



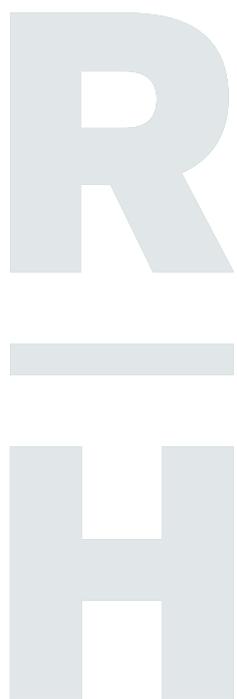
Der
Rechnungshof

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Bericht des Rechnungshofes

Sanierung des Parlamentsgebäudes – Vertiefter Vorentwurf

Reihe BUND 2017/6



Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	7
Kurzfassung	10
Kenndaten	18
Chronologie	19
Prüfungsablauf und –gegenstand	20
Organisation des Projekts Parlamentssanierung	21
Entwicklung der Projektorganisation	21
Fortschreibung des Organisations– und Projekthandbuchs	26
Umgang mit Schwächen in der Projektabwicklung	27
Umsetzung der im Vorbericht abgegebenen Empfehlungen zur Projektorganisation	29
Umsetzung des Prozesses „Vertrags– und Zusatzangebotsmanagement“ in der Projektpraxis	37
Umsetzung des Prozesses „Rechnungslauf“ in der Projektpraxis	39
Kosten und Termine des Projekts	42
Gesamtkosten	42
Angefallene Kosten	50
Terminplanung	51
Termin– und Kostenverfolgung	54
Kostenverfolgung	54
Terminverfolgung	57

Vertiefter Vorentwurf _____	59
Chronologie der Planungsleistungen und der Entscheidungsfindung ____	59
Qualität der Vertieften Vorentwurfsplanung _____	61
Denkmalpflegerische Voruntersuchungen _____	65
Kostenplanung – Strategie zur Einhaltung der Baukostenobergrenze ____	67
Ausgewählte Planungsleistungen _____	78
Vergabegrundlagen und Vergaben _____	87
Interne Vergaberichtlinien _____	87
Vergabeverfahren Generalplanerleistung, Projektsteuerung, Begleitende Kontrolle, Monitoringleistung _____	88
Schlussempfehlungen _____	90

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Von der Präsidentin des Nationalrats genehmigte Fassungen des Organisations- und Projekthandbuchs bzw. der Geschäftsordnung _____	26
Tabelle 2:	Anregungen zum Organisations- und Projekthandbuch und zur Geschäftsordnung (Vorbericht TZ 7) _____	34
Tabelle 3:	Empfehlungen zum Organisations- und Projekthandbuch und zur Geschäftsordnung (Vorbericht TZ 7) _____	35
Tabelle 4:	Überprüfte Zusatzangebote _____	37
Tabelle 5:	Überprüfte Rechnungsläufe _____	40
Tabelle 6:	Gesamtkostenrahmen laut Entscheidungsgrundlage November 2013 – Nachhaltige Sanierung _____	43
Tabelle 7:	Entwicklung der Kostenschätzung Vertiefter Vorentwurf _____	44
Tabelle 8:	Gesamtkostenschätzung Sanierung Parlamentsgebäude (Stand November 2015 auf Grundlage der Kostenschätzung des Generalplaners) _____	45
Tabelle 9:	Überblick über die Reserven, Risiken und unvorhergesehenen Kostenelemente _____	46
Tabelle 10:	Gesamtkosten inkl. Interimslokation und Übersiedlung, Eigen- und Gesellschaftskosten und Leistungen vor dem Projektstart Mai 2012 _____	48
Tabelle 11:	Terminpläne _____	52
Tabelle 12:	Termine Sanierung des Parlamentsgebäudes, Projektsteuerung (Stand November 2015) _____	53
Tabelle 13:	Chronologie Planungsleistungen _____	59

Tabelle 14: Freigabeprozess des Vertieften Vorentwurfs_____	60
Tabelle 15: Kostenvergleich Lokal I und Lokal II _____	74
Tabelle 16: Aufstellung der Miet- und Eigentumsflächen in den Nebengebäuden_____	80

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Projektorganisation laut Geschäftsordnung für die Organe der Projektstruktur vom 26. März 2015 _____	23
Abbildung 2:	Grundriss des Parlamentsgebäudes (Erdgeschoss) mit den neuen Lokalen I und II _____	73

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BIG	Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H.
BVergG	Bundesvergabegesetz
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
etc.	et cetera
EUR	Euro
exkl.	exklusive
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GZ	Geschäftszahl
HV–SAP	Buchungsprogramm für das Rechnungswesen
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
inkl.	inklusive
lt.	laut
LAFO	Last and Final Offer (Letztangebot)
m ²	Quadratmeter
Mio.	Million(en)
Nr.	Nummer
ÖNORM	Österreichische Normen
Pkt.	Punkt
PGSG	Parlamentsgebäudesanierungsgesetz
rd.	rund
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)

u.a. unter anderem
udgl. und dergleichen
USt Umsatzsteuer

v.a. vor allem
vgl. vergleiche

Z Ziffer
z.B. zum Beispiel
z.T. zum Teil

Wirkungsbereich des Parlaments

Sanierung des Parlamentsgebäudes – Vertiefter Vorentwurf

Die für die Parlamentssanierung budgetierten Kosten bezifferte das Parlamentsgebäudesanierungsgesetz in Summe mit 403,60 Mio. EUR inkl. USt (352,20 Mio. EUR inkl. USt Nachhaltige Sanierung des Parlamentsgebäudes und 51,40 Mio. EUR inkl. USt Interimslokation und Übersiedelung). Darin nicht enthalten sind u.a. Personal- und Gesellschaftskosten sowie Aufwendungen vor Mai 2012. Unter Einrechnung sämtlicher Kosten erhöht sich der Betrag auf 437,49 Mio. EUR inkl. USt. Die Terminpläne für die Sanierung konnten speziell zwischen 2012 und 2013 nicht eingehalten werden; nach der Erstellung der Entscheidungsgrundlage 2013 verbesserte sich die Stabilität der Terminpläne. Die vorliegenden Terminpläne sind sehr ambitioniert.

Die Projektorganisation ist grundsätzlich geeignet, ein Projekt dieser Größenordnung und Komplexität zu realisieren. Beim Organisations- und Projekthandbuch fehlte eine zeitnahe Fortschreibung; die Empfehlungen des Vorberichts zur Parlamentssanierung wurden größtenteils umgesetzt. Die Umsetzung der im Organisations- und Projekthandbuch definierten Prozesse wies teilweise Mängel auf.

Der Prozess der Erstellung und Freigabe des Vertieften Vorentwurfs war grundsätzlich zweckmäßig und nachvollziehbar. Mängel traten auf durch die fehlende Berücksichtigung der Nebengebäude im Raum- und Funktionsprogramm, die Nichtdurchführung einer Lebenszykluskostenanalyse sowie von Kosten-Nutzen-Analysen.

Kurzfassung

Prüfungsziel

Ziel der Gebarungsüberprüfung war es, – aufbauend auf der ersten Überprüfung der Sanierung des Parlamentsgebäudes (Reihe Bund 2012/11) – den Projektablauf ab dem Jahr 2012 bis zur Freigabe des Vertieften Vorentwurfs durch die Präsidentin des Nationalrats bzw. der zeitgleichen Gründung der Parlamentsgebäudesanierungsgesellschaft m.b.H. im November 2015 zu beurteilen. (TZ 1)

Organisation des Projekts Parlamentssanierung

Die Projektorganisation war grundsätzlich für die Art des Projekts geeignet. Die frühe Einbindung der Nutzer in den Planungsprozess in Form des Nutzerbeirats, um späteren, unter Umständen mit erheblichen Mehrkosten verbundenen Änderungen entgegenzuwirken, war positiv. Für Sonderfälle, wie die Bearbeitung von Rechnungen oder Zusatzangeboten der Projektsteuerung oder der Begleitenden Kontrolle, deren Einbindung in den jeweiligen Prozess aus Gründen der Befangenheit nicht möglich ist, fehlte die Sicherstellung des Vier-Augen-Prinzips. (TZ 2)

Die Parlamentsdirektion unterließ eine zeitnahe Fortschreibung des Organisations- und Projekthandbuchs bzw. der Geschäftsordnung entsprechend der Veränderung der Projektstruktur. So wurden die Funktion des externen Monitors erst rund drei Monate nach Aufnahme seiner Tätigkeit, die neu hinzugekommenen Projektgremien Nutzerbeirat und Bauherrenausschuss erst rund ein halbes Jahr nach ihrer Konstituierung in das Organisations- und Projekthandbuch bzw. die Geschäftsordnung für die Organe der Projektstruktur aufgenommen. (TZ 3)

Das Aufzeigen der Schwächen in der Projektabwicklung durch die Projektbeteiligten und die daraufhin getroffenen Maßnahmen waren Beleg für das grundsätzliche Funktionieren der Projektorganisation. Ein offener Umgang mit Leistungsabweichungen und den damit verbundenen Ansprüchen widerspricht nicht einer kooperativen Projektabwicklung. Die von der Begleitenden Kontrolle in ihrem 4. Quartalsbericht 2015 zusammengefassten Empfehlungen für die weiteren Projektphasen waren positiv. (TZ 4)

Der RH überprüfte im Rahmen der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung auch die Umsetzung von Empfehlungen zur Projektorganisation, die er bei seiner vorangegangenen Prüfung „Sanierung des Parlamentsgebäudes – Planungsprojekt“ gegenüber dem Parlament und der Parlamentsdirektion abgegeben hatte. Der in der Reihe Bund 2012/11 veröffentlichte Bericht wird in der Folge als Vorbericht bezeichnet. (TZ 5)

Da die Parlamentsdirektion die Vorentwurfsplanung auftragsgemäß als Projekt und nicht in der Linienorganisation abwickelte sowie mit der Gründung der Parlamentsgebäudesanierungsgesellschaft m.b.H. die Voraussetzungen für eine effiziente und ordnungsgemäße weitere Projektumsetzung schuf, beurteilte der RH seine Empfehlung aus dem Vorbericht als umgesetzt. (TZ 6)

Da sich der Lenkungsausschuss am 24. April 2012 konstituierte und spätestens ab Oktober 2012 alle vorgesehenen Projektfunktionen besetzt waren, beurteilte der RH seine Empfehlung, die Funktionen des Projekts Sanierungsplanung – entsprechend dem aktualisierten und von der Auftraggeberin genehmigten Stand des Organisations- und Projekthandbuchs – zu besetzen, als umgesetzt. (TZ 7)

Der RH sah die Festlegung und Umsetzung des Prozesses Entscheidungs- und Änderungsmanagement sowie die Einrichtung des Nutzerbeirats positiv. Er beurteilte damit seine Empfehlung, durch organisatorische und rechtliche Maßnahmen sicherzustellen, dass Mehraufwendungen in der Planung und in weiterer Folge bei der Ausführung des Projekts vermieden werden, im Rahmen der Vorentwurfsphase als umgesetzt. (TZ 8)

Die Empfehlung des RH, dass Projektentscheidungen gemäß dem Terminplan und ungeachtet der Berichtslegung durch den RH getroffen werden, setzte die Parlamentsdirektion um, weil die Freigabe des Vertieften Vorentwurfs durch die Bauherrin unabhängig von einer Gebarungsüberprüfung des RH erfolgte, der aktuelle Generalablaufplan keine Abhängigkeiten operativer Entscheidungen von Gebarungsüberprüfungen des RH enthielt und der Präsident bzw. die Präsidentin des RH dem projektbegleitenden Kontrollgremium „Bauherrenausschuss“ angehörte, er bzw. sie dort jedoch nicht an operativen Entscheidungen mitwirkte. (TZ 9)

22 Anregungen und 11 Teilempfehlungen, die der RH der Parlamentsdirektion zum Organisations- und Projekthandbuch und zur Geschäftsordnung abgegeben hatte, waren größtenteils umgesetzt. (TZ 10)

Die Parlamentsdirektion wich bei der Bearbeitung der drei überprüften Zusatzangebote von dem im Organisations- und Projekthandbuch dafür vorgesehenen Prozess mehrfach ab:

- Die Parlamentsdirektion stellte das Vier-Augen-Prinzip in der vorgesehenen Form nicht sicher, weil sie die Projektsteuerung und die Begleitende Kontrolle in die Prüfung der Zusatzangebote nicht einband. In einem Fall war die Nachvollziehbarkeit nicht gegeben, weil keinerlei Prüfhandlungen am Angebot dokumentiert waren.

- Mit der Überschreitung der festgelegten Bearbeitungszeit in allen drei Fällen, insbesondere mit der Überschreitung um das Vier- bzw. Sechsfache in zwei Fällen, konterkarierte die Parlamentsdirektion den Projektgrundsatz der Fairness und partnerschaftlichen Zusammenarbeit.
- Die Genehmigung zweier Zusatzaufträge erfolgte durch den Projektleiterstellvertreter und nicht wie vorgesehen durch den Projektleiter; diese Vorgangsweise entsprach den internen Vorgaben für die Linienorganisation, nicht jedoch den Festlegungen im Organisations- und Projekthandbuch. (TZ 11)

Die Parlamentsdirektion wich beim Rechnungslauf der zehn überprüften Rechnungen von dem im Organisations- und Projekthandbuch dafür vorgesehenen Prozess mehrfach ab:

- Die Parlamentsdirektion (Projektleitung) stellte das Vier-Augen-Prinzip in der vorgesehenen Form nicht sicher, weil sie die Projektsteuerung in zwei Fällen und die Begleitende Kontrolle in drei Fällen in die Rechnungsprüfung nicht einband.
- Die Projektsteuerung und die Parlamentsdirektion (Projektleitung) überschritten mehrfach die vorgesehene Bearbeitungszeit. In zwei Fällen konnte das Zahlungsziel nicht eingehalten werden.
- Drei Rechnungen gab der Projektleiterstellvertreter und nicht – wie in der zum Zeitpunkt der Freigabe der Rechnungen gültigen Version des Organisations- und Projekthandbuchs vorgesehen – der Projektleiter frei; diese Vorgangsweise entsprach den internen Vorgaben für die Linienorganisation, nicht jedoch den Festlegungen im Organisations- und Projekthandbuch. (TZ 12)

Kosten und Termine des Projekts

Die Kostenschätzung mit der Gliederung in Bauwerkskosten, Aufschließung, Einrichtung, Außenanlagen, Honorare, Nebenkosten und Reserven folgte der Systematik der ÖNORM B 1801–1; diese Kosten waren im Parlamentsgebäudesanierungsgesetz abgebildet. (TZ 13)

Die im Parlamentsgebäudesanierungsgesetz dargestellten Kosten enthalten nur die, die ab dem von der Parlamentsdirektion definierten Projektstart (Mai 2012) angefallen waren und die den Kostenelementen der ÖNORM B 1801–1 entsprachen. Weder die Aufwendungen vor Mai 2012 noch die Aufwendungen für die Projektkommunikation, den Lenkungsausschuss, die Leistungen von Transparency International, die Vorbereitung der Interimslokation und der Übersiedlung, der Personalaufwand, die Kosten für die Projektgesellschaft, die durch die Sanierung

des Parlamentsgebäudes ausgelöst werden und die Parlamentsdirektion für das Projekt der Sanierung des Parlamentsgebäudes mit einer Summe von 25,67 Mio. EUR veranschlagte, waren inkludiert. (TZ 13)

Trotz der Möglichkeit, optionale Reduktionen durchzuführen, waren in der Kostenschätzung für Reserven, Risiken und Unvorhergesehenes rd. 76,30 Mio. EUR bzw. Zuschläge von rd. 35,13 % vorgesehen. In früheren Projektstadien sollte der Anteil für Reserven, Risiken und Unvorhergesehenes aufgrund des geringen Detaillierungsgrads sowie zahlreicher unbekannter Faktoren ausreichend hoch angesetzt und mit fortschreitender Projektentwicklung reduziert werden. Bei großen Bauvorhaben entspricht ein Anteil für Reserven, Risiken und Unvorhergesehenes von 15 % bis 20 % dem Stand der Technik. In der Kostenschätzung waren Reserven auf Basis der Valorisierungsberechnung der Parlamentsdirektion in Höhe von 13,06 Mio. EUR enthalten. (TZ 13)

Die Budgetgrenzen für Projekte sind so festzusetzen, dass sie – mit angemessenen, sparsamen Reserven versehen – den Projektbeteiligten wirksame Steuerungsgrößen bieten. Die Budgets (Budgetgrenzen) müssen aber nicht zwangsläufig ausgenutzt, die Reserven nicht zwangsläufig in Anspruch genommen werden. In frühen Projektstadien sollte der Anteil für Reserven aufgrund des geringeren Detaillierungsgrads sowie zahlreicher unbekannter Faktoren ausreichend hoch angesetzt und mit fortschreitender Projektentwicklung reduziert werden. Durch Umstellung auf Kostenprognosen mit Soll–Ist–Wird–Vergleichen können nicht eingetretene, aber bewertete Risiken aufgelöst werden und der nunmehr entstandene Differenzbetrag zur Budgetobergrenze als „Bauherrenreserve“ ausgewiesen werden. (TZ 13)

Die Parlamentsdirektion verbrauchte das Budget für den Vertieften Vorentwurf nicht zur Gänze. Sie führte jedoch keine genaue Ermittlung der angefallenen Kosten durch; daher lag kein Vergleich zur budgetierten Summe vor. (TZ 14)

Die Termine des Generalablaufplans für die Bauausführung wurden seit dem Jahr 2013 eingehalten. Die Terminpläne vom Jänner 2012 und Oktober 2013 wiesen eine Verzögerung von über 1,5 Jahren – bezogen auf das Bauende – aus, die vor allem durch die Vergaben der Generalplanerleistung und der Begleitenden Kontrolle verursacht wurden. (TZ 15)

Der nunmehr vorliegende Terminplan ist ambitioniert, weil u.a. zahlreiche Vergaben für die Bauausführung bevorstehen und die Bekämpfung von Vergabeentscheidungen zu Verzögerungen des Projektablaufs führen können. Es liegt eine enge Abhängigkeit der beiden Projekte – Sanierung des Parlamentsgebäudes sowie Interimslokation und Übersiedlung – vor. (TZ 15)

Es lagen eine fehlerhafte Kostenverfolgung und lang andauernde Abstimmungsvorgänge für die Kostenverfolgung vor. Eine zeitnah erstellte, durchgängige und übersichtliche Kostenverfolgung ist für ein erfolgreiches Projektmanagement von großer Bedeutung. (TZ 16)

Eine Reserve aus einer Valorisierungsberechnung wurde für die Erhöhung eines Risikozuschlags und für die höhere Dotierung der Honorare herangezogen, obwohl eine schriftliche Freigabe der Parlamentsdirektion fehlte. (TZ 16)

Die Terminverfolgung mit deren Darstellung in Berichten und Terminplänen war grundsätzlich zweckmäßig. Eine Übersicht der freigegebenen Terminpläne – auch von Detailterminplänen – der Projektleitung lag nicht vor und Terminabweichungen und Risikopotenziale mit Erläuterungen der Gründe, Verweise auf den aktuell freigegebenen Terminplan sowie mögliche Auswirkungen – mit besonderem Augenmerk auf den kritischen Weg – waren nicht dargestellt. Dadurch war das Potenzial für das Erkennen von Terminverzögerungen für die Projektleitung nicht zur Gänze ausgeschöpft. (TZ 17)

Vertiefter Vorentwurf

Der Prozess der Freigabe des Vertieften Vorentwurfs als auch die Freigabe des Vertieften Vorentwurfs unter Auflagen waren zweckmäßig und nachvollziehbar. Die Freigabe des Vertieften Vorentwurfs erfolgte aufgrund von Qualitätsmängeln 40 Tage später als geplant. (TZ 18)

Die Qualität des Vertieften Vorentwurfs (Generalplanerleistung) wies zunächst grobe Mängel auf, weshalb die Frist für die neuerliche Vorlage (aller Unterlagen als Gesamtkonvolut) 38 Tage nach dem pönalisierten Termin festgesetzt wurde bzw. die Freigabe des Vertieften Vorentwurfs erst 40 Tage nach dem geplanten Termin erfolgte. Der Vertiefte Vorentwurf wies nach wie vor Mängel auf, weshalb die Freigabe durch die Bauherrin nur unter Auflagen erfolgte. (TZ 19)

Trotz der Überschreitung des Termins forderte die Parlamentsdirektion keine Vertragsstrafe, obwohl der Generalplanervertrag und die darin enthaltenen Regelungen bei schuldhafter Überschreitung der pönalisierten Termine eine Vertragsstrafe vorsahen. Die Parlamentsdirektion nahm dadurch vertragliche Sanktionsmöglichkeiten von bis zu 190.000 EUR nicht wahr. (TZ 19)

Die Parlamentsdirektion setzte auch keine anderen Sanktionsmaßnahmen wie Honorarabzug oder –einbehalt (z.B. Einbehalt von Teilen des Honorars bis zur Vorlage der in der Vertieften Vorentwurfsplanung nicht oder mangelhaft erbrach-

ten Leistungen). Eine kooperative und partnerschaftliche Projektabwicklung steht der Wahrnehmung der Bauherrnansprüche nicht entgegen. (TZ 19)

Die Parlamentsdirektion verabsäumte, zeitgerecht, das heißt vor Beauftragung des Generalplaners, die erforderlichen denkmalpflegerischen Voruntersuchungen zu veranlassen. Untersuchungen, die erst im Zuge der laufenden Planungen erfolgen, können Auswirkungen auf Kosten und Termine haben. (TZ 20)

Die Strategie des Generalplaners zur Einhaltung der Baukostenobergrenze war grundsätzlich zweckmäßig. Die mangelhafte Qualität der Kostenschätzung führte vor allem dazu, dass der Vertiefte Vorentwurf überarbeitet und deshalb erst verspätet freigegeben werden konnte. (TZ 21)

Die Parlamentsdirektion forderte die vertraglich mit dem Generalplaner festgelegten Reduktionen von 20 % der Baukosten nicht ein und stimmte somit einem um 3,05 Mio. EUR geringeren Reduktionspotenzial zu. Dadurch verzichtete die Parlamentsdirektion auf die Möglichkeit, dieses Potenzial im weiteren Projektverlauf auszunutzen. Die beauftragten Konsulenten kamen in diesem Anlassfall ihrer Kontroll- und Beratungsfunktion nicht nach, weil sie die Parlamentsdirektion nicht auf die Einhaltung des Vertrags hinwiesen. (TZ 22)

Das Prozedere der Entscheidungsvorlagen war prinzipiell zweckmäßig; positiv war auch die Anzahl der bereits getroffenen Entscheidungen (48 von 53 zum Zeitpunkt der Freigabe des Vertieften Vorentwurfs). Allerdings war nicht nachvollziehbar, wann die Parlamentsdirektion welche Entscheidungsvorlage entschied. (TZ 23)

Die Entscheidung zur weiteren Planung des Lokals II traf die Parlamentsdirektion ohne vertiefte Kosten–Nutzen–Analyse und kam dem diesbezüglichen Auftrag aus dem Bauherrenausschuss nicht nach. Eine Kosten–Nutzen–Analyse (inkl. Lebenszykluskosten) stellt jedoch eine wesentliche Entscheidungsgrundlage dar. (TZ 24)

Der Ausbau des Lokals II – unter dem kunsthistorisch wertvollsten Raum des Parlamentsgebäudes – wies im Vergleich zu anderen Maßnahmen im Parlamentsgebäude die höchsten m²–Kosten auf. Die Kombination der sensiblen Bausubstanz des Bundesversammlungssaals und die geplanten massiven Baumaßnahmen unterhalb des Saals könnten Schäden und bisher nicht berücksichtigte Mehrkosten verursachen. (TZ 24)

Die Parlamentsdirektion wich im Zuge der Vertieften Vorentwurfsplanung von den Vorgaben des Raum- und Funktionsprogramms (ein Raum der Demokratiewerkstatt im Parlamentsgebäude) ab und brachte anstelle dessen die gesamte Demokratiewerkstatt im Hauptgebäude (überdies auf mehr Fläche als gefordert) unter.

Wesentliche Entscheidungsgrundlagen fehlten (Kosten–Nutzen–Untersuchungen wie mögliche alternative Belegung der Flächen mit Büros, Lebenszykluskosten möglicher Varianten, künftige mögliche Raumnutzungen etc.). Diese Entscheidung wurde vor allem unter dem Kriterium der Zweckmäßigkeit, jedoch ohne Berücksichtigung wesentlicher Wirtschaftlichkeitskriterien (z.B. Kosten–Nutzen–Analyse) getroffen. (TZ 25)

Wesentliche Entscheidungsgrundlagen hinsichtlich Lebenszykluskosten lagen nicht bzw. zu spät vor. Der Parlamentsdirektion war es dadurch nicht möglich, Entscheidungen – vor der Freigabe des Vertieften Vorentwurfs – unter Berücksichtigung wirtschaftlicher Kriterien (Berücksichtigung der Lebenszykluskosten) zu treffen. Dadurch können mögliche Alternativen und Einsparungspotenziale (z.B. günstigere Betriebskosten, geringere Mietkosten etc.) eventuell nicht mehr realisiert werden. (TZ 26)

Die Nebengebäude des Parlaments waren in der Vertieften Vorentwurfsplanung – obwohl vertraglich gefordert – nicht ausreichend berücksichtigt. Dadurch fehlten der Parlamentsdirektion wesentliche Entscheidungsgrundlagen, um künftig eine möglichst sparsame, wirtschaftliche und zweckmäßige Nutzung der Nebengebäude (und in Verbindung damit auch des Parlamentsgebäudes) sicherzustellen. Einige Planungsgrundlagen (z.B. Raum– und Funktionsprogramm) lagen nicht zeitgerecht vor. (TZ 27)

Die Projektsteuerung wies die Parlamentsdirektion nicht darauf hin, dass der Generalplaner Leistungen nicht erbrachte bzw. vertraglich geforderte Unterlagen fehlten. Die Projektsteuerung kam – in diesem Fall – ihren vertraglichen Pflichten (u.a. Prüf–, Koordinations– und Beratungsfunktion) nicht nach. (TZ 27)

Über die künftige Nutzung (Nutzungsvariante) des Parlamentsgebäudes lag noch keine Entscheidung vor; Leistungsteile werden daher erst in einer späteren Planungsphase erbracht. Dies kann dazu führen, dass sparsamere, wirtschaftlichere und zweckmäßigere Varianten (z.B. mehr Büroflächen im Parlamentsgebäude, künftige Raumnutzung etc.) möglicherweise nicht mehr berücksichtigt werden können. (TZ 27)

Zudem wies keiner der Auftragnehmer die Parlamentsdirektion auf mögliche Einsparungspotenziale durch eine Verlagerung von Büroflächen ins Hauptgebäude hin. Eine Verlegung von z.B. 1.000 m² Fläche von einem Nebengebäude ins Hauptgebäude würde eine jährliche Nettomietersparnis von durchschnittlich rund 256.000 EUR bedeuten. (TZ 27)

Offensichtlich war weder dem Generalplaner noch der Projektsteuerung der vom RH festgestellte Sanierungsbedarf der Fassade in den Innenhöfen bewusst. Es bestanden somit begründete Zweifel, ob der Gebäudezustand ordnungs- bzw. vertragsgemäß erhoben wurde und ob die Vertiefte Vorentwurfsplanung vollständig war. So wäre, bei ordnungsgemäßer Erhebung, ein Kostenansatz für Teile der Fassade vom Generalplaner bereits im Vertieften Vorentwurf auszuweisen gewesen. Positiv war, dass die Parlamentsdirektion vorsah, künftig Kosten für die Sanierung der Fassade in den Innenhöfen auszuweisen. Es wurde noch keine Schad- und Störstoffanalyse durchgeführt. (TZ 28)

Vergabegrundlagen und Vergaben

Durch die Inkraftsetzung der internen Vergaberichtlinien 2012 und 2013 beseitigte die Parlamentsdirektion die wesentlichen bei der Vorprüfung vorgefundenen Schwachstellen bei den Auftragsvergaben. (TZ 29)

Die Vergabeprozesse waren gut dokumentiert, die abgegebenen Angebote waren gelocht und zur Stärkung des Wettbewerbs in der letzten Phase des Vergabeverfahrens lud die Parlamentsdirektion fünf Bieter ein. Durch die Beauftragung externer Auftragnehmer für die Abwicklung der Vergabeverfahren nahm die Parlamentsdirektion teilweise hohe Transaktionskosten (bis zu 16,42 % der Vergabesumme) in Kauf. (TZ 30)

Durch die Beauftragung des Gutachtens zur Überprüfung der Vertragsunterlagen hinsichtlich Claimmanagement wenige Kalendertage vor der Beauftragung der Projektsteuerung war die Möglichkeit einer Veränderung der Vertragsunterlagen grundsätzlich nicht mehr gegeben. (TZ 30)

Kenndaten

Rechtsgrundlagen	Parlamentsgebäudesanierungsgesetz (PGSG), BGBl. I Nr. 62/2014 i.d.g.F. Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), BGBl. Nr. 1/1930 i.d.F. BGBl. I Nr. 194/1999 i.d.g.F. Bundesgesetz vom 4. Juli 1975 über die Geschäftsordnung des Nationalrats, BGBl. Nr. 410/1975 i.d.g.F. Bundesvergabegesetz 2006 (BVerG 2006), BGBl. I Nr. 17/2006 i.d.g.F.	
Auftraggeberin Projektleitung	Republik Österreich Parlamentsdirektion	
Vertiefter Vorentwurf	Leistungsbeginn:	1. Oktober 2014
	Freigabe:	9. November 2015
Termine	geplanter Baubeginn:	August 2017
	geplantes Bauende:	Juli 2020
Kosten¹	Kosten für die Nachhaltige Sanierung lt. PGSG:	352,20 Mio. EUR inkl. USt
	Kosten Interimslokation und Übersiedlung lt. PGSG:	51,40 Mio. EUR inkl. USt
	Eigen- und Gesellschaftskosten:	30,80 Mio. EUR inkl. USt
	Projektkosten vor Mai 2012 (Projektvorbereitung):	3,09 Mio. EUR inkl. USt
	Gesamtkosten:	437,49 Mio. EUR inkl. USt

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Stand: November 2015

Quelle: Parlamentsdirektion

Chronologie

Jänner bis April 2012	RH–Gebarungsüberprüfung „Sanierung des Parlamentsgebäudes – Planungsprojekt“
April 2012	Freigabe des Organisations– und Projekthandbuchs (Version „Fassung vom 19. April 2012“, berücksichtigte die Kritik des RH) durch die Präsidentin des Nationalrats
10. Juli 2012	Beauftragung eines von Transparency International namhaft gemachten Monitors
Juli bis Oktober 2012	Stellungnahmeverfahren zum RH–Prüfungsergebnis „Sanierung des Parlamentsgebäudes – Planungsprojekt“
7. August 2012	Bekanntmachung Projektsteuerung
28. August 2012	Bekanntmachung Begleitende Kontrolle
8. November 2012	Veröffentlichung des RH–Berichts „Sanierung des Parlamentsgebäudes – Planungsprojekt“ (Bund 2012/11)
29. Jänner 2013	Bekanntmachung Generalplaner
16. April 2013	Beauftragung Begleitende Kontrolle
November 2013	Vorliegen der Entscheidungsgrundlage Sanierung Parlament mit der Empfehlung einer Nachhaltigen Sanierung und der Vollabsiedelung während des Umbaus
15. Jänner 2014	einstimmiger Beschluss der Präsidialkonferenz des Nationalrats für eine Nachhaltige Sanierung und für die Vollabsiedelung während des Umbaus in die Hofburg
11. August 2014	Kundmachung des Parlamentsgebäudesanierungsgesetzes im BGBl. I Nr. 62/2014
29. August 2014	Beauftragung Generalplaner
16. September 2014	erste Sitzung des Nutzerbeirats
26. September 2014	Abschluss eines "Letters of Intent" zwischen der Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H. (BIG) und der Parlamentsdirektion als Grundlage für die Kooperation bis zur Errichtung der Projektgesellschaft
17. Oktober 2014	Konstituierung des Bauherrenausschusses
10. April 2015	Freigabe des überarbeiteten Organisations– und Projekthandbuchs (Version 3.1 vom 6. März 2015, berücksichtigte die Überleitung zur Projektgesellschaft) sowie der Geschäftsordnung für die Organe der Projektstruktur durch die Präsidentin des Nationalrats
Mai 2015	Vorlage einer Abstimmungsversion des „Vertieften Vorentwurfs“ durch den Generalplaner
18. September 2015	Vorlage und Erörterung des „Vertieften Vorentwurfs“ im Bauherrenausschuss, Auftrag zur Ergänzung an den Generalplaner
5. November 2015	Gründung der Parlamentsgebäudesanierungsgesellschaft m.b.H.
9. November 2015	Freigabe des ergänzten „Vertieften Vorentwurfs“ durch die Projektleitung und die Präsidentin des Nationalrats
12. November 2015	Konstituierung des Aufsichtsrats der Parlamentsgebäudesanierungsgesellschaft m.b.H. und Auflösung des Lenkungsausschusses

Quelle: Parlamentsdirektion

Prüfungsablauf und –gegenstand

1 Der RH überprüfte von November 2015 bis März 2016 den Stand der Sanierung des Parlamentsgebäudes. Ziel der Gebarungsüberprüfung war es, – aufbauend auf der ersten Überprüfung der Sanierung des Parlamentsgebäudes (Reihe Bund 2012/11) – den Projektablauf ab dem Jahr 2012 bis zur Freigabe des Vertieften Vorentwurfs durch die Präsidentin des Nationalrats bzw. der zeitgleichen Gründung der Parlamentsgebäudesanierungsgesellschaft m.b.H. im November 2015 zu beurteilen.

