

# Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes



Der  
Rechnungshof

Reihe BURGENLAND  
2005/3

Reinholdungsverband  
Region Neusiedler See  
– Westufer

**Bisher erschienen:**

Reihe Burgenland 2005/1	Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes – Lehrpersonalplanung – Maßnahmen betreffend das Produktionspotenzial für Wein
Reihe Burgenland 2005/2	Tätigkeitsbericht des Rechnungshofes über den Reinholdungsverband Region Neusiedler See – Westufer

**Auskünfte**

Rechnungshof  
1031 Wien, Dampfschiffstraße 2  
Telefon (00 43 1) 711 71 - 8466  
Fax (00 43 1) 712 49 17  
E-Mail [presse@rechnungshof.gv.at](mailto:presse@rechnungshof.gv.at)

**Impressum**

Herausgeber: Rechnungshof  
1031 Wien, Dampfschiffstraße 2  
<http://www.rechnungshof.gv.at>  
Redaktion und Grafik: Rechnungshof  
Druck: Bösmüller GesmbH  
Herausgegeben: Wien, im April 2005



# Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes

Reinholdungsverband

Region Neusiedler See – Westufer



	<b>Seite</b>
<b>Vorbemerkungen</b>	
<u>Vorlage an die Mitgliederversammlung und den Landtag</u>	<u>1</u>
<u>Darstellung des Prüfungsergebnisses</u>	<u>1</u>
<b>Burgenland</b>	
<b>Wirkungsbereich des Reinhaltungsverbandes Region Neusiedler See – Westufer</b>	
<b>Errichtung der Verbandsanlagen</b>	
<u>Kurzfassung</u>	<u>3</u>
<u>Prüfungsablauf und –gegenstand</u>	<u>6</u>
<u>Projektdaten</u>	<u>6</u>
<u>Projektorganisation</u>	<u>7</u>
<u>Projektmanagement- und Controllingleistungen</u>	<u>7</u>
<u>Bestandspläne</u>	<u>9</u>
<u>Planungsleistungen und Örtliche Bauaufsicht</u>	<u>10</u>
<u>Allgemeine Feststellungen</u>	<u>11</u>
<u>Schlussrechnung der Baumeisterleistungen der Abwasserreinigungsanlage</u>	<u>15</u>
<u>Einzelfeststellungen</u>	<u>17</u>
<u>Sonstige Feststellungen</u>	<u>19</u>
<u>Schlussbemerkungen</u>	<u>20</u>

Abs.	Absatz
BGBI. B-VG	Bundesgesetzblatt Bundes-Verfassungsgesetz
EU EUR	Europäische Union Euro
i.d.F.	in der Fassung
Mill.	Million(en)
Nr.	Nummer
RH	Rechnungshof

Weitere Abkürzungen sind bei der erstmaligen Erwähnung im Text angeführt.

## Vorbemerkungen

### **Vorlage an die Mitgliederversammlung und den Landtag**

Der RH erstattet gemäß Artikel 127a Abs. 6 erster Satz und Abs. 8 B-VG der Mitgliederversammlung über seine Tätigkeit im vorausgegangenen Jahr nachstehenden Bericht. Dieser Bericht wird inhalts- und zeitgleich dem Burgenländischen Landtag gemäß Artikel 127 Abs. 6 zweiter Satz B-VG in Verbindung mit §§ 17 und 18 Abs. 8 zweiter Satz des Rechnungshofgesetzes 1948 vorgelegt.

### **Darstellung des Prüfungsergebnisses**

Nachstehend werden in der Regel punktweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Absatzbezeichnung), deren Beurteilung durch den RH (Kennzeichnung mit 2), *die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3 und im Kursivdruck)* sowie die allfällige Gegenäußerung des RH (Kennzeichnung mit 4) aneinander gereiht. Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen.



## Wirkungsbereich des Reinholdverbandes Region Neusiedler See – Westufer

### Errichtung der Verbandsanlagen

#### Kurzfassung

Die geschätzten Gesamtkosten gemäß für die Errichtung der Verbandsanlagen zur Abwasserbehandlung der Region wurden um 5,12 Mill. EUR bzw. 18 % unterschritten. Der Reinholdverband Region Neusiedler See – Westufer (Verband) hätte allerdings bei einer optimaleren Abwicklung der immateriellen Leistungen und der Bauleistungen weitere Einsparungen von insgesamt 144.300 EUR erzielen können. Zusammenfassend gelangte der RH trotz des von ihm aufgezeigten Einsparungspotenzials zur Auffassung, dass der Verband das Bauvorhaben im Rahmen seiner Möglichkeiten gut abgewickelt hat.

Die Leistungsverzeichnisse der Baumeisterarbeiten und der maschinellen Anlagenteile waren nicht ausreichend genau erstellt, so dass Teile der ausgeführten Leistungen nicht auf Ausschreibungen beruhten. Weiters lagen die für die Prüfung der Nachtragsangebote und der Schlussrechnung erforderlichen Unterlagen, wie z.B. die Kalkulationsunterlagen der ausführenden Unternehmen oder die Dokumentationen des Bauablaufes (Bautagesberichte, Bestandspläne), nicht vollständig vor oder waren unzureichend erstellt.

Der vom Verband mit einer Ingenieurgemeinschaft geschlossene Werkvertrag über die Projektmanagement- und Controllingleistungen beinhaltete nicht alle ursprünglich angebotenen Leistungen, die Höhe des Honorars blieb aber gegenüber dem Angebot unverändert. Dadurch überzahlte der Verband die Leistungen der Ingenieurgemeinschaft um 13.700 EUR.

Der Verband beauftragte und bezahlte sowohl die Fachplaner als auch die ausführenden Unternehmen mit der Erstellung von Bestandsplänen der fertig gestellten Projektteile. Infolge dieser zweimaligen Vergütung ergaben sich für den Verband Mehrkosten von 35.800 EUR.

