



Der
Rechnungshof

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Reihe NIEDERÖSTERREICH 2015/3

Bericht des Rechnungshofes

Umbau des Palais Kaunitz
für die Anti-Korruptions-
akademie (IACA) in
Laxenburg

Auskünfte

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

Telefon (00 43 1) 711 71 - 8644

Fax (00 43 1) 712 49 17

E-Mail presse@rechnungshof.gv.at**Impressum**

Herausgeber:

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

<http://www.rechnungshof.gv.at>

Redaktion und Grafik: Rechnungshof

Herausgegeben:

Wien, im Februar 2015



Vorbemerkungen

Vorlage an den Landtag

Der Rechnungshof erstattet dem Niederösterreichischen Landtag gemäß Artikel 127 Absatz 6 Bundes-Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei einer Gebarungsüberprüfung getroffen hat.

Berichtsaufbau

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

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird bei Personen-, Berufs- und Funktionsbezeichnungen darauf verzichtet, jeweils die weibliche und die männliche Form zu nennen. Neutrale oder männliche Bezeichnungen beziehen somit beide Geschlechter ein.

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

Bericht des Rechnungshofes

**Umbau des Palais Kaunitz für die
Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg**

Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	6
Abkürzungsverzeichnis _____	7
Glossar _____	9

Niederösterreich**Wirkungsbereich des Landes Niederösterreich****Umbau des Palais Kaunitz für die
Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg**

KURZFASSUNG _____	12
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	23
Projektüberblick _____	24
Projektchronologie _____	27
Standort- und Objektauswahl _____	28
Projektpartner _____	33
Kosten _____	37
Finanzierung _____	40
Wahrnehmung der Bauherrnaufgaben _____	60
Projektorganisation _____	63
Planung _____	71
Auftragsvergaben _____	79
Abrechnung der Leistungen _____	93
Mängelmanagement _____	111
Schlussempfehlungen _____	115

ANHANG

Entscheidungsträger des überprüften Unternehmens _____	121
--	-----

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Eigentümerstruktur der NÖ Landesimmobilien- gesellschaft m.b.H. _____	22
Tabelle 1: Projektchronologie _____	27
Tabelle 2: Ankaufs-, Umbau- und Gesamtkosten _____	40
Abbildung 2: Herleitung des Hauptmietzinses _____	56
Abbildung 3: Zahlungsflüsse _____	59
Tabelle 3: Projektbeteiligte _____	65
Abbildung 4: Bauprojektorganisation _____	66
Tabelle 4: Nutzeranforderungen _____	73
Tabelle 5: Vom RH überprüfte Auftragsvergaben _____	81
Tabelle 6: Kosten für die Abwicklung der Vergabeverfahren „Projektsteuerung und -leitung“ und „Generalplanung“ _____	89
Tabelle 7: Vom RH nachgeprüfte Abrechnungen _____	94

Abkürzungsverzeichnis

BIG	Bundesimmobiliengesellschaft
BMAA	Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten
BMBWK	Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur
BMEIA	Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres, vor 1. März 2014 BMeiA – Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMI	Bundesministerium für Inneres
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
etc.	et cetera
EUR	Euro
EUR/h	Euro je Stunde
Euribor	Euro Interbank Offered Rate
exkl.	exklusive
h	Stunde
HKLS	Heizung-, Klima-, Lüftungs- und Sanitärtechnik
IACA	Internationale Anti-Korruptionsakademie (International Anti- Corruption Academy)
inkl.	inklusive
Interpol	Internationale Kriminalpolizeiliche Organisation (Internatio- nal Criminal Police Organization)
k.A.	keine Angabe
lfd.	laufend(e)
lt.	laut
max.	maximal
Mio.	Millionen
MSR	Mess-, Steuer- und Regeltechnik
NÖ	Niederösterreich, niederösterreichisch(e)
Nr.	Nummer

Abkürzungen



o.a.	oben angeführte(n)
OLAF	Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung (Office Européen de Lutte Anti-Fraude)
rd.	rund
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
UN	Vereinte Nationen (United Nations)
UNODC	Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (United Nations Office on Drugs and Crime)
USt	Umsatzsteuer
z.B.	zum Beispiel

Glossar

Begleitende Kontrolle

Eine delegierbare Funktion des Auftraggebers; sie umfasst eine zeitnahe Prüfung sowie Nachkontrolle der Projektunterlagen und ermöglicht damit noch Korrekturen im Projektablauf; sie stellt eine zweite Betrachtungsebene für den Auftraggeber (Vier-Augen-Prinzip) dar und bereitet Entscheidungsprozesse auf.

Hauptmietzins

Wegen der im Zuge der Projektabwicklung dafür verwendeten unterschiedlichen Begriffe (Mietzins, Hauptmietzins, Bestandzins etc.) wird im gegenständlichen Bericht – im Interesse der besseren Lesbarkeit und Allgemeinverständlichkeit – einheitlich der Begriff Hauptmietzins verwendet. Dieser umfasst den aus der Vollamortisation der Umbaukosten zuzüglich Finanzierungskosten über einen Zeitraum von 25 Jahren abgeleiteten Rechenwert pro Monat.

Leistungsverzeichnis

Eine Beschreibung der Leistung für ein bestimmtes Bauvorhaben, zumeist gegliedert nach Positionen.

Mehr-/Minderkostenforderung

Auf den Preisgrundlagen des Bauvertrags aufzubauende Forderung eines Vertragspartners betreffend die terminliche oder preisliche Anpassung des Vertrags.

Örtliche Bauaufsicht

Die Örtliche Bauaufsicht umfasst die Vertretung der Interessen des Bauherrn auf der Baustelle.

Preisgleitung

Bei Vereinbarung von veränderlichen Preisen werden die Angebotspreise bei Veränderung definierter Preisgrundlagen (bspw. Baukostenindex) unter bestimmten Voraussetzungen angepasst.

Regieleistungen

Bauleistungen, die auf Basis der tatsächlich angefallenen Stunden und des tatsächlich angefallenen sonstigen Aufwands vergütet werden, weil Art und Umfang in der Ausschreibungsphase nicht exakt bestimmbar sind.

Umbaukosten

Wegen der im Zuge der Projektabwicklung dafür verwendeten unterschiedlichen Begriffe (Umbaukosten, Errichtungskosten, Gesamtumbaukosten, Adaptierungskosten etc.) wird im gegenständlichen Bericht – im Interesse der besseren Lesbarkeit und Allgemeinverständlichkeit – einheitlich der Begriff Umbaukosten verwendet. Dieser umfasst die Gesamtinvestitionskosten abzüglich der Kosten für den Ankauf der Liegenschaft.

Wirkungsbereich des Landes Niederösterreich

Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

Damit die Internationale Kriminalpolizeiliche Organisation (Interpol) ihre geplante Anti-Korruptionsakademie in Österreich errichtet, erwarb die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. das dafür ausgewählte, denkmalgeschützte ehemalige Palais Kaunitz in Laxenburg um insgesamt 2,88 Mio. EUR. Die Standort- und Objektauswahl war intransparent und erfolgte, ohne dafür vorab eine nachvollziehbare vergleichende Analyse von Vor- und Nachteilen bzw. der Wirtschaftlichkeit durchgeführt zu haben.

Das BMI und das Land Niederösterreich verpflichteten sich, Umbaukosten in der Höhe von 10,88 Mio. EUR zu übernehmen. Über den Aufteilungsschlüssel und die Risikotragung bestand jedoch lange Uneinigkeit, so dass sich die Fertigstellung des Umbaus um 15 Monate verzögerte. Die verbindliche Festlegung der Finanzierung der Umbauarbeiten erfolgte erst nach deren Durchführung und nach der Übergabe an den Nutzer. Nicht alle Entscheidungsgrundlagen waren transparent und vollständig aufbereitet, nicht alle Beschlüsse wurden inhaltlich stimmig umgesetzt.

Die dem Umbau zugrunde liegenden Anforderungen entsprachen nicht vollständig der Nutzung durch die IACA, so dass das umgebaute ehemalige Palais Kaunitz nur teilweise ausgelastet war. Die Abwicklung des Umbaus durch das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung war in einigen Bereichen mangelhaft (z.B. fehlendes Vier-Augen-Prinzip bei der Rechnungsprüfung, unzureichende Festlegung und Überwachung der delegierten Leistungen, Mängel bei der Dokumentation der Abwicklung des Projektes).

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziele der Überprüfung waren die Beurteilung der Objektauswahl für die IACA, der Qualität der Planung und der Wahrnehmung der Bauherrnfunktion beim Umbau sowie die Darstellung der Kosten. (TZ 1)

Projektüberblick

Der Generalsekretär der Internationalen Kriminalpolizeilichen Organisation (ICPO – Interpol), die damalige Bundesministerin für Inneres, Liese Prokop, und der Landeshauptmann von Niederösterreich, Erwin Pröll, unterzeichneten im Dezember 2006 ein Grundsatzübereinkommen über die Etablierung einer internationalen Ausbildungsstätte zur Korruptionsbekämpfung im ehemaligen Palais Kaunitz in Laxenburg. Die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. erwarb das denkmalgeschützte Objekt um 2,88 Mio. EUR, ließ es nach den Bedürfnissen von Interpol um zumindest 10,29 Mio. EUR renovieren und adaptieren und sollte die Kosten durch Mieteinnahmen refinanzieren. (TZ 2)

Uneinigkeit zwischen dem BMI und dem Land Niederösterreich über die Projektfinanzierung und die Risikotragung für den Fall, dass das Projekt scheitern sollte, veranlassten das Land Niederösterreich zu einer Projektunterbrechung. Das BMI und das Land Niederösterreich einigten sich schließlich darauf, Umbaukosten von 10,88 Mio. EUR zuzüglich der Finanzierungskosten je zur Hälfte durch Übernahme der Miete über einen Zeitraum von 25 Jahren zu tragen. Die Risikotragung für den Fall, dass das Projekt scheitern sollte, übernahm letztlich das BMI. Die Projektunterbrechung verursachte Mehrkosten von rd. 158.000 EUR. Der Umbau wurde im August 2010 – rd. 15 Monate später als ursprünglich geplant – abgeschlossen. (TZ 2, 5, 9)

Nach Differenzen bei der Projektumsetzung zwischen Interpol einerseits und dem BMI sowie dem weiteren Projektpartner UNODC (Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung) andererseits zog sich der Projektinitiator Interpol im Jänner 2010 vom Vorhaben, eine Anti-Korruptionsakademie in Österreich zu gründen, zurück. Der daraufhin vom BMI eingeschlagene Weg, die Anti-Korruptionsakademie als internationale Organisation (International Anti-Corruption Academy – IACA) ohne weiteres Mitwirken von Interpol zu etablieren, war nach damaliger Einschätzung des BMEIA die einzig verbliebene zielführende Option. Die IACA nahm ihren Betrieb im ehemaligen Palais Kaunitz im Herbst 2010 auf und erlangte im März 2011 den Status einer internationalen Organisation. (TZ 2)



Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

Standort- und Projektauswahl

Für die zur Auswahl gestandenen neun Objekte in Wien und Niederösterreich, zu den Anforderungen bzw. Kriterien bei der Standort- und Projektauswahl und zu den Treffen im Vorfeld der Standortentscheidung fehlten Dokumentationen. Eine Beurteilung, ob andere der vorgeschlagenen Objekte die Anforderungen von Interpol in ähnlicher Weise erfüllt hätten und gleichzeitig wirtschaftlicher gewesen wären als der Erwerb und der Umbau des denkmalgeschützten ehemaligen Palais Kaunitz in Laxenburg, war nicht möglich. Der Auswahlprozess – mit Bewertung der Standorte und Erstellung einer Reihung – war nicht nachvollziehbar. Der RH vermisste Versuche seitens des BMI, die Anforderungen von Interpol – z.B. hinsichtlich der erforderlichen Nutzfläche – zu konkretisieren sowie auf die Standortentscheidung nach einer vergleichenden Analyse von Vor- und Nachteilen bzw. der Wirtschaftlichkeit der von den Ländern Wien und Niederösterreich vorgeschlagenen Objekte Einfluss zu nehmen. Zum Teilnehmerkreis der Treffen im Vorfeld der Standortentscheidung und zur Verantwortlichkeit für die Standortentscheidung gab es widersprüchliche Angaben. Die Standort- und Projektauswahl war insgesamt als intransparent zu beurteilen. (TZ 4)

Kosten

Die Grobschätzung des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung vom Dezember 2006 für den Wert der anzukaufenden Liegenschaft betrug rd. 2 Mio. EUR. Der von der NÖ Landesimmobilienengesellschaft im Mai 2013 genannte aktuelle Stand der Kosten für den Ankauf der Liegenschaft machte rd. 2,88 Mio. EUR aus. Dies bedeutet eine beträchtliche Steigerung von mehr als 40 %. (TZ 6)

Die Kostenschätzung vom 6. Juni 2007 zu den „Gesamt-Errichtungskosten“, die der Genehmigung des Gesamtprojekts auf Bundesebene zugrunde lag, stand nicht zur Verfügung und konnte daher vom RH nicht beurteilt werden. Der im Ministerratsvortrag angeführte – auf diese Kostenschätzung bezogene – Betrag von 10,88 Mio. EUR war offensichtlich an der Untergrenze der o.a. Schätzungen angesetzt, weil er auch „Grundkosten“ (d.h. Kosten für den Ankauf der Liegenschaft) enthielt. Das Bewertungsgutachten bezifferte zum Stichtag 12. Jänner 2007 den Verkehrswert der Liegenschaft mit 2,85 Mio. EUR; einschließlich der vom beauftragten Architekten im Mai 2007 erwarteten Kosten für die Umbauarbeiten von rd. 8 Mio. EUR bis rd. 9 Mio. EUR errechneten sich daraus Gesamtinvestitionskosten von rd. 10,85 Mio. EUR bis 11,85 Mio. EUR. Das Land Niederösterreich bezifferte Anfang 2014 gegenüber dem RH den aktuellen Stand der Gesamtinvestitionskosten mit 13,19 Mio. EUR. Abzüglich der darin enthaltenen Kosten für den Ankauf der Liegenschaft errechneten sich daraus Umbaukosten

Kurzfassung

in Höhe von rd. 10,32 Mio. EUR. Die bisherigen Umbaukosten blieben damit zwar im Rahmen der dem Niederösterreichischen Landtag vorgelegten Prognosekosten, die im Ministerratsvortrag angegebenen Kosten wurden wegen der dort zusätzlich enthaltenen „Grundkosten“ aber deutlich überschritten. (TZ 7)

Finanzierung

Die Verhandlungen zwischen dem Bund (Republik Österreich, vertreten durch das BMI) und dem Land Niederösterreich über die Finanzierung liefen von November 2005 bis März 2011. Dauer und Verlauf der Verhandlungen, die erst im März 2011 zu einer definitiven Vertragsunterfertigung führten, waren kritisch zu beurteilen. Auch unter Berücksichtigung der Komplexität der Projektumsetzung (zahlreiche Beteiligte, internationale Aspekte etc.) hätte eine raschere Umsetzung möglich sein sollen. Der Abschluss der Finanzierungsvereinbarung erfolgte erst rund ein halbes Jahr nach der Übergabe an den Nutzer. Die Finanzierungsvereinbarung beinhaltete die gemeinschaftliche Gewährung einer Förderung des Hauptmietzinses sowie von Teilen der Erstausrüstung der IACA. (TZ 9, 10)

Die Finanzierungsvereinbarung basierte auf einem Beschluss des Ministerrats (Juli 2007) und einem Beschluss des Niederösterreichischen Landtags (Jänner 2010). Die im Ministerrat beschlossene Summe von 10,88 Mio. EUR enthielt Kosten für den Ankauf der Liegenschaft („Grundkosten“) und Umbaukosten, wogegen dieselbe Summe in der im März 2011 abgeschlossenen Finanzierungsvereinbarung allein für die Umbaukosten angesetzt wurde. Auch der Genehmigungsantrag für den Niederösterreichischen Landtag enthielt keine vollständige Kostenangabe, weil die zusätzlichen Kosten für die Einmalzahlung der Erstausrüstung nicht explizit angeführt waren. Somit verabsäumte die Niederösterreichische Landesregierung einerseits, die Entscheidungsträger transparent und umfassend über die Kostenfolgen ihrer Beschlüsse zu informieren, und andererseits in der Finanzierungsvereinbarung die vorgängigen Beschlussfassungen sowie die zugrunde liegenden Kostenermittlungen transparent und stimmig inhaltlich umzusetzen. Es war daher keine ausreichende Deckung der in der Finanzierungsvereinbarung getroffenen Regelungen durch die vorangegangenen Beschlüsse gegeben. (TZ 11)

Die in der Finanzierungsvereinbarung – nach umfangreichen Verhandlungen über deren Ausgestaltung – getroffene Aufteilung erfolgte mit einer Übernahme von je 50 % des Hauptmietzinses während eines Zeitraums von 25 Jahren. Die Berechnung des Hauptmietzinses in Höhe von monatlich rd. 46.000 EUR (zinsabhängig)



Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

erfolgte auf Basis von mit 10,88 Mio. EUR vereinbarten Umbaukosten. Es erfolgte jedoch keine Koppelung der Mietzahlungen an eine transparente und vollständige Definition der Leistungsinhalte. Der Abschluss des Mietvertrags erfolgte erst ein halbes Jahr nach Inkrafttreten des Mietverhältnisses. Nicht alle Textstellen des Mietvertrages waren eindeutig und durchgängig ausformuliert, was zu Unklarheiten bei der Vertragsauslegung führen könnte. (TZ 12, 13)

Infolge der in der Finanzierungsvereinbarung festgelegten Berechnungsbasis (Umbaukosten von 10,88 Mio. EUR) war der Hauptmietzins angesichts der tatsächlich angefallenen niedrigeren Umbaukosten (rd. 10,29 Mio. EUR, gegenüber Berechnungsbasis minus 0,59 Mio. EUR oder rd. 6 %) überhöht. Der Hauptmietzins für das Objekt betrug mehr als das Dreifache der durchschnittlichen Miete für Büroflächen in Niederösterreich und 174 % der durchschnittlichen Miete für Büros mit sehr gutem Nutzwert im Standortbezirk Mödling. (TZ 14, 15)

Die Formulierungen der Finanzierungsvereinbarung betreffend die zusätzliche Förderung der Erstausrüstung in Form einer Einmalzahlung standen im Widerspruch zur Grobschätzung des Amts der Niederösterreichischen Landesregierung, zur Kostenschätzung und zu Dokumenten des BMI. Die fehlende Eindeutigkeit der Begriffe bzw. deren fehlende jeweilige inhaltliche Definition in den Dokumenten begründeten ein Risikopotenzial für eine mögliche Doppelförderung – einerseits über die Miete, andererseits über die Einmalzahlung – der Erstausrüstung im Wege der Finanzierungsvereinbarung. (TZ 12)

Wahrnehmung der Bauherrnaufgaben und Projektorganisation

Der Bauherr NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. übertrug nahezu sämtliche Bauherrnaufgaben mittels eines Baubeauftragungsvertrags an das Land Niederösterreich. Das Land nahm diese Aufgaben durch das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, Abteilung Gebäudeverwaltung selbst bzw. durch damit beauftragte Dritte wahr. Überprüft wurden die Bauprojektorganisation, die Planung, die Auftragsvergaben, die Abrechnung der Leistungen und der Umgang mit allfälligen Baumängeln. In allen überprüften Themenbereichen waren Mängel oder Verbesserungsmöglichkeiten bei der Wahrnehmung der Bauherrnaufgaben durch das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung feststellbar. Seine Überprüfung der Abrechnung der Leistungen führte noch während der Gebarungsüberprüfung zu Rückzahlungen in der Höhe von rd. 88.000 EUR seitens vom Amt der Niederösterreichischen Landesregierung beauftragter Unternehmen. (TZ 16)

Das Modell, Bauprojekte des Landes Niederösterreich über die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. abzuwickeln, bot Potenzial, die gebotene Transparenz des Gebärungshandelns der öffentlichen Hand und die Einfachheit der Verwaltung zu beeinträchtigen. (TZ 17)

Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung vergab nahezu sämtliche geistige Dienstleistungen (Projektsteuerung und -leitung, Generalplaner, Örtliche Bauaufsicht und begleitende Kontrolle) an Dritte. Dies wäre nur in Ausnahmefällen notwendig. Bei wiederkehrend mit Bauprojekten befassten Bauherrn erachtete der RH es hingegen für zweckmäßiger, Bauherrnaufgaben überwiegend selbst wahrzunehmen, um das interne Know-how zu erhalten und weiterzuentwickeln. Bei fehlenden eigenen qualifizierten Mitarbeitern wird es nahezu unmöglich, Vorschläge externer Dienstleister kritisch zu hinterfragen oder deren Leistungserfüllung zu kontrollieren. (TZ 18)

Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung hatte die Festlegung der Ablauforganisation im Organisations- und Projekthandbuch in der beauftragten und erforderlichen Qualität von der Projektsteuerung und -leitung nicht eingefordert. Da wesentliche Prozesse der Ablauforganisation nur allgemein statt projektspezifisch dargestellt waren oder fehlten sowie das Organisations- und Projekthandbuch nicht fortgeschrieben wurde, erfüllte es nicht seinen Zweck als zentrales Dokument eines Projekts, um wechselnden Projektmitarbeitern einen raschen Überblick über die Organisation und das Projekt zu geben. Zudem nahm das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung als Bauherrnvertreter die Festlegung der delegierten Leistungen sowie deren Überwachung und Kontrolle nur unzureichend wahr, wie die dargestellte unzureichende Qualität des Organisations- und Projekthandbuchs, die widersprüchliche Leistungsdefinition der Begleitenden Kontrolle, unklare Leistungsabgrenzungen und Mehrfachbeauftragungen von Leistungen und das Fehlen des Vier-Augen-Prinzips bei der Rechnungsprüfung belegten. (TZ 19)

Die Projektdokumentation im Amt der Niederösterreichischen Landesregierung war lückenhaft, Projektunterlagen konnten nur unter Zuhilfenahme eines extern Beauftragten zur Verfügung gestellt werden. Dies lief den Grundsätzen einer ordnungsgemäßen Dokumentation und Transparenz der Projektabwicklung zuwider. (TZ 20)



Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

Planung

Kosten-Nutzen-Überlegungen waren nicht Bestandteil bei der Festlegung der Nutzeranforderungen. Da das BMI und das Land Niederösterreich die Umbaukosten trugen, wäre es ihre Verpflichtung gewesen, Kosten-Nutzen-Überlegungen anzustellen und auf die Anforderungen Interpols an das Gebäude im Sinne der wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung öffentlicher Mittel Einfluss zu nehmen. Die seinerzeit vom vorgesehenen Nutzer Interpol als Grundlage für den Umbau festgelegten Anforderungen, die weitgehend umgesetzt wurden, stimmten mit der Nutzung durch die IACA zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht überein. So wurden die von Interpol geforderten Wohnmöglichkeiten, die eines von drei Geschossen einnahmen, kaum genutzt und die Unterrichtsräume waren nur teilweise ausgelastet. Dagegen wird es erforderlich sein – sollte der Mitarbeiterstand am Standort Laxenburg wie geplant tatsächlich auf 50 bis 60 Mitarbeiter anwachsen – zusätzliche Büroarbeitsplätze zu schaffen. Das wird neuerlich Investitionen erfordern. Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung hatte in der Projektvorbereitungsphase für eine umfassende Erhebung der Planungsgrundlagen gesorgt. (TZ 21, 22, 23)

Auftragsvergaben

Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung erteilte Zuschläge für Leistungen und begann mit dem Umbau noch bevor die entsprechenden Beschlüsse des Landtages und der Landesregierung von Niederösterreich vorlagen. (TZ 24)

Bei den überprüften Vergabeverfahren beanstandete der RH

- die Wahl der Vergabeverfahren entgegen den Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes (TZ 25 und 26),
- die Diskrepanz zwischen der Leistungsbeschreibung und dem mitgeteilten Vertragswillen (TZ 26),
- den Umfang externer Konsulentenleistungen für die Abwicklung der Vergabeverfahren und die unzureichende Leistungsabgrenzung zwischen den beauftragten Konsulenten (TZ 27),
- die fehlende Einforderung aller für die spätere Prüfung von Zusatzangeboten erforderlichen Kalkulationsunterlagen in den Vergabeverfahren (TZ 28) und
- die nachträgliche Festlegung veränderlicher Preise, die zur überhöhten Abgeltung der Preisgleitung führte. (TZ 28)

Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung vergab die beiden geistigen Dienstleistungen „Unterstützende Konsulentenleistung für die Durchführung von Vergabeverfahren“ und „Verfahrensrechtliche Begleitung der Vergaben Projektsteuerung und -leitung und Generalplanung sowie laufende rechtliche Beratung“ entgegen den Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes 2006 direkt oder in einem Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung mit nur einem Unternehmer. In beiden Fällen überschritt der Auftragswert – 48.000 EUR bzw. zumindest 43.000 EUR (Schätzung des Auftragnehmers ohne Teilleistung laufende rechtliche Beratung) – die Direktvergabegrenze. Seit 2012 führt die Abteilung Gebäudeverwaltung des Amts der Niederösterreichischen Landesregierung bei Vergaben von Dienstleistungen ab einem geschätzten Auftragswert von 10.000 EUR ein wettbewerbsähnliches Verfahren unter zumindest drei geladenen Bietern durch. (TZ 25)

Die Leistung der Begleitenden Kontrolle vergab das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung unzulässigerweise in einem Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung mit nur einem Bieter. Weiters forderte das Amt die Erfüllung der schriftlich beauftragten Leistung nicht ein. Damit verzichtete das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung auf eine durchgängige Qualitätssicherung bei der Projektabwicklung. Das ermöglichte u.a. die vom RH aufgezeigten Mängel bei der Bauprojektorganisation, den Auftragsvergaben und der Abrechnung der Leistungen. (TZ 26)

Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung hatte jeweils bis zu drei Konsulenten um zumindest rd. 98.000 EUR mit der Abwicklung der Vergabeverfahren Generalplanerleistung, Projektsteuerung und -leitung und Örtliche Bauaufsicht beauftragt. Der Aufwand von bis zu 15,3 % des Auftragswerts für die Abwicklung der Vergabeverfahren war zu hoch. Weiters fehlte eine klare Leistungsabgrenzung zwischen den für die Vergabeverfahren beigezogenen Konsulenten, so dass nicht auszuschließen war, dass Leistungen mehrfach abgegolten wurden. Beim Vergabeverfahren Örtliche Bauaufsicht durch die Projektleitung und -steuerung wurde eine Rechtsanwaltskanzlei beigezogen, obwohl eine Projektsteuerung und -leitung grundsätzlich in der Lage sein sollte, ein solches Vergabeverfahren ohne zusätzliche rechtliche Verfahrensbetreuung entsprechend den geltenden Vergabebestimmungen durchzuführen. Auch ging ein Anspruch der Projektsteuerung und -leitung auf rechtliche Unterstützung aus dem Leistungsvertrag nicht hervor. (TZ 27)

Bei der Vergabe der Baumeisterarbeiten sowie der HKLS- und MSR-Arbeiten ließ sich das Amt der Niederösterreichischen Landesre-



Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

gierung nicht alle Kalkulationsblätter vorlegen. So fehlten etwa die K7-Blätter zur Preisermittlung zu sämtlichen Positionen im Leistungsverzeichnis. Dadurch kann eine Manipulation, wie die Änderung der Kalkulationsansätze, nicht ausgeschlossen werden, wenn die für eine ordnungsgemäße, zweckmäßige und wirtschaftliche Prüfung von Zusatzangeboten erforderlichen Kalkulationsblätter erst später eingefordert werden. (TZ 28)

Weiters wurden die Festlegungen zur Preisart im Zuschlagschreiben der HKLS- und MSR-Arbeiten geändert. Die Abänderung der Preisart von Festpreisen zu veränderlichen Preisen aufgrund der vom Auftraggeber verschuldeten Änderung des Ausführungszeitraumes war grundsätzlich gerechtfertigt. Mit der im Zuschlagschreiben erfolgten Festlegung des Preistichtags auf ein Datum vor dem ursprünglich geplanten Ausführungszeitraum wich das Amt der NÖ Landesregierung jedoch von der als Vertragsbestandteil vereinbarten ÖNORM B 2110 ab und verstieß gegen den im Bundesvergabegesetz festgelegten Grundsatz der Gleichbehandlung der Bieter. Dem Auftragnehmer wurde die Preisgleitung dadurch – in geschätzter Höhe von rd. 40.000 EUR – überhöht abgegolten, weil er die Preisgleitung für den ursprünglich geplanten Ausführungszeitraum in seine angebotenen Festpreise einzurechnen hatte. (TZ 28)

Abrechnung der Leistungen

Für die sachliche und rechnerische Prüfung der Rechnungen sah das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung kein Vier-Augen-Prinzip vor. Die Notwendigkeit des Vier-Augen-Prinzips belegen die festgestellten Abrechnungsfehler bzw. Mängel bei der Rechnungsprüfung in sechs von neun vom RH nachgeprüften Abrechnungen. Zusammen mit der bereits in TZ 28 aufgezeigten überhöhten Abgeltung der Preisgleitung entstand daraus ein vorläufiger finanzieller Nachteil von rd. 300.000 EUR für die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H.. Bis zum Ende der Gebarungüberprüfung konnte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung den finanziellen Nachteil durch Rückzahlungen seiner Auftragnehmer um rd. 88.000 EUR verringern. (TZ 29)

Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung beurteilte Rechnungen des Auftragnehmers der Leistung „Verfahrensrechtliche Begleitung der Vergabe Projektsteuerung und -leitung und Generalplanung sowie laufende rechtliche Beratung“ als sachlich und rechnerisch richtig, obwohl höhere als die angebotenen und beauftragten Honorarsätze verrechnet waren. Die Kosten für die ausgelagerte laufende rechtliche Beratung waren hoch. Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung sollte in der Lage sein,

Aufgaben wie den Erwerb von Liegenschaften mit ihren eigenen Mitarbeitern ordnungsgemäß abzuwickeln. (TZ 30)

Die Leistungen der Projektsteuerung und -leitung bezahlte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung vor dem Ende der Vertragsdauer und der vollständigen Leistungserbringung zur Gänze. Gegenüber dem Leistungsvertrag gab es ein um bis zu rd. 91.000 EUR überhöhtes Honorar zur Bezahlung frei und dokumentierte die Prüfung der Nachträge und der Zahlungsplananpassung dem Grunde und der Höhe nach nicht; auch die Nachtragsforderung in Höhe von rd. 74.000 EUR für die Verschiebung des Baubeginns um rund zehn Monate von Mitte Oktober 2008 auf Anfang August 2009 war nicht nachvollziehbar und zu hoch. (TZ 31)

Das Gesamthonorar für die Generalplanung war um bis zu rd. 78.000 EUR überhöht. (TZ 32)

Im Fall der Örtlichen Bauaufsicht beabsichtigte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, das Honorar vertragsgemäß erst nach der mängelfreien Schlussübernahme des Bauwerks zur Gänze auszuzahlen. Der vertraglich vereinbarte Deckungsrücklass auf Teilrechnungen war laut Gesamtinvestitionskostenliste vom 15. Mai 2013 nicht einbehalten worden. (TZ 33)

Die Örtliche Bauaufsicht nahm die Prüfung der Baumeisterarbeiten nicht mit der erforderlichen Sorgfalt wahr. Bei den Baumeisterarbeiten führte ein Kommafehler bei einer Leistungsposition zu einer Überzahlung von rd. 62.000 EUR. Bei den HKLS- und MSR-Arbeiten waren vom RH überprüfte Zusatzleistungen im Wert von rd. 22.000 EUR vom Amt der Niederösterreichischen Landesregierung nicht beauftragt, von der Örtlichen Bauaufsicht jedoch irrtümlich freigegeben und von der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. bezahlt worden. Das Amt der NÖ Landesregierung forderte diese und weitere Überzahlungen im Umfang von rd. 4.000 EUR von den beiden Auftragnehmern zurück, welche die fehlverrechneten Beträge – insgesamt rd. 88.000 EUR – umgehend zurückzahlten. Der Generalplaner kam seiner vertraglichen Verpflichtung, die Preisangemessenheit von zusätzlichen Leistungen zu prüfen, nicht durchgängig nach. Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung nahm seine Bauherrnaufgabe, die vertragskonforme Leistungserfüllung seiner Auftragnehmer einzufordern, nur unzureichend wahr. (TZ 34)



Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

Mängelmanagement

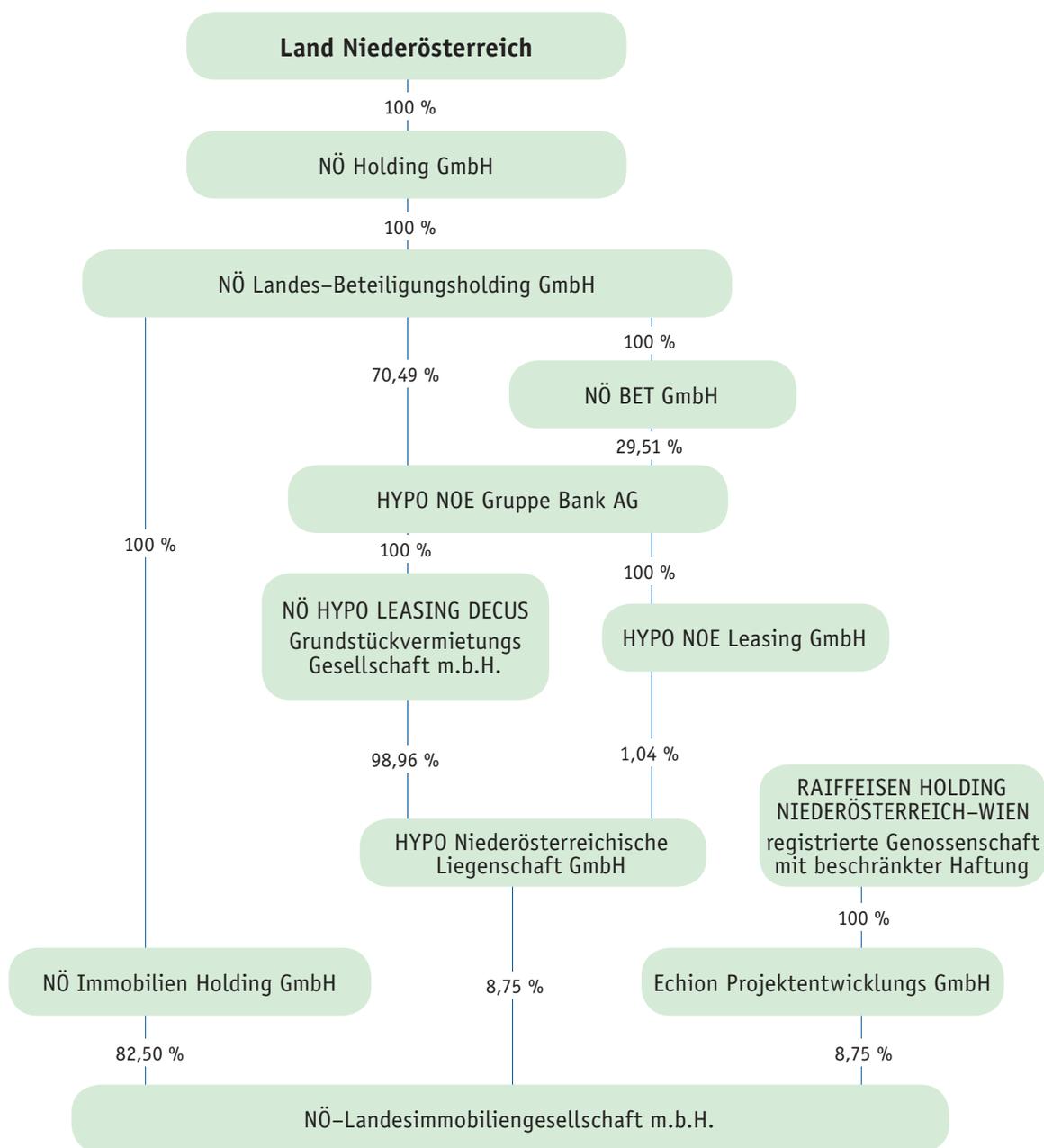
Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung und die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. stimmten die Beauftragung des Mängelmanagements nicht ausreichend ab und beauftragten Teilleistungen mehrfach. Die Mängelbehebung erfolgte nur schleppend. Im April 2012, mehr als eineinhalb Jahre nach der Übernahme des Bauwerkes, waren in einer Liste mit 50 Gewährleistungsmängeln noch sechs offen. (TZ 35)

Kenndaten zum Umbau des Palais Kaunitz für die IACA	
Eingebundene Rechtsträger	
Unternehmen	NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. ¹
Bund	Bundesministerium für Inneres (BMI)
Bundesland	Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, Gruppe Landesamtsdirektion, Abteilung Gebäudeverwaltung
Rechtsgrundlagen	Beschlüsse des Ministerrats: 120/35 vom 26. Jänner 2006 131/10 vom 27. April 2006 147/81 vom 14. November 2006 21/24 vom 11. Juli 2007 26/24 vom 19. September 2007 65/21 vom 22. Juni 2010 68/78 vom 24. August 2010 91/28 vom 1. März 2011 98/27 vom 27. April 2011 115/14 vom 4. Oktober 2011 131/9 vom 21. Februar 2012 163/9 vom 6. November 2012 Beschlüsse des Niederösterreichischen Landtags auf Basis der Landtagsvorlagen vom 30. Juni 2009 und 12. Jänner 2010
Projekt	
Grundsatzübereinkommen	Dezember 2006
Bauzeit	August 2009 bis August 2010
Nutzfläche	rd. 2.500 m ² (auf drei Ebenen)
Gesamtinvestitionskosten (5/2013)	rd. 13,17 Mio. EUR
Gesamtinvestitionskosten (1/2014)	rd. 13,19 Mio. EUR
geografische Lage	rd. 25 km vom Stadtzentrum Wiens und vom Flughafen Schwechat entfernt, nahe der Südautobahn A2 gelegen
Projektstand	Übernahme des Objekts durch den Verein zum Aufbau der Internationalen Anti-Korruptionsakademie am 18. August 2010 Gründungskonferenz der IACA am 2. September 2010

¹ Die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. ist eine von zwei Immobiliengesellschaften des Landes NÖ. An der Gesellschaft sind Private mitbeteiligt. Die Eigentümerstruktur ist in Abbildung 1 dargestellt.