In den überprüften Zeitraum fielen folgende wesentliche Projektschritte:

- Umsetzung der im Projektauftrag der Präsidentin des Nationalrats vom 5. August 2011 festgelegten Projektstruktur durch die Parlamentsdirektion;
- Vergabe der Leistungen „Projektsteuerung mit Teilleistungen der Projektleitung“, „Begleitende Kontrolle“ und „Generalplanung“ durch die Parlamentsdirektion;
- Ausarbeitung einer Entscheidungsgrundlage hinsichtlich des Umfangs der Sanierung und der Absiedelungsvarianten;
- einstimmige Beschlussfassung der Präsidialkonferenz des Nationalrats für eine Nachhaltige Sanierung, die Vollabsiedelung während des Umbaus in die Hofburg und die Umsetzung durch eine eigene Realisierungsgesellschaft, vorzugsweise mit der Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H. (**BIG**);
- Vorbereitung und Beschluss des Parlamentsgebäudesanierungsgesetzes zur Durchsetzung des Beschlusses der Präsidialkonferenz des Nationalrats;
- Vorbereitung und Gründung der Parlamentsgebäudesanierungsgesellschaft m.b.H. als gemeinsame Realisierungsgesellschaft der Republik Österreich und der BIG sowie Überleitung der Projektgängen von der Parlamentsdirektion an die Gesellschaft und
- Planung, Abstimmung und Freigabe des Vertieften Vorentwurfs.

Das Teilprojekt Interimslokation und Übersiedlung, das die Vollabsiedelung des Parlamentsbetriebs in die Hofburg und dort zu schaffende provisorische Gebäude während der Sanierung des Parlamentsgebäudes zum Inhalt hat, war nicht Gegenstand der Gebarungsüberprüfung des RH, wurde jedoch bei Teilaspekten soweit erforderlich (z.B. Projektorganisation, Darstellung der Gesamtkosten) berücksichtigt.

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

Zu dem im September 2016 übermittelten Prüfungsergebnis nahm die Parlamentsdirektion im November 2016 Stellung.

Die Parlamentsdirektion teilte in ihrer Stellungnahme allgemein mit, dass durch den konstruktiven und kooperativen Prüfungsvorgang und die rasche Vorlage des Berichts bereits wesentliche Teile der Empfehlungen des RH in das fortlaufende Projekt eingebracht werden konnten.

Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Februar 2017.

Organisation des Projekts Parlamentssanierung

Entwicklung der Projektorganisation

2.1

(1) Die Parlamentsdirektion erarbeitete – basierend auf dem Projektauftrag der Präsidentin des Nationalrats¹ vom 5. August 2011 und den Anregungen und der Empfehlung des RH zur „vorläufigen Endfassung“² – ein Organisations- und Projekthandbuch und eine Geschäftsordnung in der Fassung vom 19. April 2012. Mit der Genehmigung dieser Fassung durch die Präsidentin des Nationalrats im April 2012 und der Konstituierung des Lenkungsausschusses als unterstützendes Gremium der Bauherrin am 24. April 2012 trat das Organisations- und Projekthandbuch samt allen darin enthaltenen Bestimmungen in Kraft.

(2) Mit dem Ziel, absolute Korruptionsfreiheit und Transparenz sicherzustellen, beauftragte die Parlamentsdirektion am 10. Juli 2012 eine von Transparency International vorgeschlagene Rechtsanwaltskanzlei als externen, unabhängigen Monitor.

(3) Die im Organisations- und Projekthandbuch vorgesehenen externen Projektleistungen Projektsteuerung mit Teilleistungen der Projektleitung und Begleitende Kontrolle beauftragte die Parlamentsdirektion im März bzw. April 2013, die Leistung der Generalplanung im August 2014.

(4) Am 15. Jänner 2014 beschloss die Präsidialkonferenz des Nationalrats u.a.,

- dass die parlamentarischen Klubs in einem Nutzergremium (Nutzerbeirat) und einem Kontrollgremium (Bauherrenausschuss) das Projekt begleiten sollen

¹ Mag.^a Barbara Prammer

² siehe dazu RH Reihe Bund 2012/11 „Sanierung des Parlamentsgebäudes – Planungsprojekt“, TZ 6 und 7

- und dass die Umsetzung der Parlamentssanierung durch eine eigene Realisierungsgesellschaft, vorzugsweise mit der BIG, erfolgen soll.

Die Durchsetzung des Beschlusses der Präsidialkonferenz des Nationalrats erfolgte mit dem Parlamentsgebäudesanierungsgesetz³, das am 12. August 2014 in Kraft trat.

(5) Der daraufhin eingerichtete Nutzerbeirat⁴ als beratendes Organ der Projektleitung nahm seine Arbeit am 16. September 2014 auf. Das Kontrollorgan „Bauherrenausschuss“⁵ als beratendes Organ der Bauherrin (= Präsidentin des Nationalrats) konstituierte sich am 17. Oktober 2014. Die beiden neuen Gremien lösten den in der zuvor gültigen Projektstruktur vorgesehenen „Projektbeirat für Nutzer– und Sonderthemen“⁶ ab.

(6) Am 25. bzw. 26. September 2014 unterzeichneten die Republik Österreich, vertreten durch die Parlamentsdirektion, und die BIG einen „Letter of Intent“. Darin vereinbarten sie die Errichtung einer gemeinsamen Projektgesellschaft und – trotz des noch ausstehenden Syndikatsvertrags – die Mitarbeit von Beschäftigten der BIG im Projekt ab Oktober 2014.

(7) Im Organisations– und Projekthandbuch bzw. in der „Geschäftsordnung für die Organe der Projektstruktur“, beide datiert mit 6. März 2015, wurde die zu gründende Projektgesellschaft bereits berücksichtigt. Die Organisationsstruktur blieb somit auch nach der Gründung der Projektgesellschaft (am 5. November 2015) unverändert und stellte sich wie folgt dar:

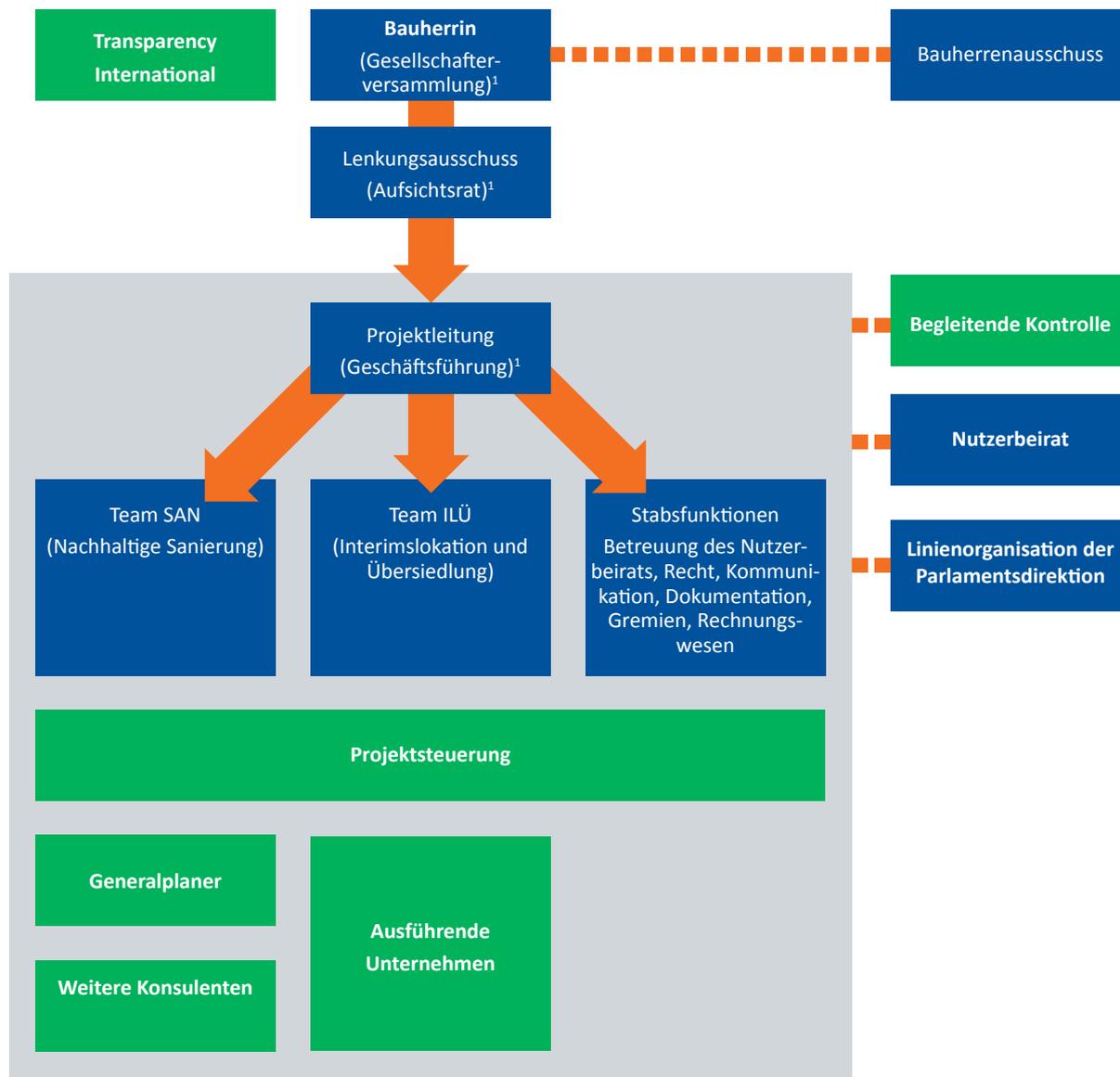
³ BGBl. I Nr. 62/2014

⁴ Der Nutzerbeirat setzte sich aus je einer Vertreterin bzw. einem Vertreter der parlamentarischen Klubs und des Bundesrats, dem Parlamentsdirektor, der Vizeparlamentsdirektorin und dem Vizeparlamentsdirektor zusammen. Im Anlassfall wurden weitere Personen bzw. Nutzergruppen beigezogen.

⁵ Der Bauherrenausschuss setzte sich aus den Mitgliedern der Präsidialkonferenz des Nationalrats und der Präsidentin bzw. dem Präsidenten des RH zusammen. Weiters konnte die Präsidentin des Nationalrats bis zu drei Expertinnen bzw. Experten zu Mitgliedern des Bauherrenausschusses bestellen.

⁶ Der „Projektbeirat für Nutzer– und Sonderthemen“ hätte anlassbezogen mit Expertinnen bzw. Experten aus verschiedenen Fachbereichen von der Bauherrin oder dem Lenkungsausschuss einberufen werden können. Davon wurde nie Gebrauch gemacht.

Abbildung 1: Projektorganisation laut Geschäftsordnung für die Organe der Projektstruktur vom 26. März 2015



■ Intern bzw. Projektgesellschaft ■ Extern ■ Operative Projektorganisation

¹ Organe nach der Gründung der Projektgesellschaft

Quelle: Parlamentsdirektion; Bearbeitung RH

Im Organisations- und Projekthandbuch Version 3.1 waren wesentliche Prozesse dargestellt, wie

- das Angebotsmanagement,
- das Zusatzangebots- und Nachtragsmanagement,

- das Entscheidungs– und Änderungsmanagement und
- der Rechnungslauf.

Teilweise wurde zwischen Konsulenten und Ausführenden unterschieden. Sonderfälle, wie die Bearbeitung von Rechnungen oder Zusatzangeboten der Projektsteuerung oder der Begleitenden Kontrolle, deren Einbindung in den jeweiligen Prozess aus Gründen der Befangenheit nicht möglich ist, waren nicht geregelt (z.B. rechnungslegende Projektsteuerung kontrolliert die Bearbeitung der eigenen Rechnung).

(8) Wegen umfangreicher Vorbereitungsarbeiten und um eine klare Schnittstelle im Projektablauf zu schaffen, erfolgte die Gründung der Parlamentsgebäudesanierungsgesellschaft m.b.H. erst am 5. November 2015 unmittelbar vor der Freigabe des Vertieften Vorentwurfs am 9. November 2015. Ab diesem Zeitpunkt ging die Verantwortung für die Projektgängen von der Projektorganisation der Parlamentsdirektion auf die Parlamentsgebäudesanierungsgesellschaft m.b.H., in der die Funktionen mit Mitarbeitenden der Parlamentsdirektion und der BIG besetzt waren, über.

Am 12. November 2015 konstituierte sich der Aufsichtsrat der Parlamentsgebäudesanierungsgesellschaft m.b.H. als neues Kontrollorgan. Der Lenkungsausschuss erklärte am selben Tag seine Arbeit für beendet.

2.2

Der RH beurteilte die Projektorganisation grundsätzlich als für die Art des Projekts geeignet. Er würdigte die frühe Einbindung der Nutzer in den Planungsprozess in Form des Nutzerbeirats, um späteren, unter Umständen mit erheblichen Mehrkosten verbundenen Änderungen entgegenzuwirken.

Der RH empfahl der Parlamentsdirektion, entsprechende Regelungen im Organisations– und Projekthandbuch aufzunehmen, um auch bei Sonderfällen, wie die Bearbeitung von Rechnungen oder Zusatzangeboten der Projektsteuerung oder der Begleitenden Kontrolle, deren Einbindung in den jeweiligen Prozess aus Gründen der Befangenheit nicht möglich ist, das Vier–Augen–Prinzip sicherzustellen. Dabei wäre zu beachten, dass zur Erfüllung des Vier–Augen–Prinzips das zweite Augenpaar zumindest die Nachweisführung einer Rechnung oder eines Zusatzangebots „dem Grunde und der Höhe nach“ zu prüfen und zu bestätigen haben sollte.

Hinsichtlich seiner Kritik

zur Fortschreibung des Organisations– und Projekthandbuchs verwies der RH auf **TZ 3**,

zum Umgang mit Schwächen in der Projektabwicklung auf **TZ 4**,

bezüglich der nur teilweisen Umsetzung seiner in der vorangegangenen Prüfung „Sanierung des Parlamentsgebäudes – Planungsprojekt“⁷ abgegebenen Anregungen und Empfehlung zum Organisations- und Projekthandbuch auf **TZ 10** und

zur mangelhaften Umsetzung der Prozesse in der Praxis auf **TZ 11** und **TZ 12**.

2.3

Laut Stellungnahme der Parlamentsdirektion sei das Vier-Augen-Prinzip in sämtlichen Prozessen (Freigabe einer Rechnung, Beauftragung von Leistungen etc.) insofern gewahrt worden, als der in der Haushaltsverrechnung des Bundes⁸ abgebildete Prozess der Rechnungsfreigabe stets zumindest drei Mitarbeitende der Parlamentsdirektion involvierte, die Organe der Haushaltsführung entsprechend dem Grundsatz der funktionellen Trennung zwischen Anordnung und Ausführung im Gebarungsvollzug nie die gleichen Personen gewesen seien und überdies eine Kontrolle durch die Buchhaltungsagentur erfolgt sei.

Mit Bestellung der Begleitenden Kontrolle und der Projektsteuerung seien diese zusätzlich in den Prozess der E-Rechnungsfreigabe eingebunden worden – dies sei entweder per E-Mail, über die digitale Projektplattform oder auch in Vorbereitung auf die Projektgesellschaft mittels Rechnungsdeckblättern erfolgt, die im Original der Parlamentsdirektion vorzulegen gewesen seien, bis letztlich die Freigabe der Rechnung im HV-SAP erfolgt sei. Wenn Vorgänge die Projektsteuerung bzw. die Begleitende Kontrolle selbst betrafen oder eine sonstige Befangenheit möglich gewesen wäre, welche in den vom RH aufgezeigten Fällen (siehe **TZ 11**) u.a. vorgelegen war, sei eine Einbindung der betroffenen externen Partner unterblieben. In diesen Fällen seien im Hinblick auf die Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit auch keine zusätzlichen externen Prüforgane beauftragt worden.

Das Vier-Augen-Prinzip werde nun auch innerhalb der Projektgesellschaft nach GmbH-Recht wahrgenommen; hier erfolge die Prüfung der Rechnungen durch die zuständigen Fachgruppen unter Einbindung der Projektsteuerung und der Begleitenden Kontrolle.

2.4

Der RH anerkannte, dass die Parlamentsdirektion davon Abstand nahm, für Sonderfälle zusätzliche Prüforgane zu beauftragen und nun beabsichtige, das Vier-Augen-Prinzip mit eigenem Fachpersonal (zuständige Fachgruppe der Parlamentsgebäudesanierungsgesellschaft m.b.H.) wahrzunehmen. Der RH wies jedoch darauf hin, dass eine formale oder rechnerische Kontrolle von Rechnungen, z.B. durch die Buchhaltungsagentur, nicht mit der von ihm empfohlenen baufachlichen bzw. bau-

⁷ Der Bericht wurde in der Reihe Bund 2012/11 veröffentlicht.

⁸ HV-SAP

vertraglichen Prüfung von Rechnungen und Zusatzangeboten „dem Grunde und der Höhe nach“ gleichzusetzen ist. Er bekräftigte daher seine Empfehlung, entsprechende Regelungen im Organisations- und Projekthandbuch aufzunehmen, um auch bei Sonderfällen das Vier-Augen-Prinzip sicherzustellen. Zur Erfüllung des Vier-Augen-Prinzips sollte das zweite Augenpaar zumindest die Nachweisführung einer Rechnung oder eines Zusatzangebots „dem Grunde und der Höhe nach“ prüfen und bestätigen.

Fortschreibung des Organisations- und Projekthandbuchs

3.1 (1) Die Fortschreibung des Organisations- und Projekthandbuchs oblag der externen Projektsteuerung bzw. bis zu deren Beauftragung der Parlamentsdirektion (dem Projektleiter und seinem Team). Sofern Agenden der Bauherrin betroffen waren, hatte diese Änderungen die Bauherrin selbst zu genehmigen.

(2) Für den vom RH überprüften Zeitraum (Jahre 2012 bis 2015) lag zu folgenden Versionen des Organisations- und Projekthandbuchs eine Genehmigung der Präsidentin des Nationalrats vor:

Tabelle 1: Von der Präsidentin des Nationalrats genehmigte Fassungen des Organisations- und Projekthandbuchs bzw. der Geschäftsordnung

Organisations- und Projekthandbuch bzw. Geschäftsordnung	Datum der Genehmigung
Fassung vom 19. April 2012	April 2012 (Akt in Verstoß geraten)
Fassung vom 1. Oktober 2012	2. Oktober 2012 (mündlich)
Version 3.1 bzw. Geschäftsordnung vom 6. März 2015	10. April 2015 (mündlich: „vorläufig kein Einwand“)

Quelle: Parlamentsdirektion

(3) Am 10. Juli 2012 war eine von Transparency International vorgeschlagene Rechtsanwaltskanzlei mit der Funktion eines externen Monitors beauftragt worden. Diese neue Projektfunktion war erstmalig in der Fassung vom 1. Oktober 2012 im Organisations- und Projekthandbuch dargestellt. Die beiden neuen Gremien Nutzerbeirat und Bauherrenausschuss waren erstmals in der Version 3.1 des Organisations- und Projekthandbuchs bzw. der Geschäftsordnung vom 6. März 2015 dargestellt.

3.2 Der RH kritisierte die Parlamentsdirektion, weil sie es unterließ, eine zeitnahe Fortschreibung des Organisations- und Projekthandbuchs bzw. der Geschäftsordnung entsprechend der Veränderung der Projektstruktur sicherzustellen.

So wurden die Funktion des externen Monitors erst rund drei Monate nach Aufnahme seiner Tätigkeit, die neu hinzugekommenen Projektgremien Nutzerbeirat

und Bauherrenausschuss erst rund ein halbes Jahr nach ihrer Konstituierung in das Organisations- und Projekthandbuch bzw. die Geschäftsordnung für die Organe der Projektstruktur aufgenommen.

Der RH empfahl der Parlamentsdirektion, die zeitnahe Fortschreibung und Genehmigung des Organisations- und Projekthandbuchs sicherzustellen, um allen Projektbeteiligten Informationen aktuell darzustellen und eine strukturierte und reibungslose Projektabwicklung zu gewährleisten.

3.3 Laut Stellungnahme der Parlamentsdirektion seien im Hinblick auf die im Jänner 2014 beschlossene Gründung einer eigenen Projektgesellschaft und der damit erforderlichen Gesamtrevision des Organisations- und Projekthandbuchs und der Geschäftsordnung die zeitnahen Teilanpassungen des alten Organisations- und Projekthandbuchs unterblieben. Mittlerweile würden das Organisations- und Projekthandbuch und die Geschäftsordnung im Rahmen der Parlamentsgebäude-sanierungsgesellschaft m.b.H. regelmäßig auf den aktuellen Stand gebracht. Es sei sichergestellt, dass sämtliche relevanten Organisationsänderungen auch in Zukunft zeitnahe im Organisations- und Projekthandbuch und in der Geschäftsordnung abgebildet würden.

3.4 Der RH entgegnete der Parlamentsdirektion, dass sich seine Kritik hinsichtlich der Darstellung der Funktion des externen Monitors im Organisations- und Projekthandbuch auf eine vor dem Gründungsbeschluss betreffend Projektgesellschaft gelegene Zeitspanne bezogen hatte und sich die unterbliebene zeitnahe Anpassung daher durch die Gesamtrevision des Organisations- und Projekthandbuchs nach der im Jänner 2014 beschlossenen Gründung einer eigenen Projektgesellschaft nicht erklärt.

Umgang mit Schwächen in der Projektabwicklung

4.1 (1) Die Projektbeteiligten erkannten selbst Schwächen in der Projektabwicklung und reagierten darauf wie folgt:

- Laut Parlamentsdirektion wäre die Zusammenarbeit mit der BIG zwar im „Letter of Intent“ vom 26. September 2014 definiert worden, die lange Zeit fehlende rechtliche Grundlage habe jedoch zu einem erhöhten Kommunikationsbedarf nach außen und innen geführt. Diese Schwächen seien mit der Version 3.1 des Organisations- und Projekthandbuchs bzw. der Geschäftsordnung vom 6. März 2015 weitgehend ausgeräumt worden. Eine vollständige Behebung sei jedoch erst mit der Gründung der Parlamentsgebäudesanierungsgesellschaft m.b.H. im November 2015 erfolgt.

- Der Generalplaner ortete Verbesserungsbedarf hinsichtlich des Informationsflusses zu ihm. Die Parlamentsdirektion startete daraufhin im November 2015 Mediations- und Analysegespräche mit den Projektbeteiligten (u.a. Generalplaner, Projektsteuerung, Begleitende Kontrolle).
- Die Projektsteuerung und die Begleitende Kontrolle bemängelten die fehlerhafte Ausarbeitung der Kostenermittlung zum Vertieften Vorentwurf durch den Generalplaner. Der Generalplaner überarbeitete daraufhin seine Kostenermittlung, sodass der Vertiefte Vorentwurf 40 Tage (siehe **TZ 18**) verzögert freigegeben werden konnte.
- Die Begleitende Kontrolle kritisierte ab dem Jahr 2013 laufend die ausstehende bzw. zu verbessernde Kostenverfolgung und Kostenplanung durch die Projektsteuerung. Erst auf Basis des Vertieften Vorentwurfs stellte die Projektsteuerung ihre Kostenverfolgung und Kostenplanung neu auf (siehe **TZ 16**).
- Die Begleitende Kontrolle und die Parlamentsdirektion bemängelten, dass die Projektsteuerung ihre Aufgaben zu wenig stringent wahrnehme, insbesondere die Leitung von Projektbesprechungen und das Herbeiführen von Entscheidungen betreffend. Die Parlamentsdirektion veranlasste daraufhin eine Überarbeitung des Besprechungsmanagements durch die Parlamentsgebäudesanierungsgesellschaft m.b.H. Die überarbeitete Version wurde im Jänner 2016 durch die Geschäftsführung der Parlamentsgebäudesanierungsgesellschaft m.b.H. genehmigt.
- Im März 2015 forderte der Bauherrenausschuss die Begleitende Kontrolle auf, zu ihrer Kritik auch Maßnahmen zur Behebung darzustellen und über die Umsetzung zu berichten. Die Begleitende Kontrolle gab in ihren Quartalsberichten daraufhin vermehrt Empfehlungen zur Behebung der Schwachstellen ab. Im 4. Quartalsbericht 2015 fasste sie Empfehlungen für die weiteren Projektphasen zusammen.

(2) Die Parlamentsdirektion verzichtete gegenüber der Projektsteuerung – im Sinne einer konstruktiven Zusammenarbeit – auf eine schriftliche Einmahnung ihrer Leistungserbringung. Auf Anfrage des RH gab die Parlamentsdirektion an, dass die Qualität der Leistungserbringung regelmäßig in Projektbesprechungen erörtert worden sei; stets wäre eine einvernehmliche Lösung gefunden worden.

4.2

Der RH wertete das Aufzeigen der Schwächen in der Projektabwicklung durch die Projektbeteiligten und die daraufhin getroffenen Maßnahmen als Beleg für das grundsätzliche Funktionieren der Projektorganisation. Nach Ansicht des RH wider-

spricht ein offener Umgang mit Leistungsabweichungen und damit verbundenen Ansprüchen nicht einer kooperativen Projektabwicklung⁹.

Er empfahl der Parlamentsdirektion, seine Auftragnehmer bei mangelhafter oder verspäteter Leistungserbringung nachweislich – gegebenenfalls unter Fristsetzung – zur vertragsgemäßen Leistungserbringung aufzufordern. Der Schriftverkehr soll sich dabei streng an sachlichen Kriterien orientieren.

Die von der Begleitenden Kontrolle in ihrem 4. Quartalsbericht 2015 zusammengefassten Empfehlungen für die weiteren Projektphasen sah der RH positiv und empfahl der Parlamentsdirektion, diese zu berücksichtigen.

4.3 Laut Stellungnahme der Parlamentsdirektion seien die von der Begleitenden Kontrolle im 4. Quartalsbericht 2015 aufgelisteten Empfehlungen vollinhaltlich – sofern vom Zeitpunkt her bereits möglich – umgesetzt worden. Die Änderungen im Berichtswesen seien den Gremien vorgelegt und von diesen zur Kenntnis genommen worden.

Umsetzung der im Vorbericht abgegebenen Empfehlungen zur Projektorganisation

5 Der RH überprüfte im Rahmen der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung auch die Umsetzung von Empfehlungen zur Projektorganisation¹⁰, die er bei seiner vorangegangenen Prüfung „Sanierung des Parlamentsgebäudes – Planungsprojekt“ gegenüber dem Parlament und der Parlamentsdirektion abgegeben hatte. Der in der Reihe Bund 2012/11 veröffentlichte Bericht wird in der Folge als Vorbericht bezeichnet.

Weiters hatte der RH zur Verstärkung der Wirkung seiner Empfehlungen deren Umsetzungsstand bei den überprüften Stellen nachgefragt. Das Ergebnis dieses Nachfrageverfahrens hatte er in seinem Bericht Reihe Bund 2013/13 veröffentlicht.

6.1 (1) Die Parlamentsdirektion hatte laut Vorbericht (TZ 5) den Auftrag zur Erstellung eines Gesamtkonzepts zur Sanierung und Nutzung des Parlaments fristgerecht erfüllt. Die Abwicklung hatte jedoch Mängel aufgewiesen, weil die Organisation zwar als Projekt konzipiert gewesen, in dieser Form aber nicht ins Leben gerufen worden war. Die parlamentsbezogenen Leistungen zur Erstellung des Gesamtkonzepts erfolgten in der Praxis ausschließlich in der Linienverantwortlichkeit der Parlamentsdirektion. Der RH hatte daher dem Parlament empfohlen, für Aufgabenstellungen

⁹ Begriff der ÖNORM B 2118: Für die erfolgreiche Umsetzung komplexer Bauvorhaben im Infrastrukturbereich soll auf der Grundlage von gegenseitigem Verständnis und Respekt der Projektbeteiligten eine optimale Zusammenarbeit zum allseitigen Projekterfolg in den drei Dimensionen Technik, Wirtschaft und Soziales führen.