## Kurzfassung

Bei den Erd- und Baumeisterarbeiten zur Herstellung der Abwasserreinigungsanlage zeigte der RH Mehrkosten in Höhe von insgesamt 43.000 EUR auf, die aus Abrechnungsfehlern wie der Doppelverrechnung von Leistungen oder aus der Abrechnung nicht zutreffender Positionen resultierten.

Aus weiteren Abrechnungsmängeln bei der maschinellen Ausrüstung der Übernahmepumpwerke, bei den Erd-, Baumeister- und Stahlbetonarbeiten für die Mischwasserbehandlung sowie für die Übernahmehauwerke ergaben sich Mehrkosten in der Höhe von insgesamt 51.800 EUR. Die Gründe hierfür sah der RH insbesondere in vertraglichen Widersprüchen und in der Nichtbeachtung vertraglich vereinbarter Abrechnungsregeln.

### Kenndaten zur Errichtung der Verbandsanlagen des Reinholdungsverbandes Region Neusiedler See – Westufer

<b>Rechtsgrundlage</b>	Wasserrechtsgesetz 1959, BGBl. Nr. 215/1959, i.d.F. BGBl. Nr. 185/1993
<b>Mitgliedsgemeinden</b>	Marktgemeinde Breitenbrunn, Marktgemeinde Donnerskirchen, Gemeinde Mörbisch am See, Marktgemeinde Oggau am Neusiedler See, Gemeinde Oslip, Stadtgemeinde Purbach am Neusiedler See, Freistadt Rust, Gemeinde Schützen am Gebirge, Gemeinde Winden am See
<b>Verbandszweck</b>	Sammlung, Reinigung und Beseitigung der in den Gebieten oder Betrieben der Mitglieder anfallenden Abwässer;  Errichtung, Betrieb und Erhaltung der dem Verbandszweck dienenden Anlagen;  Aufsicht über Qualität und Quantität der in die Verbandsanlagen einzuleitenden bzw. eingeleiteten Abwässer zum Zweck der Erhaltung der Reinigungsfunktion der Abwasserreinigungsanlage
<b>Projektbestandteile</b>	(1) Errichtung einer Abwasserreinigungsanlage für neun Mitgliedsgemeinden mit 15.000 Einwohnern und 66.500 Einwohnerwerten <sup>1)</sup> (2) Errichtung von rd. 35 km Transportleitungen (3) Errichtung von zehn Pumpwerken (Übernahmebauwerken) (4) Umbau der funktionslos gewordenen neun Gemeindekläranlagen zur Mischwasserbehandlung
<b>Zeitlicher Ablauf</b>	
Baubeschluss	27. Juli 1998 (8. Mitgliederversammlung)
Bauzeit	1. Oktober 1998 bis 31. März 2001
Vollbetrieb	ab August 2000
Eröffnung	25. Mai 2001
<b>Gebarungsumfang</b>	
geschätzte Gesamtkosten zum Baubeginn <sup>2)</sup>	27,62 Mill. EUR <sup>3)</sup>
bei der Kollaudierung abgerechnete Gesamtkosten	22,50 Mill. EUR <sup>3)</sup>
Finanzierung	65 % Bundes-, Landes- und EU-Mittel, 35 % Eigenmittel

<sup>1)</sup> Die Anzahl der Einwohnerwerte ist eine für die Bemessung der Abwasserreinigungsanlage (Kläranlage) mitbestimmende Größe und gibt die zu reinigende Schmutzwassermenge an. Sie berechnet sich aus der Summe der tatsächlichen Einwohner und einer fiktiven Einwohnerzahl, deren häusliche Schmutzwassermenge dem von Industrie und Gewerbe im Entsorgungsgebiet verursachten Schmutzwasseranfall entspräche.

<sup>2)</sup> gemäß ÖNÖRM B 1801-1

<sup>3)</sup> Die im Bericht angeführten Beträge enthalten keine Umsatzsteuer.

## Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von Dezember 2003 bis März 2004 die Gebarung des Reinhaltungsverbandes Region Neusiedler See – Westufer (Verband) hinsichtlich der Errichtung der Verbandsanlagen am Sitz des Verbandes in Schützen am Gebirge. Im Speziellen wurden die Bauprojekte Abwasserreinigungsanlage, Transportleitungen, Übernahmehauwerke sowie die Baumaßnahmen zur Mischwasserbehandlung in den Mitgliedsgemeinden untersucht. Die Bereiche Ökologie, Finanzierung und die verbandsinterne Gebarung waren nicht Gegenstand der Gebarungsüberprüfung.

Zu den im Juni 2004 zugeleiteten Prüfungsmitteilungen nahm der Verband im September 2004 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenüberung im Jänner 2005.

## Projektdaten

- 2 Eine im Jahr 1994 im Auftrag der Gemeinden am Westufer des Neusiedler Sees erstellte Studie zur ökologisch-wirtschaftlichen Neuordnung der Abwasserreinigung in der Region ergab als beste Lösung eine gemeinsame Reinigung der Abwässer durch einen Reinhaltungsverband. Daraufhin erfolgte im Oktober 1996 die Gründung des Reinhaltungsverbandes Region Neusiedler See – Westufer.

Das Projekt des Verbandes umfasste die Errichtung einer für seine neun Mitgliedsgemeinden gemeinsamen mechanisch-biologischen Abwasserreinigungsanlage für 15.000 Einwohner mit 66.500 Einwohnerwerten. Zur Ableitung der Abwässer von den Mitgliedsgemeinden zur zentralen Kläranlage waren die Verlegung von rd. 35 km Transportleitungen und die Errichtung von zehn Übernahmehauwerken (Pumpwerken) erforderlich. Weiters umfasste das Projekt die Umbauarbeiten zur Nachnutzung der bestehenden Kläranlagen zur „Mischwasserbehandlung in den Mitgliedsgemeinden“.

Der Baubeginn erfolgte am 1. Oktober 1998, im August 2000 nahm die Abwasserreinigungsanlage ihren Vollbetrieb auf.

