



KÄRNTNER LANDESRECHNUNGSHOF



## VORTRAG

anlässlich des EURORAI - Seminares in Zürich  
am 29. und 30. September 2005

**Internationaler Erfahrungsaustausch über Baurevision**

**Großvorhabensprüfung in Kärnten**

**Vorstellung:** DI Langthaler, Bauingenieur, seit 1994 Prüfer beim K-LRH, seit 1997 mit der Prüfung von Großvorhaben betraut.

DI Koschat-Hetzendorf, Wirtschaftsingenieurin/Bauwesen seit 1997 Prüferin beim K-LRH, seit 1997 mit der Prüfung von Großvorhaben betraut.



Inhaltsverzeichnis	Seite
1. Gesetzliche Grundlagen und Vorgangsweise bei der Überprüfung von Großvorhaben ...	1
1.1. Gesetzliche Grundlagen und wesentliche Merkmale .....	1
1.2. Definition eines Großvorhabens .....	1
1.3. Was wird bei einer Großvorhabensprüfung geprüft? .....	3
1.4. Aufbau von Soll- und Folgekosten-Berechnungen .....	3
1.5. Mengengerüste "detailliert" und "nachvollziehbar" .....	5
1.6. Verknüpfung der Mengen – bzw. Leistungskerüste mit Preisen.....	6
1.7. Berücksichtigung von Reserven .....	7
1.8. Prüfergebnis.....	7
1.9. Durchführungsüberprüfung gemäß § 11 K-LRHG .....	7
1.10. Folgekosten nach Projektumsetzung - Vergleich mit der Prognose.....	8
2. Erfahrungen mit der Überprüfung von Großvorhaben .....	10
2.1. Einleitung .....	10
2.2. Aktueller Status der Großvorhaben .....	10
2.3. Abgeschlossene Projekte .....	10
2.4. Bauprojekt vor Einführung der Großvorhabensprüfung .....	11
2.5. Nicht ausgeführte Projekte.....	12
2.6. Gestopptes Projekt (Eltern-Kind-Zentrum).....	13
2.7. Straßenbauprojekte .....	14
2.8. Krankenhaus eines privaten Rechtsträgers .....	15
2.9. Positive Effekte der Großvorhabensprüfung.....	15



## **1. Gesetzliche Grundlagen und Vorgangsweise bei der Überprüfung von Großvorhaben**

### **1.1. Gesetzliche Grundlagen und wesentliche Merkmale**

Die Großvorhabensprüfung als Aufgabenbereich der Landesrechnungshöfe existiert in Österreich nur in Kärnten und der Steiermark. Dabei werden die finanziellen Auswirkungen der Ausführung und Inbetriebnahme diverser Maßnahmen auf den Landeshaushalt vor Inangriffnahme dieser Maßnahme überprüft.

In Kärnten wurde die der Durchführung vorgelagerte Großvorhabensprüfung mit dem Gesetz vom 11. Juli 1996 über die Einrichtung eines Landesrechnungshofes (Kärntner Landesrechnungshofgesetz 1996 - K-LRHG) mit Wirkung vom 1.1.1997 neu eingeführt. In der Steiermark besteht die Großvorhabensprüfung bereits seit 1982. Es besteht also in beiden Ländern ein gesetzlich institutionalisiertes Prüfverfahren für risikobehaftete Prüfungsfelder, das der Realisierungsentscheidung vorgelagert ist.

Bei der Erstellung der Unterlagen handelt es sich um eine Bringschuld der Projektträger – diese Projektträger werden an späterer Stelle noch näher definiert.

Die von den Projektträgern bzw. deren Erfüllungsgehilfen (Planern) erstellten Unterlagen werden einer Prüfung unterzogen. Man könnte also diese Großvorhabensprüfung auch als eine zeitnahe ex-post –Prüfung der Planungsvorgänge und der darauf aufbauenden Kostenprognosen bezeichnen.

Als weiteres wesentliches Merkmal ist anzuführen, dass es im Zuge der GVH - Prüfung kein Stellungnahmeverfahren gibt, sondern das Ergebnis der GVH - Prüfung samt den vom LRH aufgezeigten Mängeln und Empfehlungen unmittelbar an den Kontrollausschuss des Landtages ergeht, die GVH - Prüfung ist also ein direktes Informationsmittel des Landtages.