¹⁰ sämtliche Empfehlungen zur Projektorganisation und zu den wesentlichen Prozessen des Projekts

mit besonderer Bedeutung und besonderem finanziellen Umfang Projekte einzurichten und Ziele, Termine, Ressourcen sowie Verantwortlichkeiten außerhalb der Linienorganisation so zu definieren, dass die Umsetzung effizient und ordnungsgemäß sichergestellt werden kann.

(2) Laut Mitteilung des Parlaments im Nachfrageverfahren sei mit der Einsetzung der Projektstruktur zur Abwicklung des Projekts Sanierungsplanung – intern durch die Einsetzung des Projektteams und des Lenkungsausschusses, extern durch die Beauftragung einer Projektsteuerung und einer Begleitenden Kontrolle – die Empfehlung des RH umgesetzt worden. Ob die Projektaufgaben an eine eigens zu diesem Zweck zu gründende Gesellschaft übertragen werden, sei noch offen.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Parlamentsdirektion die Vorentwurfsplanung als Projekt abwickelte. Die Projektstruktur entsprach den Festlegungen im Projektauftrag der Präsidentin des Nationalrats¹¹ vom 5. August 2011.

Die Gründung der Parlamentsgebäudesanierungsgesellschaft m.b.H. als gemeinsame Realisierungsgesellschaft der Republik Österreich und der BIG erfolgte mit der Freigabe des Vertieften Vorentwurfs im November 2015. Damit setzte die Parlamentsdirektion den entsprechenden Beschluss der Präsidialkonferenz des Nationalrats vom 15. Jänner 2014 um.

6.2 Da die Parlamentsdirektion die Vorentwurfsplanung auftragsgemäß als Projekt und nicht in der Linienorganisation abwickelte sowie mit der Gründung der Parlamentsgebäudesanierungsgesellschaft m.b.H. die Voraussetzungen für eine effiziente und ordnungsgemäße weitere Projektumsetzung schuf, beurteilte der RH seine Empfehlung als umgesetzt.

7.1 (1) Da die im Projekt Sanierungsplanung beschlossene Projektorganisation laut Vorbericht (TZ 6) bis zur Zeit der Erhebungen des RH an Ort und Stelle – anlässlich seiner früheren Gebarungsüberprüfung – nicht umgesetzt worden war, hatte der RH dem Parlament empfohlen, die Funktionen des Projekts Sanierungsplanung – entsprechend dem aktualisierten und von der Auftraggeberin genehmigten Stand des Organisations- und Projekthandbuchs – zu besetzen.

(2) Laut Mitteilung des Parlaments im Nachfrageverfahren seien alle Funktionen des Projekts Sanierungsplanung mit der Einrichtung der Projektorganisation im April 2012 besetzt worden.

¹¹ Mag.^a Barbara Prammer

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass sich der Lenkungsausschuss als unterstützendes Gremium der Bauherrin am 24. April 2012 konstituierte. Damit trat das Organisations- und Projekthandbuch samt allen darin enthaltenen Bestimmungen in Kraft. Aus dem Organisations- und Projekthandbuch in der Fassung vom 1. Oktober 2012 ließ sich ableiten, dass spätestens ab Oktober 2012 alle vorgesehenen Projektfunktionen besetzt waren.

7.2 Da sich der Lenkungsausschuss am 24. April 2012 konstituierte und spätestens ab Oktober 2012 alle vorgesehenen Projektfunktionen besetzt waren, beurteilte der RH seine Empfehlung als umgesetzt.

8.1 (1) Da die Präsidentin des Nationalrats als Auftraggeberin die Veränderung der Projektziele¹², die mit einer Leistungsausweitung der zu beauftragenden Konsulenten verbunden war, laut Vorbericht (TZ 6) nicht nachvollziehbar – dem Projektauftrag¹³ vergleichbar – entschieden hatte, hatte der RH dem Parlament empfohlen, durch organisatorische und rechtliche Maßnahmen sicherzustellen, dass Mehraufwendungen in der Planung und in weiterer Folge bei der Ausführung des Projekts vermieden werden.

(2) Das Parlament teilte im Nachfrageverfahren mit, dass durch die Besetzung aller im Organisations- und Projekthandbuch vorgesehenen Projektfunktionen im Bereich „Kosten“ klare Aufgaben- und Verantwortungsstrukturen geschaffen worden wären. Durch die Beauftragung einer externen Begleitenden Kontrolle sei das bestehende Projekt- und Kostencontrolling erweitert und eine zusätzliche Kontrollenebene im Prozess zur Freigabe von Mehraufwendungen geschaffen worden.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass im Organisations- und Projekthandbuch der Prozess Entscheidungs- und Änderungsmanagement festgelegt war – u.a. mit dem Ziel,

- Entscheidungen zu erforderlichen Änderungen herbeizuführen,
- Änderungen in einheitlicher Form zu dokumentieren und zu kommunizieren sowie
- die terminlichen und finanziellen Auswirkungen abzuschätzen.

¹² Ergänzend zur Beschreibung der Rahmenbedingungen für den modularen Vorentwurf (notwendige sowie effizienzsteigernde Sanierungsmaßnahmen) sollten auch – für den Fall, dass die Gesamtsanierung aufgeschoben wird – jene betriebssichernden Überbrückungsmaßnahmen erarbeitet werden, welche den Betrieb des Parlamentsgebäudes auf eine Dauer von fünf bis zehn Jahren ermöglichen sollen.

¹³ vom 24. Februar 2011

Bis zur Freigabe des Vertieften Vorentwurfs hatte der Lenkungsausschuss 21 Projektänderungen behandelt.

Der Nutzerbeirat erarbeitete bis zur Freigabe des Vertieften Vorentwurfs in zwölf Sitzungen nutzerrelevante Themen und stimmte sie ab.

8.2

Der RH sah die Festlegung und Umsetzung des Prozesses Entscheidungs- und Änderungsmanagement sowie die Einrichtung des Nutzerbeirats positiv. Er beurteilte damit seine Empfehlung, durch organisatorische und rechtliche Maßnahmen sicherzustellen, dass Mehraufwendungen in der Planung und in weiterer Folge bei der Ausführung des Projekts vermieden werden, im Rahmen der Vorentwurfsphase als umgesetzt.

Um Mehraufwendungen auch in weiteren Projektphasen, insbesondere bei der Bauausführung zu vermeiden, empfahl der RH der Parlamentsdirektion,

- die Nutzer darüber aufzuklären, dass Änderungen in fortgeschrittenen Planungsphasen oder während der Bauausführung die Gefahr erheblicher Mehrkosten bergen,
- ausreichend Zeit für die Qualitätssicherung der Planungs- und Ausschreibungsunterlagen vorzusehen,
- Vertiefte Angebotsprüfungen durchzuführen, um spekulative Preise zu erkennen und bereits vor dem Zuschlag Gegenmaßnahmen zu setzen,
- und für den Fall überzogener Mehrkostenforderungen der Auftragnehmer (Claiming) ein geeignetes Anti-Claimmanagement festzulegen¹⁴.

9.1

(1) Da der Terminplan Sanierung Parlament (Stand 24. Jänner 2012) zu jedem Vorgang, vorgängig der Entscheidung der Bauherrin, eine Überprüfung durch den RH vorgesehen hatte, hatte der RH laut Vorbericht (TZ 21) darauf verwiesen, dass seine Prüfungstätigkeit im Parlament nur in Abstimmung und Abhängigkeit seiner laufenden jährlichen Prüfungsplanung abgewickelt werden kann. Er hatte daher empfohlen, das Parlament solle sicherstellen, dass seine Projektentscheidungen gemäß seinem Terminplan und ungeachtet der Berichtslegung durch den RH getroffen werden.

¹⁴ Dazu verwies der RH auch auf seinen Bericht Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung bei Straßen- und Bahnbauprojekten (Reihe Bund 2012/2)

(2) Laut Mitteilung des Parlaments im Nachfrageverfahren sehe der vom Lenkungsausschuss genehmigte Generalablaufplan für das Projekt „Sanierung Parlament“ weitere Prüfungen durch den RH parallel zum Planungsprozess vor.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die noch in den Ausschreibungsunterlagen zur Generalplanerleistung enthaltene achtmonatige Phase 2 für die Prüfung des Vorentwurfs durch den RH (vorgängig der Entscheidung der Bauherrin über umzusetzende Maßnahmen) nicht beauftragt wurde und die Freigabe des Vertieften Vorentwurfs durch die Bauherrin vor der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung des RH erfolgte. Im Generalablaufplan (Genehmigungsstand 2. Juni 2015) waren keine Überprüfungen durch den RH, insbesondere keine Abhängigkeiten operativer Entscheidungen von Gebarungsüberprüfungen des RH enthalten.

Der RH hielt zudem fest, dass der Präsident bzw. die Präsidentin des RH gemäß § 4 Abs. 1 Z 1 Parlamentsgebäudesanierungsgesetz dem projektbegleitenden Kontrollgremium „Bauherrenausschuss“ angehörte, er bzw. sie dort jedoch nicht an operativen Entscheidungen mitwirkte¹⁵.

9.2

Der RH beurteilte seine Empfehlung, dass Projektentscheidungen gemäß dem Terminplan und ungeachtet der Berichtslegung durch den RH getroffen werden, als umgesetzt, weil

- die Freigabe des Vertieften Vorentwurfs durch die Bauherrin unabhängig von einer Gebarungsüberprüfung des RH erfolgte,
- der aktuelle Generalablaufplan keine Abhängigkeiten operativer Entscheidungen von Gebarungsüberprüfungen des RH enthielt und
- die Präsidentin bzw. der Präsident des RH dem projektbegleitenden Kontrollgremium „Bauherrenausschuss“ angehörte, er bzw. sie dort jedoch nicht an operativen Entscheidungen mitwirkte.

10.1

(1) Der RH hatte laut Vorbericht (TZ 7) in der „vorläufigen Endfassung“ des Organisations- und Projekthandbuchs und der Geschäftsordnung in mehreren Bereichen Mängel bzw. Anpassungs- oder Änderungsbedarf festgestellt. Der RH hatte daher bei seiner Vorprüfung unmittelbar an Ort und Stelle 22 Anregungen abgegeben, die er in einer Empfehlung – bestehend aus elf Teilempfehlungen – zusammengefasst hatte.

¹⁵ siehe dazu: Schreiben des damaligen RH-Präsidenten Dr. Josef Moser an den Zweiten Präsidenten des Nationalrats, Karlheinz Kopf, vom 22. Juli 2014

Tabelle 2: Anregungen zum Organisations- und Projekthandbuch und zur Geschäftsordnung (Vorbericht TZ 7)

Nr.	Anregung
Zu ergänzen waren gewesen:	
A1	die Trennung in Besteller- und Erstellersphäre in der Projektstruktur,
A2	die Zugriffsmöglichkeiten der Begleitenden Kontrolle auf alle in der Erstellersphäre am Projekt Beteiligten,
A3	die Einbindung der Nutzerseite in die Projektstruktur,
A4	die Einberufung des Lenkungsausschusses und die Benennung seiner Mitglieder,
A5	die eindeutige Klärung der Zuständigkeit für die Genehmigung besonderer Nutzeranforderungen, d.h. betreffend Veränderungen der Leistungsinhalte im Projektrahmen und darüber hinaus, sowie die Klärung, wie Nutzeranforderungen (Wünsche, Änderungen etc.) gehandhabt werden,
A6	die Entscheidungsgrenzen innerhalb des Projektkostenrahmens (inhaltlich, technisch, kostenmäßig),
A7	die Zuständigkeit für das Führen von Verhandlungen
A8	die Verantwortlichkeit des Projektleiters, die vertraglich vereinbarten Leistungen von Konsulenten zu überwachen und einzufordern,
A9	die Benennung der Person des Projektleiters,
A10	die Benennung der Personen des Kernteams,
A11	die funktionale Einbindung des Projektleiters und der Projektsteuerung in das Kernteam,
A12	die Verpflichtung der Projektbeteiligten zur Berichterstattung betreffend die Umsetzung von Entscheidungen, Aufträgen udgl. in der Geschäftsordnung,
A13	das Ablaufdiagramm „Entscheidungs- und Änderungsmanagement“, getrennt für die Planungs- und Ausführungsphase und
A14	die Festlegung von Freigabefristen für den Projektleiter im Ablaufdiagramm und in seiner Funktionsbeschreibung.
Zu formulieren bzw. definieren waren gewesen:	
A15	klare, messbare Projektziele (z.B. Inhalt und Zeithorizont der übergeordneten Projektziele und der Teilprojektziele),
A16	eine Geschäftsordnung für den Lenkungsausschuss bzw. die verbindliche Vorgabe, durch wen eine solche zu erstellen ist,
A17	die Definition von Qualifikationserfordernissen aller von Seiten des Parlaments entsandten oder benannten Projektbeteiligten sowie
A18	die mit der Funktion „Kontrolle (Plausibilität)“, welche sich als Begriff im Ablaufdiagramm zum Vertrags- und Zusatzangebotsmanagement findet, verbundenen Aufgaben.
Zu harmonisieren waren gewesen:	
A19	Höhe und Inhalt des Projektbudgets (bis zur Vorlage des Vertieften modularen Vorentwurfs) in sämtlichen Dokumenten,
A20	die Projektziele (z.B. übergeordnete Ziele, Teilprojektziele) in sämtlichen Dokumenten,
A21	das Ablaufdiagramm „Rechnungslauf Konsulenten“ mit dem Vertrag der Begleitenden Kontrolle sowie
A22	das „Vertrags- und Zusatzangebotsmanagement“ und das „Entscheidungs- und Änderungsmanagement“.

Quelle: RH

Tabelle 3: Empfehlungen zum Organisations- und Projekthandbuch und zur Geschäftsordnung (Vorbericht TZ 7)

Nr.	Teilempfehlung
Der RH hatte der Parlamentsdirektion hinsichtlich des Projekts Sanierungsplanung empfohlen,	
TE1	Prozesse, Ablaufdiagramme udgl. darzustellen und die Zuständigkeiten einzelner Projektfunktionen zu beschreiben (z.B. mittels Projektfunktionsdiagrammen),
TE2	dabei klare Regelungen für die Schnittstellen zwischen den Projektbeteiligten, Projektfunktionen und Aufgabenbeschreibungen zu treffen,
TE3	Ergänzungen bzw. Änderungen der Regelungen mit anderen Verträgen zu harmonisieren,
TE4	im Projekt Sanierungsplanung weitere Meilensteintermine zu definieren,
TE5	grundsätzlich bei allen wesentlichen, insbesondere gebarungswirksamen Entscheidungen das Vier–Augen–Prinzip zu verankern,
TE6	bereits bei der Erarbeitung des Vertieften modularen Vorentwurfs zu berücksichtigen, dass alle künftigen Nutzer — so weit erforderlich — in Projektentscheidungen eingebunden werden können,
TE7	Qualifikationserfordernisse so zu definieren und die Projektfunktionen so zu besetzen, dass den Anforderungen eines Großprojekts dieser technischen, rechtlichen und bauwirtschaftlichen Komplexität entsprochen wird; dies insbesondere in den Schlüsselfunktionen des Projektleiters, der Stellvertreter und des Kernteams,
TE8	für ausreichend internes Know–how in technischer, rechtlicher und bauwirtschaftlicher Hinsicht auf Seite der Bauherrin zu sorgen,
TE9	die im Organisations- und Projekthandbuch dargestellte Projektstruktur rasch umzusetzen,
TE10	im Sinne einer aktiven Wahrnehmung der Bauherrnfunktion die fachlichen, technischen und finanziellen Ressourcen der Parlamentsdirektion in der weiteren Abwicklung entsprechend dem Projektfortschritt rechtzeitig anzupassen sowie
TE11	bei der Weiterentwicklung der Prozesse Schnittstellen- und Fristenregelungen zu treffen (z.B. Rechnungsprüfung, Prüfung von Zusatzangeboten etc.) und diese in den Verträgen zu verankern.

Quelle: RH

(2) Bereits in ihrer Stellungnahme zum Prüfungsergebnis hatte die Parlamentsdirektion erklärt, alle Anregungen bzw. die Empfehlung des RH umgesetzt bzw. berücksichtigt zu haben. Im Nachfrageverfahren hatte sie die Umsetzung der Empfehlung näher erläutert.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Parlamentsdirektion drei seiner Anregungen nicht sofort (A11 – Einbindung des Projektsteuerung in das Kernteam, A13 – Änderungsmanagement in der Ausführungsphase, A14 – Freigabefristen für den Projektleiter), jedoch spätestens mit der während seiner nunmehrigen Gebarungüberprüfung genehmigten Version 4.0 des Organisations- und Projekthandbuchs umsetzte.

Zu seinen Anregungen A18 (Definition der „Kontrolle (Plausibilität)“) und A21 (Harmonisierung des Rechnungslaufs mit dem Vertrag der Begleitenden Kontrolle) und seiner Teilempfehlung TE1 (Zuständigkeiten beschreiben) stellte der RH fest, dass die Version 4.0 des Organisations- und Projekthandbuchs den Begriff „Kontrolle (Plausibilität)“ zwar nicht mehr enthielt, die jeweilige Prüftiefe, z.B. jene der Beglei-

tenden Kontrolle, aus den Ablaufdiagrammen dennoch nicht hervorging. Dadurch fehlte ein einheitlicher Qualitätsmaßstab für diese Prüfhandlungen.

Hinsichtlich seiner Anregung A20 (Projektziele in sämtlichen Dokumenten harmonisieren) merkte der RH an, dass die Projektziele, auf welche die Verträge „Projektsteuerung mit Teilleistungen der Projektleitung“, „Begleitende Kontrolle“ und „Generalplanung“ verwiesen, im Organisations- und Projekthandbuch nicht ausdrücklich ausgewiesen waren.

Bezüglich seiner Teilempfehlung TE8 (für ausreichend internes Know-how zu sorgen) stellte der RH fest, dass die Parlamentsdirektion für die Vergabe der Leistungen „Projektsteuerung mit Teilleistungen der Projektleitung“, „Begleitende Kontrolle“ und „Generalplanung“ in hohem Ausmaß externe Berater beschäftigte (siehe [TZ 30](#)). Beginnend mit der Vorbereitung zur Gründung der Parlamentsgebäudesanierungsgesellschaft m.b.H. verstärkte sie das bauherrnseitige Know-how durch die Zusammenarbeit mit der BIG.

10.2

Der RH beurteilte seine 22 Anregungen und 11 Teilempfehlungen, die er anlässlich seiner früheren Gebarungsüberprüfung der Parlamentsdirektion zum Organisations- und Projekthandbuch und zur Geschäftsordnung abgegeben hatte, als größtenteils umgesetzt.

Zur vollständigen Umsetzung seiner Empfehlungen durch die Parlamentsdirektion wären

- die jeweils zu erbringende Prüftiefe im Organisations- und Projekthandbuch zu definieren, um das Vier-Augen-Prinzip hinsichtlich sämtlicher Prüfaspekte (vertraglich, sachlich, rechnerisch, formal) sicherzustellen,
- die Projektziele, auf welche die Verträge „Projektsteuerung mit Teilleistungen der Projektleitung“, „Begleitende Kontrolle“ und „Generalplanung“ verwiesen, im Organisations- und Projekthandbuch ausdrücklich zu definieren und so für alle Projektbeteiligten transparent zu machen,
- das nunmehr durch die Zusammenarbeit mit der BIG in der gemeinsamen Parlamentsgebäudesanierungsgesellschaft m.b.H. verstärkte bauherrnseitige Know-how zu nutzen; auf externe Beratungsleistungen sollte in so geringem Umfang wie möglich und allenfalls zur Lösung von Spezialfragen zurückgegriffen werden.

Der RH hielt seine Empfehlung auch für zukünftige Projektphasen aufrecht. Im Zusammenhang mit der noch ausstehenden Vergabe der Örtlichen Bauaufsicht verwies der RH insbesondere auf seine Teilempfehlungen TE2 (klare Regelung der Schnittstellen) und TE3 (Harmonisieren der Regelungen mit anderen Verträgen).

10.3 Laut Stellungnahme der Parlamentsdirektion seien die genannten Anregungen mit der letzten Version des Organisations- und Projekthandbuchs umgesetzt worden. Die zu erbringende Prüftiefe sowie die Projektziele zur transparenten Darstellung für alle Projektbeteiligten seien aufgenommen worden.

Umsetzung des Prozesses „Vertrags- und Zusatzangebotsmanagement“ in der Projektpraxis

11.1 (1) Der RH überprüfte die Umsetzung des im Organisations- und Projekthandbuch dargestellten Prozesses „Vertrags- und Zusatzangebotsmanagement“ anhand von drei exemplarisch ausgewählten Zusatzaufträgen zum Teilprojekt Sanierung mit einem Auftragswert von insgesamt rd. 98.000 EUR.

Im überprüften Zeitraum (April 2012 bis November 2015) hatte die Parlamentsdirektion im Teilprojekt Sanierung insgesamt acht Zusatzaufträge mit einem Auftragswert von rd. 137.000 EUR beauftragt.

Tabelle 4: Überprüfte Zusatzangebote

Fall Nr.	Leistung	Jahr der Beauftragung	beauftragter Betrag in EUR
1	technische Verfahrensbegleitung Generalplaner-Verfahren	2014	46.254,00
2	Begleitende Kontrolle Generalplaner-Verfahren	2014	14.962,50
3	organisatorische Verfahrensbegleitung Generalplaner-Verfahren	2014	36.855,00
Leistungen insgesamt			98.071,50

Quelle: Parlamentsdirektion

(2) Der RH stellte fest, dass das Zusatzangebotsmanagement bei den drei überprüften Fällen wie folgt vom im Organisations- und Projekthandbuch dargestellten Prozess abwich:

- Die Prüfung der Zusatzangebote erfolgte in zwei Fällen (Fälle Nr. 1 und 3 in Tabelle 4) durch die Projektleitung (Mitglieder des Kernteams) und nicht durch die Projektsteuerung. Im Fall Nr. 2 waren keine Prüfungshandlungen am Zusatzangebot dokumentiert.

- Die Projektsteuerung und die Begleitende Kontrolle waren in keinem der drei Fälle eingebunden.
- Die Bearbeitungszeit von der Legung des Zusatzangebots durch den Auftragnehmer bis zur Beauftragung betrug 174, 134 bzw. 28 Arbeitstage und war daher in allen drei Fällen länger, in den Fällen Nr. 1 und 2 wesentlich länger als die im Organisations– und Projekthandbuch vorgesehenen 25 Arbeitstage.
- In den Fällen Nr. 2 und 3 wurden die Zusatzaufträge vom Projektleiterstellvertreter – und nicht wie im Organisations– und Projekthandbuch vorgesehen vom Projektleiter – genehmigt. Der Projektleiter bestätigte in diesen beiden Fällen lediglich die Kenntnisnahme mit seiner Unterschrift. Die Parlamentsdirektion teilte dem RH während der nunmehrigen Prüfungshandlungen an Ort und Stelle mit, dass die Genehmigung der Zusatzaufträge gemäß dem Regelwerk für die Linienorganisation durchgeführt wurde.

Als Projektgrundsatz hatte die Parlamentsdirektion im Organisations– und Projekthandbuch u.a. Fairness und partnerschaftliche Zusammenarbeit festgelegt.

11.2

Der RH kritisierte, dass die Parlamentsdirektion bei der Bearbeitung der drei überprüften Zusatzangebote von dem im Organisations– und Projekthandbuch dafür vorgesehenen Prozess mehrfach abwich:

- Die Parlamentsdirektion stellte das Vier–Augen–Prinzip in der vorgesehenen Form nicht sicher, weil sie die Projektsteuerung und die Begleitende Kontrolle in die Prüfung der Zusatzangebote nicht einband. In einem Fall war die Nachvollziehbarkeit nicht gegeben, weil keinerlei Prüfhandlungen am Angebot dokumentiert waren.
- Mit der Überschreitung der festgelegten Bearbeitungszeit in allen drei Fällen, insbesondere mit der Überschreitung um das Vier– bzw. Sechsfache in zwei Fällen, konterkarierte die Parlamentsdirektion den Projektgrundsatz der Fairness und partnerschaftlichen Zusammenarbeit.
- Die Genehmigung zweier Zusatzaufträge erfolgte durch den Projektleiterstellvertreter und nicht wie vorgesehen durch den Projektleiter; diese Vorgangsweise entsprach den internen Vorgaben für die Linienorganisation, nicht jedoch den Festlegungen im Organisations– und Projekthandbuch.

Der RH empfahl der Parlamentsdirektion, dafür Sorge zu tragen, dass die vereinbarten und im Organisations- und Projekthandbuch dargestellten Prozesse eingehalten werden, um die damit verfolgten Ziele – wie die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips und der Projektbefugnisse sowie die Gewährleistung der Fairness und der partnerschaftlichen Zusammenarbeit im Projekt – sicherzustellen.

Sollten sich Prozesse oder Fristen im Projekt als nicht praktikabel herausstellen, wären sie zu ändern und die geänderten Prozesse im Organisations- und Projekthandbuch darzustellen. Prüfhandlungen wären ausnahmslos zu dokumentieren, um deren Nachvollziehbarkeit zu gewährleisten.

11.3 Laut Stellungnahme der Parlamentsdirektion sei – sofern nicht ein Vermerk auf dem Original des Zusatzangebots angeführt war – eine Prüfung anlässlich der Erstellung des Beauftragungsakts erfolgt.

Zu den drei überprüften Zusatzangeboten im Zusammenhang mit dem Generalplaner-Verfahren merkte die Parlamentsdirektion an, dass – gemäß eines Passus in der Leistungsbeschreibung – die Angebotsprüfung und Vergabe bei der Findung des Generalplaners und der Begleitenden Kontrolle vom beauftragten Leistungsumfang der Projektsteuerung ausgenommen waren. Zum Thema Vier-Augen-Prinzip verwies sie auf die Stellungnahme zu **TZ 2**.

Die Parlamentsdirektion sagte zu, interne, nicht praktikable Prozesse zu optimieren und umgehend im internen Organisations- und Projekthandbuch niederzuschreiben.

11.4 Der RH betonte angesichts dessen, dass die Projektsteuerung von der Befassung in den Verfahren zur Findung des Generalplaners und der Begleitenden Kontrolle vertraglich ausgenommen war, die Wichtigkeit, auch Sonderfälle so zu regeln, dass das Vier-Augen-Prinzip eingehalten wird. Er verwies dazu auf seine Empfehlungen in **TZ 2**.

Umsetzung des Prozesses „Rechnungslauf“ in der Projektpraxis

12.1 (1) Der RH überprüfte die Umsetzung des im Organisations- und Projekthandbuch dargestellten Prozesses „Rechnungslauf“ exemplarisch anhand von zehn Rechnungen zum Teilprojekt Sanierung mit einer Rechnungssumme von rd. 900.000 EUR. Im überprüften Zeitraum (April 2012 bis November 2015) hatte die Parlamentsdirektion zum Teilprojekt insgesamt 215 Rechnungen mit einer Rechnungssumme von rd. 7,24 Mio. EUR bezahlt.

Tabelle 5: Überprüfte Rechnungsläufe

Fall Nr.	Leistung	Rechnungseingang (Jahr)	Rechnungsbetrag in EUR
1	Projektsteuerung mit Teilleistungen der Projektleitung – 3. Abschlagsrechnung	2013	46.790,00
2	Begleitende Kontrolle – 3. Abschlagsrechnung	2013	16.584,12
3	Präsentationswände 2. Stufe Generalplaner–Verfahren	2014	6.768,80
4	Berater für Statikfragen Generalplaner–Verfahren	2014	8.286,20
5	Begleitende Kontrolle – 20. Abschlagsrechnung	2014	15.698,53
6	Generalplaner – 3. Abschlagsrechnung	2015	383.333,34
7	statisch–konstruktive Beratung Glasdach	2015	3.000,00
8	Generalplaner – 11. Abschlagsrechnung	2015	383.333,37
9	Projektsteuerung mit Teilleistungen der Projektleitung – 25. Abschlagsrechnung	2015	20.888,68
10	Gerüstarbeiten – Schlussrechnung	2015	15.053,21
Leistungen insgesamt			899.736,25

Quelle: Parlamentsdirektion

(2) Der RH stellte fest, dass die Rechnungsläufe bei den zehn überprüften Fällen wie folgt vom im Organisations– und Projekthandbuch dargestellten Prozess abwichen:

- Bei der Prüfung der Rechnungen war in drei Fällen die Begleitende Kontrolle (Fall 1, 3 und 4 in Tabelle 5) und in zwei Fällen die Projektsteuerung (Fall 3 und 4) nicht eingebunden, obwohl keine Befangenheit (wie es bei Rechnungen der Projektsteuerung oder der Begleitenden Kontrolle der Fall ist) vorlag.
- Die Bearbeitungszeit vom Rechnungseingang bis zum Abschluss der Prüfung durch die Projektsteuerung betrug in jenen vier Fällen, in denen die Projektsteuerung eingebunden war, zwischen drei¹⁶ und zehn Arbeitstage. Die im Organisations– und Projekthandbuch vorgesehene Bearbeitungszeit von fünf Arbeitstagen wurde in zwei von vier Fällen (Fall 6 und 8) überschritten.

¹⁶ Im Fall 7 wurde die Prüffrist wegen mangelhafter Abrechnungsunterlagen ausgesetzt. Die Bearbeitungszeit von drei Arbeitstagen ergab sich nach Abzug dieses Zeitraums.

- Die Bearbeitungszeit vom Eingang der Rechnung bis zur Freigabe durch den Projektleiter betrug zwischen drei und 25 Arbeitstage. Die dafür im Organisations- und Projekthandbuch vorgesehene Bearbeitungszeit von 15 Arbeitstagen wurde in drei Fällen¹⁷ überschritten (Fall 1, 2 und 8). In den Fällen 1 und 2 konnte das Zahlungsziel nicht eingehalten werden.
- In den Fällen 2, 3 und 4 gab der Projektleiterstellvertreter, und nicht wie vorgesehen der Projektleiter, die Rechnungen frei. Die Parlamentsdirektion teilte dem RH während der nunmehrigen Prüfungshandlungen an Ort und Stelle mit, dass die Genehmigung der Zusatzaufträge gemäß dem Regelwerk für die Linienorganisation durchgeführt wurde.