Die veranschlagten Gesamtkosten zum Baubeginn von 27,62 Mill. EUR wurden um 5,12 Mill. EUR bzw. um 18 % unterschritten, so dass die Abrechnung der gesamten für die Verwirklichung des Projekts aufgewendeten Kosten auf 22,50 Mill. EUR lautete. Die Finanzierung des Projekts erfolgte zu 65 % durch nicht rückzahlbare Beiträge aus der öffentlichen Hand. Davon stammten 20 % aus Mitteln des Landes, 25 % aus Mitteln des Bundes und 20 % aus Mitteln eines EU-Strukturfonds. Die restlichen 35 % hatte der Verband aus Eigenmitteln aufzubringen.

## Projektorganisation

3 Als Bauherr trat der Verband auf. In dieser Funktion schrieb er die Projektmanagement- und Controllingleistungen, die Leistungen der Fachplanungen, der Örtlichen Bauaufsichten und der Wahrnehmung der Baustellenkoordination entsprechend den Vorgaben des Bundesvergabegesetzes 1997 aus. Die Aufträge erhielt jeweils der Bestbieter. Sonderfachleute und Gutachter, z.B. für die Bodenmechanik und Geotechnik sowie für die Vermessung, beauftragte der Verband nach Einholung von Vergleichsangeboten direkt.

Die Abteilung 9 des Amtes der Landesregierung (Wasser- und Abfallwirtschaft), vertreten durch das Landeswasserbaubezirksamt Schützen am Gebirge, führte die „staatliche Bauaufsicht“ durch. Die wesentlichste Aufgabe der Behörde für die Bauabwicklung bestand in der fachlichen Begleitung während der Planungs- und Ausführungsphase.

Die Ausschreibungen der Bauleistungen erfolgten durch die vom Verband beauftragten Fachplaner auf Basis der von ihnen erstellten Unterlagen. Die Fachplaner nahmen, in Abstimmung mit dem Auftragnehmer für das Projektmanagement, auch die Angebotsprüfungen sowie die Ermittlungen der Bestbieter vor. Die Beauftragungen der ausführenden Unternehmen erteilte der Bauherr.

## Projektmanagement- und Controllingleistungen

### Honorarermittlung

4.1 Der vom Verband als Bestbieter ermittelte spätere Auftragnehmer bot als Honorar für Projektmanagement- und Controllingleistungen einen fixen Gebührensatz von 1,8 % in Abhängigkeit von den variablen „Gesamtinvestitionskosten“ an. Im Aufklärungsgespräch hingegen vereinbarten der Verband und der Bieter, das damals angebotene variable Honorar als eine Pauschale für den vorgegebenen Projektumfang anzusehen. Zweck dieser Vereinbarung war es, bei Kostenerhöhungen des Projekts – die zum damaligen Zeitpunkt nicht auszuschließen waren – keine Honorarerhöhungen in Kauf nehmen zu müssen.

4.2 Die Bemühungen des Verbandes, die Gesamtkosten für das Projekt so gering wie möglich zu halten, waren anzuerkennen. Allerdings wären Überlegungen, ob z.B. die Honorare pauschal oder abhängig von den tatsächlichen Errichtungskosten gewährt werden, stets vor Inangriffnahme der jeweiligen Ausschreibungen anzustellen und nicht erst nach Vorliegen der Angebotsresultate.

## Projektmanagement- und Controllingleistungen

Nachträgliche Änderungen der ausgeschriebenen bzw. angebotenen Bedingungen beeinträchtigen die Objektivität des Vergabeverfahrens und die Gleichbehandlung der Bieter. Durch die stattgefundenen Verbilligung des Projekts wäre eine Abrechnung des Honorars nach den tatsächlichen Errichtungskosten für den Reinhaltungsverband außerdem um 65.500 EUR günstiger gewesen.

**4.3** *Laut Stellungnahme des Verbandes hätte auch die Tätigkeit der Bieter- und späteren Planungsgemeinschaft Projektmanagement – neben jener von vielen anderen an der Projektumsetzung Beteiligten – wesentlich zur Reduzierung der ursprünglich geschätzten Kosten beigetragen. Daher sei durch die Pauschalierung des Honorars kein finanzieller Nachteil erwachsen.*

**4.4** Der RH entgegnete, dass die Tätigkeit der Zivilingenieure aufgrund ihres Berufsbildes und unabhängig von der Auftragsart eine ordnungsgemäße Leistung in fachlicher, wirtschaftlicher und terminlicher Hinsicht für den Bauherrn zu umfassen hat.

### Angebots- und Vertragsinhalt

**5.1** Dem Angebot des späteren Auftragnehmers, einer Ingenieurgesellschaft, über die Projektmanagement- und Controllingleistungen lag ein genau definiertes sechsseitiges Leistungsbild mit den Leistungsinhalten „Projektmanagement technisch wirtschaftliches Controlling“ und „Bauherrnvertretung“ bei.

Der zwischen dem Bauherrn und dem Auftragnehmer letztlich abgeschlossene Werkvertrag über das „Projektmanagement und das technisch wirtschaftliche Controlling für das Projekt einer Verbandskläranlage und der Errichtung von zugehörigen Transportleitungen“ umfasste nur mehr die ersten fünf Seiten des dem Angebot zugrunde liegenden sechsseitigen verbindlichen Leistungsbildes. Die Leistungen der sechsten Seite – „Bauherrnvertretung“ – beauftragte der Verband erst während der Baudurchführung als zusätzliche Leistungen.

**5.2** Aus dem ohne eine Kostenreduktion erfolgten Abschluss des gegenüber dem angebotenen Leistungsbild um die Teilleistung „Bauherrnvertretung“ reduzierten Vertrages entstanden dem Verband Mehrkosten von 13.700 EUR.