Quelle: RH

Abbildung 1: Eigentümerstruktur der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H.



Quellen: Firmenbuch; RH

Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von Februar bis September 2013 die Gebarung der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. hinsichtlich des Umbaus des ehemaligen Palais Kaunitz für die Internationale Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg.

Ziele der Überprüfung waren die Beurteilung der Objektauswahl, der Qualität der Planung und der Wahrnehmung der Bauherrnfunktion beim Umbau sowie die Darstellung der Kosten. Die Gebarungsüberprüfung umfasste den Zeitraum vom Beginn der Verhandlungen betreffend der Ansiedlung einer Anti-Korruptionsakademie im Jahr 2005 bis zur Jahresmitte 2013. Soweit im Prüfungsergebnis nicht ausdrücklich anders angegeben, enthalten die angeführten Beträge keine Umsatzsteuer.

Die Förderung bzw. Finanzierung des Umbaus führte zwischen den Beteiligten zu Problemen, einen Konsens (bspw. im Zusammenhang mit der Kostenaufteilung) zu erzielen; daraus entstanden nachteilige Einflüsse auf die Bauabwicklung. Der RH bezog dementsprechend neben dem Umbau auch die Zusammenhänge mit der Förderung bzw. Finanzierung in seine Überprüfung mit ein.

Am Ankauf und Umbau der Liegenschaft waren die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H., das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung und das BMI beteiligt. In Fragen der Ansiedlung, Förderung und Finanzierung waren zusätzlich das BMEIA (seit März 2014, zur Zeit der Gebarungsüberprüfung BMeiA) und das BMF eingebunden.

Die Erhebungen erfolgten bei der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H., beim Amt der Niederösterreichischen Landesregierung und beim BMI. Im Zuge von Besprechungen im BMEIA und im BMF erfolgte die Abklärung der jeweiligen Einbindung in die prüfungsgegenständlichen Themen. Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Beschaffung von Unterlagen und der Fragenbeantwortung werden unter TZ 20 behandelt, die Erstellung einer Gesamtbeurteilung war dadurch nicht ausgeschlossen.

Zu dem im Mai 2014 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das BMI im August 2014 sowie das Land Niederösterreich und die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. im September 2014 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Jänner 2015.

Projektüberblick

2.1 (1) Der Generalsekretär der Internationalen Kriminalpolizeilichen Organisation (ICPO – Interpol), die damalige Bundesministerin für Inneres, Liese Prokop, und der Landeshauptmann von Niederösterreich, Erwin Pröll, unterzeichneten im Dezember 2006 ein Grundsatzübereinkommen über die Etablierung einer internationalen Ausbildungsstätte zur Korruptionsbekämpfung im ehemaligen Palais Kaunitz in Laxenburg (siehe TZ 4). Die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. erwarb das denkmalgeschützte Objekt um 2,88 Mio. EUR, ließ es nach den Bedürfnissen von Interpol um zumindest 10,29 Mio. EUR¹ renovieren und adaptieren und wollte die Kosten durch Mieteinnahmen refinanzieren.

(2) Uneinigkeit zwischen dem BMI und dem Land Niederösterreich über die Projekt(ko-)finanzierung und die Risikotragung für den Fall, dass das Projekt scheitern sollte, veranlassten das Land Niederösterreich am 13. Oktober 2008 zu einer Projektunterbrechung bis zum 30. Juni 2009. Das BMI und das Land Niederösterreich einigten sich schließlich am 2. März 2011 darauf, Umbaukosten von 10,88 Mio. EUR zuzüglich der Finanzierungskosten je zur Hälfte durch Übernahme der Miete über einen Zeitraum von 25 Jahren zu tragen. Die Risikotragung für den Fall, dass das Projekt scheitern sollte, übernahm letztlich das BMI (siehe TZ 5). Der Umbau wurde im August 2010 – rd. 15 Monate später als ursprünglich geplant – abgeschlossen.

(3) Differenzen bei der Projektumsetzung zwischen Interpol einerseits und dem BMI sowie dem weiteren Projektpartner UNODC (Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung) andererseits mündeten im Dezember 2009 – während des laufenden Umbaus – in der Aufkündigung der Projektpartnerschaft mit Interpol durch UNODC und durch das BMI. Nach einem erfolglosen Schlichtungsversuch durch das BMEIA zog sich der Projektinitiator Interpol im Jänner 2010 vom Vorhaben, eine Anti-Korruptionsakademie in Österreich zu gründen, zurück. Der daraufhin vom BMI eingeschlagene Weg, die Anti-Korruptionsakademie als internationale Organisation (International Anti-Corruption Academy – IACA) ohne weiteres Mitwirken von Interpol zu etablieren, war nach damaliger Einschätzung des BMEIA die einzig verbliebene zielführende Option (siehe TZ 5).

Die IACA nahm ihren Betrieb im ehemaligen Palais Kaunitz im Herbst 2010 auf und erlangte im März 2011 den Status einer internationalen Organisation. Im Oktober 2013 waren 64 der 193 UN-Mitgliedsstaaten und drei zwischenstaatliche Organisationen Mitglieder der IACA – davon hatten 49 das Gründungsübereinkommen ratifiziert.

¹ Zahlungen der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. bis Mai 2013. Es waren noch nicht sämtliche Leistungen abgerechnet. Die Projektsteuerung und -leitung prognostizierte die Umbaukosten im November 2010 auf 11,12 Mio. EUR.



Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

2.2 Die näheren Ausführungen zu diesem Projektüberblick finden sich in den TZ 4 und 5.

2.3 (1) Laut Stellungnahme des BMI hätten der Generalsekretär der Interpol, die damalige Frau Bundesminister und der Landeshauptmann von Niederösterreich im Dezember 2006 eine politische Willensbekundung („Letter of Intent“) unterzeichnet, jedoch kein „Grundsatzübereinkommen“ im rechtlichen Sinne.

(2) Das Land Niederösterreich und die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. gaben in ihren Stellungnahmen eingangs wortgleiche grundsätzliche Erklärungen zu Aspekten ab, die der RH ihrer Ansicht nach nicht oder nur unzureichend gewürdigt habe.

Das Bauvorhaben Umbau des Palais Kaunitz in Laxenburg zur Ansiedelung einer internationalen, universitären Ausbildungsstätte zur Bekämpfung der Korruption sei durch eine Reihe von Besonderheiten gekennzeichnet gewesen, die das Bauprojekt von anderen Bauvorhaben wesentlich unterschieden habe:

- Vorhandensein mehrerer Nutzer während der Projektvorbereitung, Planung und Ausführung, nämlich die Internationale Kriminalpolizeiliche Organisation (Interpol), der Verein „Friends of the Academy“ und letztlich die International Anti Corruption Academy und damit einhergehend ein steter Wechsel bei den handelnden Personen;
- Internationalität und universitärer Anspruch der Nutzer in Verbindung mit der privilegierten rechtlichen und wirtschaftlichen Stellung von internationalen Organisationen;
- Existenz einer großen Anzahl von Organisationseinheiten des Bundes, nämlich das BMI, das Büro für Interne Angelegenheiten als selbstständige Einheit des BMI, das Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung, das BMEIA sowie das BMF und damit zusammenhängend ein wiederholter Wechsel von handelnden Personen;
- hoher Zeitdruck in der Phase der Projektvorbereitung und Projektausführung;
- Vereinbarung eines (unvalorisierbaren) Höchstbetrages der Errichtungskosten für das Bauvorhaben bei einer Projektdauer von vier Jahren.

Diese Umstände hätten das Land Niederösterreich, die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. und einen Teil ihrer Konsulenten, insbesondere die Ingenieurkonsulenten in der Projektsteuerung und der Generalplanung sowie die rechtlichen Konsulenten mit atypischen Herausforderungen konfrontiert. Der RH habe diese Tatsachen bisher verkannt.

(3) Laut Stellungnahme der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. habe sie den Auftrag erhalten, die Liegenschaft „Palais Kaunitz“ auf Basis der Beschlüsse der Niederösterreichischen Landesregierung zu kaufen. Der RH hätte das Wort „erwerben“ nicht im Sinne von „Kaufpreis“ verwendet. Der Kaufpreis für die Liegenschaft habe 2,75 Mio. EUR betragen, das Verkehrswertgutachten einen Wert von 2,85 Mio. EUR ausgewiesen. Transaktionskosten (Grunderwerbsteuer, Eintragungsgebühr ...) seien – wie im Wirtschaftsleben üblich – nicht in den Verkehrswert einzurechnen gewesen. Das Palais Kaunitz sei unter den Kosten des Verkehrswertgutachtens erworben worden.

2.4 (1) Hinsichtlich der Bezeichnung „Grundsatzübereinkommen“ für den „Letter of Intent on the Establishment of an Interpol International Anti-Corruption Academy in Laxenburg/Vienna“ erwiderte der RH dem BMI, dass das Land Niederösterreich die Vereinbarung in den Verträgen mit seinen Auftragnehmern so titulierte und ihr auch Verbindlichkeit beimaß. So ermächtigte die Niederösterreichische Landesregierung die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. im Dezember 2006 – ohne über eine weitere, über den „Letter of Intent“ hinausgehende rechtsverbindliche Vereinbarung zu verfügen – das ehemalige Palais Kaunitz für die geplante Interpol Anti-Korruptionsakademie um bis zu 12 Mio. EUR zu kaufen und umzubauen.

(2) Gegenüber dem Land Niederösterreich und der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. wies der RH die Aussage entschieden zurück, dass er die von ihnen angeführten Umstände und Besonderheiten bei seiner Beurteilung verkannt habe. Tatsächlich hat der RH diese entsprechend berücksichtigt und gewürdigt. Er betonte in diesem Zusammenhang, dass die angeführten Umstände und Besonderheiten – wie ein steter Wechsel bei den handelnden Personen oder der hohe Zeitdruck – grundsätzlich im Einflussbereich der Projektbeteiligten selbst lagen und daher von ihnen zu verantworten waren. Er blieb daher bei seinen Feststellungen.

(3) Gegenüber der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. verwies der RH auf die TZ 6, in der die entsprechende Aufgliederung in Kaufpreis und Nebenkosten detailliert dargelegt wurden: laut Kaufvertrag betrug der Kaufpreis ohne Grunderwerbsteuer und Eintragungsgebühr 2,75 Mio. EUR.

Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

Projektchronologie 3 Nachstehend sind die wichtigsten Ereignisse im Zusammenhang mit dem Umbau des ehemaligen Palais Kaunitz für die IACA in Laxenburg aufgelistet:

Tabelle 1: Projektchronologie	
2005	
April 2005	Das BMI erfährt erstmalig vom Plan der Interpol, eine Anti-Korruptionsakademie einzurichten.
April 2005 bis Juli 2006	Das BMI führt informelle Gespräche mit Interpol. Interpol besichtigt mögliche Standorte und Objekte in Wien und NÖ.
2006	
9. November 2006	Interpol informiert das BMI über seine Entscheidung, die „Interpol Anti-Corruption Academy“ in Laxenburg zu errichten.
14. Dezember 2006	Der Generalsekretär der Interpol, die damalige Bundesministerin für Inneres und der Landeshauptmann von NÖ unterzeichnen den „Letter of Intent on the Establishment of an Interpol International Anti-Corruption Academy in Laxenburg/Vienna“.
19. Dezember 2006	Die NÖ Landesregierung ermächtigt die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H., das ehemalige Palais Kaunitz um bis zu 12 Mio. EUR zu kaufen und umzubauen. Weiters genehmigt sie zur Bauvorbereitung und Planung einen Planungskostenkredit in der Höhe von 2,5 Mio. EUR.
2007	
11. Juli 2007	Die Bundesregierung beschließt Modalitäten für die Förderung der „Interpol Anti-Corruption Academy“ (Förderung von 60 % der Mietkosten vorerst für die Dauer von fünf Jahren, Ermittlung der Mietkosten aus geschätzten Gesamtinvestitionskosten von max. 10,88 Mio. EUR, Übernahme von 60 % der Erstausstattungskosten – max. 456.000 EUR).
27. November 2007	Die NÖ Landesregierung genehmigt den Ankauf des ehemaligen Palais Kaunitz um 2,75 Mio. EUR durch die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. Sie genehmigt die Vergabe der Generalplanerleistung und der Projektsteuerung und -leitung.
2008	
1. Juni 2008	Das „Abkommen zwischen der Republik Österreich und der Internationalen Kriminalpolizeilichen Organisation (ICPO – Interpol) über den Amtssitz der Interpol Anti-Korruptionsakademie in Österreich“ (BGBl. III Nr. 65/2008) tritt in Kraft.
25. Juni 2008	Die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. erwirbt das ehemalige Palais Kaunitz in Laxenburg um 2,75 Mio. EUR zuzüglich Kaufnebenkosten von 0,13 Mio. EUR, insgesamt 2,88 Mio. EUR.
13. Oktober 2008	Das Land NÖ unterbricht die Planung und Vorbereitung des Umbaus wegen der ausstehenden Einigung über die Projekt(ko-)finanzierung mit dem BMI. Interpol und UNODC unterzeichnen ein Partnerschaftsabkommen zur Schaffung der Anti-Korruptionsakademie („Partnership arrangement on the establishment of the International Anti-Corruption Academy“).
2009	
29. Juni 2009 bzw. 1. Juli 2009	Interpol, UNODC und die Republik Österreich unterzeichnen ein Partnerschaftsabkommen zur Schaffung der Anti-Korruptionsakademie („Memorandum concerning the establishment of the International Anti-Corruption Academy in Laxenburg, Austria“).
30. Juni 2009	Die NÖ Landesregierung beschließt, eine Regierungsvorlage zum Bauvorhaben mit Umbaukosten von 10,99 Mio. EUR und dessen Finanzierung an den Landtag zu übermitteln. Das Land NÖ nimmt die Planung und Vorbereitung des Umbaus wieder auf.
10. August 2009	Baubeginn
9. bzw. 10. Dezember 2009	UNODC und das BMI kündigen die Projektpartnerschaft mit Interpol auf.

Projektchronologie

Fortsetzung: Projektchronologie	
2010	
13. Jänner 2010	Die NÖ Landesregierung bringt eine zur Regierungsvorlage vom 30. Juni 2009 inhaltlich geänderte Vorlage zum Bauvorhaben mit Umbaukosten von 10,99 Mio. EUR und dessen Finanzierung in den Landtag ein.
21. Jänner 2010	Der NÖ Landtag genehmigt das Bauvorhaben mit Umbaukosten von 10,99 Mio. EUR und dessen Finanzierung.
22. Jänner 2010	Das BMI, das BMEIA und die Diplomatische Akademie Wien gründen den Verein zum Aufbau der Internationalen Anti-Korruptionsakademie („Friends of the Academy“).
28. Jänner 2010	Nach einem erfolglosen Schlichtungsversuch des BMEIA informiert Interpol das BMEIA über seinen Rückzug vom Vorhaben, eine Anti-Korruptionsakademie in Österreich zu errichten.
29. Jänner 2010	UNODC und die Republik Österreich unterzeichnen ein Partnerschaftsabkommen zur Schaffung der Anti-Korruptionsakademie („Memorandum concerning the establishment of the International Anti-Corruption Academy in Laxenburg, Austria“).
9. Februar 2010	Die NÖ Landesregierung genehmigt die Vergabe der Örtlichen Bauaufsicht und der fünf Hauptgewerke.
August 2010	Bauende
2. September 2010	Die „International Anti-Corruption Academy“ (IACA) in Laxenburg wird eröffnet.
2011	
2. März 2011	Die Republik Österreich (vertreten durch das BMI) und das Land NÖ schließen eine Finanzierungsvereinbarung über die gemeinschaftliche Gewährung einer Förderung des Bestandzinses sowie von Teilen der Erstausrüstung der IACA ab. Die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. und der Verein „Friends of the Academy“ schließen den Mietvertrag über das umgebaute ehemalige Palais Kaunitz ab.
8. März 2011	Die IACA wird zu einer Internationalen Organisation. Das „Übereinkommen zur Errichtung der Internationalen Anti-Korruptionsakademie als Internationale Organisation“ (BGBl. III Nr. 22/2011) tritt in Kraft.
2012	
1. August 2012	Das „Abkommen zwischen der Republik Österreich und der Internationalen Anti-Korruptionsakademie (IACA) über den Amtssitz der Internationalen Anti-Korruptionsakademie in Österreich“ (BGBl. III Nr. 100/2012) tritt in Kraft.
2013	
16. Februar 2013	Der erste Lehrgang zum Master in Anti-Corruption Studies (MACS) startet mit 31 Studierenden.

Quellen: Unterlagen des Landes NÖ, der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H., des BMI sowie öffentlich zugängliche Informationen der IACA

Standort- und Objektauswahl

4.1 Das BMI erfuhr im April 2005 – am Rande eines internationalen Kongresses in Bangkok – erstmalig vom Plan der Interpol, eine „Anti-Corruption Academy“ zu schaffen. Das BMI verfolgte daraufhin in informellen Gesprächen mit Interpol das Ziel, diese Ausbildungs- und Forschungseinrichtung zur Korruptionsbekämpfung in Österreich zu etablieren.

Im November 2005 erachtete der Vertreter des BMEIA in einer interministeriellen Besprechung (BMI, BMEIA, BMWWF, BMF) es als wichtig, „dass Österreich ein entsprechend attraktives Angebot an Interpol



Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

macht, da ansonsten ein Standortwettbewerb seiner Erfahrung nach nicht zu gewinnen sei.“ Laut Besprechungsprotokoll ging man von einer Budgetbelastung für das BMI von 1,6 Mio. EUR bis 1,8 Mio. EUR pro Jahr für die Zurverfügungstellung von Räumlichkeiten und Personalkosten aus. In der Besprechung wurde auch die Teilung der Belastung mit dem Standortbundesland als potenziellen Nutznießer der Ansiedelung im Wege der Umwegrentabilität diskutiert.

In der Sitzung des Ministerrats am 26. Jänner 2006 bevollmächtigte die Bundesregierung die damalige Bundesministerin für Inneres, Liese Prokop, zu Verhandlungen und zum Abschluss eines Vertrages mit Interpol über die Ansiedlung einer „Anti-Corruption Academy“ in Österreich. Als Nutzen wurde u.a. angeführt, dass die Ansiedlung der Akademie als ein beachtlicher politischer Erfolg für Österreich während seines Vorsitzes im Rat der Europäischen Union im 1. Halbjahr 2006 gewertet werden könne, dies insbesondere, weil die nationale und internationale Korruptionsbekämpfung ein Schwerpunktthema während der EU-Ratspräsidentschaft Österreichs darstelle.

Über die Anforderungen Interpols an mögliche Standorte bzw. Objekte und die Kriterien für die Standortwahl lagen beim BMI keine schriftlichen Aufzeichnungen vor. Aus ihrer Erinnerung nannten Vertreter des BMI gegenüber dem RH folgende Anforderungen bzw. Kriterien:

- Der Standort sollte in einer Hauptstadt oder in der Nähe einer Hauptstadt liegen,
- sollte verkehrstechnisch – auch mit öffentlichen Verkehrsmitteln – gut angebunden sein,
- sollte insbesondere in der Nähe eines internationalen Flughafens liegen, um die internationale Erreichbarkeit und Anbindung sicherzustellen,
- sollte in der Nähe anderer, relevanter internationaler Organisationen situiert sein,
- die Ansiedelung sollte vom Amtssitzstaat unterstützt und mitgetragen werden,
- das Objekt sollte Campus-Atmosphäre und -Möglichkeiten bieten,
- es sollte sowohl für den Betrieb einer internationalen Erwachsenenbildungseinrichtung als auch für den Sitz einer internationalen Organisation mit globaler Reichweite geeignet sein,

Standort- und Objektauswahl

- der Betrieb der Anti-Korruptionsakademie sollte innerhalb absehbarer Zeit aufgenommen werden können (das heißt kein langwieriger Neubau) und
- gleichzeitig sollte der Standort für zukünftige Entwicklungen und Erfordernisse Ausbaupotenziale zulassen.

Die Kosten des möglichen Standortes führten die Vertreter des BMI gegenüber dem RH nicht als Kriterium für die Standortwahl an.

Das BMI trat unter Einbindung des BMEIA an die Länder Wien und Niederösterreich mit dem Ersuchen heran, mögliche Objekte vorzuschlagen. Über die vorgeschlagenen Gebäude bzw. Liegenschaften lagen nur teilweise Aufzeichnungen vor. Es handelte sich um drei bebaute und eine unbebaute Liegenschaft in Mödling, das letztendlich ausgewählte denkmalgeschützte ehemalige Palais Kaunitz in Laxenburg und – gemäß Erinnerung von Vertretern des BMI – ein unbebautes Grundstück in Baden sowie um zwei Gebäude in Wien.

Darüber hinaus bewarb sich der Bürgermeister der Stadtgemeinde Baden in einem Brief an das BMEIA mit dem Areal der vor der Schließung stehenden Kaserne des Österreichischen Bundesheeres in Baden als Standortgeber. Die Vorschläge deckten eine große Bandbreite hinsichtlich der Art des Objektes (z.B. unbebautes Grundstück, Fabrikgebäude, Schule, Verwaltungsgebäude) und der Größe der Liegenschaft (Grundstücksflächen zwischen 1.700 m² und 25.900 m²) ab.

Das BMI und teilweise Interpol selbst besichtigten die Liegenschaften im März bzw. April 2006. Im später (Dezember 2006) vom Generalsekretär der Interpol, der damaligen Bundesministerin für Inneres und dem Landeshauptmann von NÖ unterzeichneten „Letter of Intent on the Establishment of an Interpol International Anti-Corruption Academy in Laxenburg/Vienna“ war angeführt, dass zwischen den Unterzeichnern im Zeitraum Mai bis Juli 2006 drei Treffen stattgefunden hätten. Zu zwei der drei Treffen konnte das BMI keinerlei Unterlagen vorlegen. Laut Auskunft des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung nahmen der Landeshauptmann oder andere Vertreter des Landes Niederösterreich an keinem der drei angeführten Treffen teil.

Am 9. November 2006 teilte Interpol dem BMI mit, die „Interpol Anti-Corruption Academy“ in Laxenburg errichten zu wollen. In dem am 14. November 2006 beschlossenen gemeinsamen Vortrag des BMI und des BMEIA an den Ministerrat war angeführt, dass Vertreter des BMI und des BMEIA im Einvernehmen mit Interpol die Gemeinde Laxenburg als Standort gewählt hätten. Zur Anfrage des RH während der Geba-



Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

rungsüberprüfung teilte das BMI mit, dass Interpol anhand der oben angeführten Kriterien die Standortentscheidung autonom gefällt habe.

Am 4. Dezember 2006 fand eine Besprechung von Vertretern des BMI, des Landes Niederösterreich und des damaligen Eigentümers des ehemaligen Palais Kaunitz statt, bei der Kosten von 12 Mio. EUR für den Erwerb und den Umbau der Liegenschaft genannt wurden. Fachlich fundierte Kostenschätzungen sollten lt. Protokoll zur Besprechung folgen. Das Land Niederösterreich schlug in der Besprechung vor, die Liegenschaft im Wege der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. zu erwerben, umzubauen und an das BMI zu vermieten. Das Land Niederösterreich äußerte die Erwartung, dass das BMI im Wege der Anmietung die gesamten „Grund- und Baukosten“ trägt und Interpol lediglich die Betriebskosten übernimmt.

Am 14. Dezember 2006 unterzeichneten schließlich der Generalsekretär der Interpol, die damalige Bundesministerin für Inneres, Liese Prokop, und der Landeshauptmann von Niederösterreich, Erwin Pröll, den „Letter of Intent on the Establishment of an Interpol International Anti-Corruption Academy in Laxenburg/Vienna“.

- 4.2 Der RH kritisierte die Rolle des BMI bei der Standort- und Objektauswahl für die „Anti-Corruption Academy“. Er verkannte nicht die besonderen Umstände des internationalen Standortwettbewerbs, vermisste aber dennoch Versuche des BMI, die Anforderungen der Interpol – z.B. hinsichtlich der erforderlichen Nutzfläche – zu konkretisieren sowie auf die Standortentscheidung nach einer vergleichenden Analyse von Vor- und Nachteilen bzw. der Wirtschaftlichkeit der von den Ländern Wien und Niederösterreich vorgeschlagenen Objekte Einfluss zu nehmen. Das insbesondere, weil das BMI zum damaligen Zeitpunkt bereits erwartete, die aus dem Erwerb und dem Umbau des Objektes erwachsenden Kosten zu einem erheblichen Teil selbst tragen zu müssen.

Dem RH war es aufgrund der fehlenden Dokumentation nicht möglich zu beurteilen, ob andere der vorgeschlagenen Objekte die Anforderungen von Interpol in ähnlicher Weise erfüllt hätten und gleichzeitig wirtschaftlicher gewesen wären, als der Erwerb und der Umbau des denkmalgeschützten ehemaligen Palais Kaunitz in Laxenburg.

Aufgrund der fehlenden Dokumentation (aller zur Auswahl gestandenen Standorte und Objekte, der Anforderungen bzw. Kriterien bei der Standort- und Objektauswahl und der Treffen im Vorfeld der Standortentscheidung), des Fehlens eines nachvollziehbaren Auswahlprozesses (mit Bewertung der Standorte und Erstellung einer Reihung) sowie der widersprüchlichen Angaben (zum Teilnehmerkreis der Tref-

Standort- und Objektauswahl

fen im Vorfeld der Standortentscheidung und zur Verantwortlichkeit für die Standortentscheidung) beurteilte der RH die Standort- und Projektauswahl als intransparent.

- 4.3 (1) *Laut Stellungnahme des BMI habe es die von Interpol festgelegten Kriterien für die Standortauswahl gegenüber dem RH bereits ausführlich dargestellt. Die Standort/Objektauswahl sei von Interpol alleine getroffen worden. Zum damaligen Zeitpunkt (2006) wäre die IACA als organisatorisch integraler Bestandteil von Interpol geplant gewesen.*

Eine Einflussnahme des BMI auf die Auswahl des Objekts im vom RH vorgeschlagenen Umfang sei nicht möglich gewesen, weshalb das BMI den Vorwurf der Intransparenz bei der Standort- und Objektauswahl zurückweise.

Vertreter Niederösterreichs hätten sehr wohl an Treffen im Jahr 2006 teilgenommen, z.T. sei Vertretern Interpols das Palais Kaunitz (und andere Standorte) persönlich durch Vertreter Niederösterreichs vorgestellt worden.

(2) Das Land Niederösterreich und die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. merkten in den wortgleichen einleitenden Teilen ihrer Stellungnahmen an, das Projekt „Ansiedlung und Errichtung einer internationalen Anti-Korruptionsakademie“ sei durch seine Internationalität gekennzeichnet gewesen. Es sei nicht selbstverständlich gewesen, dass Österreich – gegen ausländische Konkurrenz – als Gastland für die Ansiedlung und Errichtung einer internationalen Anti-Korruptionsakademie ausgewählt worden sei. Das erfolgreich abgeschlossene Umbauprojekt Palais Kaunitz habe nur Sinn ergeben, weil es mit verschiedenen internationalen Partnern durchgeführt worden sei. Aus diesem Grund sei ursprünglich eine Zusammenarbeit mit Interpol geplant gewesen. Nach dem unerwarteten Ausstieg von Interpol sei es gelungen, diese gewünschte und notwendige Internationalität zu erhalten und das Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC) sowie das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) für das Projekt zu gewinnen.

Diese internationale Ausrichtung des Projektes habe es notwendig gemacht, ein – für internationale Organisationen – geeignetes Gebäude zu finden. Bereits die Objektauswahl sei entscheidend, um internationale Organisationen als Partner für derartige Projekte überhaupt gewinnen zu können. Zur Ermöglichung dieser Partnerschaften sei es daher von erheblicher Relevanz gewesen, entsprechend repräsentative Objekte nach den Vorstellungen von Interpol anbieten zu können.



Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

Andere – etwa klassische Büroraumflächen – seien nicht erwünscht und nicht für dieses Projekt tauglich gewesen.

Die Entscheidung für das Palais Kaunitz sei ausschließlich von Interpol und dem BMI getroffen worden. Die endgültige Objektauswahl sei durch den Generalsekretär von Interpol mit der damals amtierenden Bundesministerin für Inneres erfolgt. Das Land Niederösterreich sei zwar in die Standortfindung, nicht jedoch in die Standortentscheidung eingebunden gewesen.

4.4 (1) Der RH entgegnete dem BMI, dass dessen Ausführungen, wonach die Standort/Objektauswahl von Interpol alleine getroffen worden sei, in einem Spannungsverhältnis zu dem am 14. November 2006 beschlossenen gemeinsamen Vortrag des BMI und des BMEIA an den Ministerrat sowie zu den Ausführungen des Landes Niederösterreich und der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. steht. Der RH verwies auf die weiterhin bestehende Unklarheit über den Teilnehmerkreis jener drei Treffen, auf die im „Letter of Intent on the Establishment of an Interpol International Anti-Corruption Academy in Laxenburg/Vienna“ zwar Bezug genommen wurde, jedoch dem RH über den Inhalt der Gespräche und die Ergebnisse der drei Treffen seitens des BMI keine Unterlagen vorgelegt werden konnten. Die notwendige Transparenz war dadurch nicht gegeben, die Entscheidungsfindung und der Einfluss des BMI und des Landes Niederösterreich nicht dokumentiert. Darüber hinaus habe das BMI verabsäumt, die Anforderungen der Interpol – z.B. hinsichtlich der erforderlichen Nutzfläche – zu konkretisieren sowie auf die Standortentscheidung nach einer vergleichenden Analyse von Vor- und Nachteilen bzw. der Wirtschaftlichkeit der von den Ländern Wien und Niederösterreich vorgeschlagenen Objekte Einfluss zu nehmen. Der RH verblieb daher bei seiner Kritik.

(2) Gegenüber dem Land Niederösterreich und der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. stellte der RH klar, dass er auf die besonderen Umstände des internationalen Standortwettbewerbs in seiner Beurteilung sehr wohl Bedacht genommen hat.

Projektpartner

5.1 (1) Dem BMI war es lt. Auskunft gegenüber dem RH von Anfang an wichtig, Interpol nicht nur einen Standort zur Verfügung zu stellen, sondern gemeinsam eine über die reine Polizeisphäre hinausgehende internationale Anti-Korruptionsakademie zu schaffen. Auf Initiative des BMI ging Interpol daraufhin Partnerschaften mit dem Büro der UNODC und der Republik Österreich ein.

Bereits ab Jänner 2007 waren vom BMI Vorbehalte gegenüber der Projektumsetzung durch Interpol dokumentiert. Im März 2008 warnte das BMEIA bezugnehmend auf einen Brief des BMI an Interpol davor, Interpol Vorschriften über deren geplante Geschäftsführung zu machen, um das Projekt nicht zu gefährden. Das BMI sah laut einer Aufstellung vom Oktober 2008 Versäumnisse Interpols u.a. bei der Erstellung eines akademischen Konzeptes, bei der Bestellung eines Leiters („Dean“), beim Bereitstellen von Personalressourcen, beim Fundraising und bei der Suche nach strategischen Partnern. Der Generalsekretär von Interpol warf dem Projektkoordinator im BMI in einem E-Mail vom März 2009 vor, Interpol nicht den gebührenden Respekt zu zollen. So hätten z.B. Treffen mit UNODC und einem potenziellen Förderer (einem deutschen Großkonzern) ohne Einbindung von Interpol stattgefunden. Die Differenzen bei der Projektumsetzung mündeten im Dezember 2009 in einen Brief von Interpol an das BMI und UNODC, in dem Interpol Zweifel an der internationalen Akzeptanz der Anti-Korruptionsakademie kundtat, wenn die Organisationsentwicklung nicht auf eine breitere, transparentere Basis gestellt würde. Der bisherige, von Österreich und UNODC unterstützte Weg wäre zu europazentriert, so Interpol sinngemäß.

UNODC und das BMI werteten den ihrer Ansicht nach im Brief geäußerten Zweifel an ihrem Bekenntnis zu Multilateralität und Transparenz als inakzeptabel und kündigten das Partnerschaftsabkommen mit Interpol umgehend im Dezember 2009 auf. Zum damaligen Zeitpunkt waren die im August 2009 begonnenen Umbauarbeiten im ehemaligen Palais Kaunitz entsprechend den Anforderungen Interpols bereits weit fortgeschritten. Nach einem erfolglosen Schlichtungsversuch durch das BMEIA zog sich der Projektinitiator Interpol im Jänner 2010 vom Vorhaben, eine Anti-Korruptionsakademie in Österreich zu gründen, zurück.

Das BMI, das BMEIA und die Diplomatische Akademie Wien gründeten in der Folge den „Verein zum Aufbau der Internationalen Anti-Korruptionsakademie („Friends of the Academy“)\", um gemeinsam mit dem verbliebenen Projektpartner UNODC und mit Unterstützung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) die Anti-Korruptionsakademie als internationale Organisation (International Anti-Corruption Academy – IACA) zu etablieren. Das war lt. damaliger Einschätzung des BMEIA die einzig verbliebene zielführende Option.

(2) Hinsichtlich der Bereitstellung, der Adaptierung und der Finanzierung des Objektes für die Unterbringung der Anti-Korruptionsakademie (dem ehemaligen Palais Kaunitz in Laxenburg) waren die wesent-

Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

lichen Projektpartner das BMI, das Land Niederösterreich und die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. (vgl. TZ 9 und 17).

Uneinigkeit zwischen dem BMI und dem Land Niederösterreich über die Projekt(ko-)finanzierung und die Risikotragung für den Fall, dass das Projekt scheitern sollte, veranlassten das Land Niederösterreich im Oktober 2008 zu einer Projektunterbrechung, die zu Mehrkosten bei den Honoraren beauftragter Konsulenten von rd. 158.000 EUR führte. Das BMI und das Land Niederösterreich einigten sich schließlich im März 2011 darauf, Umbaukosten von 10,88 Mio. EUR zuzüglich der Finanzierungskosten je zur Hälfte durch Übernahme der Miete über einen Zeitraum von 25 Jahren zu tragen. Die Mietausfallhaftung für den Fall, dass das Projekt scheitern sollte, übernahm letztlich das BMI zur Gänze (vgl. TZ 9).

Der Umbau wurde im August 2010 – rd. 15 Monate später als ursprünglich geplant – abgeschlossen. Gegenüber der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. trat der Verein „Friends of the Academy“ seit der Übernahme des Objektes im August 2010 als Mieter auf. Während der Überprüfung durch den RH war der geplante Übergang des Mietverhältnisses auf die internationale Organisation IACA in Verhandlung.

- 5.2 Der RH stellte kritisch fest, dass die aus den beispielhaft angeführten Unterlagen ersichtliche Verhandlungsführung der Projektpartner nicht geeignet war, das Ziel, gemeinsam mit Interpol die Anti-Korruptionsakademie in Österreich zu etablieren, zu erreichen. Er wies darauf hin, dass die Verhandlungsführung zwischen dem BMI und dem Land Niederösterreich eine mit Mehrkosten von rd. 158.000 EUR verbundene Projektunterbrechung verursachte.