12.2

Der RH kritisierte, dass die Parlamentsdirektion beim Rechnungslauf der zehn überprüften Rechnungen von dem im Organisations- und Projekthandbuch dafür vorgesehenen Prozess mehrfach abwich:

- Die Parlamentsdirektion (Projektleitung) stellte das Vier-Augen-Prinzip in der vorgesehenen Form nicht sicher, weil sie die Projektsteuerung in zwei Fällen und die Begleitende Kontrolle in drei Fällen in die Rechnungsprüfung nicht einband.
- Die Projektsteuerung und die Parlamentsdirektion (Projektleitung) überschritten mehrfach die vorgesehene Bearbeitungszeit. In zwei Fällen konnte das Zahlungsziel nicht eingehalten werden.
- Drei Rechnungen gab der Projektleiterstellvertreter und nicht – wie in der zum Zeitpunkt der Freigabe der Rechnungen gültigen Version des Organisations- und Projekthandbuchs vorgesehen – der Projektleiter frei; diese Vorgangsweise entsprach den internen Vorgaben für die Linienorganisation, nicht jedoch den Festlegungen im Organisations- und Projekthandbuch.

Der RH verwies auf seine Empfehlung in **TZ 11**. Sollten sich Prozesse oder Fristen im Projekt als nicht praktikabel herausstellen, wären sie zu ändern und die geänderten Prozesse im Organisations- und Projekthandbuch darzustellen; dies jedoch immer unter dem Aspekt einer möglichst zeitnahen Erledigung der Prozessschritte.

12.3

Laut Stellungnahme der Parlamentsdirektion habe der vom RH aufgezeigte Fall 1 eine monatliche Rechnung auf Basis eines Zahlungsplans betroffen. Der der Rechnung zugrunde liegende Zahlungsplan sei geprüft und von der Begleitenden Kon-

¹⁷ Im Fall 10 wurde die Bearbeitungszeit von 15 Arbeitstagen ebenfalls überschritten. Die Überschreitung war jedoch durch die Einbindung des Generalplaners in den Prüfprozess begründet, weil es sich um eine Ausführungsleistung (Gerüstarbeiten) und nicht, wie bei den anderen überprüften Rechnungen, um eine Konsulentenleistung handelte. Der Prozess „Rechnungslauf Ausführende“ war zum damaligen Zeitpunkt noch nicht definiert.

trolle freigegeben gewesen. Mittlerweile würde jede Rechnung an die Begleitende Kontrolle zur Prüfung weitergeleitet.

Die vom RH aufgezeigten Fälle 3 und 4 seien mittels Bestellschein im Zuge des Generalplanerfindungs-Verfahrens durch die Linienorganisation beauftragt worden, die kostenmäßige Zuweisung zum Projekt sei sodann im Zuge der Rechnungsprüfung und –freigabe erfolgt.

Mit Implementierung des Rechnungs-Workflows auf der digitalen Projektplattform sei nun die Einhaltung der Prüffristen sichergestellt, weil stets nachvollziehbar sei, wo sich die Rechnung gerade befinde und wer mit welchen Agenden betraut sei. Dieser Prozess werde sowohl für Rechnungen an die Projektgesellschaft als auch für Rechnungen an die Parlamentsdirektion angewandt. Durch die im internen Organisations- und Projekthandbuch klar definierten Zuständigkeiten sei überdies sichergestellt, dass nach Vorliegen der Genehmigung der Rechnung eine Zahlung selbiger umgehend erfolgen könne.

- 12.4** Der RH entgegnete, dass auf Basis seiner bisherigen Prüfungserfahrung die Implementierung eines digitalen Rechnungs-Workflows alleine nicht ausreicht, um die Einhaltung der Fristen sicherzustellen. Vielmehr obliegt es der Bauherrin bzw. dem Bauherrn, von den Projektbeteiligten die zeitgerechte Erfüllung ihrer Aufgaben mit Nachdruck einzufordern.

Kosten und Termine des Projekts

Gesamtkosten

- 13.1** (1) Auf der Grundlage des Gesamtkonzepts zur Sanierung und Nutzung des Parlaments¹⁸ (siehe Vorbericht, TZ 19) erarbeiteten die Projektsteuerung und die Parlamentsdirektion mehrere Realisierungsvarianten¹⁹ für das Projekt Sanierung des Parlamentsgebäudes und sprachen im November 2013 eine Empfehlung für die Variante „Nachhaltige Sanierung“ aus. Auf Basis der Empfehlung beschloss die Präsidialkonferenz am 15. Jänner 2014 die Realisierung der Variante „Nachhaltige Sanierung“ sowie die Vollabsiedelung während des Umbaus in die Wiener Hofburg.

¹⁸ Preisbasis November 2010

¹⁹ Sanierungsvarianten: Instandsetzung, Grundsanierung, Nachhaltige Sanierung und Architektonisches Zeichen

Nachfolgende Tabelle zeigt den Gesamtkostenrahmen für die „Nachhaltige Sanierung“:

Tabelle 6: Gesamtkostenrahmen laut Entscheidungsgrundlage November 2013 – Nachhaltige Sanierung

Kostenbestandteil	Kosten in Mio. EUR
Baukostenziel nach technischer Reduktion und Optimierungspotenziale	154,10
Honorare/Planungsleistungen 22,88 % der Baukosten	35,30
Nebenkosten/Nebenleistungen 1,5 % der Baukosten	2,30
Reserven 25 % der Baukosten	38,50
Errichtungskosten netto Preisbasis 11/2010	230,20
Valorisierung 3 % pro Jahr (in Summe 27,5 %)	63,30
Errichtungskosten netto valorisiert	293,50
20 % USt	58,70
Gesamtsumme inkl. USt	352,20

Quelle: Parlamentsdirektion

Am 12. August 2014 trat das Parlamentsgebäudesanierungsgesetz in Kraft. In diesem Gesetz waren die Kosten für die „Nachhaltige Sanierung“ mit 293,50 Mio. EUR (entspricht 352,20 Mio. EUR inkl. USt) als Obergrenze festgelegt. Der Kostenrahmen sah zusätzlich zu den Errichtungskosten von 230,20 Mio. EUR eine Valorisierung von 3,0 % pro Jahr ab dem Jahr 2010 vor.

Die Parlamentsdirektion gab dem Generalplaner die Baukosten²⁰ für die Erstellung des Vertieften Vorentwurfs – gemäß Entscheidungsgrundlage vom November 2013 – mit 154,10 Mio. EUR vor. Abweichend von der Festlegung in der Entscheidungsgrundlage (Preisbasis November 2010) legte die Parlamentsdirektion die Preisbasis für die Kostenschätzung²¹ im Vertieften Vorentwurf mit November 2013 fest.²² Dies bedeutete, dass dem Generalplaner – ungeachtet der Valorisierung von 2010 bis 2013 – ein Baukostenziel von unverändert 154,10 Mio. EUR vorgegeben war. Mit dieser Festlegung schuf die Parlamentsdirektion eine zusätzliche Reserve von rd. 13,06 Mio. EUR (Valorisierungsbetrag 2010 bis 2013), weil die Valorisierung von 2010 bis Bauende (insgesamt 63,30 Mio. EUR) im Gesamtkostenrahmen der Entscheidungsgrundlage mitberücksichtigt worden war.

²⁰ laut Pkt. 4.3.5 ÖNORM B 1801–1 i.d.F. 2015: Aufschließung, Bauwerkskosten–Rohbau, Technik und Ausbau sowie Einrichtung und Außenanlagen

²¹ Laut Pkt. 4.3.2.3 ÖNORM B 1801–1 i.d.F. 2015 wird in der Vorentwurfsphase eine Kostenschätzung auf Grundlage des Kostenrahmens aus der Vorbereitungsphase erstellt.

²² Der Gesamtkostenrahmen der Entscheidungsgrundlage vom November 2013 hatte die Preisbasis November 2010.

Grundlagen der Kostenschätzung des Vertieften Vorentwurfs waren:

- der Kostenrahmen des Gesamtkonzepts vom Februar 2011,
- die Prüfung des Kostenrahmens durch die Projektsteuerung vom Juli 2013,
- die Erstellung der Entscheidungsgrundlage (Stand November 2013),
- der Beschluss der Präsidialkonferenz vom 15. Jänner 2014 zur Nachhaltigen Sanierung des Parlamentsgebäudes mit einem Baukostenziel von 154,10 Mio. EUR und Errichtungskosten von 293,50 Mio. EUR und
- das Parlamentsgebäudesanierungsgesetz.

Die Kostenschätzungen im Zuge der Erstellung des Vertieften Vorentwurfs zeigten folgenden Verlauf:

Tabelle 7: Entwicklung der Kostenschätzung Vertiefter Vorentwurf

	Kosten ¹ in Mio. EUR	Anmerkungen
Kostenschätzung Vertiefter Vorentwurf Generalplaner 31. August 2015	175,44	Abgabe Vertiefter Vorentwurf
Kostenschätzung Vertiefter Vorentwurf Generalplaner 10. September 2015	178,65	Erhöhung durch Korrektur von Rechenfehlern
Kostenschätzung Vertiefter Vorentwurf Generalplaner 18. September 2015	173,25	Vorschlag Generalplaner
Kostenschätzung Vertiefter Vorentwurf Generalplaner 30. September 2015	160,08	Vorschlag Generalplaner zur Einhaltung der Baukosten
Kostenschätzung Vertiefter Vorentwurf Projektsteuerung 14. Oktober 2015	160,30²	

¹ inkl. Valorisierung

² Freigabe Vertiefter Vorentwurf 9. November 2015, gerundet

Quelle: Parlamentsdirektion

Nach Erhöhung der Kostenschätzung durch die Korrektur von Rechenfehlern von 175,44 Mio. EUR auf 178,65 Mio. EUR reduzierten die Projektsteuerung und die Parlamentsdirektion durch die Wahrnehmung von Einsparungspotenzialen, die Ziehung von Abwurfpaketen und sonstige Korrekturen die Baukosten auf 160,30 Mio. EUR²³ (siehe [TZ 21](#)). Der Generalplaner gab die Schwankungsbreite der Kostenschätzung mit +/-12 % an, wobei er optionale Reduktionen auszuarbeiten hatte, die als Sicherheit für eine mögliche Überschreitung der Baukostenober-

²³ Baukostenziel von 154,10 Mio. EUR (Preisbasis November 2013) plus u.a. anteilige Valorisierung von November 2013 bis Juli 2015 in Höhe von 6,01 Mio. EUR (siehe [TZ 21](#))

grenze von 160,30 Mio. EUR dienen sollten, sofern die Schwankungsbreite als Überschreitung schlagend werden würde.

Die auf Grundlage der Kostenschätzung des Generalplaners (Baukosten) erstellte Gesamtkostenschätzung berücksichtigte die Struktur der ÖNORM B 1801–1 und wies die Vorausvalorisierung und Risikoansätze aus.

Die Tabelle 8 zeigt die Gesamtkostenschätzung für die Sanierung des Parlamentsgebäudes:

Tabelle 8: Gesamtkostenschätzung Sanierung Parlamentsgebäude (Stand November 2015 auf Grundlage der Kostenschätzung des Generalplaners)

	Kosten in EUR
Baukosten ¹ Vertiefter Vorentwurf Preisbasis 07/2015 ²	160.300.000,00 ³
Vorausvalorisierung Baukosten bis Bauende	19.079.658,90
Risiko Baukosten (3 % bis 5 %) ⁴	7.897.839,84
Zwischensumme Baukosten	187.277.498,74
Honorare	39.153.971,59
Vorausvalorisierung Honorare bis Bauende	3.869.549,93
Risiko Honorare (0 % bis 5 %) ⁴	1.730.262,24
Zwischensumme Honorare	44.753.783,76
Nebenleistungen ⁵	2.995.884,95
Vorausvalorisierung Nebenleistungen bis Bauende	620.955,21
Risiko Nebenleistungen (0 % bis 5 %) ⁴	147.337,31
Zwischensumme Nebenleistungen	3.764.177,47
Sonstiges/Reserven	43.312.500,00
Vorausvalorisierung Sonstiges/Reserven bis Bauende	5.596.951,53
Reserve Valorisierung	8.795.088,50
Zwischensumme Sonstiges/Reserven	57.771.287,12
Gesamtsumme Errichtungskosten netto	293.500.000,00
20 % USt	58.700.000,00
Gesamtsumme Errichtungskosten brutto⁶	352.200.000,00

¹ Baukosten: Aufschließung, Bauwerkskosten Rohbau, Technik, Ausbau, Einrichtung, Außenanlagen

² davon Erfasstes (Berücksichtigte Kosten) 10.985.994,20 EUR, nicht Erfassbares (Unvorhergesehenes) 8.820.633,82 EUR, Valorisierung 11/2013 auf 07/2015 6.009.900,00 EUR

³ Stand Freigabe Vertiefter Vorentwurf 9. November 2015

⁴ inkl. Vorausvalorisierung der Risiken

⁵ u.a. Bewilligungen, Versicherungen, bauliche Untersuchungen

⁶ Laut § 2 Parlamentsgebäudesanierungsgesetz: Die Kosten für die Nachhaltige Sanierung dürfen 352,2 Mio. EUR nicht übersteigen.

Quellen: Parlamentsdirektion; RH

In der Gesamtkostenschätzung von 293,50 Mio. EUR für die Sanierung des Parlamentsgebäudes waren für Reserven, Risiken und Unvorhergesehenes rd. 76,30 Mio. EUR bzw. ein Zuschlag von rd. 35,1 % berücksichtigt.

Tabelle 9: Überblick über die Reserven, Risiken und unvorhergesehenen Kostenelemente

Reserven, Risiken und Unvorhergesehenes	Kosten in EUR
nicht Erfassbares (Unvorhergesehenes) der Kostenschätzung des Generalplaners	8.820.633,82
Risiko Baukosten (3 % bis 5 %) ¹	7.897.839,84
Risiko Honorare (0 % bis 5 %) ¹	1.730.262,24
Risiko Nebenleistungen (0 % bis 5 %) ¹	147.337,31
Sonstiges/Reserven	43.312.500,00
Vorausvalorisierung Sonstiges/Reserven	5.596.951,53
Reserve Valorisierung Kostenschätzung Vertiefter Vorentwurf ²	13.062.500,00
Umschichtung zu Risiko (siehe Zeile 2 bis 4)	-9.775.439,39
Umschichtung zu Honorare und Nebenleistungen ³	-3.114.900,21
Reserve Valorisierung	8.622.928,10
Summe	76.300.613,24

¹ inkl. Vorausvalorisierung der Risiken

² Dem Generalplaner war ungeachtet der Valorisierung von 2010 bis 2013 das Baukostenziel — gegenüber 2010 unverändert — von 154,10 Mio. EUR (Preisbasis 2013) vorgegeben. Die Parlamentsdirektion berücksichtigte die Valorisierung von 2010 bis Bauende von insgesamt 63,30 Mio. EUR gesondert.

³ u.a. bauliche Untersuchungen, Sonderkonsultanten, Projektsteuerung, Begleitende Kontrolle, Verfahrensbegleitung

Quelle: Parlamentsdirektion

(2) Zusätzlich zur Gesamtsumme der Errichtungskosten für die Sanierung des Parlamentsgebäudes (siehe Tabelle 8) von 293,50 Mio. EUR waren im Parlamentsgebäudesanierungsgesetz 42,83 Mio. EUR für Kosten der Interimslokation und der Übersiedlung²⁴ vorgesehen.

(3) Die Parlamentsdirektion budgetierte unabhängig von den im Parlamentsgebäudesanierungsgesetz ausgewiesenen Kosten von 293,50 Mio. EUR und 42,83 Mio. EUR zusätzlich einen Betrag von 25,67 Mio. EUR, der im Parlamentsgebäudesanierungsgesetz keine Deckung fand. In diesem Betrag waren enthalten:

- Eigen- und Gesellschaftskosten,
- Projektkommunikation,
- Lenkungsausschuss,

²⁴ Projekt Interimslokation und Übersiedlung (ILÜ): Ausweichquartier während der Sanierung des Parlamentsgebäudes und Kosten der Übersiedlung

- Transparency International,
- Vorbereitung für die Interimslokation und die Übersiedelung,
- Personalaufwand,
- Kosten für die Projektgesellschaft²⁵ und
- Reserven und Valorisierung.

Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Parlamentsgebäudesanierungsgesetzes lagen der Parlamentsdirektion lediglich Abschätzungen der Eigenpersonalkosten vor, jedoch nicht jene der Gesellschaftskosten. Ab dem Jahr 2015 kommunizierte die Parlamentsdirektion die Eigen- und Gesellschaftskosten von 25,67 Mio. EUR in einem Kosten- und Businessplan.

(4) Zudem fielen vor dem Projektstart (Mai 2012) noch folgende Kosten an:

- rd. 1,76 Mio. EUR für Konsulenten des Gesamtkonzepts bis zum Februar 2012 (siehe Bericht Reihe Bund 2012/11, Sanierung des Parlamentsgebäudes – Planungsprojekt),
- rd. 652.000 EUR für Gutachten, Masterpläne, Konzepte, Studien (siehe Bericht Reihe Bund 2012/11, Sanierung des Parlamentsgebäudes – Planungsprojekt) sowie
- rd. 158.000 EUR für den Zeitraum von Februar 2012 bis April 2012, u.a. für Leistungen der Begleitenden Kontrolle, Technischen Verfahrensbegleitung und für das Gesamtkonzept.

Diese Kosten waren auch nicht in die im Parlamentsgebäudesanierungsgesetz dargestellten Beträge eingerechnet worden.

(5) Nach Berücksichtigung sämtlicher Kostenbestandteile bzw. Budgets ermittelte der RH eine Gesamtsumme von rd. 437,49 Mio. EUR (inkl. USt). Die Tabelle 10 zeigt die Gesamtkosten des Projekts:

²⁵ Parlamentsgebäudesanierungsgesellschaft m.b.H.

Tabelle 10: Gesamtkosten inkl. Interimslokation und Übersiedlung, Eigen- und Gesellschaftskosten und Leistungen vor dem Projektstart Mai 2012

Kostenbestandteile	Kosten in EUR
Errichtungskosten Sanierung Parlamentsgebäude ¹	293.500.000,00
Kosten Interimslokation und Übersiedlung ¹	42.833.333,33
Eigen- und Gesellschaftskosten	25.670.000,00
Konsulenten Gesamtkonzept ²	1.763.097,76
Gutachten, Masterpläne, Konzepte, Studien ²	651.536,36
diverse Leistungen (u.a. Begleitende Kontrolle, Beratung Facility Management) ²	158.386,11
Zwischensumme Gesamtkosten	364.576.353,56
20 % USt	72.915.270,71
Gesamtsumme inkl. USt	437.491.624,27

¹ gemäß Parlamentsgebäudesanierungsgesetz

² Ist-Kosten

Quelle: Parlamentsdirektion

13.2

(1) Der RH stellte positiv fest, dass die Kostenschätzung mit der Gliederung in Bauwerkskosten, Anschließung, Einrichtung, Außenanlagen, Honorare, Nebenkosten und Reserven der Systematik der ÖNORM B 1801–1 folgte und diese Kosten im Parlamentsgebäudesanierungsgesetz abgebildet waren.

(2) Der RH wies jedoch darauf hin, dass in den im Parlamentsgebäudesanierungsgesetz dargestellten Kosten nur jene enthalten waren, die ab dem von der Parlamentsdirektion definierten Projektstart (Mai 2012) angefallen waren und die den Kostenelementen der ÖNORM B 1801–1 entsprachen. Weder die Aufwendungen vor Mai 2012 noch die Aufwendungen für die Projektkommunikation, den Lenkungsausschuss, die Leistungen von Transparency International, die Vorbereitung der Interimslokation und der Übersiedelung, der Personalaufwand, die Kosten für die Projektgesellschaft, die durch die Sanierung des Parlamentsgebäudes ausgelöst werden und die die Parlamentsdirektion für das Projekt der Sanierung des Parlamentsgebäudes mit einer Summe von 25,67 Mio. EUR veranschlagte, waren inkludiert.

Der RH empfahl daher der Parlamentsdirektion, zur Erhöhung der Transparenz in der Gesamtkostendarstellung, sämtliche durch das Projekt Sanierung Parlamentsgebäude ausgelösten Kosten in der Kostenverfolgung auszuweisen.

(3) Der RH bemerkte kritisch, dass trotz der Möglichkeit, optionale Reduktionen durchzuführen, in der Kostenschätzung für Reserven, Risiken und Unvorhergesehenes rd. 76,30 Mio. EUR bzw. Zuschläge von rd. 35,13 % vorgesehen waren. In frühen Projektstadien sollte der Anteil für Reserven, Risiken und Unvorhergesehenes aufgrund des geringen Detaillierungsgrads sowie zahlreicher unbekannter Faktoren

ausreichend hoch angesetzt und mit fortschreitender Projektentwicklung reduziert werden²⁶. Bei großen Bauvorhaben entspräche ein Anteil für Reserven, Risiken und Unvorhergesehenes von 15 % bis 20 % dem Stand der Technik.

Weiters wies der RH darauf hin, dass in der Kostenschätzung Reserven auf Basis der Valorisierungsberechnung der Parlamentsdirektion in Höhe von 13,06 Mio. EUR enthalten waren.

(4) Nach Ansicht des RH können Budgetgrenzen für Projekte so festgesetzt werden, dass sie – mit angemessenen, sparsamen Reserven versehen – den Projektbeteiligten wirksame Steuerungsgrößen bieten. Die Budgets (Budgetgrenzen) müssen aber nicht zwangsläufig ausgenützt, die Reserven nicht zwangsläufig in Anspruch genommen werden. In frühen Projektstadien sollte der Anteil für Reserven aufgrund des geringeren Detaillierungsgrads sowie zahlreicher unbekannter Faktoren ausreichend hoch angesetzt und mit fortschreitender Projektentwicklung reduziert werden. Durch Umstellung auf Kostenprognosen mit Soll–Ist–Wird–Vergleichen können nicht eingetretene, aber bewertete Risiken aufgelöst und der nunmehr entstandene Differenzbetrag zur Budgetobergrenze als „Bauherrenreserve“ ausgewiesen werden.

Der RH empfahl der Parlamentsdirektion:

- die Kostenprognose unabhängig von der gesetzlich festgelegten Budgetobergrenze darzustellen,
- Reserven nur heranzuziehen, wenn diese thematisch für den Anwendungsfall gebildet wurden,
- andernfalls wären neue Reserven zu bilden sowie die Prognosekosten anzupassen,
- Reserven dem Projektstand entsprechend zu reduzieren und
- die Bewertung von Risiken und Reserven zeitnah und transparent auszuweisen und ein entsprechendes Berichts- und Genehmigungsprozedere festzulegen.²⁷

13.3

Laut Stellungnahme der Parlamentsdirektion sei der mit dem Parlamentsgebäude-sanierungsgesetz beschlossene Kostenrahmen von 352,20 Mio. EUR inkl. USt für die Sanierung des Parlamentsgebäudes bzw. 51,40 Mio. EUR inkl. USt für die Inte-

²⁶ Kostentrichter

²⁷ Bericht des RH „Flughafen Wien AG Projekt Skylink“ (Reihe Wien 2011/1), TZ 36

rimslokation und Übersiedelung auf der Basis der ÖNORM B 1801–1 festgelegt worden. Die Eigen– und Gesellschaftskosten seien darin explizit nicht enthalten gewesen. Diese Eigen– und Gesellschaftskosten in der Höhe von rd. 25,67 Mio. EUR (30,80 Mio. EUR inkl. USt) bestünden vor allem aus eigenen Personal– und Sachkosten der Parlamentsdirektion, die nach der Kosten– und Leistungsrechnung dem Projekt zugeordnet würden, sowie aus den Personal– und Sachkosten der Parlamentsgebäudesanierungsgesellschaft m.b.H. und der Zahlungen an die BIG für ihre Tätigkeit im Rahmen der Parlamentsgebäudesanierungsgesellschaft m.b.H. Die vom RH ausgewiesene Gesamtsumme in der Höhe von 437,49 Mio. EUR inkl. USt beinhalte auch die vor dem Beschluss des Parlamentsgebäudesanierungsgesetzes bzw. vor Projektbeginn angefallenen Vorlaufkosten in der Höhe von 3,09 Mio. EUR (inkl. USt). Zur transparenten Nachvollziehbarkeit und klaren Abgrenzung gebe es seit Jänner 2016 in der Untergliederung 02 des Bundesvoranschlags „Bundesgesetzgebung“ ein eigenes Detailbudget 02.01.06 „Parlamentssanierung und Interimslokation“, in dem der mit dem Parlamentsgebäudesanierungsgesetz beschlossene Finanzrahmen von 403,60 Mio. EUR inkl. USt (Sanierung des Parlamentsgebäudes sowie Interimslokation und Übersiedelung) und die Eigen– und Gesellschaftskosten in der Höhe von 30,80 Mio. EUR inkl. USt dargestellt worden seien.

- 13.4** Der RH wies nochmals auf die große Bedeutung einer transparenten und sämtliche Kostenelemente umfassenden Gesamtkostendarstellung bei Großbauvorhaben hin und begrüßte alle Maßnahmen, die eine transparente Kostendarstellung und –verfolgung gewährleisten.

Angefallene Kosten

- 14.1** Das Budget für die Projektphase des Vertieften Vorentwurfs – inkl. Sanierung, Interimslokation und Übersiedelung und Eigen– und Gesellschaftskosten – legte die Parlamentsdirektion im Mai 2012 über Rücklagen mit 13,33 Mio. EUR (entspricht 16,00 Mio. EUR inkl. USt) fest. Für nicht erfassbare Kosten waren davon insgesamt rd. 2,06 Mio. EUR vorgesehen. Ende des Jahres 2015 betrug der Zahlungsstand – exkl. Leistungsabgrenzung²⁸ – rd. 10,95 Mio. EUR.²⁹ Eine endgültige Summe ermittelte die Parlamentsdirektion bis zur Zeit der Gebarungsüberprüfung des RH nicht. Die Parlamentsdirektion teilte dem RH mit, dass es für sie ausreichend war, dass mit dem Abschluss des Vertieften Vorentwurfs der Zahlungsstand unter der budgetierten Summe lag.

²⁸ zeitliche Zuordnung der Aufwendungen für den Zeitraum des Vertieften Vorentwurfs

²⁹ Im Oktober 2015 ermittelte die Parlamentsdirektion Leistungsabgrenzungen von rd. 1,61 Mio. EUR, u.a. für Kosten der Gesellschaft, Generalplaner, Begleitende Kontrolle, Projektsteuerung, Gutachter und Sonderkonsulenten.

14.2 Der RH wies darauf hin, dass die Parlamentsdirektion das Budget für den Vertieften Vorentwurf nicht zur Gänze verbrauchte. Er kritisierte, dass die Parlamentsdirektion jedoch eine genaue Ermittlung der angefallenen Kosten nicht durchführte und daher kein Vergleich zur budgetierten Summe vorlag.

Der RH empfahl der Parlamentsdirektion, festgelegte Budgets für Leistungsbereiche bzw. Projektphasen laufend und vor allem nach Abschluss der Projektphase mit den Ist-Kosten zu vergleichen.

14.3 Laut Stellungnahme der Parlamentsdirektion erfolge die Erstellung eines Soll-Ist-Vergleichs laufend; eine (unterjährige) Abgrenzung von Teilleistungen (z.B. Personalkosten) sei zur Zeit der Gebarungsüberprüfung des RH für den Vertieften Vorentwurf nicht vorgenommen worden.

Die neue Struktur der Kostenverfolgung der Projektsteuerung ermögliche nunmehr, die Kosten der einzelnen Phasen jederzeit ohne großen Verwaltungsaufwand zu erheben.

14.4 Der RH unterstrich die Bedeutung von Soll-Ist-Vergleichen sowohl zur Steuerung von Projekten als auch für das Budgetmonitoring und begrüßte die von der Parlamentsdirektion bekundete Verbesserung in der Kostenverfolgung.

Terminplanung

15.1 (1) Folgende Terminpläne hatten aufgrund eines Projektänderungsantrags bzw. einer Freigabe durch die Präsidialkonferenz Gültigkeit:

Tabelle 11: Terminpläne

Terminplan	Baubeginn	Bauende
24. Jänner 2012 ¹	Dezember 2015	Juli 2018
19. Dezember 2012 ²	Jänner 2017	— ⁵
25. Februar 2013 ²	Oktober 2017	— ⁵
3. Oktober 2013 ²	Juli 2017	Juli 2020
26. Jänner 2015 ³	August 2017	Juli 2020
9. November 2015 ⁴	August 2017	Juli 2020

¹ Bericht des RH „Sanierung des Parlamentsgebäudes — Planungsprojekt“ (Reihe Bund 2012/11), TZ 21

² Freigabe durch Projektänderungsanträge

³ Entscheidungsgrundlage November 2013 und Beschluss der Präsidialkonferenz des Nationalrats 15. Jänner 2014

⁴ Freigabe Vertiefter Vorentwurf durch Projektleitung und Präsidentin des Nationalrats 9. November 2015

⁵ kein Bauende ausgewiesen

Quellen: Parlamentsdirektion; RH

(2) Der Rahmenterminplan vom 19. Dezember 2012 (Baubeginn Jänner 2017) wies gegenüber dem Terminplan vom 24. Jänner 2012³⁰ (Baubeginn 1. Dezember 2015) eine Verzögerung des Baubeginns von rund einem Jahr aus. Grund dafür war ein Nachprüfungsverfahren beim ehemaligen Bundesvergabeamt³¹ betreffend den Widerruf im Anschluss an den Realisierungswettbewerb des Jahres 2008 der Neugestaltung des Nationalratssitzungssaals. Zudem verzögerte sich die Beauftragung der Begleitenden Kontrolle aufgrund eines weiteren Nachprüfungsverfahrens beim Bundesvergabeamt (Ausscheiden eines Bieters). Die weiteren Verzögerungen zum Terminplan vom 3. Oktober 2013 ergaben sich durch die längere Dauer des Vergabeverfahrens für die Generalplanerleistungen durch die Vergrößerung der Bewertungskommission. Das Vergabeverfahren dauerte vom 29. Jänner 2013 bis 29. August 2014 und somit mehr als 1,5 Jahre.

(3) In der Darstellung eines Vergleichs der Projektmeilensteine vom Jänner 2014 (Präsidialkonferenz) mit jenen vom Jänner 2015 stellte die Parlamentsdirektion dar, dass sich die Freigabe des Vorentwurfs um drei Monate und die Freigabe des Entwurfs und der Baubeginn um jeweils einen Monat verschoben hatten. Die Fertigstellung war in beiden Terminübersichten unverändert mit Juli 2020 vorgesehen. Die tatsächliche Freigabe des Vertieften Vorentwurfs verschob sich um rund einen Monat (vom 30. September 2015 auf 9. November 2015). Gegenüber den Projektmeilensteinen vom Jänner 2015 blieben die zukünftigen Termine unverändert und wiesen somit gegenüber den Terminplänen des Jahres 2013 keine Änderungen bezüglich der Baufertigstellung auf.

³⁰ Bericht des RH „Sanierung des Parlamentsgebäudes – Planungsprojekt“ (Reihe Bund 2012/11), TZ 21

³¹ nunmehr Bundesverwaltungsgericht

(4) Der Generalplaner hatte gemäß Vertrag³² in allen Phasen³³ eine Terminplanung durchzuführen, wobei die Terminpläne die Planungsphasen, die Behördentermine und als Grobkonzept die Ausführungsphase zu beinhalten hatten.