**5.3** *Der Verband teilte mit, dass die Leistungen der „Bauherrnvertretung“ nicht Bestandteil des abgeschlossenen Vertrages gewesen wären, sondern nach Erfordernis und sorgfältiger Prüfung der Preisangemessenheit beauftragt worden wären. Für den Verband hätte sich daher kein Einsparungspotenzial ergeben.*

- 5.4 Der RH erwiderte, dass die getrennte Beauftragung dieser ursprünglich im Angebot des Auftragnehmers enthaltenen Ingenieurleistungen die aufgezeigten Mehrkosten von 13.700 EUR verursacht hatte.

## Bestandspläne

- 6.1 Die vom Verband beauftragten Fachplaner hatten für die technisch-finanzielle Prüfung der Bauvorhaben Abwasserreinigungsanlage, Transportleitungen samt zugehörigen Pumpwerken sowie Mischwasserbehandlung in den Mitgliedsgemeinden die Kollaudierungsunterlagen zu erstellen. Einen Teil der Kollaudierungsunterlagen stellten die Bestandspläne dar.

Die Fachplaner nahmen in die von ihnen erstellten Leistungsverzeichnisse für die ausführenden Unternehmen auch Positionen für das Herstellen der so genannten Ausführungspläne auf. Dabei definierten die Fachplaner in den Leistungsverzeichnissen die Ausführungspläne als Pläne der ausgeführten Objekte und somit als Bestandspläne.

Bei den von den ausführenden Unternehmen erstellten Bestandsplänen entsprachen einige, speziell solche über Bauteile der Abwasserreinigungsanlage, nicht den tatsächlich ausgeführten Gegebenheiten. Bei nicht mehr sichtbaren Ausführungselementen stimmten ebenfalls einige Bestandspläne nicht mit den in der Schlussrechnung verrechneten Leistungen überein.

- 6.2 Der Verband vergütete sowohl den von ihm mit den Planungsleistungen beauftragten Fachplanern als auch den ausführenden Unternehmen die Erstellung der Bestandspläne. Dadurch entstanden Mehrkosten von 35.800 EUR. Weiters empfahl der RH, auf die Vorlage von Bestandsplänen zu achten, welche die tatsächlichen Verhältnisse richtig wiedergeben.

- 6.3 *Der Verband teilte mit, dass die anerkannten Mehrkosten die verbesserte Ausführung betroffen hätten, weil digitale Ausführungspläne gewünscht worden wären. Aufgrund der gewählten Vorgangsweise stünden dem Verband nunmehr digitale Lage- und Höhenaufnahmen zur Verfügung, die für eine eindeutige Lagefeststellung – z.B. im Bereich der Transportleitungen – notwendig wären.*

*Diese Unterlagen würden auf komplexen Gebäude- und Ortsaufnahmen der tatsächlich errichteten Bauwerke bzw. Leitungen beruhen. Eine Doppelbezahlung von Bestandsplänen liege nicht vor.*

## Bestandspläne

*Weiters gab der Verband bekannt, dass er die zuständige Planungsgemeinschaft zur Lieferung korrekter Bestandspläne aufgefordert habe.*

- 6.4 Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf die Vorbemerkungen der den Bauverträgen zugrunde gelegenen standardisierten „Leistungsbeschreibung für den Siedlungswasserbau“. Demnach stellt die Erstellung von Bestandsplänen grundsätzlich eine Ingenieurleistung dar, die nicht an die ausführenden Unternehmen weitergegeben werden darf. Die Kritik des RH betraf die Weitergabe dieser Leistungen durch die planenden Zivilingenieure an die ausführenden Unternehmen mit aufgezeigten Mehrkosten von 35.800 EUR.

**Planungsleistungen  
und Örtliche  
Bauaufsicht**

- 7.1 Die vom Verband beauftragten Fachplaner hatten neben den Planungsleistungen auch die Leistungen der Örtlichen Bauaufsichten zu erbringen.
- 7.2 Nach dem Unvereinbarkeitsgrundsatz sollten die Planungsaufgaben von den vom Arbeitsablauf losgelösten Kontrollleistungen getrennt sein, damit eine objektive Prüfung gewährleistet ist („Vier-Augen-Prinzip“). Der RH empfahl im Sinn einer gegenseitigen Kontrolle, verstärkt auf die Trennung von Funktionen im Bauablauf – wie Planung, Örtliche Bauaufsicht und Begleitende Kontrolle – mit dem Ziel der frühzeitigen Erkennung von Fehlern zu achten.
- 7.3 *Laut Mitteilung des Verbandes sei der Unvereinbarkeitsgrundsatz weder im Bundesvergabegesetz noch in anderen vertragsrelevanten Gesetzen verbindlich niedergeschrieben. Zudem sei die Trennung von Planung und Örtlicher Bauaufsicht im Siedlungswasserbau in weiten Bereichen prinzipiell nicht üblich.*

*Weiters sei die vom RH geforderte Trennung von Planung und Örtlicher Bauaufsicht nach der Erfahrung des Verbandes wesentlich problematischer und mit deutlich mehr Schwierigkeiten verbunden als die Wahrnehmung beider Funktionen durch ein Unternehmen. Der Verband könne sich daher der Empfehlung des RH nicht anschließen.*

- 7.4 Der RH entgegnete, dass sich die Vergabe der Ingenieurleistungen der Planung und der Örtlichen Bauaufsicht, getrennt nach verschiedenen Auftragnehmern, aufgrund der gegenseitigen Kontrollmöglichkeit grundsätzlich bewährt hat. Er teilte jedoch die Ansicht des Verbandes, dass bei einer mangelnden Koordination und Abstimmung der beiden Auftragnehmer die Trennung von Funktionen im Bauablauf in Teilbereichen auch Nachteile aufweisen kann, wie die Erfahrungen des Verbandes bewiesen haben.