Der RH hielt fest, dass letztlich das BMI – wie vom Land Niederösterreich gefordert – die Risikotragung für den Fall, dass das Projekt scheitern sollte, übernahm.

- 5.3 (1) *Das BMI wies in seiner Stellungnahme die Kritik des RH zurück; die Anti-Korruptionsakademie sei tatsächlich erfolgreich etabliert. Der Ausstieg Interpols habe gänzlich andere Gründe, bzw. keine bemängelte Verhandlungsführung, sondern liege in der eindeutigen Nichterfüllung politischer und rechtlicher Zusagen Interpols an die Republik und die Projektpartner. Die Europäische Kommission/OLAF sei ebenfalls Projektpartner gewesen.*

(2) *Laut den wortgleichen, einleitenden Teilen der Stellungnahmen des Landes Niederösterreich und der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. habe der RH die Aufgabenverteilung zwischen dem Land*

Niederösterreich und dem BMI bislang nicht berücksichtigt. Während das BMI für die Akquisition für die Internationale Organisation, die Finanzierung des Betriebes und die Mitfinanzierung des Umbaus des Palais Kaunitz zuständig gewesen sei, sei das Bauvorhaben selbst und das damit verbundene Kosten-, Termin- und Qualitätsrisiko in der Verantwortung des Landes Niederösterreich gelegen. Aufgrund dieser klaren Verteilung der Agenden zwischen dem Land Niederösterreich und dem Bund sei es dem Land Niederösterreich kaum möglich gewesen, Einfluss auf die zwischen der Republik Österreich – Bund mit den internationalen Partnern getroffenen Entscheidungen zu nehmen. Die vom Land Niederösterreich übernommenen Aufgaben seien budget- und termingerecht ausgeführt worden.

Im Besonderen habe das Land Niederösterreich auch auf den unvorhergesehenen Rückzug von Interpol aus dem Projekt keinen Einfluss nehmen können. Dieser Ausstieg habe der internationalen Bedeutung des Projekts jedoch keinen Abbruch getan. Denn anstelle einer Akademie von Interpol sei eine Anti-Korruptionsakademie als eigene Internationale Organisation gegründet und errichtet worden (International Anti-Corruption Academy – IACA). Die Standortentscheidung für das repräsentative Objekt „Palais Kaunitz“ sei also auch nach Rückzug von Interpol weiterhin gerechtfertigt gewesen.

Dem Land Niederösterreich (und dessen Konsulenten) sei es daher trotz der gravierenden Probleme, die der Austausch der internationalen Projektpartner auf Nutzerseite und bei den Vertretern des Bundes mit sich gebracht habe, gelungen, das Projekt zur Errichtung einer Antikorruptionsakademie erfolgreich umzusetzen. Denn der Erfolg eines solchen Projekts hinge nicht zuletzt von der bereitgestellten (überdurchschnittlichen) Infrastruktur (Bau und Ausstattung) ab. Das Land Niederösterreich habe mit seinem Engagement dazu beitragen können, die mit einem Projektabbruch zweifelsfrei verbunden gewesene Gefährdung der Reputation der Republik Österreich hintanzuhalten. Die Antikorruptionsakademie im Palais Kaunitz sei als internationale Organisation einzigartig und mittlerweile aufgrund des hervorragenden interdisziplinären Wissenstransfers und der hochkarätig besetzten Curricula etabliert und anerkannt.

(3) Die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. beanstandete in ihrer Stellungnahme, dass der RH eine Definition des Begriffs „Projektpartner“ unterlassen habe. Im Rahmen des Projektes habe es eine klare Aufgabenverteilung gegeben. Das Land Niederösterreich wäre für die bauliche Seite und das BMI für den internationalen Bezug verantwortlich gewesen.

**Umbau des Palais Kaunitz für die
Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg**

5.4 (1) Der RH stellte gegenüber dem BMI klar, dass die von ihm dargestellten Reibungsflächen zwischen Projektpartnern sehr wohl ein Risikopotenzial für die Erreichung des ursprünglichen Ziels, gemeinsam mit Interpol die Anti-Korruptionsakademie in Österreich zu etablieren, bargen. Dies bestätigte auch die schlussendlich eingetretene Entwicklung. Ungeachtet dessen würdigte der RH die Mitarbeit des BMI an der Gründung der Anti-Korruptionsakademie positiv, merkte jedoch an, dass der Erfolg der Anti-Korruptionsakademie nicht an deren bloßem Bestehen, sondern an deren Wirkung zu messen sein wird.

Der RH wies gegenüber dem BMI darauf hin, dass mit OLAF – gemäß der ihm vom BMI zur Verfügung gestellten Informationen und Unterlagen – kein Partnerschaftsabkommen vergleichbar mit jenem mit Interpol oder UNODC bestand. Im Übrigen führte der RH die Unterstützung durch OLAF in seinem Prüfungsergebnis bzw. auch in seinem Bericht ausdrücklich an (siehe TZ 5).

(2) Dem Land Niederösterreich und der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. entgegnete der RH, dass er die Aufgaben der am Projekt Beteiligten darstellte (siehe auch TZ 9 und 16 bis 18) und bei seinen Beurteilungen berücksichtigte. Im Zusammenhang mit der vom Land Niederösterreich angeführten erfolgreichen Projektumsetzung verwies der RH auf die Mängel bzw. Verbesserungsmöglichkeiten bei der Wahrnehmung der Bauherrnaufgaben durch das Land Niederösterreich, die er in allen überprüften Themenbereichen feststellte (siehe TZ 16 bis 35).

Kosten

Kosten für den
Ankauf der
Liegenschaft

6.1 Auf Basis einer Besprechung im BMI erstellte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung am 7. Dezember 2006 einen Aktenvermerk, der – als Grobschätzung definiert – den Wert der anzukauenden Liegenschaft mit rd. 2 Mio. EUR bezifferte.

Das von der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. beauftragte Bewertungsgutachten zum Stichtag 12. Jänner 2007 bezifferte den Verkehrswert der Liegenschaft mit 2,85 Mio. EUR.

Gemäß Kaufvertrag vom 25. Juni 2008 erwarb die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. die Liegenschaft um 2,75 Mio. EUR (ohne Grunderwerbsteuer in Höhe von 96.250 EUR und Eintragungsgebühr in Höhe von 27.500 EUR).

Kosten

Den aktuellen Stand der Kosten für den Ankauf der Liegenschaft wies die von der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. dem RH im Mai 2013 übergebene Liste mit rd. 2,88 Mio. EUR aus.

6.2 Der RH wies auf die beträchtliche Steigerung von mehr als 40 % zwischen der Grobschätzung (rd. 2 Mio. EUR) und dem Kaufpreis (rd. 2,88 Mio. EUR) hin.

Umbaukosten des Objektes

7.1 (1) In seinem am 7. Dezember 2006 erstellten Aktenvermerk bezifferte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung im Rahmen einer Grobschätzung die Umbaukosten mit rd. 10 Mio. EUR.

(2) Der mit der Erstellung eines Kostenrahmens für die Umbauarbeiten beauftragte Architekt steckte diesen im Februar 2007 mit rd. 9 Mio. EUR ab. Ein gesamter Dachbodenausbau (mehr Einzelzimmer) erfordere einen Zusatzaufwand von rd. 1 Mio. EUR, insgesamt demnach rd. 10 Mio. EUR. Im Mai 2007 bezifferte er im Rahmen seiner Kostenschätzung die Bandbreite mit rd. 8 Mio. EUR bis 9 Mio. EUR, je nach Umbauaufwand im Dachgeschoss.

(3) Der Ministerratsvortrag vom 5. Juli 2007 benannte geschätzte „Gesamt-Errichtungskosten“ von 10,88 Mio. EUR („Errichtungs- und Grundkosten nach einer Schätzung des Landes NÖ, Version vom 6. Juni 2007“). Im Zuge der Gebarungüberprüfung ersuchte der RH im August 2013 das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung um Beistellung dieser kostenrelevanten Unterlage. Diese erfolgte aber trotz mehrfacher Urgenz durch den RH bis zum Ende der Gebarungüberprüfung nicht.

(4) Auf Preisbasis 2009 bezifferte der Generalplaner die Umbaukosten (einschließlich zusätzlicher Energieeffizienzmaßnahmen) mit rd. 10,99 Mio. EUR. Nach Plausibilisierung dieses Ansatzes durch das Projektmanagement wies das dem Niederösterreichischen Landtag mit Landtagsvorlage zur Sitzung am 21. Jänner 2010 vorgelegte Budget rd. 10,99 Mio. EUR für die Umbaukosten auf. Laut Antwort des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung vom 7. Februar 2013 auf die entsprechende Frage des RH werde dieses beschlossene Budget (Preisbasis 2009) jedenfalls eingehalten werden und die voraussichtliche Abrechnungssumme darunter liegen.

(5) Zur Frage des aktuellen Abrechnungsstandes übergab die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. dem RH im Mai 2013 eine Liste, welche die Gesamtinvestitionskosten mit rd. 13,17 Mio. EUR bezifferte. Abzüglich der darin enthaltenen Kosten für den Ankauf der Liegen-

Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

schaft errechneten sich daraus zum Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung Umbaukosten in Höhe von rd. 10,29 Mio. EUR.

Endgültige Umbaukosten waren nach Auskunft des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung zum Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung noch nicht zu beziffern, weil die endgültige Abrechnung erst nach der noch laufenden Fenstersanierung erfolgen werde.

Im Februar 2014 übermittelte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung dem RH eine Liste mit Stand Jänner 2014, welche die Gesamtinvestitionskosten mit rd. 13,19 Mio. EUR bezifferte. Abzüglich der darin enthaltenen Kosten für den Ankauf der Liegenschaft errechneten sich daraus Umbaukosten in Höhe von rd. 10,32 Mio. EUR. Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung teilte dazu mit, dass die Rechnungen im Zusammenhang mit der Fenstersanierung 2013 noch nicht zur Gänze in dieser Summe enthalten wären, es könne aber prognostiziert werden, dass das genehmigte Budget von 10,99 Mio. EUR unterschritten werde.

- 7.2 Der RH beanstandete, dass ihm die der Genehmigung des Gesamtprojektes auf Bundesebene zugrundeliegende Kostenschätzung vom 6. Juni 2007 nicht zur Verfügung gestellt wurde. Deren Inhalte waren für ihn daher nicht dokumentiert und damit nicht nachvollziehbar.

Er kritisierte, dass der im Ministerratsvortrag angeführte – auf diese Kostenschätzung bezogene – Betrag von 10,88 Mio. EUR offensichtlich an der Untergrenze der o.a. Schätzungen angesetzt war, weil er auch „Grundkosten“ (d.h. Kosten für den Ankauf der Liegenschaft) enthielt. Der RH begründete seine Beurteilung damit, dass das Bewertungsgutachten zum Stichtag 12. Jänner 2007 den Verkehrswert der Liegenschaft mit 2,85 Mio. EUR bezifferte (TZ 6); einschließlich der vom beauftragten Architekten im Mai 2007 erwarteten Kosten für die Umbauarbeiten von rd. 8 Mio. EUR bis rd. 9 Mio. EUR errechneten sich daraus Gesamtinvestitionskosten von rd. 10,85 Mio. EUR bis 11,85 Mio. EUR.

Zum aktuellen Abrechnungsstand stellte der RH kritisch fest, dass die bisherigen Umbaukosten zwar im Rahmen der dem Niederösterreichischen Landtag vorgelegten Prognosekosten blieben, die im Ministerratsvortrag angegebenen Kosten wegen der dort zusätzlich enthaltenen „Grundkosten“ aber deutlich überstiegen.

Kosten

Gesamtkosten **8** In der nachstehenden Tabelle werden die Entwicklungen der Ankaufs- bzw. Umbaukosten der Liegenschaft sowie der Gesamtkosten dargestellt:

Tabelle 2: Ankaufs-, Umbau- und Gesamtkosten					
Zeitpunkt	Kostenangabe für			Quelle	Anmerkung
	Ankauf der Liegenschaft	Umbaukosten	Gesamtkosten		
Dezember 2006	rd. 2	rd. 10	rd. 12	Aktenvermerk des Amtes der NÖ Landesregierung	
Februar 2007	k.A.	rd. 9 (+ 1?) ¹	k.A.	Kostenrahmen des beauftragten Architekten	¹ (+ 1 Mio. für gesamten Dachbodenausbau)
Mai 2007	k.A.	rd. 8 bis 9	k.A.	Kostenschätzung des beauftragten Architekten	(je nach Umbaufwand Dachgeschoss)
Juli 2007	k.A.	k.A.	rd. 10,88 „Errichtungs- und Grundkosten“	Ministerratsvortrag	angeführte Quelle: Schätzung des Landes NÖ
Jänner 2010	k.A.	rd. 10,99	k.A.	Landtagsvorlage NÖ	einschließlich zusätzlicher Energieeffizienzmaßnahmen
Jänner 2014	rd. 2,88	rd. 10,31 ²	rd. 13,19	Gesamtinvestitionskosten lt. Amt der NÖ Landesregierung	² gerundete Differenz zwischen Gesamt- und Ankaufskosten

Quellen: Amt der NÖ Landesregierung, RH

Finanzierung

Verhandlungen über die Umsetzung und Projektfinanzierung

9.1 (1) Ab November 2005 verhandelten Vertreter des Bundes² und des Landes Niederösterreich mit dem Projektpartner Interpol die Möglichkeit der Ansiedlung einer Anti-Korruptionsakademie in Österreich und grundsätzliche Fragen einer Finanzierung dieses Projektes. Gegenstand der Verhandlungen waren insbesondere Fragen der Kostenaufteilung, der Art und Dauer einer möglichen Förderung der Anti-Korruptionsakademie (zur Refinanzierung der Umbaukosten) und der Risikotragung seitens Bund bzw. Land Niederösterreich. Das Land Niederösterreich äußerte dabei Bedenken hinsichtlich einer bestehenden Rechtsunsicherheit für das Land durch die Immunität der Interpol als Internationale Organisation.

² BMI, BMEIA, BMF

Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

(2) Die in den Verhandlungen zur Umsetzung und Projektfinanzierung zwischen Vertretern des Bundes und des Landes Niederösterreich erörterten Varianten zeigten eine große Bandbreite:

- So umfasste die Diskussion auch die Grundsatzentscheidung, ob die Gesamtinvestitionskosten oder nur die Umbaukosten einer Aufteilung zwischen Bund und Land Niederösterreich unterworfen werden sollten. Im Ergebnis blieben die Kosten für den Ankauf der Liegenschaft bei der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. zugeordnet. Die Umbau-, Instandhaltungs- und Teile der Erstausstattungskosten wurden aufgeteilt.
- Am Beginn der Verhandlungen stand eine Begrenzung der Förderung durch den Bund auf eine Dauer von drei Jahren, letztlich erfolgte die Einigung auf eine Dauer von 25 Jahren.
- Der Aufteilungsschlüssel der Förderung zwischen Bund und Land variierte zwischen einem zu Beginn der Verhandlungen diskutierten Verhältnis von 65:35 bis zum letztlich erzielten Ergebnis von 50:50.
- Verschiedene Vertragskonstruktionen zur Umsetzung des Projektes und Überlassung des Gebäudes an die Anti-Korruptionsakademie wurden erörtert.³

(3) Eine zunehmende Verhärtung zwischen Bund und Land Niederösterreich ließen die Verhandlungen ab September 2008 erkennen, da dem Land Niederösterreich die Zusagen des Bundes betreffend seiner Beteiligung an der Förderung der Anti-Korruptionsakademie zu unverbindlich waren. Dem Bund genügten die Fortschritte der Verhandlungen nicht, er sah Probleme, das Projekt rechtzeitig fertigstellen und die Anti-Korruptionsakademie im Sommer 2010 eröffnen zu können. Im Rahmen einer Bauherrnbesprechung am 13. Oktober 2008 verfügte der Vertreter des Landes Niederösterreich eine Unterbrechung der Planung und Ausführung.

³ Die beteiligten österreichischen Projektpartner (Bund und Land Niederösterreich) diskutierten auch die Form der Einbindung des ursprünglichen Projektpartners Interpol, eine mögliche Berücksichtigung der Selbsterhaltungsfähigkeit der Anti-Korruptionsakademie und die Rolle der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. bei der Vertragsgestaltung sowie eine mögliche Einbindung der Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H. in die Projektumsetzung.

(4) Ein am 14. Oktober 2008 vom Land Niederösterreich an das BMI gerichteter Brief verknüpfte den Beginn der Umbauarbeiten mit dem Abschluss einer verbindlichen Vereinbarung zwischen dem Land Niederösterreich und Interpol über die Nutzung des ehemaligen Palais Kaunitz und einer Vereinbarung zwischen dem Land Niederösterreich, dem BMI und Interpol über die Förderung der Miete zur Refinanzierung der Umbaukosten. Nachdem diese noch nicht vorlägen, sehe sich das Land Niederösterreich veranlasst, das Planungs- und Bauverfahren zum Umbau des ehemaligen Palais Kaunitz zu unterbrechen.

Der vom Amt der Niederösterreichischen Landesregierung vor der anstehenden Beauftragung der ausführenden Gewerke verfügte Planungs- und Ausführungsstopp führte zur Änderung des Terminplanes. Aus der Projektunterbrechung entstanden Mehrkosten bei den Honoraren der Projektsteuerung und -leitung, des Generalplaners und der Örtlichen Bauaufsicht von rd. 158.000 EUR. Die Höhe der Kosten für die laufende rechtliche Beratung von rd. 230.000 EUR war durch die lange Dauer der Verhandlungen über die Modalitäten der Projektfinanzierung mitbegründet.

(5) Nach einem daran anschließenden Schriftverkehr zwischen dem BMI und dem Land Niederösterreich berichtete der Vertreter des Landes Niederösterreich in einer Bauherrnbesprechung im Juli 2009, dass die Landesregierung am 30. Juni 2009 die Errichtung und Mitfinanzierung der Anti-Korruptionsakademie genehmigt habe. Das Protokoll einer Besprechung zu Beginn des Jahres 2010 wies darauf hin, dass zukünftig UNODC, OLAF und die Republik Österreich die Anti-Korruptionsakademie gemeinsam gründen wollen und Interpol nicht mehr Projektpartner sei.

(6) Die Verhandlungen zwischen Bund und Land Niederösterreich über die Kostenaufteilung zwischen den Projektbeteiligten führten letztlich am 2. März 2011 zur Unterfertigung einer Finanzierungsvereinbarung (TZ 10) über die gemeinschaftliche Gewährung einer Förderung des Hauptmietzinses sowie von Teilen der Erstausrüstung der IACA.

(7) Während der Gebarungüberprüfung erläuterte das Land Niederösterreich auf Anfrage des RH die Aufnahme der Projektvorbereitung bzw. der Planung ohne Vorliegen einer verbindlichen Finanzierungsvereinbarung bzw. verbindlicher Verträge mit dem Nutzer: Demnach sei für das Land Niederösterreich der „Letter of Intent“ vom 14. Dezember 2006 Grundlage seiner Aktivitäten gewesen.

Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

In der weiteren Phase der Vorbereitung, Planung und Ausführung des Bauvorhabens hätten die Vertreter des Bundes – und bis 2010 die Vertreter von Interpol – betont, dass sie an der raschen Inbetriebnahme der Anti-Korruptionsakademie interessiert wären. Das Land Niederösterreich habe keinen Zweifel daran gehabt, dass die anderen Beteiligten ihre Zusagen einhalten. Dies wäre durch die Unterfertigung der Verträge (Anmerkung RH: Finanzierungsvereinbarung, Mietvertrag) letztlich auch erfolgt.

- 9.2 Der RH sah die Dauer und den Verlauf der ab November 2005 geführten Verhandlungen, die erst im März 2011 zu einer definitiven Vertragsunterfertigung führten, kritisch. Er betonte, dass auch unter Berücksichtigung der Komplexität der Projektumsetzung (zahlreiche Beteiligte, internationale Aspekte etc.) eine raschere Umsetzung möglich gewesen sein sollte (TZ 5).

Der RH verwies kritisch auf die vermeidbaren Mehrkosten infolge der Nichteinigung über die Projektfinanzierung von mindestens 158.000 EUR. Er empfahl dem BMI und dem Land Niederösterreich daher, künftig die rechtlichen und finanziellen Voraussetzungen für Projekte so rechtzeitig zu klären, dass Mehrkosten vermieden und die Abwicklung durch offene Fragen (wie bspw. betreffend Kostenaufteilung, Art und Dauer einer möglichen Förderung und der Risikotragung) nicht behindert und verzögert werden.

- 9.3 (1) Laut Stellungnahme des BMI sei die Finanzprokurator als Fachorgan für den Bund in allen wesentlichen Verhandlungspunkten für das BMI eingebunden gewesen.

Dass BMI sei immer bemüht, Verhandlungen im Rahmen eines Projektes so kurz und effizient wie möglich zu halten. Im Nachhinein betrachtet wäre eine kürzere Verhandlungsdauer im gegenständlichen Projekt wünschenswert gewesen. Angesichts der Komplexität des Projekts (u.a. innerstaatliche und interministerielle Koordinierung, Koordinierung Bund-Land-Gemeinde bei paralleler interdependenter Verhandlung mit drei internationalen Einrichtungen/Organisationen) seien die Verhandlungen allerdings faktisch nicht schneller durchführbar gewesen.

Die Ansiedlung einer neuen internationalen Einrichtung/Organisation sei ein konstanter, sich über längere Zeit hinziehender, sich (weiter-)entwickelnder Verhandlungsprozess. Insofern seien auch quasi-normative Reduzierungen – wie etwa ex-post Berechnungen, ob es in Laxenburg auch billigere Mietobjekte gegeben hätte – nicht wirklich zutreffend. Das Verhandlungsbestreben sei in erster Linie gewesen, die IACA überhaupt nach Österreich zu bringen – wenn nötig auch unter Anbie-

ten eines attraktiven Standortes – und hier aufzubauen, was letztendlich auch vollinhaltlich und erfolgreich geschehen sei. Im Rahmen der Prüftätigkeit des RH zur Rolle und den (eigentlichen) Zielen Interpols in der Projektabwicklung wäre auch eine andere Sichtweise zulässig gewesen. Der Prüfbericht würdige nicht, dass – bei allen zum Teil massiven Schwierigkeiten in der Projektumsetzung – die langfristig gesicherte Nutzung des Palais Kaunitz, durch die Einrichtung einer eigenständigen Internationalen Organisation mit inzwischen 56 Mitgliedstaaten auf wesentlich sichereren Fundamenten stehe, als dies selbst idealerweise unter Interpol der Fall hätte sein können. Interpol habe auch als Organisation ihr Engagement nicht nur in Österreich, sondern in Europa ab Mitte 2009 (anfänglich noch klandestin) stark nach unten gefahren, weil ihr u.a. durch die Regierung in Singapur ein hochmodernes Bürogebäude als neues Technologiezentrum von Plan weg versprochen worden sei und derzeit errichtet werde (geplante Eröffnung 2015).

(2) Das Land Niederösterreich stimmte dem RH grundsätzlich zu, jedoch müsse bei einer genaueren Betrachtung dieses Projekts auch der internationale Konnex – insbesondere die Komplexität der Ansiedelung einer internationalen Organisation –, die vielschichtige Struktur der Beteiligten auf Seiten des Bundes, die Größenordnung des Bauprojekts sowie der Zeitdruck miteinfließen.

Ein Projekt dieser Größenordnung bereits so vorzubereiten, dass es im Projektverlauf zu keinen Änderungen bzw. offenen Fragen kommt, sei in der Praxis nicht durchführbar. Bereits zu einem früheren Zeitpunkt der Projektrealisierung habe Einigkeit über alle wesentlichen Vertragsbedingungen in Bezug auf Finanzierung, Förderung sowie Bestandsthemmen bestanden.

Lediglich die schriftliche Ausfertigung der Verträge sei zu einem späteren Zeitpunkt erfolgt. Sowohl das Land Niederösterreich, das BMI als auch Interpol hätten eine möglichst rasche und reibungslose Projektumsetzung zum Ziel gehabt. Zudem seien für das Land Niederösterreich keine Gründe vorgelegen, an den Zusagen des Partners BMI zu zweifeln. Ohnedies seien die rechtlichen und finanziellen Voraussetzungen von den Vertragspartnern bereits im „Letter of Intent“ vom 14. Dezember 2006 („LOI“) festgehalten worden.

- 9.4 (1) Der RH betonte gegenüber dem Land Niederösterreich, dass die rechtzeitige Klärung von rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen sowie die Vermeidung bzw. Reduktion von Mehrkostenforderungen u.a. bei Projektänderungen zu den wesentlichen Aufgaben eines Bauherrn bei der Realisierung eines Bauprojekts zählen. Zudem

Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

waren die rechtlichen und finanziellen Voraussetzungen eben nicht zu einem frühen Zeitpunkt der Projektrealisierung geklärt. Die Uneinigkeit darüber hatte eine Projektunterbrechung und damit verbundene Mehrkosten von 158.000 EUR zur Folge (siehe TZ 5).

(2) Der RH hielt dem BMI entgegen, dass er seine Beurteilung sehr wohl unter Berücksichtigung der Komplexität des Projektes vornahm. Auch das Bestreben, eine internationale Organisation nach Österreich zu bringen, sollte unter den Gesichtspunkten der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit erfolgen. Dies gilt auch für einen allfälligen Vergleich von Mietkosten. Er blieb daher bei seiner Kritik.

Abschluss der
Finanzierungs-
vereinbarung

10.1 Zur Festlegung, welchen Anteil der Kosten die Projektbeteiligten übernahmen, schlossen der Bund (Republik Österreich, vertreten durch das BMI) und das Land Niederösterreich am 2. März 2011 eine Finanzierungsvereinbarung über die gemeinschaftliche Gewährung einer Förderung zur Finanzierung des Hauptmietzinses sowie von Teilen der Erstausstattung der IACA ab. Die Übergabe der Liegenschaft mit dem umgebauten Gebäude an den Nutzer war aber bereits im August bzw. September 2010 erfolgt.

Während der Gebarungsüberprüfung begründeten das Land Niederösterreich und das BMI diesen Umstand mit redaktionellen Feinabstimmungen und Termingründen; über den wesentlichen Inhalt der Finanzierungsvereinbarung habe bereits früher Einvernehmen bestanden. Das BMI wies auch auf eine textliche Finalisierung nach zustimmender Einsichtsbemerkung des BMF am 24. Jänner 2011 hin.

10.2 Der RH beanstandete, dass der Abschluss der Finanzierungsvereinbarung erst rund ein halbes Jahr nach der Übergabe an den Nutzer erfolgte. Er wies – auch unter Berücksichtigung der angeführten Argumente der Beteiligten – darauf hin, dass die Finanzierung von Projekten grundsätzlich bereits vor deren Umsetzung zu klären und rechtsverbindlich abzuschließen wäre. Er empfahl dem BMI und dem Land Niederösterreich daher, künftig für eine rechtzeitige Klärung der Finanzierung zu sorgen.

Beschlussgrundlagen
zur Finanzierungsver-
einbarung

11.1 Die der Finanzierungsvereinbarung zugrunde gelegten fixierten Umbaukosten standen im Zusammenhang mit budgetären Beschlussfassungen:

- Der am 11. Juli 2007 beschlossene Ministerratsvortrag vom 5. Juli 2007 enthielt geschätzte „Gesamt-Errichtungskosten“⁴ von 10,88 Mio. EUR. Hingewiesen wurde darin auch auf zusätzliche Erstausrüstungskosten in Höhe von 760.000 EUR als Einmalzahlung.
- Der Niederösterreichische Landtag beschloss auf der fortgeschriebenen Preisbasis Mai 2009 und Landtagsvorlage vom 12. Jänner 2010 die Genehmigung von Umbaukosten von höchstens 10,99 Mio. EUR (TZ 7). Dieser Betrag enthielt einen Kostenanteil von rd. 917.000 EUR für die Förderung der Erstausrüstung. Einen Hinweis auf eine zusätzliche Einmalzahlung für Erstausrüstungskosten enthielt der dem Landtag vorgelegte Genehmigungsantrag nicht direkt.⁵

Die Genehmigung in der Landtagssitzung am 21. Jänner 2010 erfolgte auf Basis der als Kostenrahmen vorgelegten Umbaukosten von höchstens 10,99 Mio. EUR, eine Erörterung einer zusätzlich zu übernehmenden Einmalzahlung fand nicht statt.

- 11.2** Der RH wies kritisch darauf hin, dass die im Ministerrat im Juli 2007 beschlossene Summe von 10,88 Mio. EUR Kosten für den Ankauf der Liegenschaft („Grundkosten“) und Umbaukosten enthielt, wogegen dieselbe Summe in der im März 2011 abgeschlossenen Finanzierungsvereinbarung (TZ 12) allein für die Umbaukosten angesetzt wurde.

Der RH beanstandete, dass der Genehmigungsantrag für den Niederösterreichischen Landtag keine vollständige Kostenangabe enthielt, weil die zusätzlichen Kosten für die Einmalzahlung der Erstausrüstung nicht explizit angeführt waren. Er erfüllte daher nicht die einer Beschlussfassungsgrundlage abzuverlangenden Anforderungen an Transparenz und Vollständigkeit.

Der RH kritisierte, dass die Niederösterreichische Landesregierung einerseits verabsäumte, die Entscheidungsträger transparent und umfassend über die Kostenfolgen ihrer Beschlüsse zu informieren und andererseits in der Finanzierungsvereinbarung (TZ 12) die vorgängigen Beschlussfassungen sowie die zugrundeliegenden Kostenermittlungen transparent und stimmig inhaltlich umzusetzen. Er sah daher keine ausrei-

⁴ Errichtungs- und Grundkosten nach einer Schätzung des Landes Niederösterreich – Version vom 6. Juni 2007

⁵ Lediglich in einer Beilage angeführt war ein Konzept der Finanzierungsvereinbarung mit Stand November 2009. Diese enthielt einen Absatz, in dem eine jeweils zu 50 % vom BMI und vom Land Niederösterreich zusätzlich zu übernehmende Einmalzahlung für Erstausrüstungskosten in der Höhe von rd. 907.000 EUR angeführt war.

Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

chende Deckung der in der Finanzierungsvereinbarung getroffenen Regelungen durch die vorangegangenen Beschlüsse.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich und dem BMI, künftig Entscheidungsgrundlagen transparent und vollständig aufzubereiten, auf klare inhaltliche Abgrenzungen und Definitionen zu achten und der Transparenz bei der Abwicklung von Förderungen ein besonderes Augenmerk zu schenken.

11.3 (1) *Laut Stellungnahme des BMI werde es diese Empfehlung im Zuge des aktuell laufenden Projektes „Förderwesen des BM.I“ aufnehmen und pro futuro berücksichtigen.*

(2) Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich sei zum Thema Erstausrüstung festzuhalten, dass im Landtagsbeschluss vom 12. Jänner 2010 ausdrücklich auf die „Finanzierungsvereinbarung“ als Grundlage verwiesen werde. Die Finanzierungsvereinbarung, die einen Teil der Entscheidungsgrundlage bildete, halte in den Punkten IV und VI unmissverständlich fest, dass die Erstausrüstung keinen Bestandteil der Errichtungskosten darstelle. Die inhaltliche Abgrenzung sei somit klar und die Definition eindeutig formuliert. Auch sei die Einbeziehung eines Vertrages als Beilage in die Beschlussfassungsdokumente üblich, weshalb auch für die Bundesregierung, die Niederösterreichische Landesregierung und den Niederösterreichischen Landtag die erforderliche Transparenz und Nachvollziehbarkeit ihrer Entscheidungsgrundlage gewährleistet gewesen sei.

11.4 Der RH erwiderte dem Land Niederösterreich, dass der Genehmigungsantrag für den Niederösterreichischen Landtag vom 12. Jänner 2010 einerseits die zusätzlichen Kosten für die Einmalzahlung der Erstausrüstung nicht explizit anführte; andererseits wies die im Genehmigungsantrag enthaltene Aufgliederung zwei Teilbeträge von rd. 350.000 EUR und rd. 560.000 EUR für „Förderung Erstausrüstung“ als Bestandteil der Errichtungskosten von rd. 10,99 Mio. EUR aus. Der RH verblieb deshalb bei seiner Kritik und bekräftigte seine Empfehlung.

Inhalte der Finanzierungsvereinbarung

12.1 (1) Die in der Finanzierungsvereinbarung – nach umfangreichen Verhandlungen über deren Ausgestaltung (TZ 9) – getroffene Aufteilung der Kosten erfolgte mit einer Übernahme von je 50 % des Hauptmietzinses in Form einer Förderung. Die Vertragspartner vereinbarten auch, dass zur Instandhaltung und zur Instandsetzung des Bestandsgegenstandes pro Jahr jeweils 0,5 % (gesamt 1 %) der zugrunde gelegten Umbaukosten von 10,88 Mio. EUR wertgesichert in eine Instandhal-

tungsrücklage einzuzahlen waren. Die daraus finanzierten Maßnahmen waren mit dem BMI und dem Land Niederösterreich abzustimmen.

(2) In der Finanzierungsvereinbarung erfolgte die Berechnung des Hauptmietzinses (TZ 14) in Höhe von monatlich rd. 46.000 EUR (zinsabhängig) auf Basis von mit 10,88 Mio. EUR vereinbarten Umbaukosten. Nicht Bestandteil der Umbaukosten sollten gemäß Punkt IV der Finanzierungsvereinbarung die Kosten

- für den Ankauf der Liegenschaft sowie
- für Teile der Erstausrüstung der IACA in der Höhe von rd. 907.000 EUR sein.

Bezüglich dieses Betrages für Teile der Erstausrüstung der IACA in der Höhe von rd. 907.000 EUR legte die Finanzierungsvereinbarung weiter fest, dass die Republik Österreich und das Land Niederösterreich diese Kosten als zusätzliche Förderung in Form einer Einmalzahlung in Höhe von je 50 % an die IACA leisten werden.

(3) Betreffend „Einrichtungs- bzw. Erstausrüstungskosten“ enthielten aber bereits vorgängige Dokumente unterschiedliche Angaben:

- Der Aktenvermerk vom 7. Dezember 2006 des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung enthielt in seiner Grobschätzung der Umbaukosten (rd. 10 Mio. EUR) einen Anteil für Einrichtungskosten von rd. 1,4 Mio. EUR.
- Der mit der Erstellung einer Kostenschätzung für die Umbauarbeiten (TZ 7) beauftragte Architekt bezifferte im Mai 2007 den Anteil der Einrichtung an den Umbaukosten (rd. 8 Mio. EUR bis 9 Mio. EUR) mit rd. 760.000 EUR.
- In einem BMI-Dokument vom 16. Juli 2007 waren Umbaukosten („Gesamterrichtungskosten“) einschließlich Erstausrüstung in Höhe von 10,88 Mio. EUR angeführt.

(4) Die zur Kostenverfolgung im Quartalsbericht 3/2010 enthaltene Tabelle „Kostenstand zum 30.11.2010“ bezifferte die Summe der Umbaukosten mit 11,12 Mio. EUR. Diese enthielt einen Anteil von rd. 872.000 EUR für die Förderung der Erstausrüstung. Die im Mai 2013 dem RH zur Frage des aktuellen Abrechnungsstandes von der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. übergebene Liste mit Umbaukosten

Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

in Höhe von rd. 10,29 Mio. EUR (TZ 7) enthielt Einrichtungskosten, und zwar in Höhe von rd. 644.000 EUR.

(5) Wie unter (3) erläutert, waren „Einrichtungs- bzw. Erstausstattungskosten“ in mehreren Dokumenten Bestandteil der Umbaukosten und damit anteilig in der Berechnungsgrundlage für den Hauptmietzins enthalten. Eine zusätzliche Förderung dafür im Wege einer Einmalzahlung hätte einer Doppelförderung entsprochen.

(6) Im Zuge der Gebarungsüberprüfung beantwortete das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung eine entsprechende Anfrage des RH damit, dass bisher von den beiden Vertragspartnern an die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. noch nichts bezahlt worden sei, aber noch Zahlungen zu erwarten wären. Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung führte weiter aus, dass der zusätzliche Betrag von 907.000 EUR auf ausdrücklichen Wunsch von Interpol in den Vertrag aufgenommen worden sei. Dadurch sei aber die Schnittstelle zwischen „Erstausstattung“ und „Einrichtung“ zu definieren gewesen und es habe die Projektsteuerung dafür rechtzeitig vor Baubeginn eine Definition getroffen.