### **1.2. Definition eines Großvorhabens**

Wie ist eigentlich ein Großvorhaben definiert? Die Gesetzgeber haben dafür eindeutige Bestimmungen im Kärntner Landesrechnungshofgesetz 1996 normiert. Demnach gilt gemäß § 10 K-LRHG ein Vorhaben dann als GVH, wenn es

einen in wirtschaftlicher, rechtlicher und finanzieller Hinsicht einheitlichen Anschaffungs- oder Herstellungsvorgang zum Gegenstand hat, der aufgrund einer **gesamtheitlichen Planung** durchgeführt werden soll. Der Begriff der Einheitlichkeit ist an die gesamtheitliche Planung geknüpft und somit unabhängig davon, ob

- a) das Vorhaben in einer oder in mehreren Phasen durchgeführt wird und
- b) ob die Finanzierung einmalig erfolgt oder sich aus einer Mehrzahl von sachlich abgrenzbaren finanziellen Leistungen zusammensetzt.

Eine weitere Voraussetzung für das Vorliegen eines GVH ist die sog. **außergewöhnliche finanzieller Bedeutung**, wobei der Gesetzgeber diese so definiert hat, dass die Gesamtkosten des Vorhabens 2 Promille des Gesamtausgabenvolumens des letztgültigen Landesvoranschlags übersteigen müssen.

Als letzte Voraussetzung für die Definition als GVH muss ein Vorhaben von einem **Rechtsträger nach Abs. 4 des § 10 K-LRHG** durchgeführt werden, also entweder

- a. vom Land Kärnten selbst, oder
- b. von einem Rechtsträger, dessen sich das Land Kärnten bedient, oder
- c. von einer Unternehmung, an der das Land mit mindestens 50 v.H. des Stamm-, Grund- oder Eigenkapitals beteiligt ist oder die von einer Unternehmung, die das Land allein oder gemeinsam mit solchen Rechtsträgern betreibt, sofern in diesen Fällen mindestens 50 v. H. der für die Durchführung des Vorhabens erforderlichen Mittel, insbesondere durch die Gewährung von Förderungen, Subventionen oder Darlehen oder durch die Übernahme von Ausfallhaftungen, vom Land zur Verfügung gestellt werden, oder
- d. bei denen sich eine Unternehmung nach lit. c zur Durchführung anderer Rechtsträger bedient.
- e. die von Fonds, Stiftungen, Anstalten oder sonstigen Einrichtungen, die von Landesorganen oder von Personen (Personengemeinschaften ) verwaltet werden, die dazu von Landesorganen bestellt werden, durchgeführt werden, (anstehende Novelle, noch nicht beschlossen!)
- f. bei denen sich eine Einrichtung nach lit. e zur Durchführung anderer Rechtsträger bedient. (anstehende Novelle, noch nicht beschlossen!)

Alle diese Voraussetzungen müssen **kumulativ** vorliegen, damit ein Vorhaben als GVH definiert werden kann.

### **1.3. Was wird bei einer Großvorhabensprüfung geprüft?**

Geprüft werden

- Soll-Kosten und
- Folge-Kosten

Von den Projektträgern sind gemäß K-LRHG § 10 Pkt 2 lit. a – f detaillierte Soll-Kosten- und Folge-Kosten-Berechnungen anzustellen und in übersichtlicher und nachvollziehbarer Weise darzustellen. Ist die Durchführung von Großvorhaben in mehreren Phasen geplant, sind die Kostenberechnungen für die einzelnen Durchführungsphasen jeweils getrennt darzustellen

Die Berechnungsunterlagen sind vor der Beschlussfassung über die Durchführung von Großvorhaben durch jene Stelle, die die Berechnungsunterlagen zu erstellen hat, dem Landesrechnungshof zu übermitteln. Der Landesrechnungshof hat innerhalb von drei Monaten nach der Übermittlung die Berechnungsunterlagen auf ihre ziffernmäßige Richtigkeit sowie auf ihre Nachvollziehbarkeit zu prüfen und das Ergebnis in einem Bericht zusammenfassend darzustellen.