## Allgemeine Feststellungen

### Qualität der Leistungsverzeichnisse

- 8.1** Die von den Fachplanern erstellten Leistungsverzeichnisse der Baumeisterarbeiten sowie der maschinellen Anlagenteile für die Verbandskläranlage und die Übernahmepumpwerke waren in ihren Vordersätzen\* nicht ausreichend genau. Daher wichen die ausgeführten und abgerechneten Positionsmengen teilweise stark von den beauftragten Mengen ab.

\* Vordersatz: Jene Menge einer Leistungsverzeichnis-Position, die vom Ausschreiber als wahrscheinlich zu erbringende Positionsleistung vorgegeben ist.

- 8.2** Die Ungenauigkeiten in den Leistungsverzeichnissen bewirkten, dass einerseits ein Teil der ausgeführten Leistungen nicht Gegenstand der Ausschreibungen war und andererseits die Bieter die Möglichkeit zur spekulativen Ausgestaltung ihrer Angebote hatten. Dem Verband ist es nicht gelungen, die Fachplaner zur Erstellung von mengenrichtigen und die gewünschten Leistungen genau beschreibenden Leistungsverzeichnissen zu veranlassen.

Qualitativ hochwertige Ausschreibungsunterlagen stellen aber die Grundlage für die ordnungsgemäße Kalkulation der Angebote, die Ermittlung der Bestbieter und für die Abwicklung der Bauvorhaben dar. Der RH regte daher an, auf die Vorlage von umfassenden, vollständigen und weitgehend detailgetreuen Leistungsbeschreibungen zu achten.

- 8.3** *Der Verband teilte mit, dass bei diesem komplexen Bauvorhaben, das unter enormem Zeitdruck geplant und ausgeführt werden musste, mehrere Teilleistungen der Planungsphase, wie z.B. die Detailplanung, die Erstellung der Leistungsverzeichnisse, der Ausschreibungsunterlagen oder die Ausführungsplanung, parallel abgelaufen wären.*

*Aufgrund der äußerst straff vorgegebenen Termine der EU-Förderungsmittel-Endabrechnung sowie der Vorgabe, dass die Verbandskläranlage die Abwässer der Tourismussaison 2000 zu reinigen habe, wäre der Stand der Planungen zum Zeitpunkt der Ausschreibung bis hin zur tatsächlichen Ausführung noch diversen Änderungen unterlegen. Um Massen- und Kostenüberschreitungen zu vermeiden, seien bei diversen Vordersätzen Annahmen getroffen und Reserven für unvorhersehbare Umstände angesetzt worden.*

## Allgemeine Feststellungen

- 8.4** Der RH erwiderte, dass das Leistungsverzeichnis keine provisorische Basis für die Bauabwicklung darstellt, sondern einen grundlegenden und wesentlichen Bestandteil von Ausschreibungen bildet. Die Leistungsbeschreibung sollte möglichst umfassend, vollständig und detailgetreu sein, um damit den tatsächlich zur Ausführung vorgesehenen Lösungsansätzen unter Zugrundelegung sämtlicher Rahmenbedingungen zu entsprechen.

Nur mit einer solchen Leistungsbeschreibung kann das Ausschreibungsverfahren das für den öffentlichen Auftraggeber technisch und wirtschaftlich günstigste Angebot zur Erfüllung der von ihm vorgegebenen Leistung erbringen.

### Kalkulationsunterlagen

- 9.1** Die Ausschreibungen der Baumeisterleistungen hielten fest, dass vom Bieter auf Verlangen des Auftraggebers vor Auftragserteilung die Kalkulationsunterlagen zur Überprüfung der Preisangemessenheit vorzulegen wären.

Zu diesen Unterlagen gehören insbesondere die so genannten „K 7-Blätter“, mit denen der Einheitspreis der jeweiligen Leistungsverzeichnis-Position in die Leistungsansätze für Personal-, Geräte-, Material- und Fremdleistungsaufwand aufgegliedert wird. Die K 7-Blätter stellen während der Bauabwicklung – z.B. bei der Überprüfung der Preisangemessenheit von Nachtragsleistungen – eine wesentliche Grundlage dar.

- 9.2** Der Verband als Bauherr unterließ die Einforderung der K 7-Blätter mit Ausnahme einiger weniger in den Ausschreibungsunterlagen taxativ aufgezählter so genannter wesentlicher Positionen. Spätestens zum Vertragsabschluss sollen aber dem Auftraggeber alle Kalkulationsunterlagen vom Auftragnehmer vorgelegt werden. Nur dadurch ist es dem Bauherrn möglich, allfällige Nachtragsangebote auf der Grundlage des Hauptangebots sachgerecht zu prüfen.

Nach dem Vertragsabschluss, meist zum Zeitpunkt der Nachtragsbearbeitung, offen gelegte Kalkulationsunterlagen sind für eine objektive und unstrittige Beurteilung des Nachtragsangebotes ungeeignet. Der RH empfahl daher, künftig auf die zeitgerechte Vorlage sämtlicher Kalkulationsbehelfe der Auftragnehmer zu achten, die der Kalkulation zugrunde liegen.



**9.3** *Laut Stellungnahme des Verbandes seien die Kalkulationsblätter der wesentlichen Positionen vom Bestbieter eingeholt worden. Aufgrund von langjährigen Erfahrungen ergäben sich bei der sachgerechten Beurteilung von Nachträgen auch durch die Vorlage der Kalkulationsunterlagen keine nennenswerten Vorteile für den Bauherrn. Dennoch nehme der Verband die Anregungen des RH zur Kenntnis; er werde künftig auf die zeitgerechte Vorlage der Kalkulationsformblätter drängen.*

**9.4** Der RH vermochte sich der Einschätzung des Verbandes nicht anzuschließen, wonach aus der Vorlage der Kalkulationsunterlagen keine nennenswerten Vorteile für den Bauherrn resultieren. Er verwies insbesondere auf seine im Folgenden getroffenen Feststellungen zur Prüfung der Schlussrechnung der Baumeisterleistungen der Abwasserreinigungsanlage.