(5) Die Projektsteuerung ermittelte gemäß Leistungsbild, nachdem sie in allen Projektphasen eine Terminplanung durchgängig und kontinuierlich durchzuführen hatte, im November 2015 (Freigabe Vertiefter Vorentwurf) folgende Termine:

Tabelle 12: Termine Sanierung des Parlamentsgebäudes, Projektsteuerung (Stand November 2015)

von	bis	Vorgang
1. Oktober 2015	31. Mai 2016	Entwurf (Freigabe: 31. Mai 2016)
1. Juni 2016	31. Oktober 2016	Einreichung (Freigabe: 31. Oktober 2016)
2. November 2016	24. Februar 2017	Bewilligungsverfahren (Baugenehmigung: 24. Februar 2017)
31. Mai 2016	6. Jänner 2020	Ausführungsplanung
1. Juni 2016	20. Jänner 2017	<i>davon Gewerkepaket 1 (Bauvorbereitungsmaßnahmen)</i>
31. Mai 2016	21. Februar 2017	<i>davon Gewerkepaket 2¹ (Baumeister, HKLS², Elektro)</i>
20. Jänner 2017	5. April 2020	Vergabe Ausführende
20. Jänner 2017	26. Juli 2017	<i>davon Vergabepaket 1 (Bauvorbereitungsmaßnahmen)</i>
21. Februar 2017	18. Oktober 2017	<i>davon Vergabepaket 2¹ (Baumeister, HKLS, Elektro)</i>
23. Juni 2017	25. August 2017	Absiedelung
29. August 2017	29. Juli 2020	Bauausführung

¹ 70 % der Baukosten

² Heizung, Klima, Lüftung, Sanitär

Quelle: Parlamentsdirektion

Der Terminplan terminisierte auch die Absiedelung des Parlamentsbetriebs in die Wiener Hofburg bzw. die zu erstellenden Pavillons mit Juni bis August 2017 (Projekt „Interimslokation und Übersiedlung“).

Laut Terminplan vom November 2015 war das Bewilligungsverfahren für die Parlamentssanierung innerhalb von rund vier Monaten abzuschließen, wobei die Ausführungsphase bereits sechs Monate danach beginnen sollte. Die Ausführungsplanung sollte bis Februar 2017 so weit fortgeschritten sein, dass 70 % der Baukosten von der Planung umfasst sind. Bis Oktober 2017 waren die Vergaben von Leistungen in Höhe von 70 % der Baukosten vorgesehen. Die Baufertigstellung war nach rund drei Jahren im Juli 2020 festgesetzt. Mögliche Risiken, z.B. bei der Abwicklung der Vergabeverfahren (z.B. Einsprüche), bei der Abstimmung mit Behörden oder der Ausschreibungen für verschiedene Auftragnehmer, waren mit dem Terminplan gemäß Generalplanervertrag abzudecken.

³² Teil B der Leistungsbeschreibung

³³ Vertiefter Vorentwurf, Entwurf, Einreichplanung, Ausführungsplanung, Ausführungsvorbereitung

15.2

Der RH beurteilte positiv, dass die Termine des Generalablaufplans für die Bauausführung seit dem Jahr 2013 eingehalten wurden. Der RH stellte jedoch kritisch fest, dass zwischen den Terminplänen vom Jänner 2012 und Oktober 2013 eine Verzögerung von über 1,5 Jahren – bezogen auf das Bauende – ausgewiesen wurde, die vor allem durch die Vergaben der Generalplanerleistung und der Begleitenden Kontrolle verursacht wurden.

Der RH wies darauf hin, dass u.a. zahlreiche Vergaben für die Bauausführung bevorstehen und die Bekämpfung von Vergabeentscheidungen zu Verzögerungen des Projektablaufs führen können. Daher beurteilte der RH den nunmehr vorliegenden Terminplan als ambitioniert.

Er empfahl der Parlamentsdirektion, Szenarien auszuarbeiten, um auf etwaige Terminverzögerungen flexibel reagieren zu können. Damit sollte verhindert werden, dass Terminverzögerungen automatisch große Kostenauswirkungen verursachen.

Weiters hob der RH die enge Abhängigkeit der beiden Projekte – Sanierung des Parlamentsgebäudes sowie Interimslokation und Übersiedlung – hervor und empfahl der Parlamentsdirektion, die Termineinhaltung einzufordern, um die Übersiedlung in die Interimslokation nicht zu verzögern und deren Inanspruchnahme nicht zu verlängern und damit Mehrkosten zu unterbinden.

15.3

Die Parlamentsdirektion sagte in ihrer Stellungnahme zu, den Empfehlungen des RH zu entsprechen; insbesondere werde die Parlamentsdirektion Szenarien ausarbeiten, wie gegebenenfalls auf Terminverzögerungen reagiert werde, um Mehrkosten zu vermeiden.

Termin- und Kostenverfolgung

Kostenverfolgung

16.1

(1) Die Projektsteuerung hatte gemäß Vertrag die Leistungen der Kostenplanung mit Kostenverfolgung, –kontrolle, –steuerung und –prognose zu erbringen.³⁴ Die Kostenverfolgung umfasste bis zum Juli 2015³⁵ folgende Inhalte:

- Kostengruppierung laut ÖNORM B 1801–1 und Aufteilung der einzelnen Kosten innerhalb der Kostengruppierungen mit einer Codierung,

³⁴ laut Pkt. 2.3.20 Teil B Leistungsbeschreibung

³⁵ ab August 2015 stellte die Projektsteuerung die Kostenverfolgung neu dar

- Valorisierung und Vorausvalorisierung als Gesamtsumme,
- Auftragsliste³⁶ und
- Rechnungsliste.

Ab August 2015 umfasste die Kostenverfolgung zusätzlich:

- Vergaben bzw. Beauftragungen: Kostenansatz, Auftragnehmer, Haupt- und Zusatzauftrag,
- Summe Leistungsabweichungen,
- Vorausvalorisierung – bezogen auf die einzelnen Kostengruppierungen und Einzelsummen,
- Zahlungsstand und
- Risikozuteilung – bezogen auf die einzelnen Kostengruppierungen und Einzelsummen – inkl. Vorausvalorisierung.

(2) Die Begleitende Kontrolle stellte mehrmals Fehler bei der parallel neu erstellten Kostenverfolgung ab August 2015 fest³⁷. Der Parlamentsdirektion lag mit Ende September 2015 keine korrekte Kostenverfolgung vor.³⁸ Die Parlamentsdirektion musste daher den Gremien (Lenkungsausschuss, Bauherrenausschuss) die parallel geführte bisher erstellte Kostenverfolgung vorlegen. Die endgültige Abstimmung der Kostenverfolgung für das Jahr 2015 zwischen der Projektsteuerung und der Parlamentsdirektion erfolgte erst Anfang April 2016.

(3) Der Großteil der Summe des Valorisierungsüberschusses von insgesamt 13,06 Mio. EUR (siehe **TZ 13**), den sich die Parlamentsdirektion durch eine geänderte Preisbasis für den Generalplaner als Reserve schaffte, diente der Erhöhung eines Risikozuschlags auf die einzelnen Kostengruppen bzw. Gewerke von insgesamt rd. 9,78 Mio. EUR und der höheren Dotierung der Honorare von insgesamt rd. 3,11 Mio. EUR. Die Darstellung in der Kostenverfolgung war eindeutig und nach-

³⁶ mit Bewertungen in „erwartet“, „angemeldet“, „Prüfung–Prognose“, „beauftragt der Höhe nach“ und „Auftrag schlussgerechnet“

³⁷ Es lagen Mängel bezüglich der Vollständigkeit (Rechnungsliste), Richtigkeit (z.B. Fehler in den Rechnungs- und Auftragslisten), Nachvollziehbarkeit (z.B. Umgang mit Zusatzaufträgen) und des Übergangs von den Kostenverfolgungen alt auf neu (Umbuchungen waren nicht nachvollziehbar) vor.

³⁸ Für die Begleitende Kontrolle lag mit Ende September 2015 keine einvernehmlich anerkannte neu erstellte Kostenplanung und Kostenverfolgung vor und sie sah darin eines der wesentlichen Probleme des Projekts.

vollziehbar, eine schriftliche Freigabe durch die Parlamentsdirektion zum Rückgriff auf die Reserve lag jedoch nicht vor.³⁹

16.2

Der RH kritisierte – unter Hinweis auf Anmerkungen der Begleitenden Kontrolle – die fehlerhafte Kostenverfolgung und die lang andauernden Abstimmungsvorgänge für die Kostenverfolgung. Er wies die Parlamentsdirektion nachdrücklich auf die Bedeutung einer zeitnah erstellten, durchgängigen und übersichtlichen Kostenverfolgung für ein erfolgreiches Projektmanagement hin.

Er empfahl deshalb der Parlamentsdirektion, eine zeitnah erstellte, durchgängige und übersichtliche Kostenverfolgung von der Projektsteuerung einzufordern und diese einer Kontrolle – seitens der Parlamentsdirektion – zu unterziehen sowie besonderes Augenmerk auf eine laufende Kostenverfolgung zu legen.

Der RH stellte kritisch fest, dass eine Reserve aus einer Valorisierungsberechnung für die Erhöhung eines Risikozuschlags und für die höhere Dotierung der Honorare diene, obwohl eine schriftliche Freigabe der Parlamentsdirektion fehlte.

Er empfahl der Parlamentsdirektion, für künftige Umschichtungen und vor allem Umschichtungen aus Reserven ausnahmslos Beschlüsse durch die Geschäftsführung bzw. durch den Aufsichtsrat der Projektgesellschaft einzuholen.

16.3

Laut Stellungnahme der Parlamentsdirektion liege mittlerweile eine zwischen sämtlichen Projektbeteiligten vollständig abgestimmte Kostenverfolgung vor. Es werde seitens der Parlamentsdirektion weiterhin eine gesonderte Kostenverfolgung für das Detailbudget 06 und 04 (seit dem Jahr 2016 nur noch eingeschränkt erforderlich) erstellt und in monatlichen Abstimmungen sichergestellt, dass alle projektbezogenen Zahlungen in die Gesamtkostenverfolgung der Projektsteuerung einfließen. Die interne Kostenverfolgung der Parlamentsdirektion beinhalte auch die Geldbeträge, die an die Parlamentsgebäudesanierungsgesellschaft m.b.H. in Form von Transferzahlungen bzw. Zahlungsanforderungen überwiesen worden seien. Dadurch solle sichergestellt werden, dass die Budgets nicht überschritten würden. Insbesondere überprüfe die Parlamentsdirektion monatlich vor Überweisung einer Geldanforderung an die Parlamentsgebäudesanierungsgesellschaft m.b.H. deren Gebarung mittels vorzulegender Kontoauszüge. Die Parlamentsdirektion sei sich der Bedeutung einer exakten und zeitnahen Kostenverfolgung bewusst und habe mittlerweile die in der Übergangsphase vorhandenen temporären Abstimmungsprobleme (Verwendung unterschiedlicher Systeme) zwischen Bund, BIG und Parlamentsgebäudesanierungsgesellschaft m.b.H. behoben.

³⁹ Laut Notariatsakt zu der im November 2015 gegründeten Parlamentsgebäudesanierungsgesellschaft m.b.H. war eine qualifizierte Beschlussmehrheit für das Verwenden von Reserven gemäß Kostenbereich 09 ÖNORM B 1801–1 ab einem Betrag von 2,00 Mio. EUR erforderlich.

Die Umschichtung einer Valorisierungsreserve zur Risikoreserve sei in der Übergangsphase von der Projektstruktur der Parlamentsdirektion zur Parlamentsgebäudesanierungsgesellschaft m.b.H. erfolgt; mittlerweile seien sämtliche Budget- und Kostenstrukturen durch die zuständigen Organe der Parlamentsgebäudesanierungsgesellschaft m.b.H. (Geschäftsführung, Aufsichtsrat, Gesellschafterversammlung) genehmigt worden. Sämtliche Empfehlungen des RH zur Kosten- und Terminverfolgung seien umgesetzt worden.

16.4 Der RH begrüßte die Vorgehensweise der Kostenverfolgung und die Genehmigung sämtlicher Budget- und Kostenstrukturen durch die zuständigen Organe der Parlamentsgebäudesanierungsgesellschaft m.b.H. und bekräftigte die Bedeutung der Kostenverfolgung.

Terminverfolgung

17.1 (1) Die Projektsteuerung hatte gemäß Vertrag auch die Leistungen der Terminverfolgung bzw. die Kontrolle der Terminpläne zu erbringen.⁴⁰ Gemäß Vertrag zwischen der Parlamentsdirektion und der Projektsteuerung waren Überschreitungen von der Projektsteuerung unverzüglich aufzuzeigen und entsprechend Steuerungsmaßnahmen zur Entscheidung der Projektleitung vorzuschlagen.⁴¹ Die Projektsteuerung erstellte hiezu monatliche Kurzberichte und Quartalsberichte, die die Terminverfolgung sowie Stellungnahmen zu Terminabweichungen zum Inhalt hatten.

(2) Eine Übersichtsliste der freigegebenen Terminpläne lag lediglich für die Generalablaufpläne zur Information des Lenkungsausschusses vor. Eine Übersichtsliste über die freigegebenen Detailterminpläne – welche ein wesentliches Steuerungsinstrument darstellen – fehlte, sodass nicht klar nachvollziehbar war, welche Detailterminpläne gültig sind und welcher Detailterminplan die Grundlage für die Bewertung von Verzögerungen im Projektablauf darstellte.

(3) Die Begleitende Kontrolle sprach sich in einem Bericht an die Projektleitung für eine kohärente Terminplanung und konsequente Terminverfolgung in allen vorliegenden Ebenen (Gesamtablauf, Planung, Vergaben) aus.

17.2 Der RH begrüßte grundsätzlich die Terminverfolgung mit deren Darstellung in Berichten und Terminplänen. Er kritisierte jedoch, dass eine Übersicht der freigegebenen Terminpläne – auch von Detailterminplänen – der Projektleitung nicht vorlag und Terminabweichungen und Risikopotenziale mit Erläuterungen der Gründe,

⁴⁰ Berichtswesen lt. Pkt. 2.3.7 und Terminplanung lt. Pkt. 2.3.22 Teil B Leistungsbeschreibung

⁴¹ Nach der Prüfung des Terminrahmens des Gesamtkonzepts waren die Entscheidungsgrundlage vom November 2013 und der Terminplan des Generalplaners vom September 2014 die Grundlage der Terminverfolgung der Projektsteuerung.

Verweise auf den aktuell freigegebenen Terminplan sowie mögliche Auswirkungen – mit besonderem Augenmerk auf den kritischen Weg⁴² – nicht dargestellt waren. Dadurch war das Potenzial für das Erkennen von Terminverzögerungen für die Projektleitung nicht zur Gänze ausgeschöpft.

Er empfahl daher der Parlamentsdirektion, über freigegebene Terminpläne – auch Detailterminpläne – eine Übersichtsliste zu führen und Darstellungen zu wählen, in denen Verzögerungen und Risikopotenziale eindeutig und zu Terminplänen zuordenbar dargestellt sind. Dabei wären die Gründe, mögliche Auswirkungen und Maßnahmen zur Gegensteuerung – besonders bei Verzögerungen am kritischen Weg – anzuführen.

Weiters empfahl der RH der Parlamentsdirektion, künftig besonderes Augenmerk auf die Erbringung der vertraglich vereinbarten Leistungen des Generalplaners und der Projektsteuerung zu legen, insbesondere:

- eine Überschreitung der vereinbarten Leistungsfristen wenn möglich abzuwenden bzw. einzudämmen,
- gegebenenfalls Maßnahmen für das Aufholen etwaiger Verzögerungen auszuarbeiten,
- die Terminpläne auf mögliche Verkürzungen zu prüfen und
- bei Vorschlägen zum Aufholen von Verzögerungen stets die monetären Auswirkungen (Mehr-/Minderkosten) mitzubersichtigen.

17.3 Laut Stellungnahme der Parlamentsdirektion werde hinsichtlich klarer Erkennbarkeit der letztgültigen Detailterminpläne die Projektsteuerung angewiesen, die Gültigkeit präzise auszuweisen.

17.4 Der RH begrüßte die Bemühungen der Parlamentsdirektion, von der Projektsteuerung eine klare Darstellung der letztgültigen Detailterminpläne einzufordern und bekräftigte seine Empfehlung, die Verzögerungen und Risikopotenziale eindeutig und zu Terminplänen zuordenbar darzustellen.

⁴² Weg in einem Netzplan, der für die Gesamtdauer des Projekts maßgebend ist. Verschiebt oder verlängert sich ein Vorgang am kritischen Weg, verzögert sich die Fertigstellung des Bauvorhabens um jene Verschiebung.

Vertiefter Vorentwurf

Chronologie der Planungsleistungen und der Entscheidungsfindung

18.1 (1) Die nachfolgende Tabelle zeigt die wesentlichen Termine der Planungsphase bis zur geplanten Freigabe des Entwurfs:

Tabelle 13: Chronologie Planungsleistungen

Bezeichnung	Datum	Anmerkung
Entscheidung zur Nachhaltigen Sanierung	15. Jänner 2014	Präsidialkonferenz des Nationalrats
Beauftragung Generalplaner	29. August 2014	Schlussbrief und Gegenschlussbrief
Vorlage Vertiefter Vorentwurf — Abstimmungsversion 1	22. Mai 2015	lt. Generalablaufplan 9/2014
Vorlage Vertiefter Vorentwurf	31. August 2015	pönlisierter Termin lt. Vertrag bzw. Generalablaufplan 9/2014
geplante Freigabe Vertiefter Vorentwurf	30. September 2015	lt. Vertrag bzw. Generalablaufplan 9/2014
Überarbeitung Vertiefter Vorentwurf	12. Oktober 2015	Frist aufgrund des nicht ausreichenden bzw. nicht vollständigen Vorentwurfs (TZ 19)
Freigabe Vertiefter Vorentwurf	9. November 2015	mit Auflagen lt. Freigabebericht Pkt. 6 (TZ 19)
<i>geplante Vorlage Entwurf</i>	<i>27. April 2016</i>	<i>pönlisierter Termin lt. Vertrag bzw. Generalablaufplan 9/2014</i>
<i>geplante Freigabe Entwurf</i>	<i>31. Mai 2016</i>	<i>lt. Vertrag bzw. Generalablaufplan 9/2014</i>

Quelle: Parlamentsdirektion

(2) Im Organisations- und Projekthandbuch war der Prozess der Freigabe des Vertieften Vorentwurfs vorgegeben. Dieser sah laufende Abstimmungen (von Nutzern, Auftraggeberin, Begleitender Kontrolle, Projektsteuerung und Generalplanung), zunächst bis zur Abstimmungsversion 1 bzw. bis zur endgültigen Vorlage des Vertieften Vorentwurfs, vor.

Darüber hinaus setzte die Bauherrin von 24. April 2012 bis 12. November 2015 einen Lenkungsausschuss ein. Dieser hatte im Wesentlichen die Bauherrin und die Projektleitung zu unterstützen und Empfehlungen auszusprechen.⁴³

(3) Das Parlamentsgebäudesanierungsgesetz sah neben der Einbindung der Nutzer (Nutzerbeirat) auch die Einbindung eines projektbegleitenden Kontrollgremiums (Bauherrenausschuss mit der Präsidentin des Nationalrats) vor. Dieses soll nicht nur

⁴³ ebenda S. 24 f.: Der Lenkungsausschuss wahrt die Interessen der Bauherrin, spricht Empfehlungen aus und unterstützt die Erreichung der Projektziele im Sinne von Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit. Der Lenkungsausschuss nimmt die konstruktive strategische Begleitung des Projekts, der Bauherrin und der Projektleitung wahr. Er unterstützt die Bauherrin und Projektleitung bei wesentlichen Entscheidungen, wie z.B. durch die Plausibilitätsprüfung der Entscheidungsgrundlagen. Der Lenkungsausschuss genehmigte in dieser Zeit 21 Projektänderungsanträge und gab 28 Empfehlungen an die Projektleitung ab.

die Kontrolle der Einhaltung der Projekthinhalte (im Hinblick auf Kosten, Termine und Qualitäten) sicherstellen, sondern gegebenenfalls auch projektrelevante Themen diskutieren, bewerten und entsprechende Empfehlungen an die Bauherrin abgeben (im Fall, dass kein Einvernehmen im Nutzerbeirat bzw. zwischen Nutzerbeirat und Projektleitung/Geschäftsführung/Aufsichtsrat der Parlamentsgebäude-sanierungsgesellschaft m.b.H. hergestellt werden kann).

Die Parlamentsdirektion hielt fest, dass sowohl die Abstimmungsversion 1 als auch der Vertiefte Vorentwurf zunächst mit dem Direktorium und den Dienstleitern der Parlamentsdirektion diskutiert, anschließend im Nutzerbeirat, in der Folge im Lenkungsausschuss und zuletzt im Bauherrenausschuss präsentiert und erörtert wurde. Die Entscheidungsfindung erfolgte in den genannten Gremien nach einem „Kaskadenprinzip“. Das hieß, dass lediglich Entscheidungen, die von einem Gremium nicht getroffen wurden oder für die es keine einstimmige Entscheidung gab, in das nachfolgende Gremium getragen wurden.⁴⁴

Die Freigabe des Vertieften Vorentwurfs erfolgte – aufgrund von Mängeln (vor allem betreffend die Qualität der Kostenermittlung) in der Vertieften Vorentwurfsplanung – zwar 40 Tage später als ursprünglich vorgesehen; dies führte jedoch zu keiner Verzögerung im weiteren Projektverlauf. Darüber hinaus sicherte sich die Bauherrin insofern ab, als sie den Vertieften Vorentwurf nur unter Auflagen freigab, die im Zuge der weiteren Planung ab- bzw. einzuarbeiten waren (siehe auch **TZ 19**).

Da es keine Einwände seitens Nutzerbeirat und Bauherrenausschuss gab, empfahlen die beteiligten Projektorgane schließlich der Bauherrin die Freigabe des Vertieften Vorentwurfs (im Sinne der Geschäftsordnung⁴⁵ und des Organisations- und Projekthandbuchs):

Tabelle 14: Freigabeprozess des Vertieften Vorentwurfs

Projektorgan	Empfehlung zur Freigabe am	Freigabe am
Projektsteuerung	27. Oktober 2015	
Projektleitung	28. Oktober 2015	9. November 2015
Lenkungsausschuss	29. Oktober 2015	
Bauherrin	—	9. November 2015

Quelle: Parlamentsdirektion

18.2

Der RH beurteilte sowohl den Prozess als auch letztendlich die Freigabe des Vertieften Vorentwurfs als zweckmäßig und nachvollziehbar; vor allem erachtete es der RH für zweckmäßig, den Vertieften Vorentwurf nur unter Auflagen freizugeben. Der

⁴⁴ laut Parlamentsdirektion vom 14. Jänner 2016

⁴⁵ Pkt. 2.1 und 3.1

RH stellte jedoch fest, dass die Freigabe des Vertieften Vorentwurfs aufgrund von Qualitätsmängeln 40 Tage später als geplant erfolgte.

Er empfahl der Parlamentsdirektion,

- dafür zu sorgen, dass auch künftig Entscheidungen rechtzeitig und nachvollziehbar getroffen werden und
- die Planungssicherheit im weiteren Projektablauf zu gewährleisten (rechtzeitige Bekanntgabe von erforderlichen Vorgaben, keine Projektänderungen). Der RH verwies diesbezüglich auf seine Empfehlungen in **TZ 25**.

Qualität der Vertieften Vorentwurfsplanung

19.1

(1) Der Generalplaner legte zunächst am 22. Mai 2015⁴⁶ (siehe **TZ 18**, Tabelle 13) einen Zwischenstand der Vertieften Vorentwurfsplanung (Abstimmungsversion 1) vor. Nach Prüfung durch die Projektsteuerung⁴⁷ diente das Ergebnisdokument⁴⁸ vom 21. Juli 2015 vor allem dazu, Mängel bis zur Vorlage des Vertieften Vorentwurfs zu beheben bzw. Entscheidungsgrundlagen vorzubereiten.

(2) Nach termingerechter Vorlage⁴⁹ des Vertieften Vorentwurfs am 31. August 2015 (siehe **TZ 18**, Tabelle 13) begann die Frist zur Prüfung desselben durch die Projektsteuerung (gemäß Vertrag Teil B, Leistungsbeschreibung). Diese teilte dem Generalplaner bereits am 4. September 2015 mit, dass die übermittelten Unterlagen nicht ausreichend bzw. nicht vollständig waren und bemängelte insbesondere die Qualität der Kostenschätzung. Dies führte zu einem Aussetzen der Prüffrist und zu einer Nachfrist für den Generalplaner mit der Auflage, die fehlenden Unterlagen zur Kostenschätzung bis 30. September 2015 (ursprünglich geplanter Termin für die Freigabe des Vertieften Vorentwurfs) zu übermitteln bzw. alle erforderlichen Unterlagen als Gesamtkonvolut bis 12. Oktober 2015 vorzulegen.

(3) Nach Abarbeitung der Auflagen und neuerlicher Übermittlung der gesamten Unterlagen durch den Generalplaner (bis 12. Oktober) erstellte die Projektsteuerung zwei Prüfberichte (zur Kostenschätzung bzw. zum Vertieften Vorentwurf), die sie am 14. Oktober 2015 bzw. am 23. Oktober 2015 vorlegte. Die Projektsteuerung

⁴⁶ laut Generalablaufplan vom September 2014 bzw. im Sinne des Prozesses lt. Organisations- und Projekt-handbuch

⁴⁷ mit der Begleitenden Kontrolle und der Projektleitung akkordiert

⁴⁸ Das Dokument umfasste auf 76 Seiten v.a. die Prüfung auf Vertragskonformität, die Entscheidungsvorlagen (Variantenuntersuchungen) des Generalplaners und die weitere Vorgehensweise.

⁴⁹ laut Generalablaufplan vom September 2014 bzw. im Sinne des Prozesses lt. Organisations- und Projekt-handbuch

empfahl schließlich in ihrem Freigabebericht vom 27. Oktober 2015 der Bauherrin eine Freigabe des Vertieften Vorentwurfs – unter Berücksichtigung der zwei Prüfberichte – nur unter Auflagen. Diese betrafen⁵⁰

- notwendige Korrekturen im Vorentwurf und eine Vielzahl von Auflagen für die nächste Planungsphase (Entwurf) und⁵¹
- nachzureichende Unterlagen, noch zu behebbende Mängel (z.B. bei der Kostenermittlung) und notwendige vertieftere Bearbeitungen (z.B. hinsichtlich Bau- und Ausstattungsbeschreibung, Brandschutzplanung, Terminplanung).⁵²

(4) Die Projektleitung empfahl schließlich am 28. Oktober 2015 der Bauherrin, auf Basis der vorliegenden Grundlagen, Empfehlungen und Auflagen der zwei Berichte der Projektsteuerung sowie der Begleitenden Kontrolle (nachdem diese keinen Einwand gegen die Freigabe des Vertieften Vorentwurfs hatte) den Vertieften Vorentwurf freizugeben.

(5) Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung stellte der RH in einigen Bereichen mangelhafte bzw. nicht erbrachte Leistungen fest, u.a. aufgrund der Verschiebung von Planungsleistungen in eine spätere Planungsphase (keine bzw. nur teilweise Berücksichtigung der Lebenszykluskosten und der Nebengebäude im Vertieften Vorentwurf) und bezüglich optionaler Reduktionen einzelner Entscheidungsvorlagen sowie weiterer Planungsleistungen (siehe auch [TZ 22](#) bis [TZ 28](#)).

(6) Der Generalplaner hielt in einem Schreiben im November 2015 fest, dass er alle für die Erstellung des Vertieften Vorentwurfs erforderlichen Leistungen erbracht habe bzw. einige Punkte (z.B. Kontrollmessungen, Belegungs- und Besiedelungsplanung Nebengebäude) sinnvollerweise erst in einer späteren Phase, wo sie organisatorisch und inhaltlich machbar sind, durchgeführt werden.

(7) Im Vertrag des Generalplaners waren wesentliche Termine für die Generalplanerleistungen pönalisiert, darunter auch der Abgabetermin des Vertieften Vorentwurfs (31. August 2015). Die pönalisierten Termine galten dann als eingehalten, wenn „die Unterlagen der Auftraggeberin fristgerecht und in freigabefähiger Form

⁵⁰ gemäß Pkt. 7 des Freigabeberichts

⁵¹ Laut Prüfbericht zur Kostenschätzung; die Projektsteuerung hielt dabei fest, dass die Kostenschätzung zwar eine Gesamtsumme von rd. 167,36 Mio. EUR auswies (und somit über der vertraglich vorgegebenen Baukostenobergrenze von 160,1 Mio. EUR), sie sah jedoch die Kostenschätzung als plausibel an, die Genauigkeit entsprach aus ihrer Sicht der eines Vorentwurfs und die Einhaltung der Baukostenobergrenze wäre unter Berücksichtigung von definierten Leistungen und Einsparungen (z.B. Auswahl von Entscheidungsvorlagen etc.) möglich.

⁵² Laut Prüfbericht zum Vertieften Vorentwurf; dies mündete u.a. in den sogenannten „Stufenplan Entwurf“, der eine Vielzahl dieser Auflagen enthielt.

übermittelt werden und diese keine groben Mängel aufweisen. Letzteres ist insbesondere dann nicht der Fall, wenn die Unterlagen von der Auftraggeberin beanstandet werden und die daraus resultierende Überarbeitung mehr als drei Arbeitstage dauert⁵³. Der Generalplaner hat bei schuldhafter Überschreitung der pönalisierten Termine pro Kalendertag eine Vertragsstrafe von 5.000 EUR zu leisten (die max. Obergrenze beträgt dabei 5 % der Auftragssumme).⁵⁴

(8) Die Parlamentsdirektion forderte keine Vertragsstrafe ein, obwohl die beiden (von der Projektsteuerung festgesetzten) Fristen zur Nachbesserung des Vertieften Vorentwurfs weit über drei Tage betragen und somit von einem groben Mangel (gemäß Generalplanervertrag) auszugehen war (bei 26 Tagen⁵⁵ ergab sich eine Vertragsstrafe von 130.000 EUR bzw. bei 38 Tagen von 190.000 EUR).

Auch nahm die Parlamentsdirektion weder Abzüge vor, noch behielt sie sich Teile des Honorars ein.⁵⁶ Vielmehr erfolgte die Vergütung des Generalplaners (Honorar) für die Phase der Vertieften Vorentwurfsplanung in voller Höhe (lt. Vertrag bzw. Zahlungsplan) von 4,60 Mio. EUR.