Der Bericht ist jedenfalls dem Kontrollausschuss des Landtages und der Landesregierung, gegebenenfalls auch einer allfällig mit der Durchführung des GVH befassten Unternehmung zu übermitteln.

### **1.4. Aufbau von Soll- und Folgekosten-Berechnungen**

Der Kosten-Berechnung muss eine Bedarfsanalyse zugrunde liegen, deren Nachvollziehbarkeit geprüft wird.

Das Gesetz sagt: „detailliert und nachvollziehbar“. Was bedeutet das? Wie können solche Berechnungen aussehen, damit sie dieser Anforderung genügen? Zwei Beispiele, nämlich ein Straßenbaulos und ein Krankenhaushochbau dienen dazu, kurz zu schildern, was solche Soll- und Folgekostenberechnungen in ihrer Gliederung zumindest enthalten sollten:



A) Beispiel Straßenbaulos:

Grundeinlösekosten

Ersatzleistungen

Kosten der Projektvorbereitung

Kosten Projektierung, ÖBA

Baukosten

Reserven

Folgekosten

aus Rodungsbewilligungen, Wasserrechtsverfahren etc.

Vermessungsleistungen, Sachverständigengebühren etc.

Straßenbau, Brückenbau, Umweltuntersuchungen, ÖBA, Ökologische Bauaufsicht etc.

von den Baukosten Straße Brücke über Kabelumlegungen z.B. bis zur VLSA

für Unvorhergesehenes, z.B. geolog. Unsicherheit, jedenfalls in deklarerter Höhe

Kosten der betrieblichen Erhaltung p.a. (Reinigung, Mähen, Winterdienst), Pumpenkosten p.a., bis zur periodischen Brückenprüfung etc.

B) Beispiel eines Krankenhaushochbaues, angelehnt an die ÖN B 1801 – 1 (Sollkosten) und die Krankenanstalten-Kostenrechnungsverordnung für Fondskrankenanstalten, BGBl. Nr. 784/1996 (Folgekosten):

Kosten für den Grundankauf

Aufschließungskosten

Bauwerk Rohbau

Bauwerk Technik

Bauwerk Ausbau

Einrichtung

Außenanlagen

Honorare

Nebenkosten

Reserven

Folgekosten

alle Erschließungserfordernisse, Baureifmachung des Grundstückes

vom Baugrubenaushub bis zum Richtfest

von den Starkstromanlagen über die gesamte Haustechnik bis zur Gebäudeautomation

vom Estrich bis zum Sonnenschutz

von der allgemeine Ausstattung über medizintechnische Anlagen bis zur Küchentechnik, auch die IT gehört hier rein von der Grobgeländegestaltung bis zum fertigen Belag

vom Preisgeld eines Architektenwettbewerbes bis zum Strahlenschutzgutachten

von Anschlussgebühren z.B. für Abwasser bis zur Verwaltungsabgabe für Baubescheid

für Unvorhergesehenes, Bauherrenentscheid, jedenfalls jedoch in deklarerter Höhe!!!!

primäre Kosten, (d.h. von außen in den Wirtschaftsbereich eines Vorhabens eingehende und überwiegend direkt der Kostenstelle zuzuordnende Kosten) und sekundäre Kosten, (d.h. auf Grund innerbetrieblicher Leistungen anfallende

und überwiegend indirekte mit Hilfe eines Schlüssels der Kostenstelle zuzuordnende Kosten), Folgeerlöse

Die beispielhaft angeführte Gliederung basiert auf der Erstellung eines Mengengerüsts, das mit Preisen zu versehen ist, um verlässliche Aussagen über die Soll-Kosten und die jährlichen Folgekosten tätigen zu können.

Welcher Schärfegrad ist für die so erstellten Berechnungen zu fordern? Mit dem zu fordernden Schärfegrad hängt unmittelbar der notwendige Planungsstand zusammen. Auf der Grundlage eines unakkordierten Vorentwurfes erstellte SKB werden eher ungeeignet sein, eine vom LRH geforderte Kostenschärfe (= Abweichung zwischen einer Projektprognose und einer Endabrechnung) von +/-10 % im Neubaubereich und von +/-15 % im Umbaubereich einhalten zu können.