Führung von  
Bautagesberichten

**10.1** Mit der Abgabe der Angebote verpflichteten sich die Auftragnehmer sämtlicher Bauvorhaben des Verbandes zur Führung von Bautagesberichten. Bautagesberichte sind fortlaufende schriftliche Aufzeichnungen der Auftragnehmer über wichtige Vorkommnisse am Erfüllungsort, welche die Ausführung der Leistung wesentlich beeinflussen können. Weiters sind Feststellungen enthalten, die zu einem späteren Zeitpunkt nicht oder nicht mehr zielführend vorgenommen werden können.

Der RH stellte fest, dass die Bautagesberichte, denen eine grundlegende Bedeutung für Kontroll- und Abrechnungszwecke zukommt, entgegen ihrem Namen längere Zeiträume, zumeist eine Woche, umfassten.

**10.2** Die Baudokumentation entsprach nicht den normierten Anforderungen und war als Grundlage für eine ordnungsgemäße Überprüfung von Teil- und Schlussrechnungen durch den Auftraggeber nur bedingt geeignet. Vor allem erwies sich eine lückenlose Nachvollziehbarkeit der Ausführungs- und Abrechnungsvereinbarungen als nicht mehr möglich.

**10.3** *Der Verband teilte mit, dass sich die Führung der Bautagesberichte durch den Auftragnehmer dem direkten Einfluss des Bauherrn bzw. der Örtlichen Bauaufsicht entziehe. Im Bereich des Auftrages Baumeisterarbeiten Verbandskläranlage sei etwa der Auftragnehmer trotz mehrmaliger Aufforderung bezüglich der ordnungsgemäßen Dokumentation der Baustelle seiner Pflicht nicht nachgekommen. Nach Meinung des Verbandes läge daher kein Versäumnis seinerseits vor.*

## Allgemeine Feststellungen

- 10.4** Die Aufgabe eines Bauherrn besteht auch darin, auf die Vorlage der vertraglich geforderten Unterlagen, wozu auch die Bautagesberichte zählen, zu achten und diese Unterlagen gegebenenfalls mit entsprechendem Nachdruck einzufordern.

Nach Ansicht des RH würde die Führung eines Baubuches durch die Örtliche Bauaufsicht die lückenlose Nachvollziehbarkeit der Ausführungs- und Abrechnungsvereinbarungen noch besser sicherstellen. In das Baubuch wären die im Interesse des Bauherrn getroffenen Anordnungen und alle für die Vertragsabwicklung wichtigen Tatsachen und Feststellungen fortlaufend einzutragen.

### Preisbasis für Nachtragsangebote

- 11.1** Die ausführenden Unternehmen legten für zusätzliche, in der Ausschreibung nicht enthaltene Leistungen Nachtragsangebote. Diese umfassten für die Baumeisterleistungen und die maschinellen Anlagenteile einen Leistungsumfang von rd. 0,77 Mill. EUR. Dem Bauherrn oblag die Prüfung der Nachtragsangebote dem Grunde und der Höhe nach.

- 11.2** Der Verband verabsäumte es, bei der Prüfung der Nachtragsangebote die Preisbasis der jeweiligen Bauverträge zu berücksichtigen. Dadurch nahm er ein Einsparungspotenzial von insgesamt 28.800 EUR nicht wahr, weil er die bei den Hauptangeboten von den ausführenden Unternehmen gewährten Nachlässe bei den Angebotssummen der Nachträge nicht abzog bzw. Aufschläge auf die Preise des Hauptangebots anerkannte.

Der RH empfahl, künftig bei der Prüfung von Nachtragsangeboten auch die beim jeweiligen Hauptangebot von den ausführenden Unternehmen gewährten Nachlässe in die Beurteilung der Nachträge mit einzubeziehen.

- 11.3** *Der Verband teilte mit, dass die Erbringung der Leistungen der Nachtragsangebote unter sehr großem Zeitdruck erfolgt wäre. Verhandlungen hinsichtlich Preisreduktionen seien regelmäßig erfolglos verlaufen und Vergaben an andere Unternehmen aufgrund des Zeitdruckes nicht möglich gewesen. Die Nachlässe auf die Nachträge wären ohne Ergreifung von Rechtsmitteln nicht durchsetzbar gewesen; letzteres sei nicht sinnvoll erschienen.*



*Weiters sei die Marktgemeinde Donnerskirchen während der Bauphase dem Verband beigetreten; so habe es gegolten, die dadurch bedingten baulichen Änderungen in das laufende Baugeschehen zu integrieren, ohne die vorgegebenen Termine für den Probetrieb und die Endabrechnung zu gefährden. Der Verband erkenne daher das vom RH aufgezeigte Einsparungspotenzial nicht an.*

**11.4** Nachtragsangebote müssen stets auf der Grundlage des Bauvertrages beruhen. Die Preise von Nachtragsangeboten unterliegen grundsätzlich nicht dem freien Wettbewerb und bedürfen der eingehenden und sorgfältigen Prüfung durch die Örtliche Bauaufsicht und den Bauherrn. Wesentliche Abweichungen zum abgeschlossenen Bauvertrag, wie die vom Verband erstmals angeführten Begründungen, hätten bereits zum Zeitpunkt der Behandlung der Nachtragsangebote durch den Verband stichhaltig dokumentiert und bei der Preisbildung angemessen berücksichtigt werden müssen.

## Schlussrechnung der Baumeisterleistungen der Abwasserreinigungsanlage

**12.1** Der Verband erteilte den Auftrag über die für die Errichtung der Abwasserreinigungsanlage geplanten Erd- und Baumeisterarbeiten an den Bestbieter zu 4,04 Mill. EUR. Die von der Örtlichen Bauaufsicht geprüfte und vom Verband ausbezahlte Schlussrechnung des ausführenden Bauunternehmens lautete auf rd. 4,34 Mill. EUR; sie überstieg damit den beauftragten Leistungsumfang um rd. 0,30 Mill. EUR bzw. 7 %. Mehr als die Hälfte des Differenzbetrages entfiel auf zusätzliche Leistungen, der Rest auf Mengenänderungen des ausgeschriebenen Leistungsvolumens.