(9) Die Parlamentsdirektion hielt zur Zeit der Gebarungsüberprüfung des RH fest, dass sie keine Vertragsstrafe einforderte bzw. Abzüge vornahm, weil

- die Überschreitung dieses Termins (Vorlage Vertiefter Vorentwurf) keine weitere Terminverzögerung zur Folge hatte (so blieb z.B. der pönalisierte Termin zur Vorlage des Entwurfs aufrecht),
- sie die grundsätzlich positive Projektatmosphäre nicht belasten wollte und
- nach Abwägung eines allfälligen Prozessrisikos der Schaden möglicherweise größer als der Nutzen gewesen wäre.

19.2

Der RH hielt kritisch fest, dass die Qualität des Vertieften Vorentwurfs (Generalplanerleistung) zunächst grobe Mängel aufwies, weshalb die Frist für die neuerliche Vorlage (aller Unterlagen als Gesamtkonvolut) 38 Tage nach dem pönalisierten Termin festgesetzt wurde bzw. die Freigabe des Vertieften Vorentwurfs erst 40 Tage nach dem geplanten Termin erfolgte. Zudem wies der RH darauf hin, dass der Ver-

⁵³ Pkt. 6.1 Teil C Vertragsbestimmungen (LAFO)

⁵⁴ Pkt. 6.3, ebenda

⁵⁵ Aussetzung der Prüffrist am 4. September, somit vom 5. September bis 30. September (Frist zur Übermittlung der Unterlagen zur Kostenschätzung) bzw. vom 5. September bis 12. Oktober (Frist zur Übermittlung des Gesamtkonvoluts)

⁵⁶ Die Parlamentsdirektion vergütete lediglich die 8. Abschlagsrechnung (Leistungszeitraum Mai 2015) einen Monat später als vorgesehen.

tiefe Vorentwurf nach wie vor Mängel aufwies, weshalb die Freigabe durch die Bauherrin nur unter Auflagen erfolgte.

Der RH erachtete die Argumentation der Parlamentsdirektion – trotz der Überschreitung des Termins – keine Vertragsstrafe zu fordern, hinsichtlich Projektatmosphäre und zeitlicher Komponente zwar als nachvollziehbar, verwies allerdings auf den Generalplanervertrag und die darin enthaltenen Regelungen, die bei schuldhafter Überschreitung der pönalisierten Termine eine Vertragsstrafe vorsahen. Die Parlamentsdirektion nahm dadurch vertragliche Sanktionsmöglichkeiten von bis zu 190.000 EUR nicht wahr.

Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Parlamentsdirektion keine anderen Sanktionsmaßnahmen wie Honorarabzug oder –einbehalt setzte (z.B. Einbehalt von Teilen des Honorars bis zur Vorlage der in der Vertieften Vorentwurfsplanung nicht oder mangelhaft erbrachten Leistungen).

Der RH sprach sich zwar grundsätzlich für eine kooperative und partnerschaftliche Projektabwicklung⁵⁷ aus; diese sollte jedoch nicht im Widerspruch zur Wahrung der Bauherrnansprüche stehen.

Er empfahl der Parlamentsdirektion deshalb, künftig (z.B. bereits bei der Prüfung und Freigabe der Entwurfsplanung)

- einen strengeren Maßstab als bisher anzulegen und vertraglich vereinbarte Maßnahmen (wie Pönale) sowie andere Sanktionsmaßnahmen zu nutzen,
- verstärkt auf die Einhaltung der Verträge der Konsulenten zu achten und gegebenenfalls geeignete Maßnahmen zur Wahrung der Bauherrnansprüche und Interessen zu setzen⁵⁸ sowie
- bei der Durchsetzung ihrer Rechte gegenüber Dritten alle erforderlichen Mittel einzusetzen, gegebenenfalls auch in Form einer gerichtlichen Auseinandersetzung.

⁵⁷ Wie dies z.B. im Merkblatt „Kooperative Projektabwicklung“ der Österreichischen Bautechnik Vereinigung, Mai 2013 und in der ÖNORM B 2118 „Allgemeine Vertragsbestimmungen für Bauleistungen unter Anwendung des Partnerschaftsmodells, insbesondere bei Großprojekten – Werkvertragsnorm (2013) vorgesehen ist.

⁵⁸ vgl. Gebarungüberprüfung „Anti-Claimmanagement und Korruptionsprävention bei Straßen- und Bahnbauvorhaben“ (Reihe Bund 2012/2), TZ 29 und Gebarungüberprüfung „Flughafen Wien AG; Projekt Skylink“ (Reihe Wien 2011/1), z.B. TZ 14 u. TZ 22

19.3

Laut Stellungnahme der Parlamentsdirektion habe es bezüglich der erforderlichen Qualität des vom Generalplaner am 31. August 2015 vorgelegten Vertieften Vorentwurfs zwischen der Projektsteuerung und der Begleitenden Kontrolle einerseits und dem Generalplaner andererseits unterschiedliche Auffassungen gegeben. Während der Generalplaner den Vorentwurf als ausreichend erachtet habe, hätten die Projektsteuerung, Begleitende Kontrolle und letztendlich die Parlamentsdirektion jedoch auf Nachbesserungen – vor allem im Bereich der Kostenschätzung – bestanden.

Weiters sei die Frage der Pönaleforderung ausführlich erörtert worden und nach sorgfältiger Abwägung (Chancen/Risiken bzw. Kosten/Nutzen für aufwendige Verfahren zur Klärung der Qualität des Vertieften Vorentwurfs) sei – im Sinne der weiteren Konzentration aller Beteiligten auf den positiven Projektfortschritt – auf ein Streitverfahren verzichtet worden.

Die Parlamentsdirektion werde für die kommenden Projektphasen ein klares und transparentes Prozedere betreffend Pönaleforderung entwickeln.

19.4

Der RH hielt fest, dass das durch den Vertrag zwischen Generalplaner und Parlamentsdirektion definierte Leistungsbild als Maßstab zur Beurteilung der Qualität des Vertieften Vorentwurfs heranzuziehen ist. Trotz festgestellter Mängel setzte die Parlamentsdirektion keinerlei Sanktionsmaßnahmen, obwohl dies zum einen vertraglich vereinbart war (Pönale) und zum anderen ein Honorareinbehalt bis zur vollständigen Lieferung der Leistung eine zweckmäßige Maßnahme gewesen wäre (nach dem Prinzip vollständige Vergütung der Leistung erst bei vollständiger Lieferung der Leistung).

Der RH begrüßte jedoch die Bemühungen der Parlamentsdirektion, ein geeignetes Prozedere hinsichtlich künftiger Pönaleforderungen zu entwickeln.

Denkmalpflegerische Voruntersuchungen

20.1

Im Zuge der Vorbereitungen für die Sanierung des Parlamentsgebäudes beauftragte die Parlamentsdirektion in den Jahren 2009/2010 eine Studie zum Denkmalschutz.⁵⁹ Eine vertiefte denkmalpflegerische Untersuchung des Denkmalbestands erfolgte dabei nicht. Die Parlamentsdirektion beauftragte dazu ab Jänner 2015 mehrere Auftragnehmer mit denkmalpflegerischen Voruntersuchungen. Diese Untersuchungen fanden somit während der Vertieften Vorentwurfsplanung (ab Oktober 2014) des Generalplaners statt.

⁵⁹ Diese enthielt eine Einteilung in Kategorien hinsichtlich Hochwertigkeit der Ausstattung und der sich daraus ergebenden Veränderbarkeit, jedoch keine Unterscheidung in Material, Alter, Farben, Schadensbilder etc.

Die Parlamentsdirektion hatte im Zuge des Ausschreibungsverfahrens der Generalplanerleistungen seit dem Jahr 2012 Leistungen wie technische Begleitung, Begleitende Kontrolle und Projektsteuerung beauftragt.⁶⁰ Von Seiten dieser Konsulenten gab es laut Parlamentsdirektion keine Hinweise darauf, dass denkmalpflegerische Voruntersuchungen erforderlich wären.

Der Generalplaner hielt dabei zur Zeit der Gebarungsüberprüfung des RH fest, dass aufgrund der erst im Zuge seiner Planung vorliegenden Ergebnisse der Untersuchungen die Planungsgenauigkeit in diesem Bereich („Denkmalpflege“) bei derzeit +/-20 % läge (und nicht bei +/-12 % wie bei der restlichen Planung).

20.2 Der RH hielt kritisch fest, dass es die Parlamentsdirektion verabsäumte, zeitgerecht, das heißt vor Beauftragung des Generalplaners, die erforderlichen denkmalpflegerischen Voruntersuchungen zu veranlassen.

Der RH wies darauf hin, dass Untersuchungen, die erst im Zuge der laufenden Planungen erfolgen, möglicherweise Konsequenzen auf Kosten und Termine haben könnten.

Er empfahl der Parlamentsdirektion, künftig auf eine rechtzeitige und umfassende Untersuchung des Bestands zu achten.

20.3 Laut Stellungnahme der Parlamentsdirektion habe das Gesamtkonzept aus dem Jahr 2011 (Ausschreibungsunterlagen zum Generalplanerverfahren) eine Studie zum Denkmalschutz enthalten. Die Denkmalpflege sei darin bereits kostenmäßig bewertet worden. Die seit 2015 durchgeführten denkmalpflegerischen Voruntersuchungen seien auf das konkrete Projekt bezogen und so genauer fokussiert worden, womit im Vergleich zu einer umfassenden Untersuchung des gesamten Gebäudes geringere Kosten anfallen würden.

20.4 Der RH entgegnete, dass ein früherer Beginn der denkmalpflegerischen Untersuchungen (z.B. in wesentlichen Bereichen des Parlamentsgebäudes) die Planungsgenauigkeit bzw. Kostensicherheit im Vertieften Vorentwurf verbessert hätten und sich das Risiko aus dem Claimmanagement reduziert hätte. In der ursprünglichen Studie zum Denkmalschutz aus dem Jahr 2011 fehlten wesentliche Feststellungen zu den Materialien, zum Alter, zur Farbgebung und zu den Schadensbildern.

⁶⁰ Insgesamt gab es fünf Beauftragungen an drei verschiedene Konsulenten, wobei ein Konsulent mit insgesamt drei Leistungen beauftragt war. Die letzte Beauftragung (Begleitende Kontrolle) fand über ein Jahr vor der Beauftragung des Generalplaners statt.

Kostenplanung – Strategie zur Einhaltung der Baukostenobergrenze

Baukostenermittlung Generalplaner

21.1

(1) Der Generalplaner hatte lt. Vertrag eine Strategie zur Einhaltung der Baukostenobergrenze von 160,11 Mio. EUR⁶¹ vorzulegen. Er wies in der Kostenschätzung zum Vertieften Vorentwurf Baukosten von 175,44 Mio. EUR aus (siehe Tabelle 7 in [TZ 13](#)).

(2) Der Generalplaner unterschied in seiner Strategie dabei zwei unterschiedliche Einsparungsmöglichkeiten:

- Einsparungspotenziale von 16,20 Mio. EUR (0,37 Mio. EUR mehr als erforderlich, um die Baukostenobergrenze einzuhalten) sowie
- Abwurfpakete (optionale Reduktionen) von 28,04 Mio. EUR (siehe [TZ 22](#)).

(3) Darüber hinaus definierte der Generalplaner im Zuge der laufenden Planung zum Vertieften Vorentwurf insgesamt 53 sogenannte Entscheidungsvorlagen. Diese dienten dazu, der Parlamentsdirektion die Möglichkeit zu geben, erforderliche Entscheidungen zu treffen bzw. zeitgerecht herbeiführen zu können. Die Projektleitung der Parlamentsdirektion entschied mit Stand Oktober 2015 über 48 Entscheidungsvorlagen (siehe auch [TZ 23](#)). Vor allem die Einsparungspotenziale (22 von 30) als auch einzelne Abwurfpakete (z.B. betreffend Lokal II und technische Gebäudeausrüstung) waren Bestandteil dieser Entscheidungsvorlagen der Projektleitung.

(4) Die Projektsteuerung hielt zur Qualität der Kostenschätzung (Vorlage Vertiefter Vorentwurf vom 31. August 2015) des Generalplaners fest, dass aufgrund des Fehlens von Unterlagen, die zur Prüfung der Kostenschätzung jedenfalls erforderlich sind, die Prüffrist mit 4. September 2015 ausgesetzt wurde. Die neuerliche Vorlage der Kostenschätzung erfolgte am 12. Oktober 2015. Dazu hielt die Projektsteuerung abschließend fest, dass eine Freigabe zu empfehlen ist, allerdings unter einer Vielzahl an Auflagen (siehe dazu auch [TZ 19](#)).

(5) Die Begleitende Kontrolle hielt darüber hinaus in einem Prüfbericht zur Kostenschätzung fest, dass Unterlagen bis zur neuerlichen Vorlage „mangelhaft bzw. unvollständig waren und der Generalplaner mehrmals aufgefordert wurde, entsprechend richtiggestellte und vollständige Unterlagen vorzulegen“.⁶² Hinsichtlich

⁶¹ Baukostenobergrenze gemäß Entscheidung in der Präsidialkonferenz vom 15. Jänner 2014 von 154,10 Mio. EUR bzw. auf eine bis August 2015 valorisierte Baukostenobergrenze von rd. 160,11 Mio. EUR.

⁶² vgl. „Bericht – Prüfbericht der Begleitenden Kontrolle zur Kostenplanung Vertiefter Vorentwurf“, Version 1 vom 27. Oktober 2015, S. 11 ff.

einzelner Leistungen hielt sie neuerlich fest, dass diese nicht nachvollziehbar waren (z.B. erhebliche Abweichungen im Kostenbereich 1 – Aufschließung, unterschiedliche Raumhöhen, Reduktionen im Bereich Gastronomie sowie die Ermittlung der Baustellengemeinkosten).

Hinsichtlich der vom Generalplaner als Einsparungspotenziale ausgewiesenen Leistungen merkte sie an, dass die gewählten Ansätze nicht dargestellt und schwer prüfbar waren. Letztendlich hatte sie – unter Berücksichtigung von Auflagen – keinen Einwand gegen die Freigabe des Vertieften Vorentwurfs.

(6) Die Parlamentsdirektion überarbeitete schließlich (gemeinsam mit der Projektsteuerung) – für den Nachweis zur Einhaltung der Baukostenobergrenze – die Kostenschätzung des Generalplaners und entschied über Einsparungspotenziale (z.B. Fernkälte) sowie ein Abwurfpaket (Reduktion bei der technischen Gebäudeausrüstung) und nahm weitere Korrekturen vor.⁶³ Die so ermittelte neue Gesamtsumme der Kostenschätzung ergab einen Betrag von rd. 160,30 Mio. EUR⁶⁴ (siehe **TZ 13**) und war Grundlage für die weitere Planung (Entwurf).

Die BIG war seit Oktober 2014 im Projekt tätig und durch Gründung der Parlamentsgebäudesanierungsgesellschaft m.b.H. mit der Gesamtprojektleitung der Sanierung des Parlamentsgebäudes betraut. Weiters stellte die BIG einen Geschäftsführer in der Parlamentsgebäudesanierungsgesellschaft m.b.H. (siehe **TZ 2**).

21.2

Der RH beurteilte die Strategie des Generalplaners zur Einhaltung der Baukostenobergrenze als prinzipiell zweckmäßig. Der RH hielt jedoch kritisch fest, dass vor allem die mangelhafte Qualität der Kostenschätzung dazu führte, dass der Vertiefte Vorentwurf überarbeitet und deshalb erst verspätet freigegeben werden konnte. Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf seine Empfehlungen in **TZ 18** und **TZ 19**.

Der RH empfahl der Parlamentsdirektion, selbst Einsparungspotenziale – nach Maßgabe ihrer eigenen Ressourcen – zu suchen bzw. ihre Auftragnehmer (Generalplaner, Projektsteuerung und Begleitende Kontrolle) weiterhin dazu anzuhalten, das Projekt laufend auf mögliche Einsparungspotenziale hin zu untersuchen und geeignete Maßnahmen vorzuschlagen⁶⁵. In weiterer Folge wären Entscheidungen über Einsparungspotenziale rasch herbeizuführen.

⁶³ Unter anderem nahm die Projektleitung Leistungen für die denkmalpflegerische Sanierung von rd. 3,43 Mio. EUR (sogenannte „Kann-Leistungen“, betreffen v.a. Büroräume) aus dem Projekt. Diese Leistungen können lt. Generalplaner zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt werden.

⁶⁴ Stand 14. Oktober 2015

⁶⁵ z.B. im Sinne der Vertragsbestimmungen Teil C Pkt. 3.1

Weiters empfahl er der Parlamentsdirektion, – insbesondere hinsichtlich der Qualität der Kostenermittlung und der Lukrierung von Einsparungspotenzialen – im weiteren Projektverlauf vermehrt auf das Know-how der BIG zurückzugreifen und deren diesbezügliche Erfahrungen bei der Umsetzung von Groß-, Bestands- sowie historischen, denkmalgeschützten Projekten zu nutzen.

Optionale Reduktionen – Abwurfpakete

22.1

(1) Der Generalplaner hatte gemäß Vertrag⁶⁶ mit dem Vertieften Vorentwurf „optionale Reduktionen im Sinne einer Modularität in der Höhe von 20 % der Baukostenobergrenze“ (20 % ergeben rd. 32,02 Mio. EUR)⁶⁷ zu definieren, um im Falle einer Überschreitung die festgelegte Baukostenobergrenze einhalten zu können. Im Schlussbrief hielten die Vertragsparteien nochmals fest, dass der Generalplaner bei Vorlage des Vertieften Vorentwurfs die oben angeführten 20 % auszuweisen hat (die im Zweifelsfall nicht oder später zur Ausführung kommen).

Der Generalplaner bezeichnete diese optionalen Reduktionen im Vertieften Vorentwurf (im Sinne der oben angeführten Reduktionen in Höhe von 20 %) als sogenannte Abwurfpakete. Er wies dabei mögliche Reduktionen zunächst⁶⁸ mit 28,04 Mio. EUR (rd. 17,51 %), bzw. nach Überarbeitung⁶⁹ mit 28,97 Mio. EUR aus. Dies entsprach rd. 18,09 % anstelle der geforderten 20 %. Der Generalplaner verwies darauf, dass die Schwankungsbreite (Planungsgenauigkeit) des Vertieften Vorentwurfs bereits bei +/- 12 % lag, weshalb er Abwurfpakete (Reduktionen) in dieser Schwankungsbreite (somit 19,20 Mio. EUR) aus seiner Sicht für ausreichend erachtete.

(2) Die Projektsteuerung und die Begleitende Kontrolle wiesen in ihren Berichten (u.a. Prüfberichte zum Vertieften Vorentwurf) die Parlamentsdirektion weder darauf hin, dass der Generalplaner die Vorgabe von 20 % (bzw. 32,02 Mio. EUR) nicht einhielt, noch forderten oder empfahlen sie, dass der Generalplaner mögliche Reduktionen zur Erreichung der vertraglich vereinbarten Höhe von 20 % nachzuliefern hätte.

(3) In weiterer Folge gab es keine Aufforderung an den Generalplaner, die vertraglich geforderten optionalen Reduktionen mit 20 % auszuweisen.

⁶⁶ Ausschreibungsunterlagen zum Verhandlungsverfahren, Teil B, Leistungsbeschreibung (...), Pkt. 2.3.1 (5)

⁶⁷ Laut Vertrag war die Baukostenobergrenze mit 154,10 Mio. EUR – mit Preisbasis 2013 – definiert, inkl. der Preissteigerung (Valorisierung) bis zur Vorlage des Vertieften Vorentwurfs ergab sich eine Kostenvorgabe der Baukosten für den Generalplaner von rd. 160,11 Mio. EUR.

⁶⁸ zum vertraglich vereinbarten Abgabetermin des Vertieften Vorentwurfs am 31. August 2015

⁶⁹ aufgrund einer Vielzahl an Mängeln in der Vertieften Vorentwurfsplanung, Nachfrist 30. September 2015 bzw. 12. Oktober 2015

22.2 Der RH kritisierte, dass die Parlamentsdirektion die vertraglich vom Generalplaner geforderten Reduktionen von 20 % der Baukosten nicht einforderte und somit einem um 3,05 Mio. EUR geringeren Reduktionspotenzial zustimmte. Dadurch verzichtete die Parlamentsdirektion auf die Möglichkeit, dieses Potenzial im weiteren Projektverlauf auszunutzen. Weiters wies der RH darauf hin, dass die beauftragten Konsulenten ihrer Kontroll- und Beratungsfunktion nicht nachkamen, weil sie die Parlamentsdirektion nicht auf die Einhaltung des Vertrags hinwiesen.

Der RH verwies weiters auf seine Empfehlung zu **TZ 19**.

Der RH empfahl der Parlamentsdirektion, über Abwurfpakete möglichst frühzeitig zu entscheiden (v.a. unter Bedachtnahme auf die zunehmend detailliertere Planung und Kostenermittlung).

22.3 Laut Stellungnahme der Parlamentsdirektion habe der Generalplaner aufgrund seiner umfangreichen Vorarbeiten die Schwankungsbreite auf 12 % reduzieren können. Die Projektsteuerung habe festgestellt, dass es plausibel und legitim wäre, den Prozentsatz auf 17 % zu reduzieren. Die definierten Reduktionen in Höhe von 18,09 % würden so aus Sicht der Konsulenten und der Parlamentsdirektion der vertraglichen Vorgabe entsprechen.

22.4 Der RH verblieb bei seiner Kritik, wonach – ungeachtet der vom Generalplaner ausgewiesenen, geringeren Schwankungsbreite – die Parlamentsdirektion das vertraglich geforderte Einsparungspotenzial nicht einforderte und somit einem um 3,05 Mio. EUR geringeren Reduktionspotenzial zustimmte.

Planungsvarianten – Entscheidungsvorlagen

23.1 Der Generalplaner definierte im Zuge seiner Vertieften Vorentwurfsplanung 53 Entscheidungsvorlagen⁷⁰. Diese waren so aufgebaut, dass der Generalplaner je Entscheidungsvorlage zumindest zwei Varianten ausarbeitete und der Projektleitung zur Entscheidung vorschlug.

Von allen Entscheidungsvorlagen waren im November 2015 (Freigabe Vertiefter Vorentwurf) noch fünf offen (und somit 48 entschieden). Im April 2016 waren noch folgende drei Entscheidungsvorlagen offen:

- der „zusätzliche öffentliche Zugang“ auf der Reichratsstraße (an der Rückseite des Parlamentsgebäudes),

⁷⁰ 33 Entscheidungsvorlagen betrafen Themen des Baus; 20 Entscheidungsvorlagen betrafen Themen der technischen Gebäudeausrüstung

- die damit im Zusammenhang stehende Gestaltung der „Außenanlagen“ sowie
- die Entscheidungsvorlage „Presse Interview Medien Broadcasting“ (welche im Bauherrenausschuss behandelt wird und bei der keine Dringlichkeit zur Entscheidung bestand).⁷¹

Die Entscheidungsvorlagen wurden prinzipiell von der Parlamentsdirektion entschieden und dem Generalplaner mitgeteilt. Einzelne Entscheidungsvorlagen trug sie erforderlichenfalls (im Kaskadenprinzip) in den Lenkungsausschuss, den Nutzerbeirat und den Bauherrenausschuss zur Beratung und anschließenden Entscheidung (durch die Projektleitung). Die Projektsteuerung teilte mit ihrem Freigabebericht im Oktober 2015 dem Generalplaner die 48 entschiedenen Entscheidungsvorlagen mit. Angaben zum Zeitpunkt der Entscheidung fehlten.

23.2

Der RH erachtete die Entscheidungsvorlagen als prinzipiell zweckmäßig und würdigte die Vielzahl der getroffenen Entscheidungen (48 von 53 zum Zeitpunkt der Freigabe des Vertieften Vorentwurfs) positiv. Allerdings war nicht nachvollziehbar, wann die Parlamentsdirektion welche Entscheidungsvorlage entschied.

Er empfahl deshalb der Parlamentsdirektion, künftig Entscheidungen im Sinne der Nachvollziehbarkeit und Transparenz zu datieren und übersichtlich darzustellen. Weiters empfahl er der Parlamentsdirektion, Entscheidungen prinzipiell möglichst frühzeitig herbeizuführen.

23.3

Die Parlamentsdirektion ergänzte in ihrer Stellungnahme, dass sie sämtliche Entscheidungen dem Generalplaner am 23. Oktober 2015 mitgeteilt habe. Die Entscheidungen seien nach Prüfung der Kostenplausibilität durch die Konsulenten, ausführlicher Diskussion mit der Auftraggeberin und Information der Nutzer im Oktober 2015 getroffen worden.

Entscheidungsvorlage „Lokal unter Bundesversammlungssaal“

24.1

(1) Der Generalplaner hatte gemäß Vertrag⁷² im Vertieften Vorentwurf Zusatzmodule zur Nachhaltigen Sanierung auszuarbeiten, u.a. ein neues Lokal über dem Budgetsaal sowie zusätzliche Ausschusslokale.⁷³ Weiters enthielten die dem Generalplaner als Planungsgrundlage übergebenen Grundlagendokumente (wie Strate-

⁷¹ Über den zusätzlichen öffentlichen Zugang konnte bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle noch keine endgültige Entscheidung herbeigeführt werden, weil aus Sicht des Bundesdenkmalamts eine denkmalbehördliche Bewilligung nicht in Aussicht gestellt werden kann und ein solcher Antrag (aufgrund der künstlerisch und kulturhistorisch bedeutenden Bibliothek in diesem Bereich) abzulehnen wäre, weshalb andere Varianten betrachtet werden sollten (Nutzung bestehender Eingänge).

⁷² Teil B Leistungsbeschreibung Pkt. 2.3.1

⁷³ Lokale sind Besprechungsräume unterschiedlicher Größe, in denen z.B. Ausschusssitzungen stattfinden.

gische Leitsätze, Raum- und Funktionsprogramm etc.) Anforderungen bezüglich Anzahl und Größe der erforderlichen Lokale im Parlamentsgebäude. Dabei war ein Lokal verbindlich für Untersuchungsausschüsse vorzusehen, ein weiteres Lokal sollte auch für Untersuchungsausschüsse geeignet sein.

(2) Diese Anforderungen erfüllte der Generalplaner in der Vertieften Vorentwurfsplanung und sah – anstelle des Lokals über dem Budgetsaal⁷⁴ – ein großes Lokal unter dem Nationalratssitzungssaal (neues Lokal I) vor.⁷⁵

Darüber hinaus definierte er eine Entscheidungsvorlage für ein mögliches weiteres Lokal unter dem historischen Bundesversammlungssaal (neues Lokal II).

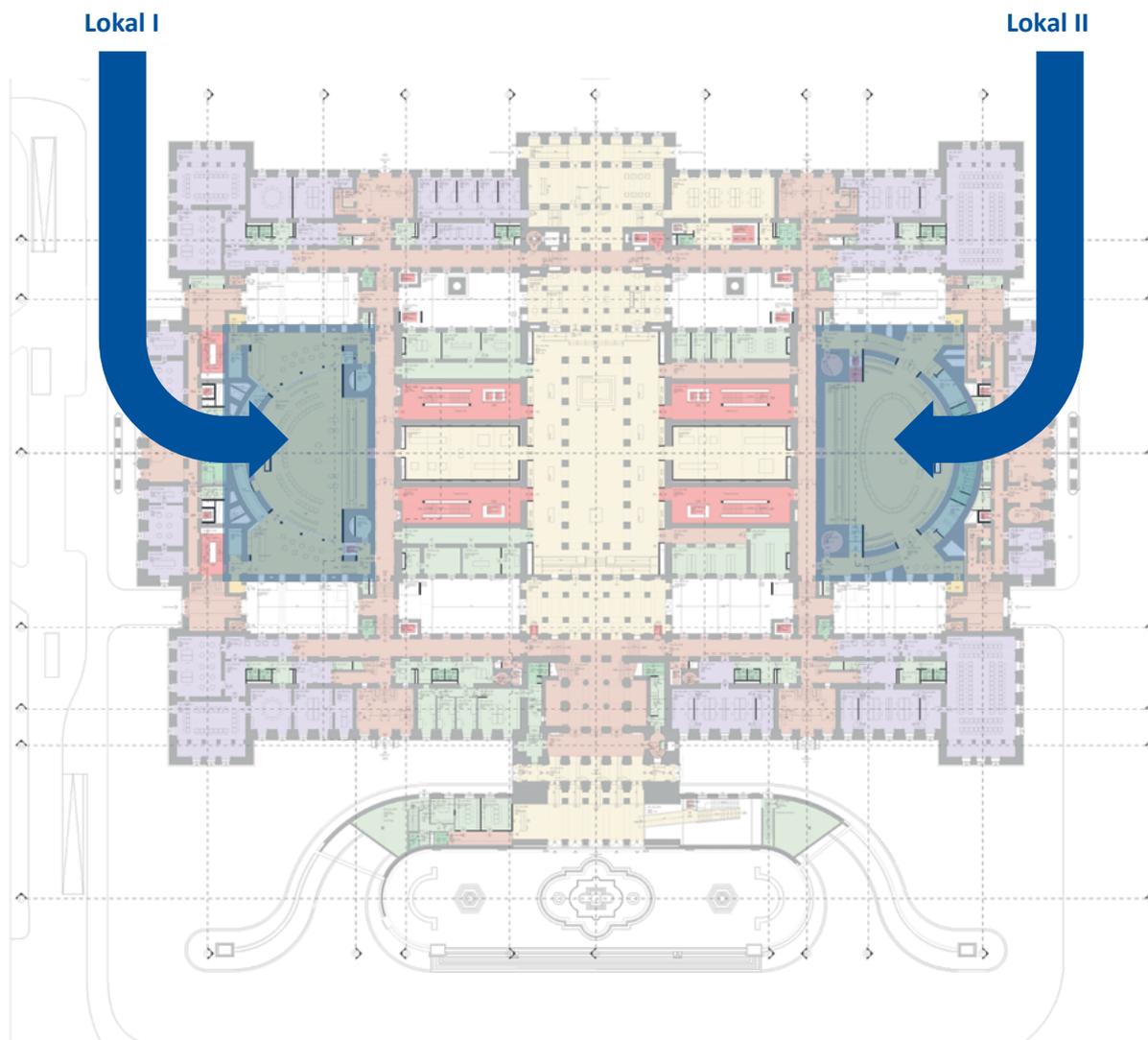
Die Varianten in der Entscheidungsvorlage waren entweder eine Realisierung des Lokals II mit Kosten von rd. 5,95 Mio. EUR oder keine Realisierung. Der Generalplaner wies in der Entscheidungsvorlage darauf hin, dass er jegliche umfangreichere Baumaßnahme unter dem kunsthistorisch wertvollsten Raum des Parlamentsgebäudes (Bundesversammlungssaal) optional auswies, weil dabei eine besonders sensible Betrachtung notwendig sei.⁷⁶

⁷⁴ Der Generalplaner sah in diesem Bereich über dem Budgetsaal (280 m²) nunmehr die Küche für die Gastronomie vor. Weiters bedeutete die Anordnung des neuen Lokals I unter dem Nationalratssitzungssaal ein größeres Flächenangebot (409,34 m² bzw. inkl. Nebenräume 775,66 m²).

