauunternehmen als möglicher Verursacher in voller Höhe anerkannte und auszahlte. Für die Stadtgemeinde entstanden damit Kosten von rd. 4.000 EUR aufgrund mangelhafter Koordination des Bauablaufs bzw. Dokumentation von Bauschäden.

Der RH empfahl, Rechnungsbeträge von Bauschäden, Behinderungen und Ersatzmaßnahmen nur unter dem Vorbehalt der Kostenübernahme durch die Verursacher anzuerkennen.

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

32 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

(1) Auf eine zeitnahe grundbücherliche Umsetzung wäre zu achten. (TZ 6)

(2) Mit dem Investor wären die bemängelten Vertragspunkte eindeutig in einer Zusatzvereinbarung auszuformulieren. (TZ 6)

(3) Die Willensbildung des Gemeinderats und die Einholung der Genehmigung der Aufsichtsbehörde hätten jeweils rechtzeitig zu erfolgen. (TZ 10)

(4) Bei der Kostenermittlung und -verfolgung von Bauprojekten wären die Vorgaben und Begriffe der ÖNORM B 1801-1 zu beachten und diese einheitlich sowie gesamthaft zu kommunizieren. (TZ 14, 15, 16, 18)

(5) Weitere Baumaßnahmen wären nur auf Basis einer aktuellen Kostenplanung zu genehmigen bzw. freizugeben. (TZ 14, 15)

(6) Bei der endgültigen Vergütung des Planerhonorars an den Investor wären die festgestellten Mängel zu berücksichtigen. (TZ 17, 20)

(7) Auf eine ausschreibungs- und ausführungsfähige Planung wäre zu achten. Von den Planern wäre die Bestätigung der Ausführungs- und Ausschreibungsreife in einem standardisierten Protokoll zu dokumentieren sowie die beauftragten Leistungen nachweislich einzufordern. (TZ 17, 20, 27, 28, 29)

(8) Zur Abwicklung von Bauprojekten wäre die Funktion der Projektleitung und -steuerung mit eigenem Personal wahrzunehmen und in einer Fachabteilung anzusiedeln. Dabei wäre ausreichendes internes Know-how, insbesondere in technischer, bauwirtschaftlicher und rechtlicher Sicht sicherzustellen. (TZ 18, 27, 28)

(9) Die Projektsteuerung wäre durch ein Qualitätsmanagement – in dem die unterschiedlichen Ablaufprozesse standardisiert werden und das Controlling eingebunden sein sollte – zu unterstützen. (TZ 18)

(10) Für die Abwicklung von Bauvorhaben innerhalb eines genehmigten Gesamtkostenrahmens wären die Verantwortlichkeiten mit Wertgrenzen sowie Verpflichtungen zu regeln. (TZ 18)



(11) Bei der Wahl der Projektorganisation wäre darauf zu achten, dass die Stadtgemeinde ihre Interessen durchsetzen und so ihre Bauherrnfunktion aktiv wahrnehmen kann. (TZ 19)

(12) Im Sinne eines Qualitätsmanagements wären standardisierte Prozesse der Abwicklung eines Bauprojekts, der Vergabe sowie der Prüfungen von Zusatzangeboten und Abrechnungen unter Berücksichtigung des Vier-Augen-Prinzips zu entwickeln und für verbindlich zu erklären; dabei wären diese Prozesse so darzustellen, dass daraus Ablauf, Zuständigkeiten, Prüfinhalte und Genehmigungswertgrenzen ersichtlich sind. (TZ 19, 27, 28)

(13) Im Zuge einer standardisierten Schlussrechnungsprüfung wären Abweichungen jedenfalls auf Ebene der Leistungsgruppen sowie größere Abweichungen in einzelnen Positionen zu begründen. (TZ 19)

(14) Die für die Barrierefreiheit erforderlichen Maßnahmen, Hinweise und Kennzeichnungen wären zu setzen. Den Gästen des Strandbads wären die Benützungsmöglichkeiten des Strandbads für ältere oder behinderte Menschen transparent darzustellen. (TZ 22)

(15) Auf eine rasche Fertigstellung des Zufahrtbereichs durch den Investor wäre zu drängen. (TZ 22)

(16) Bei Schlechtleistungen wäre auf eine Beseitigung des Missstands hinzuwirken. Vor Durchführung von Ersatzmaßnahmen wäre deren Kostenübernahme zu klären. (TZ 22)

(17) Die Leistungsverzeichnisse wären ausschließlich auf Basis von Standard-Leistungsbeschreibungen zu erstellen und elektronisch weiterzuverarbeiten. (TZ 24)

(18) Vor der Versendung der Leistungsverzeichnisse wären deren Mengen und die technische Machbarkeit zu plausibilisieren. Dieser Prüfschritt wäre in einem standardisierten Protokoll zur Bestätigung der Ausführungs- und Ausschreibungsreife zu dokumentieren. (TZ 24, 27)

(19) Bei Vergaben wäre auf ein in Verbindung mit dem Bundesvergaberecht transparentes Vorgehen zu achten. (TZ 25)

(20) In den Angebotsbedingungen wären sämtliche Kalkulationsgrundlagen spätestens mit der Angebotsabgabe einzufordern. (TZ 25, 28)

(21) Die Kalkulationsgrundlagen wären als wesentliche Grundlage der vertieften Angebotsprüfung und der Prüfung von Zusatzangeboten heranzuziehen. (TZ 25, 28)

(22) Bei Ausschreibungen wäre auf ausreichende Vorerkundungen zu achten und sämtliche daraus erforderlichen Leistungen wären in die Ausschreibungen aufzunehmen. (TZ 28)

(23) Zusatzangebote wären ausschließlich schriftlich mit der Gesamtsumme der zusätzlichen Leistung – unter Berücksichtigung der mit Positionen des Leistungsverzeichnisses zu vergütenden Zusatzleistungen, der entfallenden Leistungen und sämtlicher mit eigenen Zusatz-Positionen beschriebenen Zusatzleistungen – zu beauftragen und entsprechend abzurechnen. (TZ 28)

(24) Rechnungsbeträge von Bauschäden, Behinderungen und Ersatzmaßnahmen wären nur unter dem Vorbehalt der Kostenübernahme durch die Verursacher anzuerkennen. (TZ 31)

Wien, im Dezember 2012

Der Präsident:

Dr. Josef Moser