**12.2** Die inhaltliche Prüfung der Schlussrechnung durch den RH unter ausschließlicher Zugrundelegung des Bauvertrages ergab Abrechnungsmängel in Höhe von 111.400 EUR bzw. 2,5 % der abgerechneten Leistungen. Die Fehler betrafen im Wesentlichen:

(1) bei Nachtragsleistungen das Anerkennen eines gegenüber dem Hauptauftrag geänderten Leistungsansatzes entsprechend den Angaben des Auftragnehmers in den K 7-Blättern beim Hauptangebot;

(2) die Abrechnung von Leistungen des Bauteils „Hochbau“ mit höherpreisigen Positionen des Bauteils „Tiefbau“;

(3) das Abrechnen von Bauleistungen nach Plan und entgegen der tatsächlichen Herstellung;

## Schlussrechnung der Baumeisterleistungen der Abwasserreinigungsanlage

- (4) Abweichungen der tatsächlichen Ausführung vom Ausführungsplan, die eine einfachere Herstellung durch das Bauunternehmen bewirkten, aber Mehrkosten verursachten;
- (5) die Anwendung falscher Positionen bei untereinander in einem sachlichen Zusammenhang stehenden Positionen;
- (6) das Nichterkennen von Doppelverrechnungen;
- (7) die Vornahme von Vertragsänderungen durch die Örtliche Bauaufsicht oder den Auftragnehmer für das Projektmanagement ohne Rücksprache bzw. Einverständnis des Bauherrn;
- (8) das Unterlassen von Gegenverrechnungen infolge mangelhafter Leistungserbringung eines Auftragnehmers;
- (9) das Ansprechen falscher Positionen.

**12.3** *Laut Stellungnahme des Verbandes sei die Prüfung des RH mit den als Mängeln beanstandeten Abrechnungsmodalitäten unter der ausschließlichen Zugrundelegung des Bauvertrages erfolgt. Im Zuge der baulichen Abwicklung seien jedoch über den Bauvertrag hinausgehende, sich als notwendig erweisende Regelungen getroffen worden.*

*Durch diese Regelungen seien verschiedene Verbesserungen erreicht worden, wie z.B. eine beschleunigte Baustellenabwicklung, höherwertige Ausführungen bei nur geringfügig höheren Kosten sowie die Verhinderung zukünftiger Setzungsschäden. Weiters hätten kosten- und bauzeitintensive Rechtsstreitigkeiten mit dem Auftragnehmer vermieden werden können. Diese Verbesserungen hätten in Summe das angegebene Einsparungspotenzial bei weitem übertroffen. Der Verband erachte daher das aufgezeigte Einsparungspotenzial als nicht gegeben, anerkenne jedoch die Mängel in der Dokumentation.*

**12.4** Der Bauvertrag nimmt in der Bauabwicklung und Bauabrechnung eine zentrale Stellung ein. Begründete Abweichungen von dem zwischen den Vertragspartnern Bauherr und Auftragnehmer geschlossenen Bauvertrag müssen stets auf dessen Grundlage abgewickelt werden und bedürfen jedenfalls einer lückenlosen Dokumentation. Die Ausführungen des Verbandes wären bei einer entsprechenden Dokumentation teilweise als Begründungen für die vorgenommenen Vertragsänderungen geeignet gewesen.

Die in der Schlussrechnung des bauausführenden Unternehmens enthaltenen Abrechnungsfehler in Höhe von 43.000 EUR, die unter anderem aus der Doppelverrechnung von Leistungen oder aus der Abrechnung nicht zutreffender Positionen resultierten, bleiben von der Stellungnahme des Verbandes jedenfalls unberührt. Diese nur beispielhaft angeführten Abrechnungsfehler zeigten nach Ansicht des RH erneut auf, dass eine gemeinsame Beauftragung der Leistungen der Planung und der Örtlichen Bauaufsicht an nur ein Ingenieurbüro keine Vorteile für den Verband mit sich brachte.

Aus den vom Verband akzeptierten über den Bauvertrag hinausgehenden Regelungen resultierten Mehrkosten von 68.400 EUR.

## Einzelfeststellungen

Befestigung von  
Rohrleitungen

- 13.1 Das Leistungsverzeichnis der maschinellen Ausrüstung bestimmte in den Vorbemerkungen, dass alle erforderlichen Befestigungen, Konsolen, Stützen etc. für Rohrleitungen in die Einheitspreise einzurechnen sind. Es enthielt aber auch zwei Positionen, mit denen beispielsweise Konstruktionsteile für Konsolen vergütet werden. Dieser Umstand führte zu ungleichen Abrechnungen bei den Befestigungen der Rohrleitungen, weil bei der Abwasserreinigungsanlage diese beiden Positionen nicht abgerechnet, bei den Pumpwerksausrüstungen jedoch vergütet wurden.
- 13.2 Das Leistungsverzeichnis der maschinellen Ausrüstung war hinsichtlich der Vergütung der Befestigung von Rohrleitungen widersprüchlich, was für den Verband zu Mehrkosten von 12.200 EUR führte.
- 13.3 *Der Verband nahm hierzu nicht Stellung.*