### **1.5. Mengengerüste "detailliert" und "nachvollziehbar"**

Standardisierte Musterleistungsbeschreibungen sind eine gute Basis, die wenn erforderlichen mit frei formulierten Positionen ergänzt werden können.

Die Massenansätze sind aus den Planunterlagen (Grundrisse, Schnitte, Lagepläne, Querprofile, Längenschnitte etc.) in tabellarischer Form unter Verweis auf die Quelle nachvollziehbar zu ermitteln. Im Erdbau ist unbedingt ein Massendispositionsplan erforderlich, da nur dadurch die kostenrelevanten Verfuhranteile einigermaßen richtig bewertbar sind. Im Hochbau sind beispielsweise Möblierungen aus eigenen Einrichtungsplänen zu ermitteln, Sanitärgegenstände und zugehörige Leitungen, elektrische Anlagen und zugehörige Leitungen, IT – Ausstattung usw. sind aus gesonderten Plänen bzw. eigenen Projekten zu ermitteln.

Eine zu prüfendes Kriterium ist die Geschlossenheit der Massenbilanzen. Wird alles, was nach einzelnen Positionen abgetragen und verführt wird, auch wieder eingebaut bzw. deponiert oder entsorgt? Passen die Sauberkeitsschichten mit den Fundamentmassen zusammen. Wie harmonieren Beton, Schalung und Bewehrung?

Selbstverständlich sind in einzelnen Positionen auch Schätzungen von Massenvordersätzen möglich, sofern diesen Schätzungen nachvollziehbare Annahmen transparent zugrundegelegt wurden. (Wenig transparent sind jedoch Ansätze wie beispielsweise: Medizintechnik geschätzt mit 30 % von Rohbaukosten, Beschreibung der zu erbringenden medizinischen Leistungen fehlt, Geräteplan nicht existent etc.).

Der Planungsstand muss relativ weit fortgeschritten sein, um all diese Anforderungen zu erfüllen. Die Kostenberechnungen sollten bereits leistungsverzeichnisähnliche Mengen- und Leistungsgerüste sein, die dann in geringfügig nachbearbeiteter Form zur Ausschreibung der erforderlichen Leistungen verwendbar sind. Letztlich sollten sich die einzelnen Bauherren der Tatsache bewusst sein, dass die für die Überprüfung durch den Landesrechnungshof zu erstellenden Unterlagen im Zuge eines ordentlichen Projektablaufes sowieso zu erbringende Planungsleistungen darstellen, jedoch in einem früheren Projektstadium. Fälle, wo Massenermittlungen und Leistungsverzeichnisse erst am letzten Tag vor Ausgabe der Angebotsunterlagen - evtl. sogar noch in der Nacht davor – ausgearbeitet werden, sind dadurch im Interesse eines Bauherren, dem an Kostensicherheit gelegen ist, vermeidbar.

### **1.6. Verknüpfung der Mengen – bzw. Leistungsgerüste mit Preisen**

Nach Abschluss der Massenermittlungen sind diese mit Preisen zu versehen und in einer Kostenberechnung zusammengefasst. Für die anzusetzenden Preise werden üblicherweise als Quellen die Erfahrungen vergangener Bauvorhaben oder Statistiken – z.B. die Baupreisstatistik für den Straßenbau, die von der Abt. Straßen und Brücken in Kärnten auf der Basis des Musterleistungsverzeichnisses geführt und ständig gewartet wird – herangezogen.

Wichtig in diesem Zusammenhang ist jedoch die Evaluierung der Statistischen Mittelpreise und die Abstimmung auf das jeweilige Projekt. Die Frage: „Wie viele Preise haben zur Festlegung des in eine Statistik aufgenommen Mittelpreises geführt?“ ist dabei eine wesentliche. Der zweite wesentliche Punkt ist die Vergleichbarkeit der Leistungen in Bezug auf Menge und Ausführungsort. (Damit ist beispielsweise gemeint, dass 15.000 m<sup>3</sup> offener Abtrag im innerstädtischen Bereich bei einem Sanierungsbaulos jedenfalls kostenmäßig anders zu bewerten sind als 300.000 m<sup>3</sup> offener Abtrag im Freiland bei einer Neutrassierung.) Preise aus Statistiken dürfen also niemals unreflektiert in Kostenberechnungen übernommen werden.