Diese auf Anfrage des RH während der Gebarungsüberprüfung beige-stellte Definition vom 28. Mai 2008 gliederte „Einrichtung“ und „Ausstattung“ (jeweils bestehend aus Mobilien und Medienausstattung) auf und unterschied zwischen

Einrichtung (im Budget erfasst, fix eingebaut)	rd. 289.000 EUR
Einrichtung (im Budget erfasst, Vorschlag PM ¹)	rd. 618.000 EUR
Summe Einrichtung	rd. 907.000 EUR

und

Ausstattung (nicht im Budget erfasst)	rd. 845.000 EUR
---------------------------------------	-----------------

¹ Projektmanagement, entspricht Projektsteuerung und -leitung

(7) Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung beurteilte den – unter (4) angeführten – „Kostenstand zum 30.11.2010“ als Information an den Auftraggeber, dieser habe jedoch keine rechtliche Bedeutung im Zusammenhang mit der Finanzierungsvereinbarung. Wie aus der Finanzierungsvereinbarung ersichtlich sei, habe das Land Niederösterreich im Wege der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. das Baukosten- und Terminrisiko übernommen, weil der Kostenbeitrag des

BMI mit 50 % von 10,88 Mio. EUR gedeckelt sowie ein spätester Fertigstellungstermin vereinbart worden sei.

Vor diesem Hintergrund seien die in der Vereinbarung angeführten 10,88 Mio. EUR als „Fixbetrag“ anzusehen, der für Zwecke der Mietberechnung weder über- noch unterschreitbar sei. Dies unabhängig davon, wieviel für Einrichtung (als Bestandteil der Umbaukosten) verausgabt wird. Richtig sei, dass das Erstausbudget als zusätzliche Budget-Reserve (aus Sicht des Landes Niederösterreich bzw. der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H.) als Abgeltung für das übernommene Baukosten- und Terminrisiko angesehen werden könnte. Eine Doppelförderung könne daher nicht vorliegen.

(8) Das BMI vertrat während der Gebarungsüberprüfung auf Anfrage des RH folgende Auffassung:

- Die in der Finanzierungsvereinbarung mit 10,88 Mio. EUR definierte Höhe der Umbaukosten sei ein Fixbetrag, dessen Über- oder Unterschreitung keinen Einfluss auf die daraus berechnete Miethöhe habe.
- Betreffend Förderung der Erstausbudget habe das BMI gemäß Finanzierungsvereinbarung eine 50 %ige Förderung des Gesamtförderbetrages von rd. 907.000 EUR zu leisten.
- Die Kosten der Erstausbudget würden im gesamten Ausmaß zunächst von der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. vorfinanziert und dann an die souveräne Rechtsperson IACA gegen Entgelt übertragen. In diesem Zusammenhang habe es seitens des BMI noch keine Zahlungsflüsse gegeben. Mit Vorlage der entsprechenden Nachweise seitens der IACA werde das BMI nach deren Prüfung einen Fördervertrag aufsetzen und die darin vorgesehene Zahlung leisten.

12.2 (1) Der RH vermisste eine durchgängige und eindeutige Verwendung der Begriffe bzw. deren jeweilige inhaltliche Definition in den Dokumenten. Die Formulierungen der Finanzierungsvereinbarung betreffend zusätzliche Förderung der Erstausbudget in Form einer Einmalzahlung standen nach der Beurteilung des RH im Widerspruch zur Grobschätzung des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung, zur Kostenschätzung und zum BMI-Dokument.

Der RH kritisierte die fehlende Eindeutigkeit der Begriffe bzw. deren fehlende jeweilige inhaltliche Definition in den Dokumenten, weil diese die Kostengrundlagen nicht zweifelsfrei umsetzten und ein Risikopo-

Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

tenzial für eine mögliche Doppelförderung (einerseits über die Miete, andererseits über die Einmalzahlung) der Erstausrüstung im Wege der Finanzierungsvereinbarung begründeten. Der RH verwies dazu auf die oben aufgezeigten, in den Umbaukosten enthaltenen Einrichtungskosten in Höhe von rd. 644.000 EUR und die darin begründete mögliche Doppelförderung.

(2) Der RH vermochte sich der Einschätzung des Amts der Niederösterreichischen Landesregierung hinsichtlich der Einrichtungs- bzw. Erstausrüstungskosten nicht anzuschließen, weil der Beschluss des Niederösterreichischen Landtags vom 21. Jänner 2010 Umbaukosten von höchstens 10,99 Mio. EUR – einschließlich eines Kostenanteils von rd. 917.000 EUR für die Förderung der Erstausrüstung – umfasste. Er hielt auch die Berücksichtigung eines Wunsches von Interpol nicht für zulässig, weil dies der Beschlussfassung widersprach.

(3) Zur Schnittstelle zwischen „Einrichtung“ und „Ausstattung“ stellte der RH fest, dass der Betrag von rd. 907.000 EUR als im Budget erfasst eingestuft wurde, ihn demnach offensichtlich auch die Projektsteuerung als Bestandteil der genehmigten Umbaukosten und damit der Grundlage für die Berechnung des Hauptmietzinses betrachtete. Der RH sah sich damit in seiner Beurteilung, wonach eine zusätzliche Einmalzahlung einer Doppelförderung entsprechen würde, bestätigt und empfahl dem Land Niederösterreich und dem BMI, einer möglichen Doppelförderung entgegenzuwirken.

(4) Zur Bedeutung des Kostenstands der Projektsteuerung, dem das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung keine rechtliche Bedeutung im Zusammenhang mit der Finanzierungsvereinbarung zuerkannte, hielt der RH fest, dass dieser eine Dokumentation und Aufgliederung der entstandenen Kosten darstellt. Dieser Aufgliederung kommt daher zweifellos eine Bedeutung für die Finanzierungsvereinbarung zu, weil diese ja Regelungen für die unterschiedliche Kostentragung einzelner Kostenelemente trifft.

(5) Dem vom Amt der Niederösterreichischen Landesregierung dargelegten Verständnis, der Einrichtungsanteil der Umbaukosten wäre als Risikoabgeltung zu verstehen, hielt der RH entgegen, dass dies den Transparenzanforderungen einer Projektabwicklung widerspricht, denen zufolge Risikoansätze bzw. Reserven offenzulegen, kostenmäßig zu bewerten und auszuweisen sind. Der RH empfahl dem BMI, künftig eine derartige Überwälzung der Risikotragung zu vermeiden.

(6) Der RH hielt die Vereinbarung des Fixbetrages von 10,88 Mio. EUR als Berechnungsgrundlage für die Miete – ohne dessen Koppelung an eine transparente und vollständige Definition der Leistungsinhalte – für nicht zweckmäßig. Er beanstandete daher die Vorgangsweise des BMI und des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung bei der inhaltlichen Konzeption der Finanzierungsvereinbarung.

- 12.3** (1) *Laut Stellungnahme des BMI sei es immer bemüht, Doppelförderungen zu vermeiden. Deswegen sei bereits in der Finanzierungsvereinbarung zwischen dem BMI und dem Land Niederösterreich über die gemeinschaftliche Gewährung einer Förderung des Bestandzinses sowie von Teilen der Erstausrüstung der IACA unter Punkt VI festgelegt worden, dass „... die dem Land Niederösterreich oder allenfalls dem Bund entstehenden Kosten der aufgrund technischer oder planerischer Notwendigkeiten bereits im Rahmen der Umbau- und Renovierungsarbeiten des Bestandsobjektes installierten Teile der Erstausrüstung auf diese Förderung angerechnet werden“. Dadurch werde auch eine Reduktion der Einmalzahlung ermöglicht.*

Zwischenzeitlich seien erste Nachweise beim BMI eingelangt. Diese Unterlagen würden nun einer intensiven Prüfung unterzogen, bevor ein entsprechender Fördervertrag über die darin vorgesehene Zahlung aufgesetzt werde. Nach wie vor seien keine diesbezüglichen Zahlungen geflossen.

Zur Empfehlung des RH, künftig eine Überwälzung der Risikotragung zu vermeiden, kündigte das BMI an, dies künftig zu berücksichtigen.

(2) *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich sei eine Doppelförderung der Einrichtungs- und Erstausrüstungskosten vertraglich ausgeschlossen. Potenzial für eine Doppelförderung sei nur bei Auslegung der Finanzierungsvereinbarung und des Mietvertrages entgegen dem Willen der Vertragsparteien gegeben.*

Der Sinn der bewusst gewählten Fixpreisvereinbarung erhelle schon daraus, dass zwischen Land Niederösterreich und BMI eine klare Aufgabenverteilung bei der Ansiedelung der IACA vorgenommen worden sei. Das Land Niederösterreich habe die Verantwortung für alle mit dem Bauvorhaben im engeren Zusammenhang stehenden Risiken übernommen, nicht aber das Thema der Ansiedelung einer internationalen Organisation als Nutzer, für die das BMI verantwortlich gewesen sei. Sämtliche, bei jedem Bauvorhaben systemimmanent gegebenen Unsicherheiten betreffend das Kosten-, Termin- und/oder Qualitätsrisiko seien somit beim Land Niederösterreich gelegen. Als Ausgleich für die umfassende Risikoübernahme sei mit dem BMI ein Fixpreis verein-

Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

bart worden. In derartigen Fixpreisen würden regelmäßig Reserven für Unsicherheiten eingerechnet.

(3) Laut Stellungnahme der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. seien in der Finanzierungsvereinbarung internationale Usancen umzusetzen gewesen. Demnach habe der „Sitzstaat“ die Kosten der „Miete kalt“, die internationale Organisation die Betriebskosten zu tragen. Aufgrund der getroffenen Aufgabenverteilung sei das Land Niederösterreich für das Bauvorhaben verantwortlich gewesen und habe in konsequenter Weise auch die Verantwortung für die damit verbundenen Risiken (Kosten-, Zeit- und Qualitätsrisiko) übernommen, weshalb in der Mietpreisberechnung ein Fixpreis zugrunde gelegt worden sei.

Einzuräumen sei, dass die Begriffe im Zusammenhang mit der „Erstausstattung“ nicht durchgehend einheitlich verwendet worden seien. Unter den Vertragsparteien Land Niederösterreich und BMI habe stets ein gemeinsames Verständnis über das mit dem Wort „Erstausstattung“ Gemeinte bestanden; dies habe die Projektsteuerung in einem Aktenvermerk festgehalten. Demnach habe es ein Baubudget und ein zusätzliches Erstausstattungsbudget gegeben.

Die Vorschreibung der Mieten erfolge entsprechend dem Vertrag, da für die Mietberechnung weder ein über- noch ein unterschrittener Fixbetrag vereinbart worden sei. Das Potenzial für eine Doppelförderung könne daher nicht gegeben sein.

12.4 (1) Der RH begrüßte die Absicht des BMI, künftig eine Überwälzung der Risikotragung zu vermeiden.

(2) Der RH hielt gegenüber dem Land Niederösterreich fest, dass er die Aufgabenverteilung zwischen dem Land Niederösterreich und dem BMI nicht kritisierte.

(3) Zum Thema Doppelförderung verwies der RH auf seine Feststellung zur Schnittstelle zwischen „Einrichtung“ und „Ausstattung“. Er wiederholte daher gegenüber dem BMI, dem Land Niederösterreich und der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. seine Empfehlung, durch eine dokumentierte durchgängige, transparente und vollständige Definition der Leistungsinhalte – auch ungeachtet eines gemeinsamen Verständnisses der Vertragsparteien – einer möglichen Doppelförderung von Einrichtung und Erstausstattung entgegenzuwirken.

Mietvertrag

13.1 Die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. – als alleinige grundbücherliche Eigentümerin des ehemaligen Palais Kaunitz (Vermieterin) –

und der Verein zum Aufbau der Internationalen Anti-Korruptionsakademie (errichtet vom BMI, dem BMEIA sowie der Diplomatischen Akademie Wien, Mieter) schlossen am 2. März 2011 einen Mietvertrag ab. Die Präambel des Vertrags hielt fest, dass die Vertragsparteien gemeinsam ein internationales Schulungs- und Forschungszentrum für Antikorruptions-Fragen errichten möchten.

Das Inkrafttreten des auf unbestimmte Zeit abgeschlossenen Mietverhältnisses legten die Vertragsparteien auf den 1. September 2010, der Mieter verzichtete auf die Dauer von 25 Jahren auf das Recht einer Kündigung. Die Vermieterin beschränkte ihr Kündigungsrecht für diesen Zeitraum auf das Vorliegen wichtiger Gründe.

Der Mietvertrag hielt fest, dass das Land Niederösterreich und die Republik Österreich vereinbart haben, während eines Zeitraums von 25 Jahren den Hauptmietzins je zur Hälfte zu tragen. Zu Beginn des Mietverhältnisses lag dieser zinsabhängig bei insgesamt rd. 46.000 EUR je Monat.

Betreffend Betriebskosten legte Punkt VII des Mietvertrags fest, dass diese vom Mieter der Vermieterin zu erstatten sind. Zu Beginn des Mietverhältnisses lagen diese bei rd. 20.000 EUR je Monat und enthielten auch Kosten für Pförtner, Sicherheitspersonal, Aufzug, Hausmeister, Haustechniker etc.

Der Mietvertrag enthielt u.a. die Begriffe Mietzins und Hauptmietzins. Punkt VI (3) legte fest, dass nach Erhalt der jeweiligen Hälftezahlungen von der Republik Österreich und dem Land Niederösterreich durch die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. die Verpflichtung des Mieters zur Bezahlung des Mietzinses für die jeweilige Periode erfüllt sei.

Nachdem gemäß Punkt IV (1) des Mietvertrages der Begriff Mietzins den vom Mieter zu entrichtenden Hauptmietzins plus Nebenkosten plus Betriebskosten umfasst, hätte gemäß Verknüpfung der beiden Textstellen der Mieter keine Verpflichtung gehabt, die Neben- und Betriebskosten selbst zu begleichen. Im Punkt VII bestimmte der Vertrag aber demgegenüber wie oben angeführt, dass diese Kosten vom Mieter selbst zu tragen waren.

- 13.2** Der RH beanstandete, dass der Abschluss des Mietvertrags erst ein halbes Jahr nach Inkrafttreten des Mietverhältnisses erfolgte. Weiters bemängelte er, dass nicht alle Textstellen des Mietvertrags eindeutig und durchgängig ausformuliert waren, was zu Unklarheiten bei der Vertragsauslegung führen könnte. Er empfahl dem BMI und dem Land

Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

Niederösterreich daher, künftig Verträge vor deren Inkrafttreten abzuschließen und dabei auf eindeutige Formulierungen zu achten.

13.3 (1) *Das BMI sagte zu, die Empfehlung bei zukünftigen Vertragsabschlüssen zu berücksichtigen.*

(2) Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich sei es bemüht, Verträge ehestmöglich schriftlich auszufertigen. Im gegenständlichen Fall seien jedoch die besonderen Anforderungen und die veränderten Rahmenbedingungen, welche die Ansiedelung einer internationalen Organisation naturgemäß mit sich bringe, zu berücksichtigen. So sei etwa eine gewisse „Vorleistung“ von den beteiligten Institutionen erforderlich gewesen, um eine internationale Organisation in Österreich ansiedeln zu können. Im Rahmen des gegenständlichen Projekts sei es – insbesondere um den Projektlauf nicht weiter zu stören – nicht möglich gewesen, die schriftlichen Ausfertigungen unmittelbar an die getroffenen Einigungen zu koppeln.

Im Zuge der Vertragsverhandlungen sei jedoch von den Beteiligten ein Konsens über die wesentlichen Vertragsbedingungen erzielt worden, an die sich alle Beteiligten gehalten hätten. Die Verträge seien daher schon zu einem frühen Zeitpunkt der Projektrealisierung zustande gekommen, allerdings seien die schriftlichen Ausfertigungen erst zu einem späteren Zeitpunkt erfolgt. Die Vertragsparteien würden nicht an der Klarheit der Formulierungen zweifeln. Die ausreichend formulierten Vertragsbedingungen würden einem Fremdvergleich jedenfalls standhalten.

(3) Die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. merkte in ihrer Stellungnahme an, dass die Verhandlungen zum Mietvertrag durch den internationalen Bezug geprägt gewesen seien, was zu langwierigen und in englischer Sprache geführten Verhandlungen geführt habe. Sie pflichtete dem RH bei, dass Verträge eine einheitliche Terminologie aufweisen sollten und nahm die Empfehlung des RH zur Kenntnis. Ein zeitlich früherer Abschluss des Mietvertrages sei angestrebt worden, habe aber aufgrund des Ausscheidens von Interpol nicht realisiert werden können.

13.4 (1) Der RH verwies gegenüber dem Land Niederösterreich auf seine Feststellungen zum Begriff des Mietzinses im Mietvertrag: Die unterschiedlichen Begrifflichkeiten (Mietzins, Hauptmietzins) im Mietvertrag führten sehr wohl zu Unklarheiten bei der Vertragsauslegung. Er bekräftigte daher seine Empfehlung.

Finanzierung

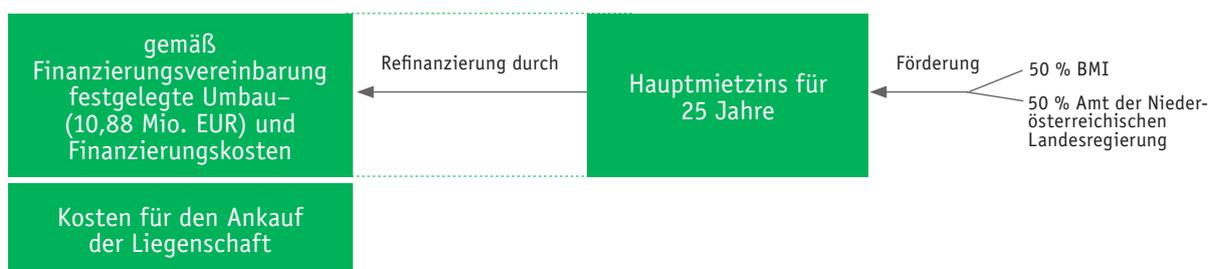
(2) Der RH erwiderte der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H., dass zwischen dem Ausscheiden von Interpol und dem Abschluss des Mietvertrags mehr als ein Jahr lag.

Herleitung des Hauptmietzinses

14.1 In der Finanzierungsvereinbarung (TZ 12) vereinbarten das BMI und das Land Niederösterreich, dass ab Übergabe des Mietgegenstandes monatlich – von beiden Vertragspartnern zu je 50 % gefördert – ein zinsabhängiger Hauptmietzins zu bezahlen war. Zum Zeitpunkt des Abschlusses lag dieser bei insgesamt rd. 46.000 EUR. Nach Ablauf von 25 Jahren sollte der Hauptmietzins aufgrund der dann eingetretenen Vollamortisation der Umbaukosten neu berechnet werden.

Die Herleitung des Betrags erfolgte unter Ansatz einer Vollamortisation der in der Finanzierungsvereinbarung festgelegten Umbaukosten in Höhe von 10,88 Mio. EUR und von Finanzierungskosten innerhalb eines Zeitraums von 25 Jahren. Zugrunde gelegt hatten die Vertragspartner dabei den 6-Monats-Euribor mit Ausgangsbasis des Wertes am 5. August 2009 in Höhe von 1,133 % pro Jahr zuzüglich eines fixen Aufschlags von 0,8 % pro Jahr und eine monatliche Zahlung im Vorhinein.

Abbildung 2: Herleitung des Hauptmietzinses



Quellen: NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H.; RH

Die Anpassung des Hauptmietzinses wurde mit Monatsbeginn Jänner und Juli jeden Kalenderjahres entsprechend den Änderungen des 6-Monats-Euribor vereinbart.

Zum Zeitpunkt des Bezugs durch die IACA im Herbst 2010 lag der Hauptmietzins bei 18,32 EUR/m² Nutzfläche. Der durchschnittliche Mietpreis für Büroflächen in Niederösterreich lag lt. Immobilienpreisspiegel der Wirtschaftskammer Österreich im Jahr 2010 bei 5,80 EUR/

Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

m², die durchschnittliche Miete für Büros mit sehr gutem Nutzwert⁶ im Bezirk Mödling (zu dem die Standortgemeinde Laxenburg gehört) bei 10,50 EUR/m².

- 14.2** Der RH wies darauf hin, dass der Neuberechnung des Hauptmietzinses nach Ablauf von 25 Jahren – wegen der bis dahin erwirkten Vollamortisation der Umbaukosten – ein besonderes Augenmerk zu schenken sein wird. Er empfahl daher dem BMI und dem Land Niederösterreich, die von ihnen zu vertretenden Interessen dabei entsprechend wahrzunehmen.

Der RH wies kritisch darauf hin, dass der aus den Umbaukosten abgeleitete Hauptmietzins für das Objekt mehr als das Dreifache der durchschnittlichen Miete für Büroflächen in Niederösterreich und 174 % der durchschnittlichen Miete für Büros mit sehr gutem Nutzwert im Standortbezirk Mödling betrug.

In Anbetracht des hohen Mietpreises für das gegenständliche Objekt, des Ausscheidens von Interpol aus dem Projekt (siehe TZ 2 und 5) und der nur teilweisen Auslastung des Objekts während der Überprüfung des RH (siehe TZ 21) empfahl der RH dem BMI und dem Land Niederösterreich, bei künftigen Ansiedlungen im Aufbau befindlicher Einrichtungen oder Organisationen, bereits im öffentlichen Eigentum befindliche (Büro)-Flächen mit möglichst geringem Adaptierungsbedarf oder die Anmietung solcher Flächen – zu ortsüblichen Preisen und kurzfristig kündbar – bevorzugt vorzuschlagen. Damit könnte möglichst flexibel und wirtschaftlich auf sich ändernde Umstände während der Aufbauphase reagiert werden.

- 14.3** (1) *Laut Stellungnahme nehme das BMI die Empfehlungen des RH auf.*

(2) Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich habe es die Empfehlung, seine Interessen bei der Neuberechnung des Hauptmietzinses nach Ablauf von 25 Jahren entsprechend wahrzunehmen, bereits in der abgeschlossenen Finanzierungsvereinbarung umgesetzt. Die Finanzierungsvereinbarung greife diesen Aspekt insofern auf, als nach Ablauf von 25 Jahren – in Anlehnung an einschlägige gesetzliche Bestimmungen des Mietrechtsgesetzes – die Festlegung eines angemessenen Bestandszinses geboten ist.

⁶ Zum Beispiel nach modernen Erkenntnissen ausgestatteter und mit flexiblem Grundriss, repräsentativ angelegter Bürobau, der mit technisch zeitgemäßen Einrichtungen (z.B. Lift), Parkmöglichkeiten in unmittelbarer Nähe und optimaler Verkehrsanbindung versehen ist.

Zur Ansiedelung einer internationalen Organisation reiche es nicht aus, ein „ortsübliches“ Bürogebäude zur Verfügung zu stellen. Internationale Organisationen würden völkerrechtliche und wirtschaftliche Privilegien sowie weltweit hohes Ansehen genießen und seien auch von politischer Relevanz, zumal regelmäßig ein Wettbewerb unter Staaten herrsche, wenn internationale Organisationen angesiedelt werden sollen. Dementsprechend würden diese einen adäquaten Standort für eine repräsentative Außenwirkung benötigen. Darüber hinaus sei im Palais Kaunitz mit der IACA eine Ausbildungsstätte auf universitärem Niveau geplant und realisiert worden. Ein repräsentatives Objekt und entsprechende Adaptierungen seien erforderlich gewesen, um dem universitären Standard gerecht zu werden.

(3) Laut Stellungnahme der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. spreche der Mietvertrag an keiner Stelle von einem Preis/m², sondern von einer „Miete“ für das gesamte, in Bestand gegebene „Areal“. Dieses Areal beinhalte nicht nur die vom RH angeführten „Nutzflächen“, sondern auch z.B. die gesamten Außenanlagen. Wie bereits in der Finanzierungsvereinbarung festgehalten, habe der Mietzins nach Ablauf von 25 Jahren „angemessen“ zu sein.

- 14.4** Der RH verwies gegenüber dem Land Niederösterreich auf seine Feststellungen zum Mietzinsniveau sowie zur Teilauslastung des Objekts und unterstrich – im Lichte der Aufbauphase der IACA und des effizienten Einsatzes öffentlicher Mittel – seine Empfehlung. Er verwies weiters auf seine Gegenäußerung in TZ 9, wonach auch das Bestreben, eine internationale Organisation nach Österreich zu bringen, unter dem Gesichtspunkt der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit erfolgen sollte.

Zahlungsflüsse

- 15.1** Die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H.⁷ übermittelte die Vorschreibungen betreffend den Hauptmietzins (siehe TZ 13) an das BMI, das Land Niederösterreich und die IACA bzw. den „Verein zum Aufbau der Internationalen Anti-Korruptionsakademie (Freunde der Akademie)“ (ohne Zahlungsaufforderung, sondern mit Hinweis auf die jeweils 50 %ige Förderung des Hauptmietzinses durch das BMI und das Land Niederösterreich).

Vorschreibungen betreffend die mit insgesamt 1 % der Umbaukosten festgelegte jährliche Instandhaltungsrücklage (siehe TZ 12) übermittelte die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. an das BMI und das Land Niederösterreich.

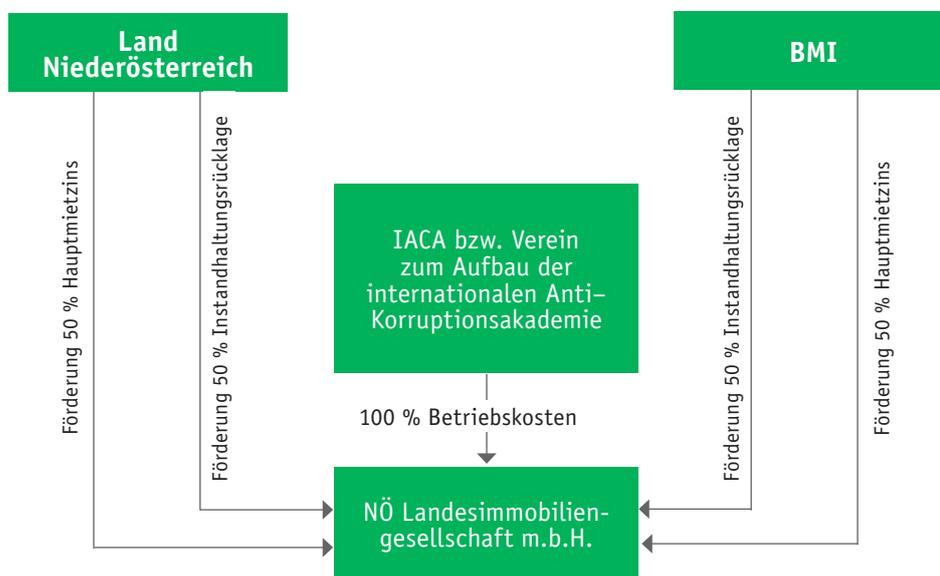
⁷ vertreten durch Hypo NÖ Real Consult

Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

Die Vorschriften betreffend Betriebskosten (siehe TZ 13) richtete die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. an die IACA bzw. den „Verein zum Aufbau der Internationalen Anti-Korruptionsakademie (Freunde der Akademie)“.

Dementsprechend stellten sich die Zahlungsflüsse wie folgt dar:

Abbildung 3: Zahlungsflüsse



Quellen: NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H.; RH

Die ab September 2010 vorgeschriebene Höhe des Hauptmietzins war wegen des vereinbarten Berechnungsmodus (zinsabhängig, Anpassung entsprechend den Änderungen des 6-Monats-Euribor) variabel (siehe TZ 14) und betrug für September 2010 rd. 46.000 EUR, abgeleitet von den Umbaukosten in Höhe von 10,88 Mio. EUR.

Die tatsächlich angefallenen Umbaukosten lagen niedriger. So wies die während der Gebarungsüberprüfung von der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. dem RH übergebene – einen fortgeschrittenen Abrechnungsstand ausweisende – Liste für den Umbau des Objekts Kosten in Höhe von rd. 10,29 Mio. EUR aus.

- 15.2** Der RH hielt kritisch fest, dass – infolge der in der Finanzierungsvereinbarung festgelegten Berechnungsbasis (Umbaukosten von 10,88 Mio. EUR) – der Hauptmietzins angesichts der tatsächlich angefallenen (rd. 0,59 Mio. EUR, rd. 6 %) niedrigeren Umbaukosten überhöht war (siehe TZ 12).

Zum Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung zahlten damit das BMI und das Land Niederösterreich an die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. bereits seit mehr als zwei Jahren einen Hauptmietzins, der auf einer – gegenüber den tatsächlich entstandenen Umbaukosten – zu hohen Berechnungsbasis gründete. Der RH verwies auf seine Empfehlungen in TZ 9 bis 14 und empfahl dem BMI und dem Land Niederösterreich, künftig auf derartige Abwicklungsformen zu verzichten.

15.3 (1) *Laut Stellungnahme nehme das BMI die Empfehlung auf.*

(2) Das Land Niederösterreich wies in seiner Stellungnahme auf die klare Risikoverteilung zwischen ihm und dem BMI beim gegenständlichen Projekt hin. Während das Land Niederösterreich für die bauliche Umsetzung verantwortlich gewesen sei, habe sich das BMI um den bzw. die Nutzer gekümmert. Vor diesem Hintergrund gehe die Berechnung des Mietzinses vertragsgemäß von einem weder über- noch unterschreitbaren Fixpreis der Errichtungskosten aus. Für diese Risikoübernahme seien auch Reserven angesetzt worden, die im Sinne des Projekts zur zusätzlichen Vornahme der Fenstersanierung erst „freigegeben“ worden seien, als eine Kostenüberschreitung zur Gänze auszuschließen gewesen sei.

(3) Laut Stellungnahme der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. sei der Mietzins zu keiner Zeit überhöht gewesen. Der RH habe es unterlassen, die Übernahme von mit einem Bauvorhaben verbundenen Risiken zu beachten.

15.4 Der RH stellte gegenüber der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. unter Hinweis auf die in TZ 12 enthaltenen Feststellungen klar, dass er die Frage der Risikoübernahme überprüfte. Der RH bekräftigte seine Kritik, dass – infolge der in der Finanzierungsvereinbarung festgelegten Berechnungsbasis – der Hauptmietzins angesichts der tatsächlich angefallenen niedrigeren Umbaukosten überhöht war.

Wahrnehmung der Bauheraufgaben

16.1 Der Bauherr NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. übertrug nahezu sämtliche Bauheraufgaben mittels eines Baubeauftragungsvertrages an das Land Niederösterreich. Das Land nahm diese Aufgaben durch das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, Abteilung Gebäudeverwaltung (im Folgenden auch: Bauherrnvertreter) selbst bzw. durch damit beauftragte Dritte wahr. Der RH überprüfte die Bauprojektorganisation, die Planung, die Auftragsvergaben, die Abrechnung der Leistungen und den Umgang mit allfälligen Baumängeln.

**Umbau des Palais Kaunitz für die
Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg**

- 16.2** Der RH stellte – wie in den nachfolgenden TZ 17 bis 35 näher ausgeführt – in allen überprüften Themenbereichen Mängel oder Verbesserungsmöglichkeiten bei der Wahrnehmung der Bauherrnaufgaben durch das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung fest. Seine Überprüfung der Abrechnung der Leistungen führte noch während seiner Gebarungsüberprüfung zu Rückzahlungen seitens vom Amt der Niederösterreichischen Landesregierung beauftragter Unternehmen.

Die unter TZ 17 bis 35 angeführten Empfehlungen des RH zu den überprüften Themenbereichen sollen dazu beitragen, dass das Land Niederösterreich eine verbesserte Abwicklung künftiger Bauvorhaben sicherstellt.

- 16.3** *Das Land Niederösterreich und die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. wiesen in den einleitenden wortgleichen Teilen ihrer Stellungnahmen darauf hin, dass – aufgrund der Involvierung verschiedener internationaler Partner und Organisationen sowie der von Anfang an angestrebten universitären Ausrichtung – der Abwicklung des Projekts eine erhöhte Komplexität zugekommen wäre, etwa auch aufgrund der damit verbundenen Einbeziehung von Verantwortlichen aus mehreren Rechtskreisen und der damit einhergehenden Mehrsprachlichkeit. Abstimmungen und Entscheidungsfindungen der Projektinvolvierten hätten nicht nach österreichischen Mustern, sondern nur in flexiblen Rahmenbedingungen erarbeitet werden können. Diese Umstände seien bei der Prüfung des letztlich innerhalb des Zeitrahmens und des Budgets gebliebenen Bauprojekts mitzubersichtigen.*

Die räumliche Etablierung der IACA sei mit den vorhandenen Budgetmitteln errichtet worden; dies aufgrund der stetigen Kontrolle und intensiven Steuerung des Bauvorhabens durch die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H., das Land Niederösterreich und die beauftragten Ingenieurkonsulenten.

Der RH habe selbst festgehalten, dass sich das gegenständliche Bauprojekt im Rahmen der dem Niederösterreichischen Landtag vorgelegten Prognosekosten verwirklichen ließ. Hervorzuheben sei, dass selbst nach vollständiger Abrechnung der kürzlich erfolgten Komplettanierung der Fenster sowie sogar unter Berücksichtigung der angeschafften Erstausstattung das genehmigte Budget nicht überschritten worden sei.

Ebenso sei wiederholt zu betonen, dass während der Planungs- und Bauphase eine Valorisierung des Budgets, die aufgrund des Landtagsbeschlusses möglich gewesen wäre, nicht ausgenutzt worden sei. Eine Valorisierung gemäß dem Amtlichen Österreichischen Baukostenindex hätte allein für den Zeitraum 2009 bis 2010 das Budget um mindes-

Wahrnehmung der Bauherrnaufgaben

tens 4 % erhöht. Die vom RH bezifferten Überzahlungen hinsichtlich der Konsulenten Projektmanagement, Generalplanung und Örtliche Bauaufsicht würden hingegen insgesamt 169.000 EUR betragen; dies entspreche etwa 1,55 % des Budgets, die behaupteten Überzahlungen lägen somit deutlich unter der möglichen Budgeterhöhung aufgrund der Valorisierung.

Der RH übersehe zudem, dass zu den von ihm bezifferten Überzahlungen Haftungs- und Deckungsrücklässe bestünden und überdies noch nicht alle abgerechneten Forderungen ausbezahlt worden seien. Eine finanzielle Absicherung sei daher, wie bei Bauprojekten in dieser Form üblich, mit der Möglichkeit der Aufrechnung gegeben.

Das Land Niederösterreich habe aufgrund der Anmerkungen des RH und aufgrund von Transparenz- und Objektivierungsgründen – zusätzlich zur bereits eingerichteten begleitenden Kontrolle – einen unabhängigen, sachverständigen Prüfer zur nochmaligen Prüfung beauftragt. Sofern im Rahmen dieser Überprüfung durch den Prüfer tatsächlich Überzahlungen bzw. die Annahme unangemessener Honorarbemessungsgrundlagen gefunden werden sollten, werde das Land Niederösterreich mit den hiervon Betroffenen umgehend in Verhandlungen treten, um die entsprechenden Beträge zurückzuerlangen. Wenn auch ein sehr rascher Abschluss des Prüfverfahrens wegen des Dissenses mit den drei projektbeteiligten Zivilingenieuren nicht wahrscheinlich sei, werde die Nachprüfung voraussichtlich im Jahr 2015 erledigt werden können.

Zur weiteren Absicherung seien das Projektmanagement, die Generalplaner sowie die Örtliche Bauaufsicht bereits zur Abgabe von Verjährungsverzichtserklärungen aufgefordert worden.

Die Tatsachen, dass das Projekt IACA/Palais Kaunitz innerhalb des vorgegebenen und beschlossenen Budgets sowie – unter Bedachtnahme auf den angepassten Zeitplan aufgrund des unerwarteten Ausstiegs von Interpol, den weder die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. noch das Land Niederösterreich hätten beeinflussen können – innerhalb des geplanten Projektzeitrahmens umgesetzt worden sei, sei vom RH nicht gewürdigt worden. Dieser Umstand sei umso mehr zu beachten, da der eigentliche Umbau trotz Denkmalschutz des Objektes in weniger als einem Jahr abgeschlossen worden sei.

- 16.4** Der RH erwiderte dem Land Niederösterreich und der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H., dass ungeachtet der Komplexität des Projekts der spätere Nutzer keinen Einfluss auf die Wahrnehmung der Bauherrnaufgaben (wie die Kontrolle der Leistungserfüllung beauftragter

Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

Konsulenten, siehe TZ 18) durch das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung haben sollte.