⁷⁵ Der neue Bundesratssitzungssaal wird als weiteres Lokal – entsprechend der Anforderung – für Untersuchungsausschüsse geeignet sein.

⁷⁶ siehe Entscheidungsvorlage „BAU026 Lokal unter BV-Saal“, Bewertung

Abbildung 2: Grundriss des Parlamentsgebäudes (Erdgeschoss) mit den neuen Lokalen I und II



Quelle: Parlamentsdirektion

(3) Die Parlamentsdirektion brachte diese Entscheidungsvorlage in den Nutzerbeirat und den Bauherrenausschuss. Im Juli 2015⁷⁷ hielt zunächst der Nutzerbeirat fest, dass das Lokal II weiter zu planen sei; im Bauherrenausschuss forderten einzelne Mitglieder eine vertiefte Kosten–Nutzen–Analyse zum Lokal II, auf deren Grundlage anschließend eine Entscheidung getroffen werden sollte.

⁷⁷ im Nutzerbeirat vom 1. Juli 2015 sowie im Bauherrenausschuss am 2. Juli 2015

Beide Gremien⁷⁸ hielten in den Sitzungen im September 2015 fest, dass eine Entscheidung erst nach Vorlage einer vertieften Kostenprüfung (ob das Lokal II unter Einhaltung der Baukostenobergrenze realisiert werden kann) getroffen werden kann, eine Realisierung dieses Lokals aber Priorität habe.

(4) Die vertiefte Kostenprüfung ergab⁷⁹, dass das Lokal II unter dem Bundesversammlungssaal innerhalb der Baukostenobergrenze wie gewünscht realisierbar sei und nun in der weiteren Planung mitberücksichtigt werden kann. Eine wie im Bauherrenausschuss geforderte vertiefte Kosten–Nutzen–Analyse (z.B. unter Miteinbeziehung der Lebenszykluskosten) zum Lokal II lag jedoch nicht vor.

(5) Die Parlamentsdirektion hielt dazu zur Zeit der Gebarungsüberprüfung des RH fest, dass „eine weitere vertiefte Kosten–Nutzen–Analyse mit dem Fokus, ob auf ein Lokal unter dem Bundesversammlungssaal im Hinblick auf zwingend notwendige Einsparungen verzichtet werden könnte, in der Folge nicht notwendig war, weil eine Kostenabsicherung für dieses Lokal durch Einsparungen und Kostenschärfungen an anderen Stellen erreicht werden konnte“.⁸⁰

(6) Ein Kostenvergleich auf Basis der Kostenkennwerte des Generalplaners⁸¹ für das Lokal I (rd. 776 m² unter Nationalratssitzungssaal) und Lokal II (rd. 785 m² unter Bundesversammlungssaal) ergab Folgendes:

Tabelle 15: Kostenvergleich Lokal I und Lokal II

Bezeichnung	Kosten/m ²	Fläche	Gesamtkosten
	in EUR	in m ²	in Mio. EUR
Lokal I (unter Nationalratssitzungssaal)	4.315	775,66	3,35
Lokal II (unter Bundesversammlungssaal)	7.579	785,43	5,95

Quelle: Parlamentsdirektion

⁷⁸ im Nutzerbeirat am 17. September 2015 sowie im Bauherrenausschuss am 18. September 2015

⁷⁹ siehe Nutzerbeirat am 21. Oktober 2015 sowie Bauherrenausschuss am 4. Dezember 2015

⁸⁰ laut 3. Fragebeantwortung Parlamentsdirektion (Pkt. 88)

⁸¹ Stand 23. November 2015

Die um rd. 76 % höheren Kosten für das Lokal II im Vergleich zum Lokal I begründeten sich vor allem in den für die Errichtung des Lokals II wesentlich aufwendigeren Baumaßnahmen⁸² unter Berücksichtigung des kunsthistorisch besonders wertvollen Bestands des Bundesversammlungssaals über dem Lokal II. Der Generalplaner wies den Ausbau des Lokals II mit den höchsten Kosten/m² im gesamten Gebäude aus.⁸³

24.2

Der RH kritisierte, dass die Entscheidung zur weiteren Planung des Lokals II ohne vertiefte Kosten–Nutzen–Analyse getroffen und dem diesbezüglichen Auftrag aus dem Bauherrenausschuss somit nicht nachgekommen wurde. Aus Sicht des RH stellt eine Kosten–Nutzen–Analyse (inkl. Lebenszykluskosten) jedoch eine wesentliche Entscheidungsgrundlage dar. Hinsichtlich der Berücksichtigung von Lebenszykluskosten verwies er auf **TZ 26**.

Der RH zeigte auf, dass der Ausbau des Lokals II unter dem kunsthistorisch wertvollsten Raum des Parlamentsgebäudes im Vergleich zu anderen Maßnahmen im Parlamentsgebäude die höchsten m²–Kosten aufwies. Er wies weiters auf die sensible Bausubstanz des Bundesversammlungssaals hin und darauf, dass die geplanten massiven Baumaßnahmen unterhalb des Saals möglicherweise Schäden und bisher nicht berücksichtigte Mehrkosten verursachen könnten.

Der RH zeigte kritisch auf, dass die Entscheidung zum Ausbau des Lokals II vor allem unter dem Kriterium der Zweckmäßigkeit, jedoch ohne Berücksichtigung wesentlicher Wirtschaftlichkeitskriterien (z.B. Kosten–Nutzen–Analyse) getroffen wurde.

Er empfahl der Parlamentsdirektion,

- im Zuge der weiteren Planungen zum Ausbau des Lokals II nochmals die Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zu beurteilen und eine entsprechende Entscheidung rasch herbeizuführen,
- Investitionsentscheidungen künftig prinzipiell auf Basis von Sparsamkeits-, Zweckmäßigkeits- und Wirtschaftlichkeitskriterien zu treffen und
- künftig die Nachverfolgung von Aufträgen aus Projektgremien durch geeignete Maßnahmen (etwa in Form einer To–Do–Liste) sicherzustellen.⁸⁴

⁸² Der Nationalratssitzungssaal wird komplett abgetragen und vom Keller auf neu (mit dem Lokal I) ausgebaut; das Lokal II muss unterhalb des bestehenden Bundesversammlungssaals ausgebaut werden: massive Eingriffe in den Bestand, u.a. Abbrucharbeiten, Abstützung der bestehenden Fußbodenkonstruktion, Einbringung einer neuen Decke von unten etc.

⁸³ Die höchsten Kosten aller vom Generalplaner definierten Bereiche (Lokale, Büros, Stiegenhäuser etc.): Lokal II (7.579 EUR/m²) vor den Kosten für die Lokale im dritten Obergeschoss (6.874 EUR/m²) und den Büros über dem Nationalratssitzungssaal (5.877 EUR/m²).

⁸⁴ vgl. Bericht des RH „Flughafen Wien AG; Projekt Skylink“ (Reihe Wien 2011/1), TZ 29

24.3 Die Parlamentsdirektion bekräftigte in ihrer Stellungnahme ihren im Zuge der Gebarungsüberprüfung dem RH dargelegten Standpunkt und sagte eine Überprüfung bezüglich der Errichtung des Lokals II im Zuge der Ausführungsplanung im Sinne der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zu.

Die Parlamentsdirektion werde künftig auch – analog zur Erledigungsliste für den Lenkungsausschuss – für den Bauherrenausschuss und den Aufsichtsrat entsprechende Erledigungslisten führen.

24.4 Der RH wies darauf hin, dass bei einer Überprüfung erst im Zuge der Ausführungsplanung zeitgerecht, d.h. jedenfalls vor Ausschreibung der Arbeiten, entschieden werden sollte.

Entscheidungsvorlage Demokratiewerkstatt

25.1 (1) Die Demokratiewerkstatt⁸⁵ war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung im Palais Epstein auf 552 m² untergebracht und umfasste u.a. zwei Werkstatträume (auf insgesamt 243 m²) und Büros (auf 218 m²). Die dem Generalplaner als Planungsgrundlage übergebenen Grundlagendokumente enthielten Anforderungen an den künftigen Flächenbedarf der Demokratiewerkstatt. So sollte laut Raum- und Funktionsprogramm zu den bestehenden Räumen ein zusätzlicher Raum für Workshops der Demokratiewerkstatt im Parlamentsgebäude untergebracht sein, sodass die Demokratiewerkstatt über insgesamt 690 m² verfügen könnte.

(2) Der Generalplaner definierte dazu eine Entscheidungsvorlage mit zwei Varianten: Die Unterbringung der gesamten Demokratiewerkstatt oberhalb des Nationalratssitzungssaales (im dritten Obergeschoss) bzw. der Verbleib der Demokratiewerkstatt im Palais Epstein mit einem zusätzlichen Raum in einem der Nebengebäude oder im Hauptgebäude. Die Investitionen wies er dabei als kostenneutral aus (an Stelle der Demokratiewerkstatt könnten ansonsten Büros angesetzt werden); die Betriebskosten hatten aus seiner Sicht keine Relevanz.

(3) Die Parlamentsdirektion entschied sich für die erste Variante (laut Freigabebericht zum Vertieften Vorentwurf der Projektsteuerung aufgrund nutzerseitiger Anforderungen). Die Demokratiewerkstatt wäre dadurch auf insgesamt 809 m² im dritten Obergeschoss im Hauptgebäude untergebracht.

⁸⁵ „Die Demokratiewerkstatt ist eine Einrichtung des Parlaments für Kinder und Jugendliche, in der diese in sechs verschiedenen Werkstätten auf interaktive Art und Weise einen Zugang zu den Themenfeldern Demokratie und Parlamentarismus lernen können. Die Demokratiewerkstatt versteht sich als unterrichtsergänzendes Angebot und als politische Bildung in der Praxis, das heißt, man nützt bewusst die Authentizität des Originalschauplatzes der Legislative, um einen (ersten) Kontakt mit den jungen BürgerInnen zu knüpfen.“; aus: „Strategische Leitsätze, Fassung 5“ Stand 10. Oktober 2014, Pkt. 1.2.5.

(4) Es lagen weder Auswertungen, Analysen etc. vor, wie die frei werdenden Räume im Palais Epstein künftig genutzt werden sollen, noch lag eine Lebenszykluskostenanalyse vor (z.B. ein Vergleich derzeitiger Mietkosten für die Demokratiewerkstatt im Vergleich zu Mietkosten von angemieteten Büros in anderen Gebäuden, künftige mögliche Raumnutzungen etc.).

25.2

Der RH hielt kritisch fest, dass die Parlamentsdirektion im Zuge der Vertieften Vorentwurfsplanung von den Vorgaben des Raum- und Funktionsprogramms (ein Raum der Demokratiewerkstatt im Parlamentsgebäude) abwich und anstelle dessen die gesamte Demokratiewerkstatt im Hauptgebäude (überdies auf mehr Fläche als gefordert) unterbringen wird. Der RH kritisierte, dass wesentliche Entscheidungsgrundlagen fehlten (Kosten-Nutzen-Untersuchungen wie mögliche alternative Belegung der Flächen mit Büros, Lebenszykluskosten möglicher Varianten, künftige mögliche Raumnutzungen etc.). Der RH verwies diesbezüglich auf seine Ausführungen in [TZ 26](#) und [TZ 27](#).

Der RH kritisierte, dass die Entscheidung vor allem unter dem Kriterium der Zweckmäßigkeit, jedoch ohne Berücksichtigung wesentlicher Wirtschaftlichkeitskriterien (z.B. Kosten-Nutzen-Analyse) getroffen wurde.

Er empfahl der Parlamentsdirektion, Investitionsentscheidungen zukünftig prinzipiell auf Basis von Sparsamkeits-, Zweckmäßigkeits- und Wirtschaftlichkeitskriterien zu treffen.

25.3

Laut Stellungnahme der Parlamentsdirektion sei die Nutzung des Besuchergangs im Dachgeschoß des Parlamentsgebäudes für die Demokratiewerkstatt von allen Beteiligten als Optimierung des Raum- und Funktionsprogramms und als qualitative Aufwertung beurteilt worden. Die Nutzung würde zu keinen Mehrkosten führen und im Palais Epstein stünden zusätzliche Flächen (rd. 244 m²) zur Verfügung; dies würde einen Flächengewinn bedeuten. Im Hinblick darauf seien der Parlamentsdirektion Kosten-Nutzen-Untersuchungen und Lebenszykluskostenberechnungen als nicht erforderlich erschienen.

25.4

Der RH entgegnete, dass weder Überlegungen zur weiteren Nutzung der frei werdenden Räume im Palais Epstein noch Überlegungen zur alternativen Nutzung des Dachgeschoßbereichs als z.B. zusätzliche Büroräume bei einer gleichzeitigen Einsparung von Mietkosten in anderen Nebengebäuden etc., vorlagen. Er verblieb bei seiner Kritik, wonach der Entscheidung keine Kosten-Nutzen- bzw. Lebenszykluskostenbetrachtungen (bzw. Gegenüberstellungen von Alternativen) zugrunde lagen.

Er bekräftigte seine Empfehlung, derartige Entscheidungen einer Kosten–Nutzen– bzw. Lebenszykluskostenbetrachtung (bzw. Gegenüberstellung von Alternativen) zu unterziehen sowie Investitionsentscheidungen zukünftig prinzipiell auf Basis von Sparsamkeits–, Wirtschaftlichkeits– und Zweckmäßigkeitkriterien zu treffen und verwies erneut auf seine Ausführungen in **TZ 26** und **TZ 27**.

Ausgewählte Planungsleistungen

Lebenszykluskosten

26.1

(1) Der Generalplaner hatte gemäß Vertrag (Leistungsbeschreibung) die Lebenszykluskosten bereits im Vertieften Vorentwurf auf vielfältige Weise zu berücksichtigen, z.B. mit der Aufstellung einer Bauwerks– und Betriebs–Kosten–Nutzen–Analyse, einer Kostenplanung unter besonderer und stetiger Betrachtung der erforderlichen Wirtschaftlichkeit (Lebenszyklusbetrachtung) sowie einer Gebäude– und Anlagenoptimierung.⁸⁶ Auch die dem Generalplaner als Planungsgrundlage übergebenen Grundlagendokumente enthielten diesbezügliche Anforderungen.⁸⁷

(2) Diese Anforderungen erfüllte der Generalplaner mit Abgabe des Vertieften Vorentwurfs (am 31. August 2015) nur zum Teil. So lag zwar eine Lebenszykluskostenbetrachtung einzelner Module sowie für das gesamte Gebäude (gemäß ÖNORM)⁸⁸ vor, es fehlten jedoch u.a.

- die Betrachtung der Lebenszykluskosten aller Module⁸⁹,
- besondere Wirtschaftlichkeits– und Lebenszyklusbetrachtungen zur Identifizierung der wesentlichen Kostentreiber und Kostenhebel⁹⁰ sowie
- eine Bauwerks– und Betriebs–Kosten–Nutzen–Analyse⁹¹.

⁸⁶ laut Vertrag Teil B Leistungsbeschreibung, Pkt. 2.2 Z B (7) und Z C (3), (4) und (10) sowie Pkt. 2.3.1 (6) und (7), Pkt. 2.3.1.1 (1) und Pkt. 2.3.1.4 (10)

⁸⁷ laut Planungsgrundlage „Strategische Leitsätze für ergänzende Vorhaben, 10. Oktober 2014“, Pkt. 6.4.1 „Bestandserhebung Lebenszykluskosten“

⁸⁸ laut „Prüfbericht zur Kostenschätzung Vertiefter Vorentwurf“ der Projektsteuerung mit Stand vom 27. Oktober 2015 Pkt. 2.3.9 waren die vorliegenden Lebenszyklusbetrachtungen zum Teil noch sehr abstrakt; angesetzte Pauschalen und Kostenansätze wären im Entwurf zu schärfen, da derzeit noch zu ungenau.

⁸⁹ laut Vertrag Teil B Leistungsbeschreibung Pkt. 2.3.1 (6) und (7)

⁹⁰ ebenda Pkt. 2.2 Z C (3) und (10), Pkt. 2.3.1.1 (1) und Pkt. 2.3.1.4 (10) und gemäß Planungsgrundlage „Strategische Leitsätze für ergänzende Vorhaben“ Pkt. 6.4.1

⁹¹ ebenda Pkt. 2.2 Zi. C (4)

(3) Erst nach Prüfung durch die Projektsteuerung und den daraus folgenden Nachforderungen übermittelte der Generalplaner Lebenszykluskostenbetrachtungen zu allen Modulen bzw. sollen die z.T. noch nicht vorliegenden Unterlagen (siehe **TZ 19**) im Zuge der Entwurfsplanung berücksichtigt werden.⁹²

(4) Allerdings fehlten dem Generalplaner Grundlagen für die Untersuchung von möglichen Alternativen hinsichtlich der Nebengebäude (siehe **TZ 27**).

(5) Der Generalplaner hielt in einem Schreiben im November 2015 fest, dass er alle für die Erstellung des Vertieften Vorentwurfs erforderlichen Leistungen erbracht habe bzw. einige Punkte sinnvollerweise erst in einer späteren Phase, wo sie organisatorisch und inhaltlich machbar sind, durchführen werde.

26.2

Der RH kritisierte, dass wesentliche Entscheidungsgrundlagen hinsichtlich Lebenszykluskosten nicht bzw. zu spät vorlagen. Der Parlamentsdirektion war es dadurch nicht möglich, Entscheidungen – vor der Freigabe des Vertieften Vorentwurfs – unter Berücksichtigung wirtschaftlicher Kriterien (Berücksichtigung der Lebenszykluskosten) zu treffen. Der RH wies kritisch darauf hin, dass dadurch mögliche Alternativen (z.B. günstigere Betriebskosten, geringere Mietkosten etc.) und Einsparungspotenziale eventuell nicht mehr realisiert werden können.

Der RH empfahl der Parlamentsdirektion, zu evaluieren, welcher Sphäre (z.B. Bauherr, Nutzer, Generalplaner, Projektsteuerung) die nicht bzw. zu spät vorgelegten Entscheidungsgrundlagen hinsichtlich Lebenszykluskosten zuzuordnen sind.

Weiters empfahl der RH der Parlamentsdirektion, sich an den Konsulenten schadlos zu halten (u.a. Honorarabzug bzw. Rückstellung Honorar für nicht oder mangelhaft erbrachte (Vor-)Leistungen), sollte sich z.B. herausstellen, dass mögliche Alternativen aufgrund fehlender Planungs- oder Projektsteuerungsleistungen (alternative Vorschläge aufgrund der erst frühestens mit dem Entwurf erstellten Lebenszykluskostenbetrachtungen etc.) nunmehr nicht realisierbar sind und/oder mit Mehrkosten zu rechnen ist.

Der RH empfahl der Parlamentsdirektion, künftig auf die Einhaltung der Verträge der Konsulenten besonderes Augenmerk zu legen sowie gegebenenfalls rechtzeitig Leistungen einzufordern und geeignete Maßnahmen zu setzen (siehe **TZ 19**).

26.3

Laut Stellungnahme der Parlamentsdirektion werde sie den Empfehlungen des RH nachkommen und in künftigen Projektphasen den Lebenszykluskosten verstärkt Bedeutung beimessen.

⁹² z.B. lt. „Prüfbericht zur Kostenschätzung Vertiefter Vorentwurf GP“ Pkt. 2.1.1, Version vom 27. Oktober 2015 und lt. Dokument „Erfüllung Leistungsbeschreibung gemäß Generalplaner-Vertrag“, Stand 24. November 2015

Berücksichtigung der Nebengebäude im Vertieften Vorentwurf, Nutzungsvarianten und Belegungsplanung

27.1 (1) Die Parlamentsdirektion hatte zwei Gebäude im Eigentum zu verwalten und war in insgesamt fünf Gebäuden in der Nähe des Parlamentsgebäudes (sowie in einem weiteren Objekt außerhalb Wiens) eingemietet. Somit gab es acht Nebengebäude, davon sieben in Parlamentsnähe.

Tabelle 16: Aufstellung der Miet- und Eigentumsflächen in den Nebengebäuden

Nutzungsgrundlage	Fläche (m ²)	jährliche Nettomietkosten
Miete	13.710	rd. 3,51 Mio. EUR
Eigentum	7.701	—

Quelle: Parlamentsdirektion

Der hohe Anteil an angemieteten Flächen und die Höhe der Mietpreise im ersten Wiener Gemeindebezirk ergaben jährliche Nettomietkosten (d.h. ohne Betriebskosten und exkl. USt) von rd. 3,51 Mio. EUR⁹³ (bzw. monatlich rd. 21,31 EUR/m²).

(2) Für die Rückübersiedlung nach der Sanierung gab es zwei mögliche Nutzungsvarianten des Parlamentsgebäudes: eine sogenannte „gemischte Nutzung“ oder eine Nutzung als „Klub–Stützpunkt“. Diese unterschieden sich im Wesentlichen in der Belegung: mehr Büroflächen für die Klubs (gemischte Nutzung) oder für die Parlamentsdirektion (Klub–Stützpunkt) im Hauptgebäude. Welche Nutzungsvariante realisiert wird, war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung des RH noch nicht entschieden.

Die konkrete Belegungsplanung (welche Person in welchem Raum untergebracht wird) des Parlamentsgebäudes wird nach Entscheidung der Nutzungsvariante erfolgen. Die Parlamentsdirektion sah die Belegungsplanung des Parlamentsgebäudes und der Nebengebäude als nicht zeitkritisch an; diese sollte nach der nächsten Nationalratswahl endgültig entschieden werden.

Der Generalplaner hielt dazu fest, dass das wesentliche bautechnische Konzept (Bürolayout) für die Besiedelung seitens der Parlamentsdirektion freigegeben wurde und dass die Büroeinheiten grundsätzlich flexibel besiedelbar sind.⁹⁴ Er erachtete jedoch eine Belegungsplanung im Jahr 2018 als spät.

⁹³ Stand Februar 2016

⁹⁴ Anmerkung: im Sinne des Raum- und Funktionsprogramms, Stand 30. September 2014

(3) Der Generalplaner hatte gemäß Vertrag die Nebengebäude im Vertieften Vorentwurf zu berücksichtigen. Folgende Aspekte bezüglich der Nebengebäude und folgende Begründungen für deren Nichterfüllung lagen vor:

- Erarbeitung eines Lösungsvorschlags zur Miteinbeziehung der Nebengebäude in die Planung hinsichtlich möglicher Auswirkungen, wobei bei den Nebengebäuden im Wesentlichen das Funktionsprogramm und das Raumbuch berücksichtigt werden (mit Unterscheidung zwischen gemieteter Fläche und Eigentum)⁹⁵; dem Generalplaner lagen Grundlagen für eine Untersuchung möglicher Alternativen nicht vor (z.B. Raum- und Funktionsprogramm zu den Nebengebäuden oder eine Vorgabe, welche Flächen aus den Nebengebäuden prioritär in das Parlamentsgebäude übersiedeln sollten),
- die Belegungsplanung (d.h. Berücksichtigung und Darstellung der Nebengebäude hinsichtlich Funktionalität und Belegung, jedoch keine bautechnische Adaptierung⁹⁶) soll in Abstimmung mit der Projektleitung bzw. Projektsteuerung erst im Zuge der Entwurfsplanung erbracht werden⁹⁷ und
- Ausarbeitungen zu alternativen Lösungsmöglichkeiten, Optimierungsmöglichkeiten und einer prüfbaren Flächenberechnung lagen nicht vor.⁹⁸

Zu den nicht erbrachten Leistungen des Generalplaners fand sich kein Hinweis in den Prüfberichten der Projektsteuerung.⁹⁹ Somit lagen weder alternative Lösungsmöglichkeiten, Optimierungsmöglichkeiten, noch eine Flächenberechnung oder Vorschläge hinsichtlich der Flächennutzung vor. Es fehlte außerdem eine Unterscheidung in gemietete Flächen und Flächen im Eigentum des Parlaments sowie eine Untersuchung möglicher Mietersparnisse etc. (siehe auch [TZ 25](#)).

Die Parlamentsdirektion hielt zur Zeit der Gebarungsüberprüfung des RH fest, dass ein Raum- und Funktionsprogramm zu den Nebengebäuden aus ihrer Sicht noch

⁹⁵ laut Vertrag Teil B Leistungsbeschreibung Pkt. 2.3.1.1 (1)

⁹⁶ ebenda, Pkt. 2.3.1 (8) und 2.3.1.2 (4)

⁹⁷ Die Projektsteuerung hielt in ihrem Prüfbericht (unter Mitwirkung der Begleitenden Kontrolle und der Projektleitung bzw. Parlamentsdirektion erstellt) hinsichtlich Belegungsplanung (betrifft Vertrag Teil B Pkt. 2.3.1 (8) und 2.3.1.2 (4)) fest, dass die Berücksichtigung der Nebengebäude im weiteren Planungsprozess in Abstimmung mit dem Auftraggeber zu erfolgen hat.

⁹⁸ ebenda, Pkt. 2.3.1.2 (1), (4) und (9)

⁹⁹ dies betrifft: Pkt. 2.3.1.1 (1): der Generalplaner hatte in der Vertieften Vorentwurfsplanung die Nebengebäude nicht berücksichtigt;
– 2.3.1.2 (4): der Generalplaner hatte in der Vertieften Vorentwurfsplanung Optimierungsmöglichkeiten nicht ausgearbeitet, sondern auf deren „Berücksichtigung im weiteren Planungsprozess“ verwiesen;
– 2.3.1.2 (9): der Generalplaner hatte in der Vertieften Vorentwurfsplanung die Nebengebäude nicht berücksichtigt.

nicht möglich gewesen sei, weil noch keine Entscheidung zur künftigen Nutzung des Parlamentsgebäudes getroffen wurde.

Der Generalplaner hielt in einem Schreiben im November 2015 zur Belegungsplanung fest, dass eine endgültige Entscheidung erst erfolgen wird, weshalb er deshalb die Vertragspunkte nicht erfüllen konnte. Aus seiner Sicht wurden die Nebengebäude im Vertieften Vorentwurf ausreichend berücksichtigt. Er wies in seinem Vertieften Vorentwurf (bzw. nach der Entscheidung zur Entscheidungsvorlage „Büros über dem Bundesversammlungssaal“) nunmehr zusätzliche Büroflächen¹⁰⁰ von 1.075 m² im Parlamentsgebäude aus.

Der RH errechnete aus der vom Generalplaner ermittelten Mehrfläche für Büros im Hauptgebäude (1.075 m²) ein mögliches (abhängig davon, welche Flächen aus welchem Nebengebäude übersiedelt werden) Einsparungspotenzial bei der Nettomiete von rd. 275.000 EUR/Jahr.¹⁰¹ Dies zeigte jedoch keiner der von der Parlamentsdirektion beauftragten Konsulenten auf.

(4) Zur Verteilung der Räumlichkeiten an die parlamentarischen Klubs gab es für die Nebengebäude einen sogenannten Verteilungsschlüssel. Dabei wurden die Flächen in den Nebengebäuden unterschiedlich gewichtet (Gewichtung der m²): Eine Fläche im Hauptgebäude wurde mit 95 % bewertet, wohingegen eine Fläche z.B. in der Reichsratsstraße 7 und 9 mit 80 %, im Palais Epstein mit 70 % und in der Löwelstraße 12 mit 50 % (somit stand einem Abgeordneten in der Löwelstraße die doppelte Fläche zur Verfügung) bewertet wurde. Laut Parlamentsdirektion entstand diese Bewertung im Laufe der Jahre und wurde durch die (Parlaments-)Klubs einvernehmlich eingeführt.

27.2

Der RH kritisierte, dass die Nebengebäude in der Vertieften Vorentwurfsplanung – obwohl vertraglich gefordert – nicht ausreichend berücksichtigt waren. Dadurch fehlten der Parlamentsdirektion wesentliche Entscheidungsgrundlagen, um künftig eine möglichst sparsame, wirtschaftliche und zweckmäßige Nutzung der Nebengebäude (und in Verbindung damit auch des Parlamentsgebäudes) sicherzustellen. Er wies allerdings kritisch darauf hin, dass Planungsgrundlagen (z.B. Raum- und Funktionsprogramm) nicht zeitgerecht vorlagen.

Der RH kritisierte, dass die Projektsteuerung nicht darauf hinwies, dass der Generalplaner Leistungen nicht erbrachte bzw. vertraglich geforderte Unterlagen fehlten. Die Projektsteuerung kam dadurch ihren vertraglichen Pflichten (u.a. Prüf-, Koordinations- und Beratungsfunktion)¹⁰² nicht nach.

¹⁰⁰ Vergleich zwischen Bestand und Planungsstand Vertiefter Vorentwurf

¹⁰¹ ergibt sich aus der Berechnung mit der durchschnittlichen Monatsnettomiete von 21,31 EUR/m²

¹⁰² siehe z.B. Pkt. 2.1 (4b), 2.2.2 B (2), 2.3.3 und 2.3.4 in Teil B Leistungsbeschreibung

Zudem zeigte er kritisch auf, dass über die künftige Nutzung (Nutzungsvariante) des Parlamentsgebäudes noch nicht entschieden war und Leistungsteile erst in einer späteren Planungsphase erbracht werden. Dies kann dazu führen, dass sparsamere, wirtschaftlichere und zweckmäßigere Varianten (z.B. mehr Büroflächen im Parlamentsgebäude, künftige Raumnutzung etc.) möglicherweise nicht mehr berücksichtigt werden können.

Der RH stellte im Zuge seiner Erhebungen fest, dass bei den Projektbeteiligten das Thema Nebengebäude in erster Linie mit der Belegungsplanung in Verbindung gebracht wurde, nicht aber mit anderen geforderten Planungsinhalten (wie alternative Lösungsmöglichkeiten, Flächenberechnung).

Zudem wies keiner der Auftragnehmer die Parlamentsdirektion auf mögliche Einsparungspotenziale¹⁰³ durch eine Verlagerung von Büroflächen ins Hauptgebäude hin (betrifft in weiterer Folge auch die Betriebskosten und die Auswirkungen auf die Lebenszykluskosten, siehe **TZ 26**). Der RH stellte fest, dass eine Verlegung von z.B. 1.000 m² Fläche von einem Nebengebäude ins Hauptgebäude eine jährliche Nettomietersparnis von durchschnittlich rd. 256.000 EUR bedeuten würde.

Der RH empfahl der Parlamentsdirektion,

- möglichst frühzeitig sowohl über die künftige Nutzung als auch über die Besiedelung des Parlamentsgebäudes eine Entscheidung herbeizuführen; dies vor allem, um die Planungssicherheit zu gewährleisten und Änderungen, die mit Mehrkosten verbunden sind, hintanzuhalten,
- zu evaluieren, welcher Auftragnehmer welche von ihm vertraglich geforderte Leistung nicht oder mangelhaft erbrachte und sich – im Falle von mangelhafter Leistungserbringung (in der Sphäre der Konsulenten) – schadlos zu halten. Hinsichtlich des Umgangs damit verwies der RH auf seine Ausführungen und Empfehlungen in den **TZ 19** und **TZ 26**.