## Einzelfeststellungen

Erd-, Baumeister- und Stahlbetonarbeiten für die Mischwasserbehandlung

Abrechnung

- 14.1 Das Leistungsverzeichnis der Erd-, Baumeister- und Stahlbetonarbeiten für die Herstellung der neun Anlagen zur Mischwasserbehandlung in den Mitgliedsgemeinden führte Positionen für die Betonier- und für die Schalungsarbeiten der Kleinbauteile an. Die Position „Betonieren von Kleinbauteilen“ legte für ihre Anwendung die Obergrenze mit einer Menge von einem Kubikmeter fest. Der Abrechnung wurden aber auch für Bauteile mit einem Volumen von über einem Kubikmeter die Positionen für die Ausführung der Kleinbauteile zugrunde gelegt.
- 14.2 Für die Abrechnung von Bauteilen mit einem Ausmaß von über einem Kubikmeter, wie z.B. Brüstungsmauern, Füllbeton sowie Schachtwänden und -decken, wären im Leistungsverzeichnis eigene, günstigere Positionen zur Verfügung gestanden. Ihre Anwendung hätte für den Verband zu Einsparungen im Ausmaß von 18.000 EUR geführt.
- 14.3 *Der Verband nahm die Anregungen des RH zur Kenntnis; er werde künftig auf eine ordnungsgemäße Abrechnung entsprechend den ausgeführten Bauteilen bestehen.*
- 14.4 Der RH verwies darauf, dass der Verband bereits im konkreten Anlassfall und bei den sonstigen von ihm aufgezeigten Abrechnungsmängeln die Frage einer allfälligen Ziviltechniker-Haftung thematisieren sollte.

Prüfung der zusätzlichen Leistungen

- 15.1 Dem Angebot des Bestbieters und späteren Auftragnehmers der Erd-, Baumeister- und Stahlbetonarbeiten für die Mischwasserbehandlung in den Mitgliedsgemeinden lagen ausschreibungsgemäß auch jene Kalkulationsformblätter bei, die den Mittellohnpreis\* und die Zuschläge für Material und Fremdleistungen auswiesen.

\* Lohnkosten je produktiver Stunde auf der Baustelle plus Gesamtzuschlag

Die vom Auftragnehmer während der Bauausführung gelegten und von der Örtlichen Bauaufsicht geprüften Nachtragsforderungen basierten jedoch auf Kalkulationsformblättern einer Ausschreibung, die wegen der wesentlichen Überschreitung der Kostenschätzung vom Verband widerrufen wurde. Diese Kalkulationsformblätter wiesen gegenüber den vertragsgemäßen Kalkulationsformblättern einen um 7 EUR höheren Mittellohnpreis und um 9 % höhere Zuschläge für Material und Fremdleistungen auf.



Abrechnung der  
Erd- und Baumeis-  
terleistungen der  
Übernahmebauwerke

**15.2** Die zusätzlichen Leistungen wurden nicht ordnungsgemäß geprüft. Die Forderungen des Auftragnehmers hätten ausschließlich auf Basis der Kalkulationsgrundlagen des mit ihm geschlossenen Bauvertrages und nicht der vom Verband widerrufenen Ausschreibung anerkannt werden dürfen. Insgesamt wurde durch die Verwendung der falschen Kalkulationsgrundlagen ein Einsparungspotenzial von 15.500 EUR nicht genutzt.

**16.1** Der zwischen dem Verband und dem ausführenden Bauunternehmen zur Herstellung der Übernahmebauwerke abgeschlossene Bauvertrag definierte mehrere Abrechnungsregeln, unter anderem für die Größe der durch Spundwände\* gesicherten Baugrube und für die Aufmaßermittlung der Betonkubaturen und Schalungsflächen. In der Abrechnung wurden diese Abrechnungsregeln nicht eingehalten.

\* in den Untergrund zur Baugrubensicherung gerammte Stahlprofile

**16.2** Durch die Abweichungen zum Bauvertrag entstanden dem Verband Mehrkosten von 6.100 EUR.

**16.3** *Der Verband teilte mit, dass die bei den Aushubarbeiten bei einzelnen Übernahmebauwerken durch sehr schlechten Baugrund eingetretenen Schwierigkeiten zur Abrechnung größerer Breiten als vertraglich vereinbart geführt hätten. Das vom RH aufgezeigte Einsparungspotenzial für die Größe der gesicherten Baugrube sei daher aus seiner Sicht nicht vorhanden.*

**16.4** Der RH erwiderte, dass der angetroffene Baugrund keinen Einfluss auf die Größe der durch Spundwände gesicherten Baugrube hatte.

Sonstige  
Feststellungen

**17** (1) Das vom Verband angewandte zweistufige Verhandlungsverfahren für die immateriellen Projektmanagement- und Controllingleistungen eignete sich grundsätzlich zur Ermittlung des bestgeeigneten Auftragnehmers. Allerdings wären zum lückenlosen Nachweis der einzelnen Schritte im Vergabeverfahren aussagekräftigere Dokumentationen über vergaberelevante Grundlagen und Entscheidungen des Verbandes zur Wahrung der Transparenz erforderlich gewesen.

(2) Die stichprobenartigen Kontrollen der von den Fachplanern erstellten Leistungsverzeichnisse durch den vom Verband mit den Projektmanagement- und Controllingleistungen beauftragten Auftragnehmer hätten noch konkretere Hinweise und umsetzbare Vorschläge enthalten sollen.

**Schluss-  
bemerkungen**

18 Zusammenfassend gelangte der RH trotz des von ihm aufgezeigten Einsparungspotenzials von 144.300 EUR zur Auffassung, dass der Verband das Bauvorhaben im Rahmen seiner Möglichkeiten gut abgewickelt hat. Der RH hob noch folgende Empfehlungen hervor:

(1) Zur Sicherung der Qualität der Leistungsverzeichnisse wäre auf die Vorlage von umfassenden, vollständigen und weitgehend detailgetreuen Leistungsbeschreibungen zu achten.

(2) Im Bereich der Kalkulationsunterlagen wäre künftig auf die zeitgerechte Vorlage sämtlicher Kalkulationsbehelfe der Auftragnehmer zu achten, die der Kalkulation zugrunde liegen.

(3) Die Prüfung von Nachtragsangeboten sollte nur auf Basis des Hauptangebotes erfolgen.

(4) Es wäre auf die Vorlage von Bestandsplänen zu achten, welche die tatsächlichen Verhältnisse richtig wiedergeben.

Wien, im April 2005

Der Präsident:

Dr. Josef Moser