Der RH wies betreffend die Überzahlungen darauf hin, dass das Land Niederösterreich um bis zu 18 % überhöhte Honorare gegenüber der Rechnungssumme (siehe TZ 31) anerkannte, während der vereinbarte Deckungsrücklass nur 7 % der Rechnungssumme ausmachte. Im Übrigen bemerkte der RH bezüglich des vom Land Niederösterreich beauftragte Prüflingenieurs, dass seine Kritik betreffend überhöhte Honorare auf den vom RH überprüften Fakten gründete, weswegen die Beauftragung für ihn nicht nachvollziehbar ist.

Projektorganisation

Baubeauftragungs-
vertrag

17.1 Die Grundsatzentscheidungen zum Bauprojekt trafen die Niederösterreichische Landesregierung und der Niederösterreichische Landtag. Im Dezember 2006 ermächtigte die Niederösterreichische Landesregierung die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H., das ehemalige Palais Kaunitz zu erwerben und umzubauen (siehe TZ 3 und 4).

Die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. verfügte, mit Ausnahme der beiden Geschäftsführer, die auch leitende Funktionen in zahlreichen anderen Unternehmen wahrnahmen, über keine Mitarbeiter. Wie bei allen von der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. durchgeführten Bauvorhaben wurde auch für das gegenständliche folgende Organisation gewählt:

(1) Die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. als Bauherr schloss mit dem Land Niederösterreich einen Baubeauftragungsvertrag ab. Darin war geregelt, dass das Land Niederösterreich als Baubeauftragter in eigener Verantwortung die mit der schlüsselfertigen Herstellung des Projekts verbundenen Planungen, die Durchführung allfälliger Ausschreibungsverfahren sowie die Koordinierungs- und Bauüberwachungsarbeiten entsprechend den genehmigten Plänen, der Baubeschreibung, den Baubescheiden und den veranschlagten Gesamtinvestitionskosten übernimmt. Für die erbrachten Eigenleistungen konnte das Land Niederösterreich ein Baubetreuungsentgelt in Höhe von 0,4 % der Umbaukosten verrechnen, sofern sie im geplanten Kostenrahmen von 10,99 Mio. EUR (siehe TZ 7) Deckung fanden, somit höchstens 423.000 EUR.

(2) Mit der baukaufmännischen Abwicklung des Projektes war die HYPO NOE Leasing GmbH gegen ein Entgelt von 0,5 % der Umbaukosten (aufgrund einer Zusatzinterpretation zur Grundsatzvereinbarung

betreffend die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. zwischen dem Land Niederösterreich und der NÖ Landesbank–Hypothekenbank AG) beauftragt.

Die Niederösterreichische Landesregierung betraute die Abteilung Gebäudeverwaltung des Amtes der Landesregierung mit der Funktion des Baubeauftragten. Zu ihrer Beratung hinsichtlich der Entscheidungen zur Planung und Ausführung richtete die Landesregierung einen Baubeirat bestehend aus Vertretern des Landes Niederösterreich, des BMI und von Interpol ein.

(3) Zwischen der Geschäftsführung der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H., die als Bauherr fungierte, sowie jener der HYPO NOE Leasing GmbH, der die baukaufmännische Abwicklung des Projekts oblag, bestand Personenidentität und damit eine Doppelfunktion des Geschäftsführers, die ein Risikopotenzial in der Abwicklung des Projekts darstellen konnte.

(4) Die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. teilte dem RH während der Gebarungüberprüfung mit, dass sie künftig keine Bauvorhaben mehr abwickeln werde, u.a. weil der bis dahin damit verbundene steuerliche Vorteil (die Möglichkeit des Vorsteuerabzuges) mit der Änderung des Umsatzsteuergesetzes 1994 durch das 1. Stabilitätsgesetz 2012 (BGBl. I Nr. 22/2012) weggefallen sei.

17.2 Der RH kritisierte das oben dargestellte Modell, Bauprojekte des Landes Niederösterreich abzuwickeln, weil solche Konstruktionen auf Basis seiner Prüfungserfahrungen stets das Potenzial boten, die gebotene Transparenz des Gebarungshandelns der öffentlichen Hand und die Einfachheit der Verwaltung zu beeinträchtigen.

17.3 *Laut Stellungnahme der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. bietet jede Organisationsform ein Potenzial für Intransparenz, das sich im vorliegenden Fall nicht verwirklicht habe und daher auch nicht Anlass zur Kritik geben könne.*

17.4 Der RH entgegnete, dass er Risikopotenzial – wiewohl dieses im überprüften Fall nicht realisiert wurde – im Sinne einer Präventivwirkung kritisch aufzeigte.

Bauprojektorganisation – Aufbauorganisation

18.1 Mit der Baubeauftragung übertrug die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. nahezu sämtliche Bauherrnaufgaben dem Amt der Niederösterreichischen Landesregierung. Dieses seinerseits vergab die Projektsteuerung und –leitung sowie alle anderen für die Projektab-



Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

wicklung wesentlichen geistigen Dienstleistungen an externe Auftragnehmer (siehe Tabelle 3).

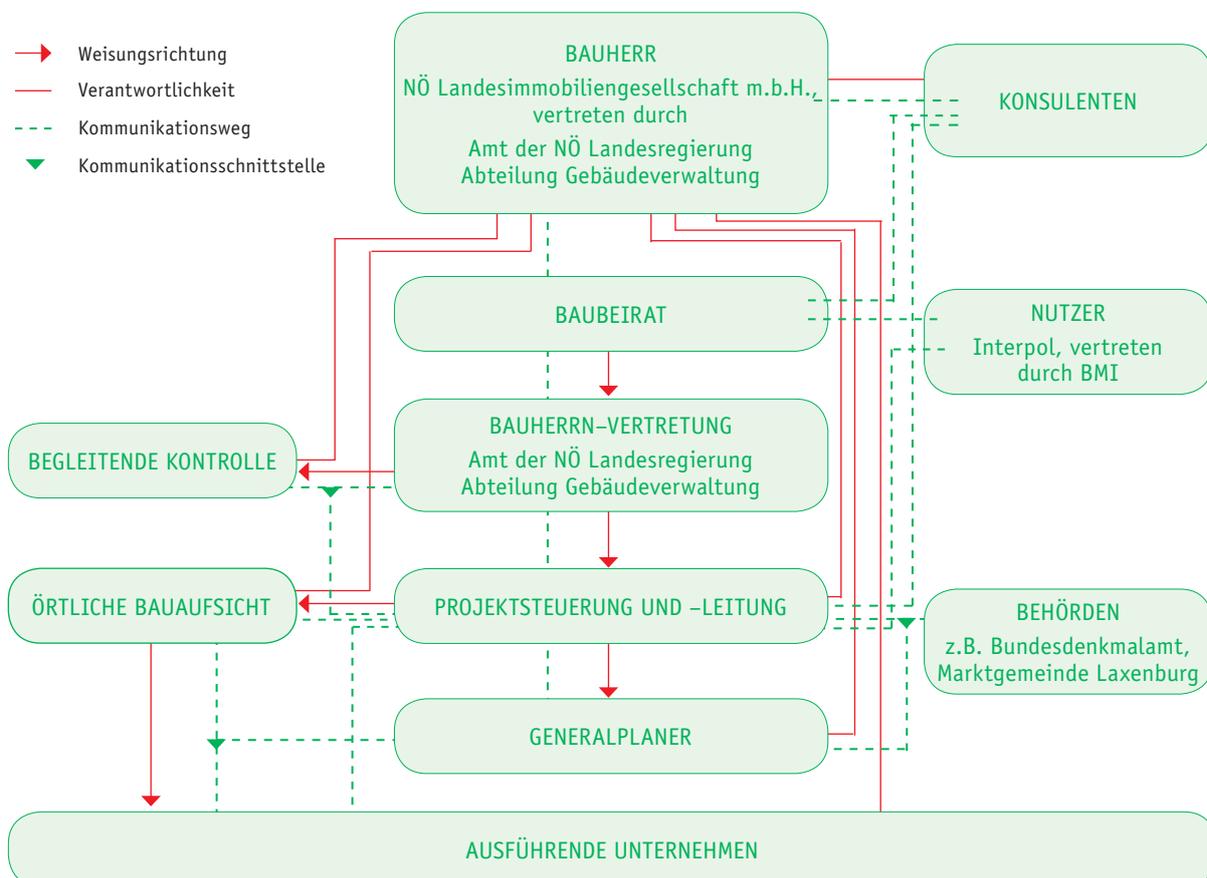
Tabelle 3: Projektbeteiligte	
Funktion	
Bauherr	NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H., vertreten durch das Amt der NÖ Landesregierung, Abteilung Gebäudeverwaltung
Baubeirat	Vertreter des Landes NÖ, des BMI und von Interpol
Nutzer	Interpol, vertreten durch das BMI; später IACA bzw. Verein „Friends of the Academy“
Projektsteuerung und -leitung	externer Auftragnehmer
Generalplaner	externer Auftragnehmer
Örtliche Bauaufsicht	externer Auftragnehmer
Konsulenten (z.B. verfahrensrechtliche Begleitung von Vergaben und laufende rechtliche Beratung, diverse Gutachter)	externe Auftragnehmer
Begleitende Kontrolle	externer Auftragnehmer
Bauausführung	externe Auftragnehmer
Behörden	z.B. Bundesdenkmalamt, Marktgemeinde Laxenburg

Quellen: Projekthandbuch; Darstellung RH

Beim Vergabeverfahren der Projektsteuerung und -leitung war es ein Zuschlagskriterium, eine entsprechende Projektaufbau und -ablauforganisation für das Bauprojekt – aufbauend auf ein vom Amt der Niederösterreichischen Landesregierung vorgegebenes Grundsatzorganigramm – zu entwickeln. Die vom Auftragnehmer der Projektsteuerung und -leitung entwickelte und umgesetzte Projektaufbauorganisation ist in Abbildung 4 dargestellt.

Projektorganisation

Abbildung 4: Bauprojektorganisation



Quellen: Projekthandbuch; RH

18.2 Der RH kritisierte, dass das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung nahezu sämtliche geistige Dienstleistungen an Dritte vergab. Nach Ansicht des RH wäre das nur in Ausnahmefällen notwendig. Bei wiederkehrend mit Bauprojekten befassten Bauherrn erachtete er es hingegen für zweckmäßiger, Bauherrnaufgaben überwiegend selbst wahrzunehmen, um das interne Know-how zu erhalten und weiterzuentwickeln.

Er begründete dies damit, dass es bei fehlenden eigenen qualifizierten Mitarbeitern nahezu unmöglich wird, Vorschläge externer Dienstleister kritisch zu hinterfragen oder deren Leistungserfüllung zu kontrollieren. Der RH verwies dazu auf die unter TZ 19 (im Zusammenhang mit der Qualität des Projekthandbuches), TZ 28 (im Zusammenhang mit der Festlegung der Preisleitung) und TZ 34 (im Zusammenhang mit



Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

der Prüfung der Preisangemessenheit zusätzlicher Leistungen) festgestellten Mängel.

Der RH empfahl daher dem Land Niederösterreich, als wiederkehrend mit der Abwicklung von Bauvorhaben befasstem Bauherrn bzw. Bauherrnvertreter, zumindest die Projektleitung – im Sinne der Honorarleitlinie für Projektleitung der Bundeskammer der Architekten und Ingenieurkonsulenten – mit entsprechend qualifizierten Mitarbeitern zur Gänze selbst wahrzunehmen, um internes Know-how sicherzustellen und zu fördern sowie die Qualität von Bauprojektentwicklungen zu steigern.

18.3 *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich sei insbesondere aufgrund der internationalen Relevanz und aufgrund des vorgesehenen Nutzers Interpol dieses Projekt auch für das Land ein außergewöhnliches und organisatorisch aufwändiges Projekt gewesen. In diesem Sinne habe sich das Land Niederösterreich entschlossen, das Projektmanagement an einschlägig erfahrene Ingenieurkonsulenten als Experten zu vergeben. Der spätere Auftragnehmer sei in einem Vergabeverfahren mit europaweiter Bekanntmachung nach dem Bestbieterprinzip ausgewählt worden und habe einschlägiges Fachwissen auf seinem Gebiet. Durch die Vergabe dieser Leistungen sei eine professionelle Abwicklung und bestmögliches Know-how gewährleistet worden. Zudem habe das Land Niederösterreich durch die Zusammenarbeit mit den externen Konsulenten und Experten neue Erfahrungswerte für seine eigenen Mitarbeiter generieren können.*

18.4 Der RH entgegnete dem Land Niederösterreich, dass auch die Vergabe von Leistungen an erfahrene Konsulenten den Bauherrn nicht von seiner Aufgabe entbindet, deren Leistungserfüllung zu überwachen. Er verwies in diesem Zusammenhang auf die von ihm festgestellten Mängel (siehe TZ 18, 28 und 34).

Bauprojektorganisation – Ablauforganisation

19.1 Die Projektsteuerung und -leitung hatte die Projektorganisation in einem projektspezifisch zu erstellenden Organisations- und Projekthandbuch festzulegen. Sie stellte darin zur Ablauforganisation ausgewählte Prozesse zur Planung und zur Vergabe von Leistungen sowie den Rechnungslauf als Flussdiagramm dar.

Die Diagramme waren teilweise allgemein und nicht projektspezifisch (Planlauf und -freigaben, Ausschreibung öffentlicher Auftraggeber). Ein Diagramm zur Prüfung und Beauftragung zusätzlicher oder geänderter Leistungen (Nachtragsprüfung) fehlte. Beim Rechnungs-

lauf war hinsichtlich der Rechnungsprüfung kein Vier-Augen-Prinzip vorgesehen.

Die Projektsteuerung und -leitung hatte das Organisations- und Projekthandbuch über die Projektdauer fortzuschreiben. Die letzte Fortschreibung des Projekthandbuches war mit 23. April 2008 datiert, das war rd. 16 Monate vor Baubeginn. So wurden z.B. geänderte Ansprechpartner nicht aktualisiert.

Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung führte auf Anfrage des RH während der Gebarungüberprüfung ins Treffen, dass aufgrund der Dringlichkeit nach der Projektunterbrechung eine geordnete Fortschreibung unterblieben sei. Ergänzungen wären den Projektbeteiligten in Besprechungen mitgeteilt worden.

Die beim Bauherrnvertreter Amt der Niederösterreichischen Landesregierung verbliebenen Aufgaben waren aus dem Organisations- und Projekthandbuch nicht ersichtlich. Laut Angabe des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung kamen ihm folgende Aufgaben zu:

- Vorbereitung des Projekts und die Vergabe von Leistungen in der Projektvorbereitungsphase,
- Vorbereitung von Beschlüssen der Landesregierung und des Landtages,
- Information der zuständigen Mitglieder der Landesregierung und die Vorbereitung von Öffentlichkeitsarbeit,
- Mitarbeit bei Erstellung des Mietvertrags und der Fördervereinbarung,
- Verhandlungen mit dem Verkäufer der Liegenschaft, dem BMI, dem BMEIA, mit Interpol, dem Verein zum Aufbau der Internationalen Anti-Korruptionsakademie („Friends of the Academy“) und der Marktgemeinde Laxenburg,
- Mitwirkung bei der Planung von Energieeffizienzmaßnahmen,
- Mitwirkung bei Verhandlungen mit dem Bundesdenkmalamt,

**Umbau des Palais Kaunitz für die
Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg**

- Konfliktmanagement,
- Vorbereitung der Betriebsführung und
- Kontrolle des Projektbudgets.

Die Festlegung der delegierten Leistungen und deren Überwachung und Kontrolle führte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung in der Aufzählung seiner Aufgaben gegenüber dem RH nicht an.

19.2 Der RH kritisierte, dass das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung die Festlegung der Ablauforganisation im Organisations- und Projekthandbuch in der beauftragten und erforderlichen Qualität von der Projektsteuerung und -leitung nicht eingefordert hatte. Da wesentliche Prozesse der Ablauforganisation allgemein statt projektspezifisch dargestellt waren oder fehlten und das Organisations- und Projekthandbuch nicht fortgeschrieben wurde, erfüllte es seinen Zweck als zentrales Dokument eines Projektes, um wechselnden Projektmitarbeitern einen raschen Überblick über die Organisation und das Projekt zu geben, nicht.

Er empfahl daher dem Land Niederösterreich, bei künftigen Bauvorhaben die Qualität des Organisations- und Projekthandbuchs sicherzustellen.

Zudem kritisierte der RH, dass das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung als Bauherrnvertreter die Festlegung der delegierten Leistungen sowie deren Überwachung und Kontrolle nur unzureichend wahrnahm, wie die dargestellte unzureichende Qualität des Organisations- und Projekthandbuchs, die widersprüchliche Leistungsdefinition der Begleitenden Kontrolle (siehe TZ 26), unklare Leistungsabgrenzungen und Mehrfachbeauftragungen von Leistungen (siehe TZ 27 und 35) und das Fehlen des Vier-Augen-Prinzips bei der Rechnungsprüfung mit den in TZ 30 bis 34 dargestellten Folgen belegten.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, bei künftigen Bauvorhaben Art und Umfang der delegierten Leistung sorgfältig festzulegen, die von unterschiedlichen Projektbeteiligten zu erbringenden Leistungen klar voneinander abzugrenzen und die Erfüllung der delegierten Leistungsinhalte zu kontrollieren.

19.3 *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich wurde bei bereits laufenden bzw. künftigen Projekten die Qualität des Organisations- und Projekthandbuchs, insbesondere hinsichtlich Art, Umfang und qualitativer Ausarbeitung, entsprechend der Projektbedürfnisse eingefordert*

und auf die Umsetzung besonders geachtet. Zudem würden aktuell die Baudienstleistungsverträge des Landes Niederösterreich auch in diesem Sinne überarbeitet. Die Neufassung beinhaltet auch klare Qualitätsvorgaben in diesem Bereich.

Im gegenständlichen Fall seien unzweifelhaft Art und Umfang der delegierten Leistungen festgelegt und auch entsprechend kontrolliert worden. Die Festlegung und Kontrolle habe das Land Niederösterreich wahrgenommen. Dies gehe auch aus den Besprechungsprotokollen hervor. In den neuen Muster-Baudienstleistungsverträgen würden insbesondere Aufgabenverteilung sowie Regelungen zur Transparenz und Nachvollziehbarkeit bestmöglich implementiert.

19.4 Der RH entgegnete, dass die von ihm festgestellten Mängel im Bereich Leistungsdefinition und -abgrenzung belegen, dass das Land Niederösterreich beim überprüften Bauprojekt die delegierten Leistungen sowie deren Kontrolle nur unzureichend festlegte.

Projektunterlagen

20.1 Der Austausch und die Verteilung von Projektunterlagen sowie die Projektkommunikation erfolgten während der Projektabwicklung elektronisch über einen von der extern beauftragten Projektsteuerung und -leitung eingerichteten virtuellen Projektraum.

Vom RH im Zuge der Gebarungsüberprüfung vom Bauherrnvertreter Amt der Niederösterreichischen Landesregierung verlangte Unterlagen und Auskünfte wurden nicht direkt vom Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, sondern vom Auftragnehmer der Projektsteuerung und -leitung im virtuellen Projektraum zur Verfügung gestellt. Unter anderem deshalb, weil ehemals mit der Projektsteuerung und -leitung befasste Mitarbeiter nicht mehr bei diesem Unternehmen tätig waren, erhielt der RH Unterlagen teilweise erst deutlich verspätet bzw. unterblieben einzelne Beistellungen gänzlich. Zu fünf Besprechungen (zwei Projektmanagementbesprechungen und drei Sondersitzungen) waren keine Protokolle auffindbar.

Erst am 1. Juli 2013 vervollständigte das BMI Unterlagen und Beantwortungen, die der RH erstmals am 13. März 2013 angefordert hatte. Die Beantwortung der Fragen und die Beistellung von Unterlagen durch das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung erfolgte teilweise zeitnah, einige zugesagte Antworten- und Unterlagenlieferungen erstreckten sich aber über rund sechs Wochen bzw. unterblieben gänzlich.



Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

20.2 Der RH kritisierte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, weil es vom RH verlangte Projektunterlagen nur unter Zuhilfenahme eines extern Beauftragten zur Verfügung stellen konnte. Er bemängelte zudem, dass er die Projektunterlagen teilweise erst mit erheblicher Verzögerung erhielt und fünf Besprechungsprotokolle sowie weitere Unterlagen fehlten, weil dies den Grundsätzen einer ordnungsgemäßen Dokumentation und Transparenz der Projektabwicklung zuwiderliefe.

Der RH beurteilte eine elektronische Ablage sämtlicher Unterlagen – z.B. in einem virtuellen Projektraum wie beim gegenständlichen Projekt – grundsätzlich positiv. Die Ablage wäre jedoch so zu organisieren, dass der Bauherr jederzeit auf den virtuellen Projektraum zugreifen kann, Unterlagen dort vollständig abgelegt und – auch von am Projekt nicht beteiligten Berechtigten – rasch auffindbar sind und sie vor Veränderungen, Löschen und fremdem Zugriff geschützt sind. Auch sollte der Bauherr für spätere Nachforschungen über eine Kopie sämtlicher Unterlagen in einer für ihn lesbaren Form verfügen.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, diese Grundsätze einer elektronischen Dokumentenablage und transparenten Projektabwicklung künftig zu verwirklichen.

20.3 *Das Land Niederösterreich teilte in seiner Stellungnahme mit, dass zur Umsetzung dieser Empfehlung die projektspezifischen Qualitätsanforderungen für die angebotenen virtuellen Projektdatenräume genauer beschrieben würden. Zudem würden die Bediensteten des Landes Niederösterreich geschult und mit der Wartung der Datenräume beauftragt. Durch diese Maßnahmen könne zukünftig der sofortige Zugriff und die Überprüfung der Dokumentation durch Mitarbeiter des Landes Niederösterreich sichergestellt werden.*

Planung

Nutzeranforderungen

21.1 (1) Die Anforderungen des vorgesehenen Nutzers Interpol hinsichtlich der Adaptierung und Renovierung des ehemaligen Palais Kaunitz waren Teil der Ausschreibungsunterlagen für die Generalplanerleistung. Dieses sogenannte „Needs Assessment“, welches ein Raum- und Funktionsprogramm sowie u.a. Details zu erforderlichen Sanierungsarbeiten, zur Ausstattung der Küche, zum Brandschutz, zur Sicherheit und zur IT-Infrastruktur enthielt, war Grundlage der Planung. Kosten-Nutzen-Überlegungen waren nicht Gegenstand des „Needs Assessment“.

Das BMI vertrat in der Bauprojektentwicklung den vorgesehenen Nutzer und nahm an 14 von 25 Bauherrnbesprechungen und diversen Sonderbesprechungen teil. Als Mitglied des Baubeirates gab das BMI u.a. Empfehlungen zur Vergabe von Leistungen gegenüber der Niederösterreichischen Landesregierung ab. Zu wesentlichen Planungsständen holte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung die Zustimmung von Interpol direkt ein.

(2) Als Planungsgrundlage ging Interpol von max. 350 gleichzeitig anwesenden Personen in der Anti-Korruptionsakademie aus. An der Akademie sollten rd. 125 Studierende über 40 Wochen im Jahr (von September bis Mai) studieren und gemeinsam mit zehn Lehrkräften gepflegt werden sowie teilweise ihre Freizeit verbringen. Im zweiten Obergeschoß sollten bis zu rd. 50 Personen wohnen können. Zusätzlich sollte in den Monaten Juni und Juli eine „Summerschool“ stattfinden. Der Umbau wurde gemäß diesen Anforderungen umgesetzt.

(3) Nach dem Ausscheiden von Interpol aus dem Projekt während des laufenden Umbaus gründeten das BMI, das BMEIA und die Diplomatische Akademie Wien im Jänner 2010 den „Verein zum Aufbau der Internationalen Anti-Korruptionsakademie („Friends of the Academy“)“. Anstehende Ausführungsentscheidungen trafen in der Folge das BMI und das BMEIA.

(4) In dem im August 2010 übergebenen Gebäude startete im Februar 2013 der erste zweijährige Lehrgang „Master in Anti-Corruption Studies“ mit 31 Teilnehmenden. Die Lehrgangsteilnehmenden sind maximal sechs bis acht Wochen pro Jahr an der Akademie anwesend und werden in Hotels untergebracht.

Weiters fand die im Jahr 2007 vom BMI initiierte „International Anti-Corruption Summer School“, die bis 2010 jährlich in wechselnden Seminarzentren abgehalten worden war, eine Fortsetzung. Ab dem Jahr 2011 fand die zehn Tage dauernde Veranstaltung als „International Anti-Corruption Summer Academy“ jährlich an der Anti-Korruptionsakademie statt und wurde von jeweils 70 Teilnehmenden besucht. Daneben wurden an der Akademie weitere Kurzveranstaltungen abgehalten. Laut Auskunft der IACA gegenüber dem RH würde neben der Ausbildung der Dialog sowie der Aufbau und die Pflege von Netzwerken im Zusammenhang mit dem Kampf gegen Korruption einen wesentlichen Anteil an den Aktivitäten der IACA ausmachen.

(5) Laut BMEIA soll der Mitarbeiterstand der Akademie von 15 Personen (Stand Februar 2012) langfristig auf 50 bis 60 Mitarbeitende anwachsen.

Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

Tabelle 4: Nutzeranforderungen	
Betriebskonzept der Interpol	tatsächliche Nutzung durch die IACA zur Zeit der Gebarungsüberprüfung
Lehrbetrieb mit 125 Studenten über 40 Wochen im Jahr (September bis Mai);	Lehrgang „Master in Anti-Corruption Studies“ mit 31 Teilnehmenden, Anwesenheitsdauer sechs bis acht Wochen pro Jahr;
zusätzliche „Summerschool“ im Juni und Juli	zehn Tage dauernde „International Anti-Corruption Summer Academy“ mit 70 Teilnehmenden; Einzelveranstaltungen; Dialog sowie Aufbau und Pflege von Netzwerken im Zusammenhang mit dem Kampf gegen Korruption
Wohnen und Freizeit von 50 Studierenden und Lehrenden am „Campus“ Palais Kaunitz	Unterbringung der Teilnehmenden in Hotels
zehn Lehrende	15 bis (langfristig) zwischen 50 und 60 Mitarbeitende

Quellen: Projektunterlagen des BMI und des Landes Niederösterreich

21.2 Der RH stellte kritisch fest, dass Kosten-Nutzen-Überlegungen nicht Bestandteil bei der Festlegung der Nutzeranforderungen waren. Da das BMI und das Land Niederösterreich die Umbaukosten trugen, wäre es ihre Verpflichtung gewesen, Kosten-Nutzen-Überlegungen anzustellen und auf die Anforderungen Interpols an das Gebäude im Sinne der wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung öffentlicher Mittel Einfluss zu nehmen.

Der RH stellte zudem kritisch fest, dass die seinerzeit vom vorgesehenen Nutzer Interpol als Grundlage für den Umbau festgelegten Anforderungen, die weitgehend umgesetzt wurden, mit der Nutzung durch die IACA zur Zeit der Gebarungsüberprüfung durch den RH nicht übereinstimmten.

So wurden die Wohnmöglichkeiten, die eines von drei Geschoßen einnahmen, kaum genutzt und die Unterrichtsräume waren nur teilweise ausgelastet. Dagegen wird es erforderlich sein – sollte der Mitarbeiterstand am Standort Laxenburg wie geplant tatsächlich auf 50 bis 60 Mitarbeitende anwachsen – zusätzliche Büroarbeitsplätze zu schaffen. Das wird neuerlich Investitionen erfordern.

Der RH empfahl dem BMI und dem Land Niederösterreich, künftig die Umsetzung kostenrelevanter Nutzeranforderungen möglichst an vertragliche Bindungen zu knüpfen, um verlorenen Aufwand zu vermeiden.

Die Einbindung der vorgesehenen Nutzer in die Planung und Projekt-
abwicklung durch das Amt der Niederösterreichischen Landesregie-
rung würdigte der RH positiv.

- 21.3** (1) *Das BMI betonte in seiner Stellungnahme, es sei immer bemüht, adäquate Kosten-Nutzen-Überlegungen anzustellen. Die derzeitige Nutzung durch die IACA könne aufgrund der zum Teil massiv geänderten Rahmenbedingungen zwischen Projektbeginn (und der geplanten Errichtung einer Einrichtung „nur“ als Teil Interpols) und der letztlich erfolgreichen Etablierung einer vollwertigen Internationalen Organisation nicht mit den seinerzeit vom vorgesehenen Nutzer Interpol als Grundlage des Umbaus festgelegten Anforderungen übereinstimmen.*

Das BMI habe stets auf eine wirtschaftliche und sparsame Mittelverwendung auch betreffend des „Need Assessments“ Interpols nachhaltig Einfluss genommen. So hätten etliche Wünsche Interpols (etwa beschusshemmende Verglasung im gesamten Erd- und ersten Geschoss, Vollklimatisierung im gesamten Gebäude etc.) bereits vor schriftlicher Vorlage des o.a. „Need Assessments“ herausverhandelt werden können. Selbst nach Vorlage des Letzteren und während der Bauphase hätten die Kosten (u.a. durch Streichung diverser Anforderungen) realiter weiter gesenkt werden können (s. dazu u.a. auch TZ 23.1 (4)).

(2) Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich habe es sich bei den „Needs Assessments“ um spezielle Anforderungen des geplanten Nutzers Interpol gehandelt. Diese seien an das Land Niederösterreich weitergegeben worden. In diesem Zusammenhang sei erneut zu berücksichtigen, dass es sich beim Projektpartner um eine internationale Organisation gehandelt habe, deren Wünsche und Vorgaben auch umgesetzt worden seien, um deren Standort in Österreich sicherzustellen. Die Sicherstellung des Standortes Österreich und das damit verbundene internationale Renommee wäre ein wesentlicher Teil der Kosten-Nutzen-Überlegungen gewesen. Nach dem unerwarteten Rückzug von Interpol habe sich das Land Niederösterreich entschlossen, im Wesentlichen an den „Needs Assessments“ festzuhalten, um keine unnötigen Mehrkosten zu verursachen, weil bereits – wie bei Großbauvorhaben ab einem bestimmten Termin üblich – ein Planungsstopp verhängt worden sei.

- 21.4** (1) Der RH wies gegenüber dem BMI darauf hin, dass das „Needs Assessment“, welches dem Generalplanervertrag angeschlossen war, bruchhemmende Beschichtungen an den Fenstern aller drei Geschoße sowie Luftaufbereitungs- und Klimaanlage mit einer Leistung von insgesamt 350 kW vorsah. Der geforderte Spa-Bereich (mit Umkleiden, Toiletten, Duschen und einer Sauna) wurde letztlich in einem neu errichteten freistehenden Gebäude verwirklicht. Der RH konnte allerdings

Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

nicht nachvollziehen, ob im Vorfeld der Verschriftlichung des „Needs Assessment“ noch höhere Anforderungen seitens der Interpol diskutiert und seitens des BMI herausverhandelt worden waren.

(2) Der RH wies gegenüber dem Land Niederösterreich nochmals darauf hin, dass auch das Bestreben, eine internationale Organisation nach Österreich zu bringen, unter den Gesichtspunkten der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit erfolgen sollte.

(3) Der RH bekräftigte deshalb gegenüber dem BMI und dem Land Niederösterreich seine Empfehlung, künftig die Umsetzung kostenrelevanter Nutzeranforderungen möglichst an vertragliche Bindungen zu knüpfen, um verlorenen Aufwand zu vermeiden.

Weitere Planungsgrundlagen

22.1 Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung ließ in der Projektvorbereitungsphase Bestandspläne erstellen, beauftragte ein Raum- und Funktionsprogramm sowie eine Kostenschätzung und holte Gutachten zum Zustand des Mauerwerks, der Decken, der Malereien in den Prunkräumen sowie zur Möglichkeit, Grundwasser zur Gebäudeheizung und -kühlung zu nützen, ein. Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung führte Vorgespräche mit dem Bauamt Laxenburg, der Landesstelle für Brandverhütung, dem Bundesdenkmalamt und der Bezirkshauptmannschaft Mödling.

22.2 Der RH würdigte positiv, dass das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung in der Projektvorbereitungsphase für eine umfassende Erhebung der Planungsgrundlagen gesorgt hatte. Die Protokolle zur Bauprojektentwicklung enthielten keine Hinweise auf fehlende oder nicht zeitgerecht erhobene Planungsgrundlagen.

Umplanungen

23.1 Neben der Weiterentwicklung der Planung vom Vorentwurf bis zur Ausführung – im für die Art des Projektes üblichen Ausmaß – waren folgende wesentliche Umplanungen dokumentiert:

(1) Das Land Niederösterreich ging ursprünglich von Umbaukosten von bis zu 10,00 Mio. EUR aus (Kostenrahmen Stand Februar 2006 zuzüglich Umbau des zweiten Obergeschoßes, siehe TZ 7). Um darin nicht enthaltene Energieeffizienzmaßnahmen zu ermöglichen, stellte das Land Niederösterreich im Februar 2008 laut Protokoll zur Planerbesprechung Nr. 14 zusätzliche Mittel von bis zu 10 % der Umbaukosten in Aussicht. Die Energieeffizienzmaßnahmen waren auch Gegenstand der Sitzungen des Baubeirats. Seitens der Vertreter des BMI war in den Protokollen zu den Baubeiratssitzungen weder eine Zustim-

mung noch ein Widerspruch zur Teilung dieser zusätzlichen Kosten zwischen BMI und Land Niederösterreich dokumentiert. Der Niederösterreichische Landtag genehmigte schließlich im Jänner 2010 Umbaukosten von höchstens 10,99 Mio. EUR.

Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung setzte energieeffizienzsteigernde Maßnahmen um insgesamt rund eine Million EUR um. Dazu gehörten die Dämmung der obersten Geschoßdecke, die Dämmung der Dachschrägen, die thermische Verbesserung der erdbeherrichten Fußböden im Erdgeschoß, die Erneuerung bzw. Sanierung von Fenstern sowie der Einbau einer CO₂-neutralen Pellets-Heizungsanlage und einer Solarthermieanlage.

(2) Interpol änderte die Anforderungen hinsichtlich der Ausgestaltung der Betriebsküche und des zweiten Obergeschoßes (Wohngeschoß) gegenüber seinen ursprünglichen Nutzeranforderungen („Needs Assessment“) ab. Nach dem Ausscheiden von Interpol wurde das zweite Obergeschoß auf Wunsch des durch das BMI und BMEIA vertretenen neuen Nutzers IACA erneut umgeplant, um möglichst vielen Studierenden Wohnmöglichkeiten zu bieten. Für die Umplanungen entstanden Mehrkosten von rd. 43.000 EUR beim Generalplanerhonorar.

(3) Wegen einer sich in der Kostenprognose der Projektsteuerung und -leitung abzeichnenden Überschreitung des genehmigten Projektbudgets schlug die Projektsteuerung und -leitung gemeinsam mit dem Generalplaner im Februar 2010 vor, Anforderungen aus dem „Needs Assessment“ von Interpol erneut zu überdenken. Zu diesem Zeitpunkt war Interpol bereits aus dem Projekt ausgeschieden.

Mitarbeiter des BMI und des BMEIA stimmten für den neuen Nutzer IACA dem Entfall von Leistungen im Umfang von rd. 187.000 EUR zu. Zu den entfallenen Leistungen gehörten Sicherheitseinrichtungen (der Sicherheitszaun zum angrenzenden Alten- und Pflegeheim, ein Glastunnel sowie Splitterschutzfolien an den Fenstern) und die Errichtung eines Sportplatzes.

(4) Darüber hinaus überprüften die Projektsteuerung und -leitung und der Generalplaner – auf Drängen des BMI und des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung sowie ihrer Beauftragung entsprechend – die Planung wiederholt nach Einsparungsmöglichkeiten.

So erwog das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung z.B., Fenster und Türen nur in einer Minimalvariante zu sanieren. Die vom Gutachter empfohlene Horizontalabdichtung des durchfeuchteten Mauerwerks beauftragte das Amt der Niederösterreichischen Landesregie-

Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

rung erst, als die Vergabe von Gewerken zu niedrigeren als den erwarteten Preisen diese Maßnahme innerhalb des Projektbudgets zuließ. Gemäß einer Aufstellung der Projektsteuerung und -leitung wurden weitere Einsparungen vor allem durch den Entfall geplanter Leistungen kleineren Umfangs (z.B. Entfall eines Raumreservierungssystems, Entfall der Schallschutzverkleidung für das Notstromaggregat) erreicht, die in Summe einem Wert von rd. 230.000 EUR entsprachen.

(5) Bei der Übergabe des Gebäudes verlangte der Nutzer IACA (vertreten durch den Verein „Friends of the Academy“) aufgrund des schlechten Zustands der Fenster im ersten Obergeschoß deren Sanierung.