Der RH wies kritisch auf den derzeit vereinbarten Verteilungsschlüssel für die Nebengebäude hin, weil dieser weder nachvollziehbar war, noch den Kriterien der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit entsprach.

¹⁰³ Aufkündigung bzw. Auslaufenlassen von bestehenden Mietverträgen

Er empfahl der Parlamentsdirektion, die Gewichtung der für Abgeordnete vorgesehenen Flächen zu evaluieren, d.h. im Sinne der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zu bewerten, um anschließend eine Belegung der Gebäude – gemäß den Kriterien der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit – zu gewährleisten sowie Mietersparnisse aufgrund nicht benötigter Flächen zu lukrieren.

27.3 Laut Stellungnahme der Parlamentsdirektion werde sie die Empfehlung des RH betreffend eine frühzeitige Entscheidung über die künftige Nutzung und die Besiedlung des Parlamentsgebäudes aufnehmen und eine möglichst rasche Klärung herbeiführen.

Diverse Planungsleistungen

28.1 (1) Die Generalplanerleistungen umfassten lt. Vertrag alle für die Projektdurchführung erforderlichen Leistungsbereiche, die zu einer gesamtheitlichen Planungsaussage (Gesamtbearbeitung des Werks auf dem Gebiet Hochbau) zu führen haben, auch wenn diese nicht gesondert im Leistungsbild angeführt sind. So sind im Leistungsumfang u.a. alle für die Planung noch erforderlichen Bestandserhebungen, deren Richtigstellung und Ergänzung sowie die Erhebung des Erhaltungs- und Nutzungszustands inkludiert.

(2) Der RH überprüfte nach einem risikoorientierten Ansatz¹⁰⁴ weitere Planungsleistungen und stellte dabei zu den Themen Fassade, Brandschutzplanung und Schadstoffanalyse Folgendes fest:

– Fassade

Die Fassade des Parlamentsgebäudes war in den Planungsgrundlagen (für den Vertieften Vorentwurf) nicht berücksichtigt, weil sie in den Jahren 1996 bis 2005 saniert wurde. Der Generalplaner hatte deshalb in seiner Kostenschätzung zum Vertieften Vorentwurf keine Kosten für die Fassade angesetzt (z.B. Teilsanierung, Reinigung etc.). Auch aus Sicht der Projektsteuerung war dies nicht erforderlich, weil die Fassade vor Kurzem saniert wurde.

Der RH stellte bei einer Besichtigung des Parlamentsgebäudes im Zuge der Gebärungsüberprüfung fest, dass Teile der Fassade sanierungsbedürftig erschienen (z.B. in den Innenhöfen).

¹⁰⁴ Die Auswahlkriterien der Planungsleistungen waren die Kostenrelevanz und die Aktualität der Leistungserbringung.

Die Parlamentsdirektion teilte dem RH mit, dass die damalige Generalsanierung der Fassade nicht die Innenhöfe umfasst habe. Sie hielt daraufhin fest, dass sie Kosten für die Fassade künftig in der Kostenermittlung ausweisen werde.

– Brandschutzplanung

Die Brandschutzplanung im Vertieften Vorentwurf des Generalplaners war lt. Prüfbericht¹⁰⁵ (zum Vertieften Vorentwurf) grundsätzlich vertragskonform, plausibel und nachvollziehbar. Die Projektsteuerung hielt jedoch fest, dass

- z.B. in einigen Bereichen eine erforderliche Trennung der Brandabschnitte fehlte,
- die Brandabschnitte in Hinblick auf Kostenminimierung noch zu untersuchen und gegebenenfalls zu adaptieren seien und
- die noch fehlende oder mangelhafte Planung in der Entwurfsplanung zu ergänzen bzw. darzustellen sei (z.B. Brandschutzqualifikationen der Bauteile, Brandfallmatrix, Löschwasserbedarf etc.).

– Schadstoffanalyse

Seit 1. Jänner 2016 galt die im Juni 2015 veröffentlichte Recycling–Baustoffverordnung.¹⁰⁶ Sie regelt u.a. die Pflichten bei Bau– und Abbruchtätigkeiten, u.a. dass der Rückbau von Bauwerken als Standardabbruchmethode gemäß ÖNORM B 3151 zu erfolgen hat (z.B. sind wiederverwendbare Teile auszubauen, Schadstoffe und Störstoffe zu entfernen und vor Ort zu trennen und danach darf erst ein maschineller Rückbau erfolgen). Hierzu ist (bei über 100 Tonnen Bau–/Abbruchabfällen) vorab eine Schad– und Störstofferkundung durchzuführen.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung des RH lag keine Schad– und Störstofferkundung vor, auch wies keiner der Konsulenten auf das Fehlen einer solchen hin. Der Generalplaner hielt dazu fest, dass dies in der weiteren Planung vorgesehen sei.

28.2

(1) Der RH kritisierte, dass offensichtlich weder dem Generalplaner noch der Projektsteuerung der vom RH festgestellte Sanierungsbedarf der Fassade in den Innenhöfen bewusst war. Aus Sicht des RH bestanden somit begründete Zweifel, ob der Gebäudezustand ordnungs– bzw. vertragsgemäß erhoben wurde und ob die Vertiefte Vorentwurfsplanung vollständig war. So wäre bei ordnungsgemäßer Erhe-

¹⁰⁵ laut Prüfbericht Vertiefter Vorentwurf vom 23. Oktober 2015 erstellt von der Projektsteuerung mit Beiträgen der Begleitenden Kontrolle und der Projektleitung

¹⁰⁶ BGBl. II Nr. 181/2015, ausgegeben am 29. Juni 2015

bung ein Kostenansatz für Teile der Fassade vom Generalplaner bereits im Vertieften Vorentwurf auszuweisen gewesen. Der RH würdigte es positiv, dass die Parlamentsdirektion – nach Hinweis des RH – vorsah, künftig Kosten für die Sanierung der Fassade in den Innenhöfen auszuweisen.

Der RH empfahl der Parlamentsdirektion, künftig auf die Einhaltung von vertraglich vereinbarten Leistungen zu achten und ausreichend Know-how dafür vorzusehen. Er verwies diesbezüglich auf seine Empfehlungen in **TZ 19**.

(2) Der RH empfahl hinsichtlich der Brandschutzplanung, weiterhin auf mögliche Varianten in baulicher, anlagentechnischer oder organisatorischer Sicht zu achten. So können z.B. Brandabschnitte so ausgestaltet werden, dass der bauliche Adaptierungsbedarf minimiert wird. Der RH empfahl der Parlamentsdirektion weiters, auf strikte Regelungen für die Ausführungsphase hinsichtlich Brandschutz und deren Einhaltung zu achten (z.B. hinsichtlich der Regelung und der Kontrolle von Heißenarbeiten) – v.a. unter Berücksichtigung der wertvollen (kunst-)historischen Bausubstanz des Parlamentsgebäudes.¹⁰⁷

(3) Der RH zeigte kritisch auf, dass noch keine Schad- und Störstoffanalyse durchgeführt wurde.

Er empfahl der Parlamentsdirektion, diese ehestens durchzuführen und allfällige sich daraus ergebende Kosten in der Planung zu berücksichtigen.

28.3

(1) Die Parlamentsdirektion hielt in ihrer Stellungnahme fest, dass die innenliegenden Fassaden bereits restauratorisch untersucht worden seien und sich in weiterer Bearbeitung befänden.

(2) Zwischenzeitlich liege die Einreichplanung samt gültigem Bescheid (MA 37) vor. Da darin besonders der Brandschutz eine wesentliche Rolle spiele, würden somit alle diesbezüglichen Unterlagen genehmigt vorliegen.

(3) Die Schadstoffuntersuchung sei im Frühjahr 2016 durchgeführt und am 16. Juni 2016 übermittelt worden. Die Recycling-Baustoffverordnung werde berücksichtigt bzw. würden die Ergebnisse in die weiteren Planungen einfließen. Darüber hinaus habe die Parlamentsdirektion in früheren Jahren wiederholt Schadstoffuntersuchungen und -erkundungen durchführen lassen (z.B. hinsichtlich Asbest).

¹⁰⁷ vgl. Bericht des RH „Brandschutzsicherheit in öffentlichen Gebäuden“ (Reihe Bund 2016/7), TZ 35

Vergabegrundlagen und Vergaben

Interne Vergaberichtlinien

29.1 In seinem Vorbericht (TZ 11 bis TZ 13) hatte der RH die fehlende Durchführung und Dokumentation von Auftragswertermittlungen sowie die fehlende schriftliche Beauftragung vor der Leistungserbringung als Schwachstellen bei den durchgeführten Vergaben identifiziert. Die Parlamentsdirektion setzte im Oktober 2013 eine interne Vergaberichtlinie¹⁰⁸ in Kraft. Diese Vergaberichtlinie regelte u.a. die verpflichtende Durchführung einer Kostenschätzung, die Einholung von drei unverbindlichen Preisauskünften bei Direktvergaben und Durchführung einer Eignungsprüfung der Bieter.

Ergänzend zur Vergaberichtlinie 2013 regelte eine weitere interne Vergaberichtlinie aus 2012 die Dokumentationsanforderungen bei Direktvergaben. Eine nach Wertgrenzen differenzierte Verpflichtung zur Einholung von Angeboten bei Direktvergaben war nicht Bestandteil der Vergaberichtlinien.

29.2 Der RH hielt fest, dass durch die Inkraftsetzung der internen Vergaberichtlinien 2012 und 2013 die Parlamentsdirektion die wesentlichen bei der Vorprüfung vorgefundenen Schwachstellen bei den Vergabefällen beseitigt hatte.

Der RH empfahl der Parlamentsdirektion, auch für die weiteren Projektphasen bzw. für die Projektgesellschaft eine interne Vergaberichtlinie mit dem Ziel zu implementieren, transparente und dem Wettbewerb unterliegende Beschaffungsvorgänge zu gewährleisten.

Der RH empfahl der Parlamentsdirektion, ihre bestehenden Verfahrensanweisungen um eine nach Wertgrenzen differenzierte Verpflichtung zur Einholung von Angeboten bei Direktvergaben zu ergänzen.

29.3 Laut Stellungnahme der Parlamentsdirektion sei durch das interne Organisations- und Projekthandbuch zusätzlich die Verpflichtung zur Einholung von Angeboten bei Direktvergaben – ab einem konkret genannten Vergabebetrag – eingeführt worden.

¹⁰⁸ Vergabemanual

Vergabeverfahren Generalplanerleistung, Projektsteuerung, Begleitende Kontrolle, Monitoringleistung

30.1 (1) Der RH wählte zur Überprüfung der Vergabeprozesse der Parlamentsdirektion risikoorientiert¹⁰⁹ vier Vergaben mit einem Angebotsvolumen in Höhe von rd. 26,84 Mio. EUR aus.

(2) Bei sämtlichen überprüften Vergaben erfolgte eine europaweite Ausschreibung. Die Dokumentation der Vergaben erfolgte elektronisch bzw. lagen die Originalunterlagen (Bewerbungsunterlagen, Angebote, Angebotsöffnungsprotokolle etc.) vor. Bei der Archivierung der Originalunterlagen fehlte teilweise eine Struktur bzw. folgte die Struktur nicht dem Ablauf eines Vergabeprozesses. Die Parlamentsdirektion lochte sämtliche von Bewerbern bzw. Bietern eingebrachten Dokumente (Bewerbungsunterlagen, Erstangebote, Letztangebot – LAFO).

(3) Die Parlamentsdirektion lud bei sämtlichen überprüften Vergabeverfahren mindestens fünf Bieter zur Legung eines Letztangebots ein. Zur Abwicklung der Vergabeverfahren bediente sich die Parlamentsdirektion externer Auftragnehmer.

(4) Die Rechtsanwaltskanzlei, die die Verfahrensbetreuung für das Vergabeverfahren für die Leistungen der Projektsteuerung durchführte, überprüfte – auf Empfehlung des Lenkungsausschusses Mitte Februar 2013 – den Vertrag der Projektsteuerung neuerlich hinsichtlich Claimmanagement. Das Gutachten langte am 25. Februar 2013 – fünf Kalendertage vor der Beauftragung der Projektsteuerung – bei der Parlamentsdirektion ein.¹¹⁰ Die Verfahren der Vergabe der Generalplanerleistung, Projektsteuerung, Begleitenden Kontrolle und Monitoringleistung verursachten Transaktionskosten in einer Gesamthöhe von rd. 1,66 Mio. EUR; dies entspricht 6,18 % der Vergabesumme.

30.2 (1) Der RH begrüßte die gute Dokumentation der Vergabeprozesse, die Lochung der Angebote und die Stärkung des Wettbewerbs in der letzten Phase des Vergabeverfahrens durch die Einladung von fünf Bieter.

(2) Der RH kritisierte jedoch, dass die Parlamentsdirektion durch die Beauftragung externer Auftragnehmer für die Abwicklung der Vergabeverfahren teilweise hohe Transaktionskosten (bis zu 16,42 % der Vergabesumme) in Kauf nahm.

¹⁰⁹ Die Auswahlkriterien der Vergaben waren der Auftragswert, die Art des Vergabeverfahrens und der Komplexitätsgrad der Dienstleistung.

¹¹⁰ Das Gutachten verursachte Kosten von 3.850 EUR.

Er empfahl der Parlamentsdirektion – auch in Hinblick auf die Hereinnahme der BIG in die Projektgesellschaft – die Vergabeverfahren vermehrt mit eigenen Ressourcen durchzuführen.

(3) Der RH kritisierte die Beauftragung des Gutachtens zur Überprüfung der Vertragsunterlagen hinsichtlich Claimmanagement wenige Kalendertage vor der Beauftragung der Projektsteuerung, weil die Möglichkeiten einer Veränderung der Vertragsunterlagen grundsätzlich nicht mehr gegeben waren.

Er empfahl der Parlamentsdirektion, eine Überprüfung der Vertragsunterlagen – auch betreffend Claimmanagement – vor der Aussendung der Unterlagen.

(4) Weiters empfahl der RH der Parlamentsdirektion, die Struktur der Archivierung der Originalangebote an den Vergabeprozess anzupassen und Bewerbungsunterlagen sowie Angebote vollständig zu archivieren.

30.3

Laut Stellungnahme der Parlamentsdirektion sei mit der Einholung eines rechtlichen Gutachtens zur Überprüfung der Vertragsunterlagen hinsichtlich Claimmanagement einem Auftrag des Lenkungsausschusses Folge geleistet worden.

Die Archivierung der Originalunterlagen sei bei den genannten großen Vergabeverfahren in einzelnen Phasen je nach Abschluss der jeweiligen Stufe erfolgt. Teilweise seien Dokumente in Tresoren verschiedener Abteilungen aufbewahrt und erst nach Schaffung der Möglichkeit einer einheitlichen Ablage zusammengeführt worden.

Infolge eines Einbruchs im Jahr 2015 seien Unterlagen bewusst getrennt voneinander aufbewahrt worden. Weiterhin besonders vertrauliche Unterlagen seien in einem Stahlschrank gelagert, zu dem nur die Projektdokumentation Zugang habe.

Seitdem sämtliche – das Projekt betreffende – Akten der Parlamentsdirektion bei der Projektdokumentation abgelegt seien, sei auf eine Zusammenlegung aller Bezug habenden Akte mit den Dokumenten der Vergabeverfahren verzichtet worden, weil diese im Bedarfsfall schnell aushebbar seien.

Die Parlamentsdirektion werde jedoch dafür Sorge tragen, die zusammengehörenden Verfahrensschritte in einem eigenen Archiv zu lagern. Aus Praktikabilitätsgründen sei – bis zum Abschluss der Prüfung durch den RH – ein nach Phasen getrenntes Archiv geführt worden.

Schlussempfehlungen

31 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen an die Parlamentsdirektion hervor:

- (1) Es wären entsprechende Regelungen im Organisations- und Projekthandbuch aufzunehmen, um auch bei Sonderfällen, wie die Bearbeitung von Rechnungen oder Zusatzangeboten der Projektsteuerung oder der Begleitenden Kontrolle, bei denen die Einbindung derselben aus Gründen der Befangenheit nicht möglich ist, das Vier-Augen-Prinzip sicherzustellen. Dabei wäre zu beachten, dass zur Erfüllung des Vier-Augen-Prinzips das zweite Augenpaar zumindest die Nachweisführung einer Rechnung oder eines Zusatzangebots „dem Grunde und der Höhe nach“ zu prüfen und zu bestätigen haben sollte. (TZ 2)
- (2) Es wäre eine zeitnahe Fortschreibung und Genehmigung des Organisations- und Projekthandbuchs sicherzustellen, um allen Projektbeteiligten Informationen aktuell darzustellen und eine strukturierte und reibungslose Projektabwicklung zu gewährleisten. (TZ 3)
- (3) Bei mangelhafter oder verspäteter Leistungserbringung wären die Auftragnehmer nachweislich – gegebenenfalls unter Fristsetzung – zur vertragsgemäßen Leistungserbringung aufzufordern. Der Schriftverkehr wäre dabei streng an sachlichen Kriterien zu orientieren. (TZ 4)
- (4) Die von der Begleitenden Kontrolle in ihrem 4. Quartalsbericht 2015 zusammengefassten Empfehlungen für die weiteren Projektphasen wären zu berücksichtigen. (TZ 4)
- (5) Um Mehraufwendungen auch in weiteren Projektphasen, insbesondere bei der Bauausführung, zu vermeiden,
 - wären die Nutzer darüber aufzuklären, dass Änderungen in fortgeschrittenen Planungsphasen oder während der Bauausführung die Gefahr erheblicher Mehrkosten bergen,
 - wäre ausreichend Zeit für die Qualitätssicherung der Planungs- und Ausschreibungsunterlagen vorzusehen,
 - wären vertiefte Angebotsprüfungen durchzuführen, um spekulative Preise zu erkennen und bereits vor dem Zuschlag Gegenmaßnahmen zu setzen und

- wäre für den Fall überzogener Mehrkostenforderungen der Auftragnehmer (Claiming) ein geeignetes Anti-Claimmanagement festzulegen. (TZ 8)
- (6) Zur vollständigen Umsetzung der zur Unterlage „Organisations- und Projekthandbuch und Geschäftsordnung“ im Vorbericht (Reihe Bund 2012/11) abgegebenen Empfehlung
- wäre die jeweils zu erbringende Prüftiefe im Organisations- und Projekthandbuch zu definieren, um das Vier-Augen-Prinzip hinsichtlich sämtlicher Prüfaspekte (vertraglich, sachlich, rechnerisch, formal) sicherzustellen,
 - wären die Projektziele, auf welche die Verträge „Projektsteuerung mit Teilleistungen der Projektleitung“, „Begleitende Kontrolle“ und „Generalplanung“ verwiesen, im Organisations- und Projekthandbuch ausdrücklich darzustellen und so für alle Projektbeteiligten transparent zu machen und
 - wäre das nunmehr durch die Zusammenarbeit mit der Bundesimmobilien-gesellschaft m.b.H. in der gemeinsamen Parlamentsgebäudesanierungsgesellschaft m.b.H. verstärkte bauherrnseitige Know-how zu nutzen; auf externe Beratungsleistungen wäre in so geringem Umfang wie möglich und allenfalls zur Lösung von Spezialfragen zurückzugreifen. (TZ 10)
- (7) Es wäre dafür Sorge zu tragen, dass die vereinbarten und im Organisations- und Projekthandbuch dargestellten Prozesse eingehalten werden, um die damit verfolgten Ziele – wie die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips und der Projektbefugnisse sowie die Gewährleistung der Fairness und der partnerschaftlichen Zusammenarbeit im Projekt – sicherzustellen. Sollten sich Prozesse oder Fristen im Projekt als nicht praktikabel herausstellen, wären sie zu ändern und die geänderten Prozesse im Organisations- und Projekthandbuch darzustellen. Prüfhandlungen wären zu deren Nachvollziehbarkeit ausnahmslos zu dokumentieren. (TZ 11, TZ 12)
- (8) Zur Erhöhung der Transparenz in der Gesamtkostendarstellung wären sämtliche durch das Projekt Sanierung Parlamentsgebäude ausgelösten Kosten auszuweisen. (TZ 13)
- (9) Die Kostenprognose wäre unabhängig von der gesetzlich festgelegten Budgetobergrenze darzustellen. Reserven wären nur heranzuziehen, wenn diese thematisch für den Einzelfall gebildet wurden. Andernfalls wären neue

- Reserven zu bilden sowie die Prognosekosten anzupassen. Reserven wären entsprechend zu reduzieren und die Bewertung von Risiken wäre zeitnah und transparent auszuweisen und ein entsprechendes Berichts- und Genehmigungsprozedere wäre festzulegen. (TZ 13)
- (10) Festgelegte Budgets für Leistungsbereiche bzw. Projektphasen wären laufend und vor allem nach Abschluss der Projektphase mit den Ist-Kosten zu vergleichen. (TZ 14)
- (11) Es wären Szenarien auszuarbeiten, um auf etwaige Terminverzögerungen flexibel reagieren zu können. Damit sollte verhindert werden, dass Terminverzögerungen automatisch große Kostenauswirkungen verursachen. Besonders durch die enge Abhängigkeit der beiden Projekte – Sanierung des Parlamentsgebäudes sowie Interimslokation und Übersiedlung – wäre die Termineinhaltung einzufordern, um die Übersiedlung in die Interimslokation nicht zu verzögern und die Dauer in der Interimslokation nicht zu verlängern und damit Mehrkosten zu unterbinden. (TZ 15)
- (12) Es wäre eine zeitnah erstellte durchgängige und übersichtliche Kostenverfolgung von der Projektsteuerung einzufordern und diese einer Kontrolle – seitens der Parlamentsdirektion – zu unterziehen sowie besonderes Augenmerk auf eine laufende Kostenverfolgung zu legen. (TZ 16)
- (13) Für künftige Umschichtungen in der Kostenverfolgung bzw. Kostenschätzung und vor allem Umschichtungen aus Reserven wären ausnahmslos Beschlüsse durch den Aufsichtsrat und die Geschäftsführung der Projektgesellschaft einzuholen. (TZ 16)
- (14) Über freigegebene Terminpläne – auch Detailterminpläne – wären eine Übersichtsliste zu führen und Darstellungen zu wählen, in denen Verzögerungen und Risikopotenziale eindeutig und zu Terminplänen zuordenbar dargestellt sind. Dabei wären die Gründe, mögliche Auswirkungen und Maßnahmen zur Gegensteuerung – besonders bei Verzögerungen am kritischen Weg – anzuführen. (TZ 17)
- (15) Es wäre künftig besonderes Augenmerk auf die Erbringung der vertraglich vereinbarten Leistungen des Generalplaners und der Projektsteuerung zu legen, insbesondere:

- wäre eine Überschreitung der vereinbarten Leistungsfristen wenn möglich abzuwenden bzw. einzudämmen,
 - wären gegebenenfalls Maßnahmen für das Aufholen etwaiger Verzögerungen auszuarbeiten,
 - wären die Terminpläne auf mögliche Verkürzungen zu prüfen und
 - wären bei Vorschlägen zum Aufholen von Verzögerungen stets die monetären Auswirkungen (Mehr-/Minderkosten) mitzubersichtigen. (TZ 17)
- (16) Es wäre dafür Sorge zu tragen, dass auch künftig Entscheidungen rechtzeitig und in nachvollziehbarer Art und Weise getroffen werden. (TZ 18)
- (17) Die Planungssicherheit – rechtzeitige Bekanntgabe von erforderlichen Vorgaben, keine Projektänderungen – wäre im weiteren Projektlauf zu gewährleisten. (TZ 18)
- (18) Künftig (z.B. bereits bei der Prüfung und Freigabe der Entwurfsplanung)
- wäre ein strengerer Maßstab als bisher anzulegen und vertraglich vereinbarte Maßnahmen (wie Pönale) sowie andere Sanktionsmaßnahmen zu nutzen,
 - wären verstärkt auf die Einhaltung der Verträge der Konsulenten zu achten und gegebenenfalls geeignete Maßnahmen zur Wahrung der Bauherrnansprüche und Interessen zu setzen und
 - wären bei der Durchsetzung der Rechte gegenüber Dritten alle erforderlichen Mittel einzusetzen, gegebenenfalls auch in Form einer gerichtlichen Auseinandersetzung. (TZ 19)
- (19) Künftig wäre unter denkmalpflegerischen Gesichtspunkten auf eine zeitgerechte und umfassende Untersuchung des Bestands zu achten. (TZ 20)
- (20) Es wären selbst Einsparungspotenziale – nach Maßgabe der eigenen Ressourcen – zu suchen bzw. die Auftragnehmer (Generalplaner, Projektsteuerung und Begleitende Kontrolle) weiterhin dazu anzuhalten, das Projekt laufend auf mögliche Einsparungspotenziale hin zu untersuchen und geeignete Maßnahmen vorzuschlagen. In weiterer Folge wären Entscheidungen über Einsparungspotenziale rasch herbeizuführen. (TZ 21)

- (21) Insbesondere hinsichtlich der Qualität der Kostenermittlung und der Lukrierung von Einsparungspotenzialen wäre im weiteren Projektverlauf vermehrt auf das Know-how der Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H. zurückzugreifen und deren diesbezügliche Erfahrungen wären bei der Umsetzung von Groß-, Bestands- sowie historischen, denkmalgeschützten Projekten zu nutzen. (TZ 21)
- (22) Über Abwurfpakete wäre möglichst frühzeitig zu entscheiden, vor allem unter Bedachtnahme auf die zunehmend detailliertere Planung und Kostenermittlung. (TZ 22)
- (23) Künftig wären Entscheidungen im Sinne der Nachvollziehbarkeit und Transparenz zu datieren und übersichtlich darzustellen. Entscheidungen wären prinzipiell möglichst frühzeitig herbeizuführen. (TZ 23)
- (24) Im Zuge der weiteren Planungen zum Ausbau des Lokals II wäre nochmals die Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zu beurteilen und eine entsprechende Entscheidung rasch herbeizuführen. (TZ 24)
- (25) Investitionsentscheidungen wären künftig prinzipiell auf Basis von Sparsamkeits-, Zweckmäßigkeits- und Wirtschaftlichkeitskriterien zu treffen. (TZ 24, TZ 25)
- (26) Künftig wäre die Nachverfolgung von Aufträgen aus Projektgremien durch geeignete Maßnahmen, etwa in Form einer To-Do-Liste, sicherzustellen. (TZ 24)
- (27) Es wäre zu evaluieren, welcher Sphäre (z.B. Bauherr, Nutzer, Generalplaner, Projektsteuerung) die nicht bzw. zu spät vorgelegten Entscheidungsgrundlagen hinsichtlich Lebenszykluskosten zuzuordnen sind. (TZ 26)
- (28) Es wäre anzustreben, sich an den Konsulenten schadlos zu halten (u.a. Honorarabzug bzw. Rückstellung Honorar für nicht oder mangelhaft erbrachte (Vor-)Leistungen), sollte sich z.B. herausstellen, dass mögliche Alternativen aufgrund fehlender Planungs- oder Projektsteuerungsleistungen (alternative Vorschläge aufgrund der erst frühestens mit dem Entwurf erstellten Lebenszykluskostenbetrachtungen etc.) nunmehr nicht realisierbar sind und/oder mit Mehrkosten zu rechnen ist. (TZ 26)
- (29) Künftig wären auf die Einhaltung der Verträge der Konsulenten besonderes Augenmerk zu legen sowie gegebenenfalls rechtzeitig Leistungen einzufordern und geeignete Maßnahmen zu setzen. (TZ 26)

- (30) Es wäre möglichst frühzeitig sowohl über die künftige Nutzung als auch über die Besiedelung des Parlamentsgebäudes eine Entscheidung herbeizuführen; dies vor allem, um die Planungssicherheit zu gewährleisten und Änderungen, die mit Mehrkosten verbunden sind, hintanzuhalten. (TZ 27)
- (31) Es wäre zu evaluieren, welcher Auftragnehmer welche von ihm vertraglich geforderte Leistung nicht oder mangelhaft erbrachte, und sich – im Falle von mangelhafter Leistungserbringung (in der Sphäre der Konsulenten) – schadlos zu halten. (TZ 27)
- (32) Es wäre die Gewichtung der für die Abgeordneten vorgesehenen Flächen zu evaluieren, d.h. im Sinne der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zu bewerten, um anschließend eine Belegung der Gebäude nach diesen Kriterien zu gewährleisten und z.B. mögliche Mietersparnisse zu lukrieren. (TZ 27)
- (33) Künftig wäre auf die Einhaltung von vertraglich vereinbarten Leistungen zu achten und ausreichend Know-how dafür vorzusehen. (TZ 28)
- (34) Hinsichtlich der Brandschutzplanung wäre weiterhin auf mögliche Varianten in baulicher, anlagentechnischer oder organisatorischer Sicht zu achten. So können z.B. Brandabschnitte so ausgestaltet werden, dass der bauliche Adaptierungsbedarf minimiert wird. Auf strikte Regelungen für die Ausführungsphase hinsichtlich Brandschutz und deren Einhaltung wäre zu achten, z.B. hinsichtlich der Regelung und der Kontrolle von Heißarbeiten – v.a. unter Berücksichtigung der wertvollen (kunst-)historischen Bausubstanz des Parlamentsgebäudes. (TZ 28)
- (35) Eine Schad- und Störstoffanalyse wäre ehestens durchzuführen und allfällige sich daraus ergebende Kosten wären in der Planung zu berücksichtigen. (TZ 28)
- (36) Auch für die weiteren Projektphasen bzw. für die Projektgesellschaft wäre eine interne Vergaberichtlinie mit dem Ziel zu implementieren, einen transparenten und dem Wettbewerb unterliegenden Beschaffungsvorgang zu gewährleisten. (TZ 29)
- (37) Die bestehenden Verfahrensanweisungen wären um eine nach Wertgrenzen differenzierte Verpflichtung zur Einholung von Angeboten bei Direktvergaben zu ergänzen. (TZ 29)

- (38) Auch in Hinblick auf die Hereinnahme der Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H. in die Projektgesellschaft wären die Vergabeverfahren vermehrt mit eigenen Ressourcen durchzuführen. **(TZ 30)**
- (39) Eine Überprüfung der Vertragsunterlagen wäre vor der Aussendung der Unterlagen durchzuführen. **(TZ 30)**
- (40) Die Struktur der Archivierung der Originalangebote wäre an den Vergabeprozess anzupassen; Bewerbungsunterlagen sowie Angebote wären vollständig zu archivieren. **(TZ 30)**

Wien, im Februar 2017

Die Präsidentin:
Dr. Margit Kraker