Laut Amt der Niederösterreichischen Landesregierung war während des Umbaus – aufgrund des damaligen Zustands der Fenster und im Hinblick auf das Ziel, das Projektbudget einzuhalten – eine Sanierung vorerst als nicht erforderlich erschienen. Während der Überprüfung durch den RH entschied das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, zumal nun eine größere Kostensicherheit vorlag, dass eine Sanierung der Fenster nachträglich innerhalb des genehmigten Projektbudgets vorgenommen werden könne.

23.2 Der RH verwies kritisch auf die vermeidbaren Mehrkosten von 43.000 EUR infolge der Änderung der Nutzeranforderung hinsichtlich der Ausgestaltung der Betriebsküche und des zweiten Obergeschoßes. Er empfahl dem BMI und dem Land Niederösterreich, die vorgesehenen Nutzer bereits am Projektbeginn auf die Mehrkosten bei späteren Änderungen ihrer Anforderungen hinzuweisen.

Der RH stellte fest, dass sich die Nutzeranforderungen durch den Wechsel des vorgesehenen Nutzers von Interpol zur IACA z.B. hinsichtlich der Sicherheitseinrichtungen änderten. Der RH würdigte positiv, dass die Projektfinanziers, das BMI und das Land Niederösterreich (im Wege des Amtes der Landesregierung) ihre Kontrollfunktionen aktiv wahrnahmen, indem sie die Projektkosten durch wiederholte Überprüfung der Planung hinsichtlich des Erfordernisses einzelner Leistungen steuerten.

Er beurteilte es jedoch kritisch, dass das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung auch erwogen hatte, für die Nachhaltigkeit der Sanierung wesentliche Maßnahmen wie die Horizontalabdichtung des durchfeuchteten Mauerwerks oder den Austausch von Fenstern entfallen zu lassen, um das Projektbudget jedenfalls einzuhalten. Für künftige Projekte empfahl der RH dem BMI und dem Land Niederösterreich, Projektbudgets aufgrund einer ausgereiften Planung festzulegen.

23.3 (1) Laut Stellungnahme des BMI hätten weder das BMI noch das BMEIA die Ausdehnung der Wohn- bzw. Schlafmöglichkeiten für Studierende gewünscht und damit einhergehende Umplanungen (inkl. angeblicher Mehrkosten) veranlasst. In Erinnerung gerufen werde, dass in Summe letztlich Einsparungen von 230.000 EUR (siehe TZ 23.1 (4)) plus 187.000 EUR (siehe TZ 23.1 (3)) erreicht werden konnten.

(2) Das Land Niederösterreich stimmte in seiner Stellungnahme der Empfehlung des RH, die vorgesehenen Nutzer bereits am Projektbeginn auf die Mehrkosten bei späteren Änderungen ihrer Anforderungen hinzuweisen, grundsätzlich zu. Das Land Niederösterreich sei jedoch ausschließlich mit bausachverständigen Personen von Interpol in Kontakt gestanden. Eine Einbeziehung des Landes Niederösterreich bei der grundlegenden Erstellung der Wünsche und Vorstellungen Interpols sei nicht erfolgt.

Die Empfehlung des RH, Projektbudgets aufgrund einer ausgereiften Planung festzulegen, könne das Land Niederösterreich nicht nachvollziehen. Der RH selbst habe die umfassende Planungsgrundlage in der Projektvorbereitungsphase positiv hervorgehoben.

Zudem sei festzuhalten, dass eine Grobkostenschätzung in diesem Verfahrensstadium mit Unsicherheiten behaftet sei. Die Tatsache, dass die Kosten, die zum Zeitpunkt des Landtagsbeschlusses sehr wohl auf einer seriösen Basis gestanden seien, sachgerecht ermittelt worden wären, zeige sich auch daran, dass es zu keiner Budgetüberschreitung gekommen sei. Dem Landtag sei das Projekt erst dann zur Beschlussfassung vorgelegt worden, als eine detaillierte Planung und Kostenschätzung vorhanden gewesen seien. Bis dahin seien sämtliche Tätigkeiten durch Beschlüsse der Landesregierung gedeckt gewesen.

23.4 (1) Der RH entgegnete dem BMI, dass in den Protokollen zur „Abstimmungsbesprechung Nutzer“ vom 5. Mai 2010 und zur „21. PM-Besprechung“ vom 7. Mai 2010 (und somit nach dem Ausscheiden von Interpol) festgehalten ist, dass der neue Nutzer IACA den Generalplaner ersuchte, zu überprüfen, wie möglichst viele Studenten im zweiten Obergeschoß untergebracht werden können. Interpol wollte dort zuvor (in Abänderung zum „Needs Assessment“) kleine Lehrerwohnungen errichten. Letztlich wurden anstatt der vorhandenen Zimmer zwei Zweizimmerwohnungen, 19 Zimmer, zwei Aufenthaltsräume und vier allgemeine Abstellräume eingebaut.

Die vom BMI angeführten Einsparungen stellte der RH in seinem Bericht dar und erachtet es der Verpflichtung zur sparsamen, wirtschaftlichen und zweckmäßigen Gebarung entsprechend, wenn zum

Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

Erreichen des Projektziels nicht oder nicht mehr erforderliche Leistungen nicht zur Ausführung gelangen.

(2) Der Feststellung des Landes Niederösterreich, dass es zu keiner Budgetüberschreitung gekommen sei, hielt der RH die Ausführungen des Landes Niederösterreich in TZ 15 entgegen, wonach Reserven für die Risikoübernahme durch das Land Niederösterreich angesetzt worden seien. Dies relativiert naturgemäß die Argumentation betreffend die Budgeteinhaltung. Der RH bemerkte gegenüber dem Land Niederösterreich, dass seine Empfehlung, Projektbudgets auf Basis einer ausgereiften Planung festzulegen, präventiv darauf gerichtet war, die Gefährdung der Nachhaltigkeit eines Projekts hintanzuhalten und all-fälligen späteren Mehrkosten vorzubeugen.

Auftragsvergaben

Prozess der Vergabe
und überprüfte Ver-
gabefälle

24.1 (1) Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung vergab geistige Leistungen in der Projektvorbereitungsphase sowie die Begleitende Kontrolle selbst. Die Vergabeverfahren der Generalplanung sowie der Projektsteuerung und -leitung ließ es von einer Rechtsanwaltskanzlei und einem weiteren Konsulenten (einem immobilienbezogenen Beratungsunternehmen) durchführen. Die Vergabeverfahren zur Örtlichen Bauaufsicht sowie zu den ausführenden Gewerken wickelte als Teil ihres Auftrages die Projektsteuerung und -leitung ab.

(2) Über das vorläufige Ergebnis des Vergabeverfahrens – den Vergabevorschlag – beriet der für das Projekt eingerichtete Baubeirat. Dieser schlug den bestgereihten Bieter zur Vergabe vor. Die Vergabeentscheidung traf letztlich das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung für Aufträge bis 150.000 EUR Auftragssumme. Über Vergaben mit Auftragssummen größer als 150.000 EUR hatte die Landesregierung zu entscheiden.

(3) Über die Vergabe der Örtlichen Bauaufsicht und der fünf Hauptgewerke entschied die Niederösterreichische Landesregierung durch Beschluss erst im Februar 2010 – während des laufenden Umbaus und nach Vorliegen der Grundsatzgenehmigung zum Projekt des Niederösterreichischen Landtages vom 21. Jänner 2010. Die Zuschläge an die Auftragnehmer hatte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung bereits zuvor erteilt, so z.B. für die Örtliche Bauaufsicht am 30. April 2008. Baubeginn war im August 2009 gewesen.

Auftragsvergaben

(4) Der RH überprüfte die in der Tabelle 5 dargestellten Auftragsvergaben hinsichtlich der Übereinstimmung mit den geltenden Vergabebestimmungen. Darunter waren von der Abteilung Gebäudeverwaltung in der Projektvorbereitungsphase selbst durchgeführte Vergabeverfahren (lfd. Nr. 1 bis 3 der Tabelle 5), die Vergaben der wesentlichen geistigen Leistungen (lfd. Nr. 4 bis 7) und die Vergaben der beiden größten Gewerke (lfd. Nr. 8 und 9). Dem Wert nach entsprachen die überprüften neun von insgesamt rd. 75 Vergabeverfahren 60 % der abgerechneten Umbaukosten.

Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

Tabelle 5: Vom RH überprüfte Auftragsvergaben					
Lfd. Nr.	Gegenstand der Vergabe	gewähltes Vergabeverfahren	Verfahrensabwicklung durch	Auftragswert in EUR ¹	Schlussrechnungssumme in EUR ^{1, 2}
1	Erstellen eines Raum- und Funktionsprogrammes und detaillierte Kostenschätzung	Direktvergabe	Amt der NÖ Landesregierung	27.000	27.000
2	Unterstützende Konsulentenleistung für die Durchführung von Vergabeverfahren	Direktvergabe bzw. Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung mit nur einem Unternehmer (nicht eindeutig zuordenbar)	Amt der NÖ Landesregierung	48.000	48.000
3	Verfahrensrechtliche Begleitung der Vergabe Projektsteuerung und -leitung und Generalplanung sowie laufende rechtliche Beratung	Direktvergabe	Amt der NÖ Landesregierung	- ³	280.000
4	Begleitende Kontrolle	Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung mit nur einem Unternehmer	Amt der NÖ Landesregierung	95.000	95.000
5	Projektsteuerung und -leitung	Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung	Auftragnehmer der lfd. Nr. 2 und 3	332.000	494.000
6	Generalplanung	Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung	Auftragnehmer der lfd. Nr. 2, 3 und 5 (Verfahrensabschluss)	894.000	1.111.000
7	Örtliche Bauaufsicht	Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung	Auftragnehmer der lfd. Nr. 5 (mit Unterstützung der lfd. Nr. 3)	199.000	245.000 ⁴
8	Baumeisterarbeiten	Offenes Verfahren (Oberschwellenbereich)	Auftragnehmer der lfd. Nr. 5 und 6	1.879.000	2.403.000 ⁵
9	Heizungs-, Klima-, Lüftungs- und Sanitär- sowie Mess-, Steuer- und Regeltechnik-Arbeiten	Offenes Verfahren (Oberschwellenbereich)	Auftragnehmer der lfd. Nr. 5 und 6	1.477.000	1.603.000
Summe der überprüften Vergabeverfahren					6.306.000
			Vorläufige Umbaukosten gesamt (vor Skontoabzug) ⁴		10.581.000
			Vorläufige Umbaukosten gesamt (nach Skontoabzug) ⁴		10.290.000

1 Beträge gerundet
 2 vor Skontoabzug
 3 Regieauftrag, für die Teilleistungen „Verfahrensrechtliche Begleitung“ und „Entwurf eines Mietvertrages“ schätzte der Auftragnehmer in seinem Angebot den Auftragswert auf 43.000 EUR.
 4 Stand der Abrechnung vom 15. Mai 2013. Es lag noch keine Schlussabrechnung vor.
 5 inkl. Regiererechnungen

Quelle: Amt der NÖ Landesregierung (diverse Auskünfte und Unterlagen zu den Vergabeverfahren; Gesamtinvestitionskostenliste vom 15. Mai 2013)

24.2 Der RH kritisierte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, weil es die Zuschläge für Leistungen erteilte und mit dem Umbau bereits begann noch bevor die entsprechenden Beschlüsse des Landtages und der Landesregierung von Niederösterreich vorlagen. Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, den vorgesehenen Genehmigungsweg für die Vergabe von Leistungen einzuhalten, die Beschlüsse rechtzeitig vor dem geplanten Leistungsbeginn zu erwirken und die Zuschläge zu Vergaben erst danach zu erteilen.

Bei den überprüften Vergabeverfahren des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung beanstandete der RH – wie in den nachfolgenden TZ 25 bis 28 näher ausgeführt –

- die Wahl der Vergabeverfahren entgegen den Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes (lfd. Nr. 2, 3 und 4 lt. Tabelle 5; siehe TZ 25 und 26),
- die Diskrepanz zwischen der Leistungsbeschreibung und dem mitgeteilten Vertragswillen (lfd. Nr. 4; siehe TZ 26),
- den Umfang externer Konsulentenleistungen für die Abwicklung der Vergabeverfahren und die unzureichende Leistungsabgrenzung zwischen den beauftragten Konsulenten (lfd. Nr. 5, 6 und 7; siehe TZ 27),
- die fehlende Einforderung aller für die spätere Prüfung von Zusatzangeboten erforderlichen Kalkulationsunterlagen in den Vergabeverfahren (lfd. Nr. 8 und 9; siehe TZ 28) und
- die nachträgliche Festlegung veränderlicher Preise, die zur überhöhten Abgeltung der Preisgleitung führte (lfd. Nr. 9; siehe TZ 28).

24.3 *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich sei sichergestellt gewesen, dass alle vergebenen Leistungen durch Beschlüsse der Niederösterreichischen Landesregierung gedeckt gewesen seien. Im Jahr 2010 habe sich der Niederösterreichische Landtag nach Befassung der Niederösterreichischen Landesregierung mit dem Gesamtprojekt beschäftigt und dem Projekt am 21. Jänner 2010 seine Genehmigung erteilt. Bis zum Zeitpunkt der Genehmigung durch den Niederösterreichischen Landtag sei ein Auszahlungsgrad von vergebenen Leistungen in Höhe von ca. 2,26 Mio. EUR erreicht gewesen. Eine Befassung des Landtags sei ab einem Beschaffungsvolumen von 3,5 Mio. EUR erforderlich.*



Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

Die Befassung des Niederösterreichischen Landtages sei daher rechtzeitig und die Vergabe der Leistungen vor der Genehmigung durch den Landtag sei daher rechtskonform erfolgt. Selbst wenn der Landtag das Projekt nicht genehmigt hätte, wäre grundsätzlich eine Rückabwicklung der bereits eingegangenen Verträge in weiten Teilen möglich gewesen, ohne den Kostenrahmen, wie er von der Niederösterreichischen Landesregierung gewährt wurde, zu überschreiten.

- 24.4** Der RH entgegnete dem Land Niederösterreich, dass die Niederösterreichische Landesregierung die Errichtungskosten des Bauvorhabens mit rd. 10,99 Mio. EUR beziffert hatte. Dieser Betrag überschritt den für eine notwendige Befassung des Niederösterreichischen Landtags maßgeblichen Wert von 3,50 Mio. EUR. Die Niederösterreichische Landesregierung hätte somit bereits nach Durchführung der Projektentwicklung – und nicht erst während des laufenden Umbaus – die grundsätzliche Genehmigung des Niederösterreichischen Landtags einzuholen gehabt, zumal dieser Träger der Budgethoheit des Landes Niederösterreich ist.

Da das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung im gegenständlichen Fall die Grundsatzgenehmigung des Niederösterreichischen Landtags erst am 21. Jänner 2010 – während des laufenden Umbaus – einholte und die Niederösterreichische Landesregierung über die Vergabe der Örtlichen Bauaufsicht und der fünf Hauptgewerke (deren Auftragswert lag jeweils über den maßgeblichen 150.000 EUR und betrug insgesamt 5,27 Mio. EUR) erst im Februar 2010, um bis zu 21 Monate nach der Zuschlagserteilung entschied, verblieb der RH bei seiner Kritik und Empfehlung.

Vergabe von geistigen Dienstleistungen in der Projektvorbereitungsphase

- 25.1** Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung führte in der Projektvorbereitungsphase Vergabeverfahren über die geistigen Dienstleistungen „Erstellen eines Raum- und Funktionsprogrammes und detaillierte Kostenschätzung“, „Unterstützende Konsulentenleistung für die Durchführung von Vergabeverfahren“ und „Verfahrensrechtliche Begleitung der Vergaben Projektsteuerung und -leitung und Generalplanung sowie laufende rechtliche Beratung“ (Ifd. Nr. 1 bis 3 in Tabelle 5) durch. Es fragte dazu bei jeweils einem Unternehmen um eine Preisauskunft an und verhandelte in einem Fall (Ifd. Nr. 2) darüber. Die Preisauskünfte lauteten auf 27.000 EUR (Ifd. Nr. 1, Pauschale), rd. 48.000 EUR (Ifd. Nr. 2, Pauschale) und 43.000 EUR (Ifd. Nr. 3, Schätzung ohne laufende rechtliche Beratung, Abrechnung nach tatsächlichem Aufwand zu den angebotenen Honorarsätzen). Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung vergab die Leistungen zu den angebotenen Konditionen an das jeweils angefragte Unternehmen.

Gemäß dem Bundesvergabegesetz 2006 in der damals gültigen Fassung war eine Direktvergabe nur zulässig, wenn der geschätzte Auftragswert 40.000 EUR nicht erreichte (BVerG 2006 § 41 Abs. 2 Z 1 bzw. § 141 Abs. 3). Die Vergabe von geistigen Dienstleistungen in einem Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung mit nur einem Unternehmer war zulässig, sofern die Durchführung eines wirtschaftlichen Wettbewerbes aufgrund der Kosten des Beschaffungsvorganges für den Auftraggeber wirtschaftlich nicht vertretbar war und der geschätzte Auftragswert 105.500 EUR nicht erreichte (BVerG 2006 § 38 Abs. 3 bzw. § 141 Abs. 3).

Die Abteilung Gebäudeverwaltung des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung teilte dem RH im Zuge der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle mit, dass sie in ihrem Wirkungsbereich seit 2012 bei allen Dienstleistungsaufträgen mit einem Honorar zwischen 10.000 EUR und der Direktvergabegrenze ein wettbewerbsähnliches Verfahren unter zumindest drei geladenen Bietern mit Bestbieterprinzip, Anhörung einer Auswahlkommission und Protokollierung der Sitzung dieser Auswahlkommission durchführe. Die Beschaffung sei Bestandteil einer umfassenden, in Ausarbeitung befindlichen Compliance-Vorschrift der Abteilung, die Anfang des Jahres 2014 in Kraft treten solle.

- 25.2** Der RH kritisierte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, weil es die beiden geistigen Dienstleistungen „Unterstützende Konsulentenleistung für die Durchführung von Vergabeverfahren“ und „Verfahrensrechtliche Begleitung der Vergaben Projektsteuerung und -leitung und Generalplanung sowie laufende rechtliche Beratung“ entgegen den Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes 2006 direkt oder in einem Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung mit nur einem Unternehmer vergab.

In beiden Fällen überschritt der Auftragswert die Direktvergabegrenze. Der Ausnahmetatbestand für die Zulässigkeit eines Verhandlungsverfahrens ohne vorherige Bekanntmachung mit nur einem Unternehmer, wonach die Durchführung eines wirtschaftlichen Wettbewerbes aufgrund der Kosten des Beschaffungsvorganges für den Auftraggeber wirtschaftlich nicht vertretbar war, traf nach Ansicht des RH nicht zu. Diese Sichtweise wird auch durch die seit 2012 in der Abteilung Gebäudeverwaltung des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung gelebte Praxis bei der Vergabe von Dienstleistungen unterstützt, bereits ab einem geschätzten Auftragswert von 10.000 EUR ein wettbewerbsähnliches Verfahren unter zumindest drei geladenen Bietern durchzuführen.



Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

Der RH sah die ab 2012 gewählte Vorgangsweise positiv und empfahl dem Land Niederösterreich, entsprechende Regelungen – wie für die Compliance-Vorschrift der Abteilung Gebäudeverwaltung des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung vorgesehen – für seinen gesamten Wirkungsbereich einheitlich festzulegen. Der RH vertrat weiters die Ansicht, dass auch bei Direktvergaben grundsätzlich mehrere Preisauskünfte einzuholen wären, um den Prinzipien der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu genügen.

- 25.3** *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich werde es prüfen, inwieweit die genannte Compliance-Vorschrift zur Vergabe von Dienstleistungsaufträgen auch für andere Dienststellen des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung geeignet sei.*

Das Land Niederösterreich versuche regelmäßig bei Direktvergaben mehrere Preisauskünfte einzuholen, um den Prinzipien der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu entsprechen. Die für das Projekt eingeholten Preisauskünfte für die abgefragten geistigen Dienstleistungen erschienen dem Land Niederösterreich angemessen. Festzuhalten sei, dass das Bundesvergabegesetz 2006 keine Verpflichtung enthalte, bei Direktvergaben mehrere Preisauskünfte einzuholen.

- 25.4** Der RH entgegnete dem Land Niederösterreich, dass bei den überprüften geistigen Dienstleistungen nur jeweils eine Preisauskunft eingeholt wurde, obwohl in zwei Fällen der Auftragswert die Direktvergabegrenze überschritt. Der RH bekräftigte deshalb seine Kritik und betonte seine Empfehlung betreffend die Einholung von Preisauskünften.

Vergabe der Begleitenden Kontrolle

- 26.1** Das Vergabeverfahren für die Begleitende Kontrolle führte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung selbst durch. Es holte bei einem Unternehmen eine Preisauskunft ein. Das Unternehmen bot die Grundleistung für alle Projektphasen gemäß der Honorarordnung für Begleitende Kontrolle der Bundeskammer der Architekten und Ingenieurkonsulenten um 99.000 EUR an. Nach einem Verhandlungsgespräch erteilte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung den Auftrag im Sinne des Angebots um 95.000 EUR an das angefragte Unternehmen. Die dem Angebot zugrundeliegende Honorarordnung wies für die angebotene Leistung ein Honorar von rd. 175.000 EUR bis rd. 199.000 EUR aus.

Tatsächlich erbrachte der Auftragnehmer aber nicht die schriftlich angebotene und beauftragte Leistung (Grundleistung für alle Projektphasen gemäß Honorarordnung), sondern lediglich anlassbezogene Prüf-, Kontroll- und Beratungsleistungen. So erstellte die Beglei-

tende Kontrolle weder periodische Berichte über ihre Tätigkeit, noch waren stichprobenartige Kontrollen der Leistungsbeschreibungen und Mengenermittlungen oder der Rechnungen und Zahlungsanweisungen dokumentiert.

Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung teilte dem RH anlässlich der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle mit, dass eine anlassbezogene begleitende Kontrolle – wie tatsächlich erbracht – geplant und auch beim späteren Auftragnehmer mündlich angefragt worden wäre, dies aber irrtümlich im Angebotsschreiben unerwähnt geblieben sei. Das beiderseitige Vertragsverständnis habe es trotz der deutlichen Projektzeitverlängerung ermöglicht, dass das Honorar unverändert blieb.

- 26.2** Der RH kritisierte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, weil es die Leistung der Begleitenden Kontrolle unzulässigerweise in einem Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung mit nur einem Bieter vergab. Er kritisierte weiters, dass es die Erfüllung der schriftlich beauftragten Leistung nicht einforderte. Damit verzichtete das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung auf eine durchgängige Qualitätssicherung bei der Projektabwicklung. Das ermöglichte u.a. die vom RH aufgezeigten Mängel bei der Bauprojektorganisation, den Auftragsvergaben und der Abrechnung der Leistungen (siehe TZ 19, 28, 30 und 32 bis 34).

Eine sachkundige Schätzung des Auftragswerts für die schriftlich beauftragte Leistung hätte auch unter Berücksichtigung marktüblicher Abschläge ein Honorar größer 105.500 EUR – dem Grenzwert für die Zulässigkeit eines Verhandlungsverfahrens ohne vorherige Bekanntmachung mit nur einem Bieter – ergeben. Zudem traf nach Ansicht des RH der Ausnahmetatbestand für die Zulässigkeit dieses Vergabeverfahrens nicht zu.

Diese Sichtweise wird auch durch die seit 2012 in der Abteilung Gebäudeverwaltung des Amts der Niederösterreichischen Landesregierung gelebte Praxis bei der Vergabe von Dienstleistungen unterstützt, bereits ab einem geschätzten Auftragswert von 10.000 EUR ein wettbewerbsähnliches Verfahren unter zumindest drei geladenen Bietern durchzuführen (siehe TZ 25). Unter Hinweis auf die TZ 25 empfahl der RH dem Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, künftig die Vergabebestimmungen strikt einzuhalten.

Der RH konnte den vom Amt der Niederösterreichischen Landesregierung monierten Irrtum im Angebotsschreiben des späteren Auftragnehmers nicht nachvollziehen. Er vertrat dazu die Auffassung, dass



Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung die Möglichkeit und Verpflichtung gehabt hätte, einen allfälligen Irrtum im Protokoll zum Verhandlungsgespräch bzw. im Auftragschreiben richtigzustellen. Der RH empfahl dem Land Niederösterreich künftig sicherzustellen, dass der tatsächliche Vertragswille jedenfalls mit den schriftlichen Festlegungen übereinstimmt.

Weiters gab der RH zu bedenken, dass anlassbezogene Prüf-, Kontroll- und Beratungsleistungen ohne weitere Leistungsdefinition für den späteren Auftragnehmer nicht kalkulierbar und der Grad der Leistungserfüllung für das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung nicht überprüfbar gewesen wäre. Bei der Leistungsbeschreibung wäre seitens des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung künftig sicherzustellen, dass der Grad der Leistungserfüllung überprüft werden kann.

- 26.3** *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich sei es stets bemüht, sämtliche vergaberechtlichen Bestimmungen einzuhalten. Das Land Niederösterreich binde sich seit dem Jahr 2012 an eine interne Compliance-Vorschrift, wonach bei allen Dienstleistungsaufträgen mit einem Honorar zwischen 10.000 EUR und der Direktvergabegrenze nach der jeweils geltenden Schwellenwertverordnung ein wettbewerbsähnliches Verfahren mit zumindest drei geladenen Bietern mit dem Bestbieterprinzip, Anhörung einer Auswahlkommission und Protokollierung der Sitzung dieser Auswahlkommission durchgeführt werde.*

Die Vergabe von Leistungen im Wege eines Verhandlungsverfahrens mit nur einem Bieter habe das Land Niederösterreich im Rahmen der Vorgaben des § 38 Abs. 2 des Bundesvergabegesetzes 2006 durchgeführt. In den betroffenen Verfahren seien die Schwellenwerte nie überschritten worden. Zudem sei aufgrund der jeweiligen Eigenart der Leistungen mit hohen Aufwendungen zu rechnen und eine wirtschaftliche Vertretbarkeit nach Abwägung aller Aspekte nicht gegeben gewesen. Vergleiche der Kosten der Abwicklung von regulären Verfahren mit den Kosten, welche im Rahmen der Verfahren nach § 38 Abs. 3 des Bundesvergabegesetzes 2006 angefallen seien, hätten dies auch bestätigt. Eine wirtschaftliche Relation sei somit nicht gegeben gewesen.

Hinsichtlich des tatsächlichen Vertragswillens habe es im gegenständlichen Fall einen Konsens gegeben, allerdings seien teilweise mündlich vereinbarte Änderungen schriftlich nicht abgebildet worden. Das Land Niederösterreich werde dies zukünftig im Sinne der Empfehlung sicherstellen und im Fall einer nachträglichen Ergänzung oder Anpassung entsprechende Vertragspräzisierungen auch schriftlich vornehmen. Die Umsetzung dieser Empfehlung erfolge mit der Neufassung der Bau- und Dienstleistungsverträge. Diese werde auch hinsichtlich einer exakteren

Leistungsdefinition, Nachvollziehbarkeit und Klarstellung der Schnittstellen überarbeitet und neu gefasst. Die neuen und verbesserten Verträge würden ab Herbst 2014 zur Anwendung kommen.

- 26.4** Der RH entgegnete dem Land Niederösterreich, dass ein Vergleich der Verfahrenskosten allein nicht geeignet ist, um die Wirtschaftlichkeit eines vereinfachten Vergabeverfahrens zu belegen, weil der Vorteil geringerer Verfahrenskosten durch höhere Preise (aufgrund des eingeschränkten oder fehlenden Wettbewerbs) in einen Nachteil gewendet werden kann. Zudem könnte das Land Niederösterreich die Verfahrenskosten senken, wenn es auf externe Dienstleister bei der Vergabe von Leistungen verzichtet (siehe TZ 27).

Vergabe der Projektsteuerung und -leitung, der Generalplanung und der Örtlichen Bauaufsicht

- 27.1** Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung führte die Vergabeverfahren für die Projektsteuerung und -leitung und die Generalplanung nicht selbst durch, sondern beauftragte für die Abwicklung der Vergabeverfahren jeweils ein Beratungsunternehmen (lfd. Nr. 1 in Tabelle 6) und eine Rechtsanwaltskanzlei (lfd. Nr. 2). Zusätzlich war die Projektsteuerung und -leitung (lfd. Nr. 3) damit beauftragt, das zum Zeitpunkt ihrer Beauftragung bereits laufende Vergabeverfahren über die Generalplanung abzuschließen.

Die Abteilung Gebäudeverwaltung des Amts der Niederösterreichischen Landesregierung teilte dem RH anlässlich der Gebarungüberprüfung an Ort und Stelle mit, dass sie sich bei der Vergabe von Dienstleistungsaufträgen nach dem Bestbieterprinzip häufig eines spezialisierten Rechtsanwalts als Verfahrensbetreuer bediene. Für die Betreuung der beiden gegenständlichen Vergabeverfahren entstanden die in Tabelle 6 dargestellten Kosten von insgesamt mindestens 98.000 EUR. Bezogen auf die Auftragssummen der vergebenen Aufträge entsprach das einem Anteil von 15,3 % (Projektsteuerung und -leitung) bzw. 5,3 % (Generalplanung).

Tabelle 6: Kosten für die Abwicklung der Vergabeverfahren „Projektsteuerung und –leitung“ und „Generalplanung“

Lfd. Nr.		Anteiliges Honorar für die Abwicklung des Vergabeverfahrens in EUR		
		„Projektsteuerung und –leitung“	„Generalplanung“	Summe
1	unterstützende Konsulentenleistung für die Durchführung von Vergabeverfahren	21.000	27.000	48.000
2	Verfahrensrechtliche Begleitung der Vergabe Projektsteuerung und –leitung und Generalplanung sowie laufende rechtliche Beratung	30.000	21.000	50.000
3	Projektleitung und –steuerung	–	n.b.	n.b.
	Summe anteilige Honorare	51.000	> 47.000	> 98.000
	Auftragswert der vergebenen Leistung	332.000	894.000	1.225.000
	Verhältnis „Summe anteilige Honorare“ zu „Auftragswert der vergebenen Leistung“ in %	15,3	> 5,3	> 8,0

Rundungsdifferenzen möglich

n.b. nicht bezifferbar

Quelle: Projektunterlagen des Landes NÖ

Das Vergabeverfahren der Örtlichen Bauaufsicht führte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung ebenfalls nicht selbst durch, weil „die Erstellung der Leistungsbilder für die benötigten Konsulenten“ und „die Vorbereitung der Beauftragung“ – wie der Abschluss des Vergabeverfahrens Generalplanung – Teil des Auftrags Projektsteuerung und –leitung war.

Die Projektsteuerung und –leitung wickelte das Vergabeverfahren Örtliche Bauaufsicht jedoch nicht alleine ab, sondern beauftragte zu ihrer Unterstützung jene Rechtsanwaltskanzlei gegen ein Honorar von 25.000 EUR, die zuvor die Vergabeverfahren Projektsteuerung und –leitung und Generalplanung betreut hatte. Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung gab gegenüber dem RH im Zuge der Gebärungsüberprüfung an Ort und Stelle die rechtliche Verfahrensbetreuung beim Vergabeverfahren Örtliche Bauaufsicht als einen von mehreren Gründen für die Honorarerhöhung der Projektsteuerung und –leitung um rd. 54.000 EUR an, der es im „Zahlungsplan 2“⁸ zustimmte.

⁸ Die Vertragspartner vereinbarten die Auszahlung des Honorars in Teilbeträgen. Die angeführten Summen stellen die Summe der Teilbeträge dar.

- 27.2** Der RH kritisierte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, weil es jeweils bis zu drei Konsulenten um zumindest rd. 98.000 EUR mit der Abwicklung der Vergabeverfahren Generalplanerleistung, Projektsteuerung und -leitung und Örtliche Bauaufsicht beauftragt hatte. Der RH erachtete den Aufwand von bis zu 15,3 % des Auftragswertes für die Abwicklung der Vergabeverfahren als zu hoch. Weiters vermisste der RH eine klare Leistungsabgrenzung zwischen den für die Vergabeverfahren beigezogenen Konsulenten, so dass nicht auszuschließen war, dass Leistungen mehrfach abgegolten wurden.

Zur Beiziehung einer Rechtsanwaltskanzlei beim Vergabeverfahren Örtliche Bauaufsicht durch die Projektleitung und -steuerung merkte der RH an, dass eine Projektsteuerung und -leitung grundsätzlich in der Lage sein sollte, ein solches Vergabeverfahren ohne zusätzliche rechtliche Verfahrensbetreuung entsprechend den geltenden Vergabebestimmungen durchzuführen und ein Anspruch der Projektsteuerung und -leitung auf rechtliche Unterstützung aus dem Leistungsvertrag nicht hervorging.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, Vergabeverfahren künftig selbst durchzuführen. Da es wiederkehrend Bauprojekte abwickelte, sah er die Vergabe der dazu erforderlichen Leistungen als eine ihrer wesentlichen Aufgaben an. Auf externe Beratungsleistungen sollte in so geringem Umfang wie möglich und allenfalls zur Lösung von Spezialfragen zurückgegriffen werden.

- 27.3** *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich werde die Durchführung von Vergabeverfahren im Bereich der Bau- und Lieferaufträge im Wesentlichen ohne externe Rechtsberatung organisiert, zumal in diesen Bereichen das Billigstbieterprinzip gelte. Bei der Durchführung von Vergabeverfahren im Dienstleistungsbereich hingegen werde das Bestbieterprinzip angewendet; diese wesentlich anspruchsvollere Vorgabe bringe es – in Kombination mit dem kompetitiven Markt und den laufenden Gesetzesänderungen – mit sich, dass die Heranziehung einer externen Verfahrensbetreuung zweckmäßig sei.*
- 27.4** In Anbetracht der stetigen Wiederkehr der Abwicklung von Bauprojekten unter Anwendung des Bestbieterprinzips bei der Vergabe von Dienstleistungen (z.B. für die Vergabe von Planungsleistungen, der Projektsteuerung oder der Örtlichen Bauaufsicht) sollte es dem Land Niederösterreich nach Ansicht des RH möglich sein, die entsprechenden Bestimmungen ohne externe Rechtsberatung – abgesehen von Spezialfragen – richtig anzuwenden.



Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

Vergabe der Bau-
meisterarbeiten und
der HKLS- und MSR-
Arbeiten

28.1 Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung beauftragte den Generalplaner und die Projektsteuerung und -leitung mit der Durchführung der Vergabeverfahren für sämtliche ausführenden Gewerke bis zur Unterschriftenreife. Die beiden Auftragnehmer führten daher auch die Vergabeverfahren zu den Gewerken Baumeisterarbeiten und den Heizungs-, Klima-, Lüftungs- und Sanitär- sowie Mess-, Steuer- und Regeltechnik-Arbeiten (HKLS- und MSR-Arbeiten) durch.

Bei beiden Gewerken war mit der Abgabe des Angebotes nur ein Kalkulationsblatt⁹ K3 (Nachweis der Kalkulation der Löhne und Gehälter) vorzulegen. Kalkulationsblätter K7 (Preisermittlung der Einheitspreise) für im Hauptangebot enthaltene Leistungen wurden teilweise später, im Zuge der Prüfung von Preisen zusätzlicher oder geänderter Leistungen („Nachtragsprüfung“) eingefordert.

Bei beiden Gewerken waren Festpreise vereinbart und der geplante Ausführungszeitraum mit Oktober 2008 bis September 2009 festgelegt. Da sich der Baubeginn aufgrund der Projektunterbrechung (siehe TZ 2) auf August 2009 verschob, änderte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung im Zuschlagsschreiben der HKLS- und MSR-Arbeiten die Preisart auf veränderliche Preise mit Preisstichtag 29. Juli 2008 (dem Ende der Angebotsfrist) ab. Die ÖNORM B 2110, die Vertragsbestandteil war, sah für diesen Fall hingegen vor, dass – wenn aus den Vertragsbestandteilen keine sachlich zutreffende Preisbasis für die Umrechnung ermittelt werden kann – als Preisbasis die Mitte des Zeitraumes zwischen dem Ende der Angebotsfrist und dem vertraglichen Fertigstellungstermin anzusetzen ist. Das wäre der 25. Jänner 2009 gewesen.

Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung führte gegenüber dem RH im Zuge der Gebarungsüberprüfung an, dass die vereinbarte Preisbasis das Ergebnis von Verhandlungen gewesen sei, um den späteren Auftragnehmer der HKLS- und MSR-Arbeiten davon abzuhalten, sein Angebot zurückzuziehen. Dazu wäre er wegen der durch die Projektunterbrechung verzögerten Zuschlagserteilung berechtigt gewesen.

28.2 Der RH kritisierte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, weil es im Wege seiner mit der Vergabeabwicklung Beauftragten mit der Angebotsabgabe nur das K3-Blatt einforderte. Er empfahl dem Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, sich künftig vor der Zuschlagserteilung alle Kalkulationsblätter, insbesondere die Preiser-

⁹ Die Kalkulationsblätter gemäß ÖNORM B 2061 „Preisermittlung für Bauleistungen“ sind Grundlage und Nachweis für die Kalkulation der Einheitspreise: K3 – Mittelohnpreis, Regielohnpreis, Gehaltspreis; K4 – Materialpreise; K6 – Gerätepreise; K6a – Gerätepreise (Ergänzung); K7 – Preisermittlung.

mittlung (K7-Blätter) zu sämtlichen Positionen im Leistungsverzeichnis vorlegen zu lassen. Er begründete dies damit, dass eine Manipulation, wie die Änderung der Kalkulationsansätze, nicht ausgeschlossen werden kann, wenn die für eine ordnungsgemäße, zweckmäßige und wirtschaftliche Prüfung von Zusatzangeboten erforderlichen Kalkulationsblätter erst später eingefordert werden.

Weiters kritisierte der RH das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung wegen der geänderten Festlegungen zur Preisart im Zuschlagsschreiben der HKLS- und MSR-Arbeiten. Die Abänderung der Preisart von Festpreisen zu veränderlichen Preisen aufgrund der vom Auftraggeber verschuldeten Änderung des Ausführungszeitraums war grundsätzlich gerechtfertigt. Mit der im Zuschlagsschreiben erfolgten Festlegung des Preisstichtags auf ein Datum vor dem ursprünglich geplanten Ausführungszeitraum wich das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung jedoch von der als Vertragsbestandteil vereinbarten ÖNORM B 2110 ab und verstieß gegen den im Bundesvergabegesetz festgelegten Grundsatz der Gleichbehandlung der Bieter.

Dem Auftragnehmer wurde die Preisgleitung dadurch – in geschätzter Höhe von rd. 40.000 EUR – überhöht abgegolten, weil er die Preisgleitung für den ursprünglich geplanten Ausführungszeitraum in seine angebotenen Festpreise einzurechnen hatte. Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, den Preisstichtag auf das vertraglich vereinbarte Datum zu berichtigen und die Überzahlung vom Auftragnehmer der HKLS- und MSR-Arbeiten im Verhandlungsweg zurückzufordern.

28.3 *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich würden K7 Kalkulationsblätter in jedem Projekt eingefordert. Der Umstand, dass diese im gegenständlichen Fall nicht mehr auffindbar gewesen seien, sei offensichtlich einem einmaligen Versehen zuzuschreiben.*

Hinsichtlich der überhöhten Abgeltung der Preisgleitung zugunsten des Auftragnehmers der HKLS- und MSR-Arbeiten erläuterte das Land Niederösterreich, dass im gegenständlichen Fall wirtschaftliche Überlegungen angestellt worden seien, um drohende Mehrkosten zu vermeiden. Anhand dieser Kostenüberlegung sei die gewählte Vorgehensweise zweckmäßig gewesen. Das Land Niederösterreich sei bemüht, derartige Situationen in Zukunft zu vermeiden.

Umbau des Palais Kaunitz für die Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg

28.4 Der RH stellte gegenüber dem Land Niederösterreich hinsichtlich des Preisstichtags klar, dass er einen Verstoß gegen das Bundesvergabegesetz feststellte. Zudem ergab die Gebarungsüberprüfung keinen Beleg dafür, dass der Auftragnehmer (nach entsprechender rechtlicher Aufklärung durch das Land Niederösterreich) die Leistung nicht zu den – für das Land Niederösterreich günstigeren – vertragsgemäßen Bedingungen ausgeführt hätte.

Abrechnung der Leistungen

Prozess der Abrechnungsprüfung und nachgeprüfte Abrechnungen

29.1 Gemäß Baubeauftragungsvertrag hatte das Land Niederösterreich, vertreten durch das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, die Rechnungen zu prüfen und freizugeben. Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung übertrug „das inhaltliche und formale Prüfen und Freigeben von Konsumenten- und Nebenkostenrechnungen zur Zahlung“ an die Projektsteuerung und -leitung. Bei den ausführenden Gewerken hatte die Örtliche Bauaufsicht alle Rechnungen auf „Richtigkeit und Vertragsmäßigkeit“ zu prüfen, die Projektsteuerung und -leitung war in diesem Fall mit der „übergeordneten Freigabe der Rechnungen zur Zahlung“ beauftragt. Beim Amt der Niederösterreichischen Landesregierung verblieb daher lediglich die sachliche und rechnerische Prüfung und Freigabe der Rechnungen zu den in der Projektvorbereitungsphase vergebenen Aufträgen (u.a. lfd. Nr. 1 bis 3 in Tabelle 7), zur Projektsteuerung und -leitung und zur Begleitenden Kontrolle.

Eine sachliche und rechnerische Prüfung der Abrechnungen durch ein zweites Augenpaar, z.B. durch die Begleitende Kontrolle, hatte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung in der Projektorganisation in keinem Fall vorgesehen. Auch der Bauherr, die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H., prüfte die Abrechnungen nicht nach. Die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. beschränkte sich – im Wege der mit der baukaufmännischen Abwicklung betrauten HYPO NOE Leasing GmbH – auf die Überweisungen zu den zur Zahlung freigegebenen Rechnungen.

Der RH prüfte die Abrechnung jener Leistungen nach, bei welchen er auch die Vergabeverfahren beurteilt hatte (siehe Tabelle 7). Bei der Abrechnung der Leistungen „Verfahrensrechtliche Begleitung der Vergabe Projektsteuerung und -leitung und Generalplanung sowie laufende rechtliche Beratung“, „Baumeisterarbeiten“ und „HKLS- und MSR-Arbeiten“ überprüfte der RH – ob des Umfangs der Abrechnungsunterlagen – unter risikoorientierten Gesichtspunkten ausgewählte Teilmengen, wie unter TZ 30 und 34 näher ausgeführt.

Abrechnung der Leistungen

Tabelle 7: Vom RH nachgeprüfte Abrechnungen

Lfd. Nr.	Auftragsbezeichnung	Abrechnungsprüfung durch	Auftragswert in EUR ¹	Schlussrechnungs-summe in EUR ^{1, 2}	Verhältnis Schlussrechnungs-summe zu Auftragswert in %	wesentliche vom RH festgestellte Abrechnungsmängel (finanzieller Nachteil für den Bauherrn)
1	Erstellen eines Raum- und Funktionsprogrammes und detaillierte Kostenschätzung	Amt der NÖ Landesregierung	27.000	27.000	101	-
2	Unterstützende Konsulentenleistung für die Durchführung von Vergabeverfahren	Amt der NÖ Landesregierung	48.000	48.000	100	-
3	Verfahrensrechtliche Begleitung der Vergabe Projektsteuerung und -leitung und Generalplanung sowie laufende rechtliche Beratung	Amt der NÖ Landesregierung	- ³	280.000 ⁴	-	vom Angebot/Auftrag abweichende Honorarsätze anerkannt (> 2.000 EUR; TZ 30)
4	Begleitende Kontrolle	Amt der NÖ Landesregierung	95.000	95.000	100	nicht die schriftlich beauftragte und abgerechnete Leistung erbracht (nicht bezifferbar; TZ 26)
5	Projektsteuerung und -leitung	Amt der NÖ Landesregierung	332.000	494.000	149	vom Leistungsvertrag abweichende Honorarermittlung anerkannt (91.000 EUR; TZ 31)
6	Generalplanung	Projektsteuerung und -leitung	894.000	1.111.000	124	vom Leistungsvertrag abweichende Honorarermittlung anerkannt (78.000 EUR; TZ 32)
7	Örtliche Bauaufsicht	Projektsteuerung und -leitung	199.000	245.000 ⁵	123	mangelhafte Nachtragsprüfung (nicht bezifferbar; TZ 33)
8	Baumeisterarbeiten	Örtliche Bauaufsicht	1.879.000	2.403.000 ^{4, 6}	128	unzureichende Rechnungsprüfung – Kommatafahler (62.000 EUR; TZ 34)
9	Heizungs-, Klima-, Lüftungs- und Sanitär- sowie Mess-, Steuer- und Regeltechnik-Arbeiten	Örtliche Bauaufsicht	1.477.000	1.603.000 ⁴	109	Preisstichtag vertragswidrig festgelegt (40.000 EUR; TZ 28); unzureichende Rechnungsprüfung – nicht beauftragte Zusatzleistungen anerkannt (22.000 EUR und 4.000 EUR; TZ 34)
Summe der nachgeprüften Abrechnungen³				6.306.000		
Vorläufige Umbaukosten gesamt (vor Skontoabzug) ⁴				10.581.000		
Vorläufige Umbaukosten gesamt (nach Skontoabzug) ⁴				10.290.000		

¹ Beträge gerundet

² vor Skontoabzug

³ keine Auftragswertermittlung, Regieauftrag, für die Teilleistungen „Verfahrensrechtliche Begleitung“ und „Entwurf eines Mietvertrages“ schätzte der Auftragnehmer in seinem Angebot den Auftragswert auf 43.000 EUR.

⁴ risikoorientiert vom RH nachgeprüft (s. TZ 26 und 30)

⁵ Stand der Abrechnung vom 15. Mai 2013. Es lag noch keine Schlussabrechnung vor.

⁶ inkl. Regiererechnungen

Quelle: Amt der NÖ Landesregierung (Abrechnungsunterlagen, Gesamtinvestitionskostenliste vom 15. Mai 2013)

**Umbau des Palais Kaunitz für die
Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg**

29.2 Der RH kritisierte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, weil es für die sachliche und rechnerische Prüfung der Rechnungen kein Vier-Augen-Prinzip vorgesehen hatte. Er sah darin die in den folgenden TZ 30 bis 34 aufgezeigten Abrechnungsfehler bzw. Mängel bei der Rechnungsprüfung in sechs von neun nachgeprüften Abrechnungen mitbegründet.

Zusammen mit der bereits in TZ 28 aufgezeigten überhöhten Abgeltung der Preisgleitung entstand daraus ein vorläufiger finanzieller Nachteil von rd. 300.000 EUR für die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. Bis zum Ende der Gebarungüberprüfung konnte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung den finanziellen Nachteil durch Rückzahlungen seiner Auftragnehmer um rd. 88.000 EUR verringern (siehe TZ 34).

Die Leistungen „Erstellen eines Raum- und Funktionsprogrammes und detaillierte Kostenschätzung“ sowie „Unterstützende Konsulentenleistung für die Durchführung von Vergabeverfahren“ waren vertragsgemäß abgerechnet. Die Begleitende Kontrolle erbrachte – wie bereits in TZ 26 dargestellt – nicht die schriftlich angebotene, beauftragte und abgerechnete Leistung.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, künftig für ein Vier-Augen-Prinzip bei der sachlichen und rechnerischen Prüfung von Rechnungen zu sorgen.

Der RH wies weiters darauf hin, dass bei fünf (lfd. Nr. 3 sowie 5 bis 8 in Tabelle 7) der neun überprüften Aufträge der Abrechnungsstand um mehr als 20 % über dem Auftragswert lag.

29.3 (1) *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich habe es im gegenständlichen Projekt eine Örtliche Bauaufsicht, einen Generalplaner sowie ein Projektmanagement – jeweils durch kompetente Ingenieurbüros – installiert. Die Rechnungen der ausführenden Gewerke habe die Örtliche Bauaufsicht überprüft. Aufgrund der geschäftlichen Oberleitung sei eine weitere Prüfung durch den Generalplaner und die Weiterleitung zum Projektmanagement erfolgt. Der Empfehlung des RH, künftig für ein Vier-Augen-Prinzip bei der sachlichen und rechnerischen Prüfung von Rechnungen zu sorgen, werde somit Folge geleistet.*

(2) *Die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. wies in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass durch sie – aufgrund der Vertragslage – keine sachlich-rechnerische Prüfung zu erfolgen hatte; es sei jedoch*

Abrechnung der Leistungen

stets überprüft worden, ob das Bauvorhaben noch im genehmigten Budgetrahmen liege.

29.4 Der RH erwiderte dem Land Niederösterreich, dass die künstlerische und technische, nicht jedoch die geschäftliche Oberleitung Teil des Leistungsbildes des Generalplaners waren. Zudem gehört die sachliche und rechnerische Nachprüfung von Rechnungen nicht zum üblichen Leistungsbild einer geschäftlichen Oberleitung. Da das Land Niederösterreich die Projektsteuerung und -leitung nicht mit der Kontrolle der Rechnungsprüfung der Örtlichen Bauaufsicht beauftragte hatte und diese Aufgabe auch selbst nicht wahrnahm, war das Vier-Augen-Prinzip nicht eingehalten.

Abrechnung der
Leistung einer
Rechtsanwaltskanzlei

30.1 (1) Der Auftragnehmer der Leistung „Verfahrensrechtliche Begleitung der Vergaben Projektsteuerung und -leitung und Generalplanung sowie laufende rechtliche Beratung“ (eine Rechtsanwaltskanzlei) stellte dem Amt der Niederösterreichischen Landesregierung im Rahmen von 65 Teilrechnungen insgesamt rd. 280.000 EUR in Rechnung.

Davon waren 22 Teilrechnungen mit einem Gesamtbetrag von rd. 50.000 EUR der verfahrensrechtlichen Begleitung der Vergaben zuzuordnen, 43 Teilrechnungen mit einem Gesamtbetrag von rd. 230.000 EUR entfielen auf die laufende rechtliche Beratung, u.a. im Zusammenhang mit dem Liegenschaftserwerb. Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung hatte die Rechnungen als sachlich und rechnerisch richtig beurteilt, so dass sie die NÖ Landesimmobilien-gesellschaft m.b.H. bezahlte.

(2) Der RH prüfte die 22 Teilrechnungen zur verfahrensrechtlichen Begleitung der Vergaben nach. Gemäß Angebot und Beauftragung des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung sollte der Auftragnehmer seine Leistung nach tatsächlichem Aufwand mit ermäßigten Honorarsätzen von 190 EUR/h für Rechtsanwaltsanwärter und 250 EUR/h für Rechtsanwälte abrechnen. Veränderliche Preise waren nicht vereinbart.

Tatsächlich verrechnete der Auftragnehmer aber für im Jahr 2007 erbrachte Leistungen 200 EUR/h statt 190 EUR/h. Für im Jahr 2008 erbrachte Leistungen kamen Honorarsätze von 230 EUR/h bzw. 280 EUR/h und ein Nachlass von 10 % sowie eine Nebenkostenpauschale von 5 % zur Anwendung, so dass sich effektive Honorarsätze von 217,35 EUR/h statt 190 EUR/h bzw. 264,60 EUR/h statt 250 EUR/h ergaben.

**Umbau des Palais Kaunitz für die
Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg**

- 30.2** Der RH kritisierte, dass das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung Rechnungen des Auftragnehmers der Leistung „Verfahrensrechtliche Begleitung der Vergabe Projektsteuerung und –leitung und Generalplanung sowie laufende rechtliche Beratung“ als sachlich und rechnerisch richtig beurteilte, obwohl höhere als die angebotenen und beauftragten Honorarsätze verrechnet waren. Bei den nachgeprüften 22 Teilrechnungen für die Teilleistung verfahrensrechtliche Begleitung der Vergaben ergab sich dadurch ein finanzieller Nachteil für den Auftraggeber von rd. 2.000 EUR oder 4 % des abgerechneten Betrages.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, auf eine Abrechnungskorrektur der Leistung „Verfahrensrechtliche Begleitung der Vergabe Projektsteuerung und –leitung und Generalplanung sowie laufende rechtliche Beratung“ entsprechend der angebotenen und beauftragten Honorarsätze zu drängen und Überzahlungen vom Auftragnehmer im Verhandlungsweg zurückzufordern.

Weiters kritisierte der RH das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung wegen des hohen Ausmaßes der an die Rechtsanwaltskanzlei ausgelagerten laufenden rechtlichen Beratung, die mit 230.000 EUR abgerechnet war. Der RH vertrat die Ansicht, dass das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung in der Lage sein sollte, Aufgaben wie den Erwerb einer Liegenschaft mit ihren eigenen Mitarbeitern ordnungsgemäß abzuwickeln. Er empfahl dem Land Niederösterreich, auf externe Beratungsleistungen in so geringem Umfang wie möglich und allenfalls zur Lösung von Spezialfragen zurückzugreifen.

- 30.3** *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich sei dem Ersuchen des Rechtsvertreters zur Valorisierung des Stundensatzes zugestimmt worden. Dies deshalb, weil die erhebliche Komplexität des Projektes, begründet durch die Internationalität, die Beziehung externer juristischer Berater (Finanzprokurator und Rechtsanwälte) sowohl durch das BMI als auch durch Interpol, sowie die Fremdsprachlichkeit des Projektes und eine lange Verfahrensdauer der verfahrensrechtlichen Begleitung sowie der laufenden rechtlichen Beratung bewirkt hätten.*

Die Inanspruchnahme von Rechtsanwaltsleistungen etwa im Zuge des Erwerbs der Liegenschaft habe unter anderem darauf beruht, dass auch die Verkäuferin rechtsanwaltlich vertreten gewesen sei. Durch die eigene Beauftragung eines Rechtsanwalts sei beabsichtigt gewesen, die bestmögliche vertragliche Ausgestaltung, auch unter Berücksichtigung der Fremdsprachlichkeit und Komplexität des Projektes, für das Land Niederösterreich bzw. die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. sicherzustellen und dafür einen externen Haftungspool zu haben.

Abrechnung der Leistungen

Das Land Niederösterreich werde die Empfehlung des RH, auf externe Beratungsleistungen in so geringem Umfang wie möglich und allenfalls zur Lösung von Spezialfragen zurückzugreifen, in Zukunft beachten.

- 30.4** Der RH entgegnete dem Land Niederösterreich, dass das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung bereits für Rechtsanwaltsleistungen im Jahr der Beauftragung (2007) einen höheren Honorarsatz anerkannte. Für Leistungen im Jahr 2008 kam ein geänderter Abrechnungsmodus (der letztlich noch höhere Honorarsätze ergab) und nicht eine einheitlich Valorisierung zur Anwendung. Weder war ein Ersuchen der Rechtsanwaltskanzlei auf Valorisierung noch eine Zustimmung des Landes Niederösterreich hiezu im Zuge der Gebarungsüberprüfung nachvollziehbar dokumentiert.

Gerade der Umstand, dass sich die Verkäuferin des ehemaligen Palais Kaunitz rechtsanwaltlich vertreten ließ, belegte nach Ansicht des RH die Zweckmäßigkeit, auf eigenes juristisches Know-how zurückgreifen zu können.

Abrechnung der Projektsteuerung und -leitung

- 31.1** (1) Der RH prüfte die Abrechnung der vom Amt der Niederösterreichischen Landesregierung um rd. 332.000 EUR beauftragten Leistung der Projektsteuerung und -leitung nach. Die bezahlten Honorarnoten ergaben insgesamt einen Betrag von rd. 494.000 EUR. Die letzte bezahlte Honorarnote vom November 2010 war als Schlussrechnung bezeichnet.

Die sachliche und rechnerische Prüfung der Abrechnung Projektsteuerung und -leitung einschließlich zusätzlicher oder geänderter Leistungen („Nachträge“) und die Freigabe zur Zahlung oblag dem Amt der Niederösterreichischen Landesregierung.

- (2) Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung beauftragte die Projektsteuerung und -leitung auf Basis einer voraussichtlichen Honorarbemessungsgrundlage von 8,60 Mio. EUR mit einem Leistungsumfang von rd. 332.000 EUR. Das endgültige Honorar sollte auf Basis der tatsächlichen Baukosten und Konsulentenhonorare unter Anwendung einer Bonus-Malus-Regelung ermittelt werden.

Die Gesamtfertigstellung war im Leistungsvertrag für Herbst 2009 vorgesehen. Wegen der beauftragten Teilleistung Gewährleistungsmängelbehebung vereinbarte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung als Ende der Vertragsdauer den Ablauf der Gewährleistungsfristen aller projektgegenständlichen Gewerke. Laut späterem Übernahmeprotokoll ist das im Fall der Baumeisterarbeiten der 12. August 2015.

**Umbau des Palais Kaunitz für die
Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg**

Für Leistungsunterbrechungen hatte der Auftraggeber vertragsgemäß Kosten wie den Verdienstentgang oder Ausgaben, die aus der Unterbrechung der Leistungserbringung resultierten, nicht zu tragen. Bei einer länger als sechs Monate andauernden Leistungsunterbrechung waren beide Vertragspartner jedoch zu einer vorzeitigen Vertragsauflösung berechtigt.

(3) Die Steigerung des bezahlten Honorars (494.000 EUR) um rd. 49 % gegenüber dem voraussichtlichen Honorar lt. Leistungsvertrag (332.000 EUR) ergab sich aus

- einer lt. Auskunft des Amts der Niederösterreichischen Landesregierung berücksichtigten Anpassung des Zahlungsplanes¹⁰ („Zahlungsplan 2“) von rd. 332.000 EUR auf rd. 386.000 EUR und
- Nachträgen für die zusätzlichen Energieeffizienzmaßnahmen (rd. 31.000 EUR), hauserhaltende Maßnahmen während der Projektunterbrechung (rd. 3.000 EUR) und für eine Verschiebung des Baubeginns um rund zehn Monate von Mitte Oktober 2008 auf Anfang August 2009 (rd. 74.000 EUR), insgesamt rd. 108.000 EUR.

(4) Die Erhöhung des Zahlungsplans um rd. 54.000 EUR von rd. 332.000 EUR auf rd. 386.000 EUR begründete das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung gegenüber dem RH mit der Mauerwerkstrookenlegung, einer geplanten Verschiebung der Gesamtfertigstellung von – wie ausgeschrieben – Frühjahr 2009 auf – wie beauftragt – Herbst 2009 und der rechtlichen Betreuung beim Vergabeverfahren Örtliche Bauaufsicht. Die Zahlungsplananpassung entsprach einer Erhöhung der voraussichtlichen Honorarbemessungsgrundlage von 8,60 Mio. EUR auf 10,00 Mio. EUR. Unterlagen zur Herleitung der Anpassung und zur Prüfung dem Grunde und der Höhe nach brachte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung während der Gebarungsüberprüfung durch den RH nicht bei.

(5) Hinsichtlich der rechtlichen Betreuung beim Vergabeverfahren Örtliche Bauaufsicht vertrat die Projektsteuerung und -leitung gegenüber dem RH die Ansicht, dass die Abwicklung des Vergabeverfahrens Örtliche Bauaufsicht von ihrem Auftrag nicht umfasst war und deshalb eine zusätzliche Abgeltung dieser Leistung, mit der sie ihrerseits eine Rechtsanwaltskanzlei beauftragte, gerechtfertigt sei. Im beauftragten Leistungsbild der Projektsteuerung und -leitung waren die „Erstellung der Leistungsbilder für die benötigten Konsulenten“ und „die Vorbereitung der Beauftragung der zu Betei-

¹⁰ Die Vertragspartner vereinbarten die Auszahlung des Honorars in Teilbeträgen. Die angeführten Summen stellen die Summe der Teilbeträge dar.

Abrechnung der Leistungen

ligenden“ als Teilleistungen festgelegt. Zu letzterer Teilleistung war angemerkt, dass im Falle des zum Zeitpunkt der Beauftragung bereits laufenden Vergabeverfahrens Generalplanung lediglich der zugehörige Verfahrensabschluss bei der Projektsteuerung und -leitung verbleibt.

(6) Im Nachtrag hinsichtlich der Verschiebung des Baubeginns um rund zehn Monate von Mitte Oktober 2008 auf Anfang August 2009 stellte die Projektsteuerung und -leitung Regiekosten in Höhe von 50 % des monatlichen Honorars lt. Zahlungsplan ohne weitere Nachweise in Rechnung. Laut einer Stellungnahme der Begleitenden Kontrolle fielen in diesem Zeitraum über weite Teile Leistungen in geringerem Umfang an. Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung folgte dem Einwand der Begleitenden Kontrolle nicht. Der Nachtrag wurde, wie von der Projektsteuerung und -leitung gefordert, in vollem Umfang bezahlt.

(7) Aus der Gesamtinvestitionskostenliste vom 15. Mai 2013 ergab sich eine Honorarbemessungsgrundlage von rd. 9,81 Mio. EUR, abzüglich des bereits mit dem Nachtrag Energieeffizienzmaßnahmen abgegoltenen Anteils von rd. 0,80 Mio. EUR somit rd. 9,00 Mio. EUR. Das waren 105 % der voraussichtlichen Honorarbemessungsgrundlage lt. Leistungsvertrag von 8,60 Mio. EUR. Nur wenn die tatsächliche von der voraussichtlichen Honorarbemessungsgrundlage mehr als 5 % nach oben oder unten abwich, war das Honorar lt. Bonus-Malus-Regelung anzupassen.

31.2 (1) Der RH kritisierte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung,

- weil es die Leistungen der Projektsteuerung und -leitung vor dem Ende der Vertragsdauer und der vollständigen Leistungserbringung zur Gänze bezahlte,
- weil es ein – nach der Beurteilung des RH – gegenüber dem Leistungsvertrag um bis zu rd. 91.000 EUR überhöhtes Honorar zur Bezahlung freigab und
- weil es die Prüfung dem Grunde und der Höhe nach der Nachträge und der Zahlungsplananpassung nicht dokumentierte.

(2) Da bis zum Ablauf der Gewährleistungsfristen aller projektgegenständlichen Gewerke – zugleich dem Ende der vereinbarten Vertragsdauer mit der Projektsteuerung und -leitung – Gewährleistungsmängel auftreten können und die Projektsteuerung und -leitung mit der Gewährleistungsmängelbehebung beauftragt war, wäre der Zahlungs-

**Umbau des Palais Kaunitz für die
Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg**

plan so zu vereinbaren gewesen, dass das Honorar erst zum Ende der Vertragsdauer zur Gänze bezahlt wird. Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, das bei künftigen Projekten zu beachten.

(3) Die Anpassung des Zahlungsplans durch das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung um rd. 54.000 EUR von rd. 332.000 EUR auf rd. 386.000 EUR erachtete der RH als nicht gerechtfertigt, weil

- die Mauerwerkstrockenlegung in der Basis für die Ermittlung des endgültigen Honorars (den tatsächlichen Baukosten und Konsulenteenhonoraren) enthalten war,
- der verschobene Gesamtfertigstellungstermin Herbst 2009 im Leistungsvertrag bereits mit einem vereinbarten Honorar von rd. 332.000 EUR beauftragt war und
- aus dem beauftragten Leistungsbild der Projektsteuerung und -leitung der Vertragswille, wonach die Projektsteuerung und -leitung die Vergabeverfahren („die Vorbereitung der Beauftragung der zu Beteiligten“) aller benötigten Konsulentenleistungen (einschließlich der Örtlichen Bauaufsicht) abzuwickeln hatte, nach Ansicht des RH eindeutig hervorging. Zudem sollte die Projektsteuerung und -leitung grundsätzlich in der Lage sein, Vergabeverfahren ohne zusätzliche rechtliche Verfahrensbetreuung entsprechend den geltenden Vergabebestimmungen durchzuführen. Ein Anspruch auf rechtliche Unterstützung ging aus dem Leistungsvertrag nicht hervor.

(4) Die Nachtragsforderung in Höhe von rd. 74.000 EUR für die Verschiebung des Baubeginns um rund zehn Monate von Mitte Oktober 2008 auf Anfang August 2009 beurteilte der RH als nicht nachvollziehbar und – dem Einwand der Begleitenden Kontrolle folgend – als zu hoch. Die Verschiebung des Baubeginns war auf die vom Amt der Niederösterreichischen Landesregierung angeordnete Projektunterbrechung zurückzuführen. Der RH wies darauf hin, dass die Projektsteuerung und -leitung ihren Mehraufwand aufgrund einer möglichen Projektunterbrechung grundsätzlich in ihrem Angebotspreis z.B. als Risikozuschlag zu berücksichtigen hatte. Da die Projektunterbrechung jedoch länger als sechs Monate andauerte, war sie zu einer vorzeitigen Vertragsauflösung berechtigt.

Um eine solche Vertragsauflösung verbunden mit einer weiteren Verzögerung und möglicherweise noch höheren Mehrkosten abzuwenden, sah der RH es als vertretbar an, über eine teilweise Abgeltung der tatsächlich angefallenen und nachgewiesenen Mehrkosten zu ver-

Abrechnung der Leistungen

handeln. Der RH kritisierte, dass das Nachtragsangebot der Projektsteuerung und -leitung jedoch keine nachvollziehbare Darstellung der tatsächlich angefallenen Mehrkosten, sondern lediglich eine pauschale Annahme enthielt.

(5) Weiters wäre das endgültige Honorar auf Basis der tatsächlichen Baukosten und Konsulentenhonorare unter Anwendung der Bonus-Malus-Regelung zu ermitteln gewesen. Auf Basis der Gesamtinvestitionskostenliste vom 15. Mai 2013, unter Anwendung der Bonus-Malus-Regelung sowie unter Berücksichtigung seiner Beurteilung zur Anpassung des Zahlungsplanes und unter der Annahme, dass 50 % des geforderten Betrages für die Verschiebung des Baubeginns gerechtfertigt waren, ermittelte der RH ein Gesamthonorar für die Projektsteuerung und -leitung von rd. 403.000 EUR anstatt der bezahlten rd. 494.000 EUR.

(6) Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, die Projektsteuerung und -leitung zu einer vertragsgemäßen Abrechnung ihrer Leistungen zu drängen. Überzahlungen wären im Verhandlungsweg zurückzufordern und für nicht oder mangelhaft erbrachte Leistungen Honorarabzüge vorzunehmen.

Darüber hinaus empfahl der RH dem Land Niederösterreich, die Prüfung von Nachträgen und Zahlungsplananpassungen künftig nachvollziehbar zu dokumentieren.

31.3 *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich habe das Projektmanagement seine Schlussrechnung bereits gelegt, allerdings bestünde zu etwaigen Haftungen aus Gewährleistungen ein Deckungs- bzw. Hafrücklass. Sollte im Rahmen der nochmaligen Überprüfung des sachverständigen Prüfenieurs die Annahme von Überzahlungen bestätigt werden, werde das Land Niederösterreich mit dem Konsulenten in Verhandlungen treten und die Überzahlung zurückfordern. Zur weiteren Sicherstellung allfälliger Ansprüche sei der Konsulent auch zur Abgabe einer entsprechenden Verjährungsverzichtserklärung aufgefordert worden.*

Die Beteiligten seien darum bemüht gewesen, Nachträge und Zahlungsanpassungen bestmöglich zu dokumentieren. Die Empfehlung des RH, die Prüfung von Nachträgen und Zahlungsplananpassungen künftig nachvollziehbar zu dokumentieren, werde zur Kenntnis genommen.

31.4 Der RH wies das Land Niederösterreich darauf hin, dass ein eventuell noch vorhandener Deckungsrücklass (7 % der Rechnungssumme) jenen Betrag, um das das Honorar überhöht anerkannt wurde (bis zu

**Umbau des Palais Kaunitz für die
Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg**

91.000 EUR oder rd. 18 % der Rechnungssumme), nicht abdeckt. Hinsichtlich der Beauftragung des Prüfingenieurs verwies der RH auf seine Gegenäußerung in TZ 16.

Abrechnung der
Generalplanung

32.1 (1) Der RH prüfte die Abrechnung der vom Amt der Niederösterreichischen Landesregierung um rd. 894.000 EUR beauftragten Leistung der Generalplanung nach. Die bezahlte Schlussrechnung lautete auf rd. 1,11 Mio. EUR.

Die sachliche und rechnerische Prüfung der Abrechnung der Generalplanung einschließlich zusätzlicher oder geänderter Leistungen („Nachträge“) oblag der Projektsteuerung und -leitung.

(2) Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung beauftragte die Generalplanung um rd. 894.000 EUR auf Basis einer voraussichtlichen Honorarbemessungsgrundlage von 7,60 Mio. EUR. Das endgültige Honorar sollte auf Basis der tatsächlichen Baukosten – unter Anwendung einer von jener der Projektleitung und -steuerung verschiedenen Bonus-Malus-Regelung – ermittelt werden.

Wie beim Vertrag der Projektsteuerung und -leitung hatte der Auftraggeber bei Leistungsunterbrechungen Kosten wie den Verdienstentgang oder Ausgaben, die aus der Unterbrechung der Leistungserbringung resultierten, nicht zu tragen. Bei einer länger als sechs Monate dauernden Leistungsunterbrechung waren beide Vertragspartner jedoch zu einer vorzeitigen Vertragsauflösung berechtigt.

(3) Die Steigerung der Schlussrechnungssumme (rd. 1,11 Mio. EUR) um 24 % gegenüber dem voraussichtlichen Honorar lt. Leistungsvertrag (rd. 894.000 EUR) ergab sich aus Nachträgen für die Energieeffizienzmaßnahmen (rd. 115.000 EUR), für Umplanungen (überwiegend aufgrund geänderter Nutzeranforderungen, rd. 46.000 EUR) und für Mehrkosten aufgrund der Projektunterbrechung (rd. 56.000 EUR). Die Prüfung der Nachträge durch die Projektsteuerung und -leitung war in Prüfberichten dokumentiert.

(4) Das verrechnete Honorar ohne Nachträge war in der Schlussrechnung unverändert gegenüber dem voraussichtlichen lt. Leistungsvertrag. Der Generalplaner begründete das in der Schlussrechnung mit dem Umstand, dass die Honorarbemessungsgrundlage aufgrund des aktuellen Kostenstandes zum Zeitpunkt der Legung der Schlussrechnung im Juni 2012 zwischen 95 % und 105 % der voraussichtlichen Honorarbemessungsgrundlage lt. Leistungsvertrag lag und das Honorar daher aufgrund der Bonus-Malus-Regelung nicht anzupassen war.

Abrechnung der Leistungen

Nur wenn die tatsächlichen Baukosten von den voraussichtlichen um mehr als 5 % nach oben oder unten abwichen, war das Honorar mit einer Formel anzupassen. Der Generalplaner verwies in seiner Schlussrechnung auf eine Anlage mit dem damals aktuellen Kostenstand, den das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung des RH nicht beibringen konnte.

(5) Aus der Gesamtinvestitionskostenliste vom 15. Mai 2013 ergab sich eine Honorarbemessungsgrundlage von rd. 7,96 Mio. EUR, abzüglich des bereits mit dem Nachtrag Energieeffizienzmaßnahmen abgegoltenen Anteils von rd. 0,80 Mio. EUR somit rd. 7,15 Mio. EUR. Das waren 94 % der voraussichtlichen Honorarbemessungsgrundlage lt. Leistungsvertrag von 7,60 Mio. EUR.

32.2 (1) Aufgrund der ihm vorgelegten Unterlagen und unter der Annahme, dass 50 % des geforderten Betrags für Mehrkosten aufgrund der Projektunterbrechung gerechtfertigt waren, beurteilte der RH das Gesamthonorar für die Generalplanung als um bis zu rd. 78.000 EUR überhöht.

(2) Der RH begründete dies zum Einen damit, dass die Ermittlung der Honorarbemessungsgrundlage auf Basis der Gesamtinvestitionskostenliste vom 15. Mai 2013 entgegen der Anmerkung in der Schlussrechnung ergab, dass das Honorar anzupassen war, weil die tatsächlichen Baukosten abzüglich der bereits mit einem Nachtrag abgegoltenen Energieeffizienzmaßnahmen weniger als 95 % der voraussichtlichen lt. Leistungsvertrag betragen. Die Berechnung des RH ergab ein Honorar ohne Nachträge von rd. 844.000 EUR anstatt der bezahlten rd. 894.000 EUR.

(3) Zum Anderen wies der RH beim Nachtrag „Mehrkosten aufgrund der Projektunterbrechung“ wie beim entsprechenden Nachtrag der Projektsteuerung und -leitung darauf hin, dass der Generalplaner seinen Mehraufwand aufgrund einer möglichen Projektunterbrechung grundsätzlich in seinem Angebotspreis z.B. als Risikozuschlag zu berücksichtigen hatte. Da die vom Amt der Niederösterreichischen Landesregierung angeordnete Projektunterbrechung jedoch länger als sechs Monate andauerte, war der Generalplaner zu einer vorzeitigen Vertragsauflösung berechtigt.

Um eine solche Vertragsauflösung verbunden mit einer weiteren Verzögerung und möglicherweise noch höheren Mehrkosten abzuwenden, sah der RH es als vertretbar an, über eine teilweise Abgeltung der tatsächlich angefallenen und nachgewiesenen Mehrkosten zu verhandeln. Dem Generalplaner wurde jedoch sein im

**Umbau des Palais Kaunitz für die
Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg**

Nachtragsangebot nachvollziehbar dargestellter Mehraufwand von rd. 56.000 EUR – nach zustimmender Prüfung der Projektsteuerung und –leitung – zur Gänze abgegolten. Der RH erachtete maximal die Hälfte des geforderten Betrags, im Sinne einer Risikoteilung, als gerechtfertigt.

(4) Da das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung Argumente der Projektsteuerung und –leitung gegen diese Nachtragsforderung des Generalplaners auch zur Abwehr des von der Projektsteuerung und –leitung selbst eingebrachten Nachtrages im Zusammenhang mit der Verschiebung des Baubeginns hätte verwenden können, sah der RH die Projektsteuerung und –leitung in diesem Fall als befangen an. Die entsprechenden Verhandlungen wären vom Amt der Niederösterreichischen Landesregierung selbst zu führen gewesen.

(5) Darüber hinaus kritisierte der RH die Prüfung der Preisangemessenheit des Nachtrags zu Umplanungen (rd. 46.000 EUR), die für den RH im Prüfbericht der Projektsteuerung und –leitung nicht nachvollziehbar war, weil Preisherleitungen fehlten.

(6) Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, den Generalplaner zu einer vertragsgemäßen Abrechnung seiner Leistungen zu drängen. Überzahlungen wären im Verhandlungsweg zurückzufordern und für nicht oder mangelhaft erbrachte Leistungen Honorarabzüge vorzunehmen. Bei Prüfberichten zu Nachträgen wäre künftig auf die Nachvollziehbarkeit der Beurteilung zu achten. Weiters wäre auf eine mögliche Befangenheit der Auftragnehmer zu achten.

32.3 *Unter Hinweis auf die nochmalige Überprüfung des sachverständigen Prüfsachverständigen betreffend die Annahme von Überzahlungen zugunsten des Generalplaners wiederholte das Land Niederösterreich seine Stellungnahme zu TZ 31. Der Generalplaner sei auch zur Abgabe einer entsprechenden Verjährungsverzichtserklärung aufgefordert worden. Die Empfehlung des RH wurde zur Kenntnis genommen.*

Hinsichtlich einer Befangenheit seiner Auftragnehmer habe das Land Niederösterreich alle möglichen Maßnahmen gesetzt, um einer solchen zu begegnen.

32.4 Zur Beauftragung des Prüfsachverständigen verwies der RH auf seine Gegenäußerung in TZ 16.

Abrechnung der Leistungen

Abrechnung der
Örtlichen Bauaufsicht

33.1 (1) Der RH prüfte die Abrechnung der vom Amt der Niederösterreichischen Landesregierung um rd. 199.000 EUR beauftragten Leistung der Örtlichen Bauaufsicht nach. Zu diesem Auftrag waren bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung des RH Leistungen über insgesamt rd. 245.000 EUR in 13 Teilrechnungen abgerechnet. Die Schlussrechnung lag noch nicht vor. Sie sollte lt. Amt der Niederösterreichischen Landesregierung erst nach Abschluss der Gewährleistungsbetreuung erfolgen.

Die sachliche und rechnerische Prüfung der Abrechnung Örtliche Bauaufsicht einschließlich der zusätzlichen und geänderten Leistungen („Nachträge“) oblag (wie bei der Generalplanung) der Projektsteuerung und -leitung.

(2) Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung beauftragte die Örtliche Bauaufsicht um rd. 199.000 EUR auf Basis einer voraussichtlichen Honorarbemessungsgrundlage von 6,73 Mio. EUR. Das endgültige Honorar sollte auf Basis der tatsächlichen Baukosten unter Anwendung einer – von jener der Projektsteuerung und -leitung und der Generalplanung verschiedenen – Bonus-Malus-Regelung ermittelt werden. Die Schlussrechnung sollte nach der mängelfreien Schlussübernahme des Bauwerkes erfolgen. Mit der Schluss- oder Teilschlussrechnung war der vereinbarte Deckungsrücklass bei Teilrechnungen von 7 % des Rechnungsbetrages freizugeben bzw. in einen 3 % betragenden Haftungsrücklass umzuwandeln.

(3) Die bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung des RH in 13 Teilrechnungen abgerechneten Leistungen über insgesamt rd. 245.000 EUR entsprachen 123 % des voraussichtlichen Honorars lt. Leistungsvertrag. Abgerechnet waren 99 % des voraussichtlichen Honorars lt. Leistungsvertrag (rd. 197.000 EUR von rd. 199.000 EUR) sowie zwei Nachträge für Tätigkeiten während der vom Amt der Niederösterreichischen Landesregierung angeordneten Projektunterbrechung (insgesamt rd. 24.000 EUR) und ein Nachtrag betreffend der Energieeffizienzmaßnahmen (rd. 24.000 EUR), jeweils in der von der Örtlichen Bauaufsicht geforderten Höhe.

In ihren Nachtragsforderungen hatte die Örtliche Bauaufsicht angeführt, dass sie von der Projektsteuerung und -leitung aufgefordert worden sei, diese vorzulegen. Laut ihrer Nachtragsforderung führte die Örtliche Bauaufsicht während der Projektunterbrechung in der Regel montags und freitags Begehungen der Baustelle durch und stellte dafür einen Zeitaufwand von je dreieinviertel Stunden in Rechnung. Ein Zeitnachweis fehlte. Prüfberichte zu den Nachträgen brachte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung nicht bei.

**Umbau des Palais Kaunitz für die
Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg**

Laut Gesamtinvestitionskostenliste vom 15. Mai 2013 wurden die Teilrechnungen ohne Abzug des 7 %igen Deckungsrücklasses ausgezahlt. Ob der fehlende Abzug durch eine Bankgarantie ersetzt wurde, war nicht erkennbar.

(4) Aus der Gesamtinvestitionskostenliste vom 15. Mai 2013 ergab sich eine Honorarbemessungsgrundlage von rd. 7,96 Mio. EUR, abzüglich des bereits mit dem Nachtrag Energieeffizienzmaßnahmen abgegoltenen Anteils von rd. 0,80 Mio. EUR, somit rd. 7,15 Mio. EUR. Das waren 106 % der voraussichtlichen Honorarbemessungsgrundlage lt. Leistungsvertrag von 6,73 Mio. EUR. Nur wenn die tatsächliche von der voraussichtlichen Honorarbemessungsgrundlage mehr als 10 % nach oben oder unten abwich, wäre das Honorar lt. Bonus-Malus-Regelung anzupassen gewesen.

33.2 (1) Der RH anerkannte, dass das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung im Fall der Örtlichen Bauaufsicht beabsichtigte, das Honorar vertragsgemäß erst nach der mängelfreien Schlussübernahme des Bauwerkes zur Gänze auszuzahlen. Er wies jedoch darauf hin, dass der vertraglich vereinbarte Deckungsrücklass auf Teilrechnungen lt. Gesamtinvestitionskostenliste vom 15. Mai 2013 nicht einbehalten worden war. Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, im Fall, dass der Deckungsrücklass nicht durch eine Bankgarantie ersetzt wurde, diese von der Örtlichen Bauaufsicht nachzufordern.

(2) Zu den Nachträgen wies der RH darauf hin, dass die Projektsteuerung und -leitung mit ihrer Aufforderung an die Örtliche Bauaufsicht, Nachtragsforderungen zu stellen, nicht die Interessen des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung vertrat. Wie bei der Beurteilung eines Nachtrags der Generalplanung sah der RH eine Befangenheit der Projektsteuerung und -leitung vorliegen, weil die Projektsteuerung und -leitung mit einer zustimmenden Beurteilung der Forderungen der Örtlichen Bauaufsicht auch ihre eigene Nachtragsforderung im Zusammenhang mit der Projektunterbrechung unterstützte. Der RH empfahl dem Land Niederösterreich daher, künftig auf eine mögliche Befangenheit seiner Auftragnehmer zu achten.

(3) Der RH kritisierte auch, dass das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung während der Projektunterbrechung in der Regel montags und freitags stattgefundene Begehungen der Baustelle durch die Örtliche Bauaufsicht mit einem durchschnittlich angenommenen Zeitaufwand von dreieinviertel Stunden pauschal abgalt und keinen Zeitnachweis einforderte. Für den RH war das Erfordernis der Baustellenbegehungen hinsichtlich Häufigkeit und Zeitaufwand nicht nachvollziehbar.

Abrechnung der Leistungen

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, bei der Schlussrechnung der Örtlichen Bauaufsicht darauf zu achten, dass sie vertragsgemäß, auf Basis der tatsächlichen Baukosten abzüglich der Energieeffizienzmaßnahmen erfolgt, weil die Energieeffizienzmaßnahmen bereits mit einem eigenen Nachtrag abgegolten worden waren. Für nicht oder mangelhaft erbrachte Leistungen wären im Verhandlungsweg Honorarabzüge vorzunehmen.

- 33.3** *Das Land Niederösterreich teilte in seiner Stellungnahme mit, es habe alle möglichen Maßnahmen gesetzt, um einer Befangenen seiner Auftragnehmer zu begegnen.*

Ein Deckungsrücklass der Örtlichen Bauaufsicht liege vor, ebenso wie mittlerweile die Schlussrechnung der Örtlichen Bauaufsicht. Bei der abschließenden Prüfung würden die Empfehlungen des RH berücksichtigt werden.

Abrechnung der
Baumeisterarbeiten
und der HKLS- und
MSR-Arbeiten

- 34.1** (1) Der RH prüfte die Abrechnungen jener beiden Gewerke, die die größten Schlussrechnungssummen aufwiesen, das waren die Abrechnungen der Baumeisterarbeiten und der HKLS- und MSR-Arbeiten. Die vom Amt der Niederösterreichischen Landesregierung um rd. 1,88 Mio. EUR beauftragten Baumeisterarbeiten waren mit rd. 2,40 Mio. EUR schlussgerechnet. Die HKLS- und MSR-Arbeiten hatte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung um rd. 1,48 Mio. EUR beauftragt. Die entsprechende Schlussrechnungssumme lautete auf rd. 1,60 Mio. EUR.

(2) Wie bei allen ausführenden Gewerken hatte die Örtliche Bauaufsicht auch bei den beiden nachgeprüften Gewerken die für die Abrechnung erforderlichen Aufmessungen und die Rechnungen auf Richtigkeit und Vertragsgemäßheit zu prüfen. Die Preisbildung zusätzlicher oder geänderter Leistungen sollten der Generalplaner und die Örtliche Bauaufsicht beurteilen („Nachtragsprüfung“).

(3) Bei den Baumeisterarbeiten war die Steigerung von der Auftragssumme zum Zeitpunkt der Zuschlagserteilung (rd. 1,88 Mio. EUR) auf die Schlussrechnungssumme (rd. 2,40 Mio. EUR) entsprechend rd. 28 % der Auftragssumme überwiegend auf die zusätzlich beauftragte Horizontalabdichtung des durchfeuchteten Mauerwerks und damit zusammenhängende Leistungen zurückzuführen.

Bei den HKLS- und MSR-Arbeiten war die Steigerung von den ursprünglich beauftragten rd. 1,48 Mio. EUR auf die schlussgerechneten rd. 1,60 Mio. EUR (rd. 9 % der Auftragssumme) mit der Preisgleitung (vgl. TZ 28), Mengenänderungen und mehreren zusätzlichen

**Umbau des Palais Kaunitz für die
Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg**

oder geänderten Leistungen begründet. So beauftragte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung z.B. im Rahmen der energieeffizienzsteigernden Maßnahmen zusätzlich den Einbau einer Solarthermieanlage.

(4) Der RH nahm eine stichprobenartige Überprüfung anhand der detaillierten Abrechnungsunterlagen zu einzelnen Leistungsverzeichnispositionen und Leistungsgruppen vor. Darüber hinaus hinterfragte der RH bei beiden Gewerken die Preisbildung ausgewählter Zusatzleistungen.

Die Auswahl der überprüften Positionen nahm der RH risikoorientiert vor. Die ausgewählten Leistungsverzeichnispositionen bzw. -gruppen waren wegen Mengenänderungen und/oder von den Mitbewerbern stark abweichender Preise auffällig.

(5) Im Zuge der Prüfungshandlungen des RH an Ort und Stelle stellte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung fest, dass bei den Baumeisterarbeiten ein Kommafehler bei einer überprüften Leistungsposition zu einer Überzahlung von rd. 62.000 EUR geführt hatte. Bei den HKLS- und MSR-Arbeiten waren vom RH überprüfte Zusatzleistungen im Wert von rd. 22.000 EUR vom Amt der Niederösterreichischen Landesregierung nicht beauftragt, von der Örtlichen Bauaufsicht jedoch irrtümlich freigegeben und von der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. bezahlt worden. Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung forderte diese und weitere Überzahlungen im Umfang von rd. 4.000 EUR von den beiden Auftragnehmern zurück, welche die fehlerverrechneten Beträge, insgesamt rd. 88.000 EUR, umgehend zurückzahlten.

(6) Aufgrund der bauherrnseitig festgestellten Fehlerrechnungen verlangte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung von der Örtlichen Bauaufsicht, die Abrechnungen aller Gewerke mit einer Schlussrechnungssumme größer 100.000 EUR nochmals zu prüfen. Die Örtliche Bauaufsicht fand keine weiteren Abrechnungsfehler.

(7) In den überprüften Abrechnungsunterlagen stellte der RH Abrechnungsvereinbarungen fest. Darin wurden Leistungen mit einem ähnlichen – aber nicht mit den ausgeschriebenen Positionen identen – Leistungsinhalt mit ausgeschriebenen Positionen abgerechnet, indem die ausgeführte Menge mit einem Faktor multipliziert wurde. So wurde z.B. das Abbürsten von losem Putz in die Position „Wand-Innenputz abschlagen“ umgerechnet, indem die abgebürstete Fläche mit 0,25 multipliziert wurde. Zu Abrechnungsvereinbarungen enthielt der Leistungsvertrag der Örtlichen Bauaufsicht keine gesonderten Anweisungen.

(8) Die Unterlagen zur Prüfung der Preisbildung von Zusatzleistungen enthielten wiederholt den Hinweis des Generalplaners „die Preisprüfung erfolgt durch die ÖBA“, obwohl er vertraglich verpflichtet war, „die Preisangemessenheit von Nachtragsangeboten auf Grundlage des bezugnehmenden Hauptauftrages“ zu prüfen.

34.2 (1) Der RH kritisierte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, weil es die Prüfung der Rechnungen auf Richtigkeit und Vertragsgemäßheit entsprechend der Projektorganisation allein der Örtlichen Bauaufsicht überließ. Wie der RH aufzeigte, hatte die Örtliche Bauaufsicht die Prüfung nicht mit der erforderlichen Sorgfalt wahrgenommen.

Der RH erachtete die Aufforderung des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung an die Örtliche Bauaufsicht, ausgewählte Rechnungen nochmals zu prüfen, für kein taugliches Mittel, um mögliche weitere Abrechnungsfehler zu bereinigen. Da die Nachprüfung der Rechnungen aufwendig ist und die Örtliche Bauaufsicht mit dem Aufdecken eigener Fehler ihre mangelhafte Leistung belegt hätte, befand sie sich nach Ansicht des RH in einem Interessenskonflikt.

(2) Der RH bemängelte weiters, dass das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung Abrechnungsvereinbarungen zuließ, ohne dazu Regeln hinsichtlich der Prüfung und Dokumentation zu vereinbaren. Die vorgefundenen Abrechnungsvereinbarungen beeinträchtigten die Nachvollziehbarkeit und Transparenz der Rechnungen. Der RH empfahl dem Land Niederösterreich künftig festzulegen, dass – falls Abrechnungsvereinbarungen für die Abgeltung von zusätzlichen oder geänderten Leistungen sinnvoll erscheinen – deren Angemessenheit und finanzieller Umfang nach den für Zusatzaufträge geltenden Maßstäben zu prüfen und zu begründen sind.

(3) Der RH kritisierte weiters, dass der Generalplaner seiner vertraglichen Verpflichtung, die Preisangemessenheit von zusätzlichen Leistungen zu prüfen, nicht durchgängig nachkam. Der RH beanstandete daher das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, weil es seiner Bauherrnaufgabe, die vertragskonforme Leistungserfüllung seiner Auftragnehmer einzufordern, nur unzureichend nachkam. Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, künftig verstärkt auf die Wahrnehmung seiner Bauherrnaufgaben zu achten und Abzüge für mangelhafte Leistungserbringung seiner Auftragnehmer zu prüfen.

34.3 *Das Land Niederösterreich wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass es eine erfahrene Bauprojektsteuerung mit der Überprüfung der Nachträge von Generalplanung und Örtlicher Bauaufsicht beauftragt*

**Umbau des Palais Kaunitz für die
Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg**

habe. Dieser Auftrag habe auch die Prüfung der Nachträge hinsichtlich deren Angemessenheit sowie deren finanziellen Umfang beinhaltet.

Festzuhalten sei, dass das Bauprojekt erfolgreich und auch im Rahmen des Budgets abgeschlossen werden konnte. Das Land Niederösterreich werde jedenfalls bei zukünftigen Projekten weiterhin seinen Bauherrnpflichten nachkommen und Projektrealisierungen im Lichte der Transparenz und Nachvollziehbarkeit abwickeln.

34.4 (1) Der RH erwiderte, dass die Projektsteuerung und –leitung nicht mit der Nachprüfung der vom Generalplaner und der Örtlichen Bauaufsicht geprüften Nachtragsforderungen der ausführenden Gewerke beauftragt war. Die Projektsteuerung und –leitung sollte die Nachtragsprüfungen lediglich im Hinblick auf ihre monetären Auswirkungen auf die Gesamtkosten beurteilen. Im Zusammenhang mit der mangelhaften Leistungserfüllung seiner Konsulenten wies der RH darauf hin, dass jeder öffentliche Bauherr in Wahrnehmung der Bauherrnaufgaben die Leistungen seiner Auftragnehmer überwachen und einfordern sollte.

(2) Der Feststellung, dass das Projekt im Rahmen des Budgets abgeschlossen werden konnte, hielt der RH die Ausführungen des Landes Niederösterreich in TZ 15 entgegen, wonach Reserven für die Risikoübernahme durch das Land Niederösterreich angesetzt worden seien. Dies relativiert naturgemäß die Argumentation betreffend die Budgeteinhaltung.

Mängelmanagement

35.1 (1) Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung hatte die Örtliche Bauaufsicht vertraglich dazu verpflichtet, bei der Feststellung von Mängeln nach Abschluss der vertraglichen Leistungserbringung während der Gewährleistungsfrist mitzuwirken, die Mängelbehebungen zu organisieren und zu überwachen.

Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung hatte weiters die Projektsteuerung und –leitung mit der Administration, Koordination und Organisation der Gewährleistungsmängelbehebung beauftragt. Die Gewährleistungsverfolgung war auch Aufgabe der von der Hausverwaltung – in Abstimmung mit der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. – beauftragten Technischen Gebäude-Betriebsführung.

Die Verträge mit den drei mit der Mängelbehebung befassten Unternehmen enthielten teilweise inhaltsgleiche Leistungsbeschreibungen, z.B. hinsichtlich

- der Erfassung der Mängel (alle drei Unternehmen),
- der Mängelrüge (alle drei Unternehmen),
- der Überwachung der Mängelbehebung (Örtliche Bauaufsicht und Projektsteuerung und -leitung),
- der Abnahme der behobenen Mängel (Örtliche Bauaufsicht und Technische Gebäude-Betriebsführung),
- der Information des Auftraggebers über den Stand der Mängelbehebung (alle drei Unternehmen) und
- des Evidenthaltens von Gewährleistungsfristen (Örtliche Bauaufsicht und Projektsteuerung und -leitung).

(2) In einem Abstimmungsgespräch der Niederösterreichischen Landesregierung mit der Technischen Gebäude-Betriebsführung im April 2010 wurde die Leistungsabgrenzung und Schnittstelle zur Örtlichen Bauaufsicht hinsichtlich des Gewährleistungsmanagements thematisiert. Die Entscheidung, wer die Leistung übernehmen soll, war zum damaligen Zeitpunkt offen.

(3) Das Übernahmeprotokoll des Vereins „Friends of the Academy“ vom August 2010 enthielt eine Liste der Örtlichen Bauaufsicht mit 514 Mängeln. Eine Mängelliste der Technischen Gebäude-Betriebsführung enthielt 1.170 Mängel. Im Dezember 2010 waren davon 516 Mängel offen.

Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung übermittelte dem RH während der Gebarungsüberprüfung eine Liste mit 50 Gewährleistungsmängeln, von denen mit Stand 10. April 2012 sechs offen waren. Eine aktualisierte Liste, die den Stand der Bearbeitung aller von der Örtlichen Bauaufsicht und der Technischen Gebäude-Betriebsführung festgestellten Mängel enthielt, konnte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung nicht beibringen.

(4) Über die Gewährleistungsmängel hinausgehend war in Besprechungsprotokollen dokumentiert, dass lt. dem Nutzer IACA die Funktionalität des Festsaaes als Besprechungs- und Veranstaltungsraum aufgrund der Raumakustik eingeschränkt wäre. Auf Akustikprobleme hatte der Generalplaner bereits während der Planung aufgrund von Messungen in seiner raumakustischen Projektierung hingewiesen. Die von ihm vorgeschlagenen Maßnahmen zur Verbesserung waren jedoch lt.

**Umbau des Palais Kaunitz für die
Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg**

Amt der Niederösterreichischen Landesregierung aus Denkmalschutzgründen nicht zu vertretbaren Kosten umsetzbar.

(5) Auf Anfrage des RH zu Gebäudemängeln verwies der Nutzer IACA lediglich auf den schlechten Zustand der Fenster im ersten Obergeschoß. Deren Sanierung hatte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung während der Gebarungsüberprüfung bereits zugesagt (siehe TZ 23). Die Akustikprobleme im Festsaal oder andere Mängel führte die IACA gegenüber dem RH nicht an.

- 35.2** Der RH kritisierte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung und die NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H., weil sie die Beauftragung des Mängelmanagements nicht ausreichend abstimmten und Teilleistungen mehrfach beauftragten.

Er sah jedoch die Beauftragung der Örtlichen Bauaufsicht, der Projektsteuerung und -leitung und der Technischen Gebäude-Betriebsführung mit der Mängelerfassung und Organisation der Mängelbehebung grundsätzlich positiv. Die Örtliche Bauaufsicht und die Projektsteuerung und -leitung hätten damit einen Anreiz, während der Bauabwicklung besonders auf die Ausführungsqualität zu achten. Die Technische Gebäude-Betriebsführung sollte Interesse an einem möglichst mangel-freien Bauwerk haben, um einen ungestörten Betrieb zu gewährleisten.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, künftig eine klare Leistungsabgrenzung zwischen den mit dem Mängelmanagement Befassten sicherzustellen, um die mehrfache Beauftragung von Teilleistungen zu vermeiden.

Der RH bemängelte weiters die schleppende Mängelbehebung. Laut der dem RH übermittelten Liste waren im April 2012, mehr als eineinhalb Jahre nach der Übernahme des Bauwerks, noch immer Mängel unbehoben. Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, die Mängelbehebung mit Nachdruck einzufordern und gegebenenfalls Honorarabzüge bei den mit der Organisation der Mängelbehebung Befassten vorzunehmen bzw. Ersatzvornahmen im Falle der Säumigkeit ausführender Unternehmen zu prüfen.

- 35.3** (1) *In seiner Stellungnahme betonte das BMI, die Akustikprobleme seien nachhaltig bekannt und seien mehrfach beanstandet worden, eine Behebung (angedacht seitens des Landes Niederösterreich noch im Jahre 2011) sei aber letztlich an der Kostenfrage gescheitert.*

(2) Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich erfordere gerade eine Generalsanierung im denkmalgeschützten Altbestand ein intensives Mängelmanagement. Dafür sei gesorgt worden, indem neben der Örtlichen Bauaufsicht auch der Betriebsführer mit dem Aufzeigen von Gewährleistungsmängeln beauftragt worden sei. Die jeweils eigenen Mängellisten der Örtlichen Bauaufsicht und der Betriebsführung bewiesen, wie zielführend der – stets in Abstimmung mit allen Parteien – getroffene strategische Zugang gewesen sei.

Mängelbehebungen habe das Land Niederösterreich stets auch eingefordert. Zum 30. September 2013 sei die Mängelfreiheit bestätigt worden. Es würden keine Mängel mehr vorliegen.

(3) Laut Stellungnahme der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H. sei die gewählte Vorgehensweise um das Mängelmanagement unter den Beteiligten abgestimmt gewesen und habe sich aufgrund der de facto mittlerweile gegebenen Mängelfreiheit des Gebäudes bewährt. Richtig sei, dass das Leistungsbild sowohl beim Gebäudemanagement als auch bei der Örtlichen Bauaufsicht die Gewährleistungsbetreuung beinhaltet habe. Dieses Leistungsbild bleibe jedoch nur für die Gewährleistungsphase aufrecht und entfalle nach Schlussabnahme.

- 35.4** Der RH entgegnete dem Land Niederösterreich und der NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H., dass in den Protokollen zu den Bauherrnbesprechungen mehrfach dokumentiert war, die Mängelbehebung erfolge unkoordiniert und schleppend. Der RH wies in diesem Zusammenhang auf die von ihm festgestellten Schwachstellen im Mängelmanagement hin und bekräftigte seine Empfehlung.

Schlussempfehlungen

36 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMI und Land Niederösterreich

(1) Die rechtlichen und finanziellen Voraussetzungen für Projekte sollten künftig so rechtzeitig geklärt werden, dass Mehrkosten vermieden werden und die Abwicklung durch offene Fragen nicht behindert und verzögert wird. (TZ 9 und 10)

(2) Den Entscheidungsträgern wären die Entscheidungsgrundlagen transparent und vollständig aufzubereiten, auf klare inhaltliche Abgrenzungen und Definitionen wäre zu achten und der Transparenz bei der Abwicklung von Förderungen wäre ein besonderes Augenmerk zu schenken. (TZ 11)

(3) Einer möglichen Doppelförderung der Einrichtungs- und Erstausstattungskosten beim umgebauten Palais Kaunitz sollte entgegengewirkt werden. (TZ 12)

(4) Verträge sollten vor deren Inkrafttreten abgeschlossen werden; dabei wäre auf eindeutige Formulierungen zu achten. (TZ 13)

(5) Bei der Neuberechnung des Hauptmietzinses nach Ablauf von 25 Jahren wären – wegen der bis dahin erwirkten Vollamortisation der Umbaukosten – die zu vertretenden Interessen entsprechend wahrzunehmen. (TZ 14)

(6) Bei künftigen Ansiedlungen im Aufbau befindlicher Einrichtungen oder Organisationen wären bereits im öffentlichen Eigentum befindliche (Büro)–Flächen mit möglichst geringem Adaptierungsbedarf oder die Anmietung solcher Flächen – zu ortsüblichen Preisen und kurzfristig kündbar – bevorzugt vorzuschlagen, um damit möglichst flexibel und wirtschaftlich auf sich ändernde Umstände während der Aufbauphase reagieren zu können. (TZ 14)

(7) Künftig sollte auf Abwicklungsformen wie beim gegenständlichen Projekt, bei dem die Berechnungsbasis für den Hauptmietzins von den tatsächlich entstandenen Umbaukosten abwich, verzichtet werden. (TZ 15)

(8) Die Umsetzung kostenrelevanter Nutzeranforderungen wäre möglichst an vertragliche Bindungen zu knüpfen, um verlorenen Aufwand zu vermeiden. (TZ 21)

Schlussempfehlungen

(9) Die vorgesehenen Nutzer wären bereits am Projektbeginn auf die Mehrkosten bei späteren Änderungen ihrer Anforderungen hinzuweisen. (TZ 23)

(10) Projektbudgets sollten aufgrund einer ausgereiften Planung festgelegt werden. (TZ 23)

BMI

(11) Künftig sollte eine Überwälzung der Risikotragung, wie mit der Vereinbarung des Fixbetrages von 10,88 Mio. EUR als Berechnungsgrundlage für die Miete des umgebauten Palais Kaunitz erfolgt, vermieden werden. (TZ 12)

Land Niederösterreich

(12) Zumindest die Projektleitung – im Sinne der Honorarleitlinie für Projektleitung der Bundeskammer der Architekten und Ingenieurkonsulenten – sollte mit entsprechend qualifizierten Mitarbeitern zur Gänze selbst wahrgenommen werden, um internes Know-how sicherzustellen und zu fördern sowie die Qualität von Bauprojekt- abwicklungen zu steigern. (TZ 18)

(13) Die Qualität des Organisations- und Projekthandbuches als zentrales Dokument eines Projektes wäre sicherzustellen. (TZ 19)

(14) Bei künftigen Bauvorhaben wären Art und Umfang der delegierten Leistung sorgfältig festzulegen, die von unterschiedlichen Projektbeteiligten zu erbringenden Leistungen wären klar voneinander abzugrenzen und die Erfüllung der delegierten Leistungsinhalte wäre zu kontrollieren. (TZ 19)

(15) Bei der elektronischen Ablage von Projektunterlagen sollte sichergestellt werden, dass der Bauherr jederzeit auf den virtuellen Projektraum zugreifen kann, dass Unterlagen dort vollständig abgelegt werden und diese – auch von am Projekt nicht beteiligten Berechtigten – rasch auffindbar sind, dass sie vor Veränderungen, Löschen und fremdem Zugriff geschützt sind und dass der Bauherr für spätere Nachforschungen über eine Kopie sämtlicher Unterlagen in einer für ihn lesbaren Form verfügt. (TZ 20)

(16) Der vorgesehene Genehmigungsweg für die Vergabe von Leistungen wäre einzuhalten, die Beschlüsse des Niederösterreichischen Landtages und der Niederösterreichischen Landesregierung wären rechtzeitig vor dem geplanten Leistungsbeginn zu erwirken und die Zuschläge wären erst danach zu erteilen. (TZ 24)

**Umbau des Palais Kaunitz für die
Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg**

(17) Entsprechende Regelungen zur Vergabe von Dienstleistungsaufträgen mit einem Honorar bis zur Direktvergabegrenze – wie für die Compliance-Vorschrift der Abteilung Gebäudeverwaltung des Amts der Niederösterreichischen Landesregierung vorgesehen – sollten für den gesamten Wirkungsbereich des Landes Niederösterreich einheitlich festgelegt werden. (TZ 25)

(18) Auch bei Direktvergaben wären grundsätzlich mehrere Preisankünfte einzuholen, um den Prinzipien der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu genügen. (TZ 25)

(19) Die Vergabebestimmungen sollten strikt eingehalten werden. (TZ 26)

(20) Es wäre sicherzustellen, dass der tatsächliche Vertragswille jedenfalls mit den schriftlichen Festlegungen übereinstimmt. (TZ 26)

(21) Bei der Leistungsbeschreibung wäre künftig darauf zu achten, dass der Grad der Leistungserfüllung überprüft werden kann. (TZ 26)

(22) Vergabeverfahren sollten künftig selbst durchgeführt werden und auf externe Beratungsleistungen sollte in so geringem Umfang wie möglich und allenfalls zur Lösung von Spezialfragen zurückgegriffen werden, weil die Vergabe der erforderlichen Leistungen zu den wesentlichen Aufgaben eines wiederkehrend mit der Abwicklung von Bauprojekten befassten Bauherrn gehört. (TZ 27)

(23) Vor der Zuschlagserteilung sollten alle Kalkulationsblätter, insbesondere die Preisermittlung (K7-Blätter) zu sämtlichen Positionen im Leistungsverzeichnis eingefordert werden, um spätere Manipulationen auszuschließen. (TZ 28)

(24) Bei den HKLS- und MSR-Arbeiten wäre der Preisstichtag für die Umrechnung der veränderlichen Preise auf das vertraglich vereinbarte Datum zu berichtigen und die Überzahlung vom Auftragnehmer im Verhandlungsweg zurückzufordern. (TZ 28)

(25) Künftig wäre für ein Vier-Augen-Prinzip bei der sachlichen und rechnerischen Prüfung von Rechnungen zu sorgen. (TZ 29)

Schlussempfehlungen

(26) Auf eine Abrechnungskorrektur der Leistung „Verfahrensrechtliche Begleitung der Vergabe Projektsteuerung und -leitung und Generalplanung sowie laufende rechtliche Beratung“ entsprechend der angebotenen und beauftragten Honorarsätze wäre zu drängen und Überzahlungen wären vom Auftragnehmer im Verhandlungsweg zurückzufordern. (TZ 30)

(27) Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung sollte in der Lage sein, Aufgaben wie den Erwerb einer Liegenschaft mit ihren eigenen Mitarbeitern ordnungsgemäß abzuwickeln. Auf externe Beratungsleistungen sollte in so geringem Umfang wie möglich und allenfalls zur Lösung von Spezialfragen zurückgegriffen werden. (TZ 30)

(28) Bei künftigen Projekten wären Zahlungspläne so zu vereinbaren, dass Honorare erst zum Ende der Vertragsdauer zur Gänze bezahlt werden. (TZ 31)

(29) Die Projektsteuerung und -leitung und der Generalplaner wären zu einer vertragsgemäßen Abrechnung ihrer Leistungen zu drängen. Überzahlungen wären im Verhandlungsweg zurückzufordern und für nicht oder mangelhaft erbrachte Leistungen Honorarabzüge vorzunehmen. (TZ 31 und 32)

(30) Die Prüfung und Beurteilung von Nachträgen und von Zahlungsplananpassungen sollte nachvollziehbar dokumentiert werden. (TZ 31 und 32)

(31) Auf eine mögliche Befangenheit der Auftragnehmer wäre zu achten. (TZ 32 und 33)

(32) Für den Fall, dass bei der Abrechnung der Leistung Örtliche Bauaufsicht der Deckungsrücklass (der lt. Unterlagen ausbezahlt wurde) nicht durch eine Bankgarantie ersetzt wurde, wäre diese nachzufordern. (TZ 33)

(33) Bei der Schlussrechnung der Örtlichen Bauaufsicht wäre darauf zu achten, dass sie vertragsgemäß, auf Basis der tatsächlichen Baukosten abzüglich der Energieeffizienzmaßnahmen erfolgt, da die Energieeffizienzmaßnahmen bereits mit einem eigenen Nachtrag abgegolten worden waren; für nicht oder mangelhaft erbrachte Leistungen wären nach Möglichkeit Honorarabzüge vorzunehmen. (TZ 33)

**Umbau des Palais Kaunitz für die
Anti-Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg**

(34) Falls Abrechnungsvereinbarungen für die Abgeltung von zusätzlichen oder geänderten Leistungen sinnvoll erscheinen, wäre festzulegen, dass deren Angemessenheit und finanzieller Umfang nach den für Zusatzaufträge geltenden Maßstäben zu prüfen und zu begründen ist. (TZ 34)

(35) Künftig wäre verstärkt auf die Wahrnehmung der Bauherrn-aufgaben zu achten, insbesondere auf das Einfordern der vertrags-konformen Leistungserfüllung seiner Auftragnehmer; für mangel-hafte Leistungserbringung wären Abzüge zu prüfen. (TZ 34)

(36) Hinsichtlich des Mängelmanagements sollte künftig eine klare Leistungsabgrenzung zwischen den damit Befassten sichergestellt werden. (TZ 35)

(37) Die Mängelbehebung wäre mit Nachdruck einzufordern; gegebenenfalls wären Honorarabzüge bei den mit der Organisation der Mängelbehebung Befassten vorzunehmen bzw. Ersatzvornahmen im Falle der Säumigkeit ausführender Firmen zu prüfen. (TZ 35)

ANHANG

Entscheidungsträger des überprüften Unternehmens

Anmerkung:
im Amt befindliche Entscheidungsträger in **Gründruck**

NÖ Landesimmobiliengesellschaft m.b.H.

Geschäftsführer

Mag. Richard JUILL
(15. Dezember 2001 bis 31. Dezember 2005)

Mag. Johannes KARNER
(1. Jänner 2006 bis 31. März 2008)

Mag. Mag. Dr. Peter KIESSLER
(seit 15. Dezember 2001)

Mag. Peter KLINGENSTEIN
(seit 1. April 2008)

Wien, im Februar 2015

Der Präsident:

Dr. Josef Moser

Bisher erschienen:

- Reihe Niederösterreich 2015/1 Bericht des Rechnungshofes
– Stadtgemeinde Tulln: Finanzielle Lage und Ausgliederung von Immobilienprojekten
- Reihe Niederösterreich 2015/2 Bericht des Rechnungshofes
– EU-Finanzbericht 2012
– Flughafen Wien Aktiengesellschaft – Fahrzeugbeschaffungen und Fuhrparkmanagement