Vor allem bei Bauleistungen erstreckt sich der Zeitraum der Leistungserbringung meist über mehrere Jahre. Dadurch ist den Auftragnehmern eine Preisanpassung nach vertraglich festzulegenden „Spielregeln“ zuzugestehen. Für die Soll-Kosten-Berechnung bedeutet dies die Angabe eines Preisstichtages, da niemand die künftigen Preisentwicklungen exakt vorhersehen kann. Alle Valorisierungseinschätzungen sind von den Soll-Kosten losgelöst zu betrachten, da im Zuge von allfälligen Durchführungsüberprüfungen Kostenüberschreitungen, die allein auf die Erhöhung des Baukostenindex zurückzuführen sind, unberücksichtigt zu bleiben haben (§ 11 Abs. 2 K-LRHG).

## 1.7. Berücksichtigung von Reserven

Reserveansätze sind grundsätzlich zu berücksichtigen, jedoch eindeutig als solche zu deklarieren und zu begründen.

Begründungen können beispielsweise lauten: „Reserve für Unvorhersehbares: Geologische Unsicherheit von Profil X – Y trotz ausreichender Bodenerkundung. Weitere Bodenerkundungen wären vor Projektdurchführung unwirtschaftlich.“ oder „Reserve für Bauherrenentscheid, da zum Zeitpunkt der Erstellung der Soll-Kosten-Berechnung beim Großgerät „Z“ technische Weiterentwicklungen zwar absehbar, jedoch noch nicht abgeschlossen waren“.

Die oft festgestellte Praxis, Planungsunsicherheiten durch erhöhte Massenansätze verbergen zu wollen, damit versteckte Reserven zu schaffen und mit diesen „Reserveansätzen“ auch noch in die Ausschreibung zu gehen, entspricht nicht den Prüfkriterien und dient auch nicht der Kostenwahrheit.

## 1.8. Prüfergebnis

Die Prüftätigkeit des Landesrechnungshofes endet bei Großvorhaben vor ihrer Realisierung in der Erstellung eines Berichtes, der **innerhalb von drei Monaten** nach der Übermittlung die Berechnungsunterlagen zu erstellen ist. Der Bericht ist jedenfalls dem Kontrollausschuss des Landtages und der Landesregierung, gegebenenfalls auch einer allfällig mit der Durchführung des Großvorhabens befassten Unternehmung zu übermitteln. Erst danach darf eine endgültige Beschlussfassung des jeweils zuständigen Gremiums (Regierung, Vorstand, Aufsichtsrat) über die Durchführung eines Großvorhabens unter Berücksichtigung der Ergebnisse der vom Landesrechnungshof vorgenommenen Kostenüberprüfung erfolgen.

## 1.9. Durchführungsüberprüfung gemäß § 11 K-LRHG

In periodischen Abständen, die von den Gesamtkosten des Objektes und der Bauzeit abhängig sind und deren Festlegung dem Ermessen des Landesrechnungshofes obliegt, werden sogenannte Durchführungsüberprüfungen vorgenommen. Ziel dieser DÜ's ist es, festzustellen, ob bei einzelnen oder mehreren Durchführungsphasen die tatsächlich angefallenen Kosten diejenigen der Soll-Kosten-Berechnung übersteigen.

Prüfungsschritte bei der Durchführungsüberprüfung:

- Geprüft wird, ob qualitativ und quantitativ auch das umgesetzt wird, was „seinerzeit“ vorgelegt wurde. Dies kann durch einen Vergleich der Soll-Kosten-Berechnung mit den Ausschreibungen erfolgen.
- Die durchgeführten Vergabeverfahren werden auf ihre Rechtskonformität überprüft.
- Die Angebotsergebnisse und die Auftragssummen werden mit den Ansätzen der Soll-Kosten-Berechnungen verglichen.
- Die Leistungserbringung wird überprüft. Hierbei wird besonderes Augenmerk darauf gelegt, wie die Erfüllungsgehilfen des Bauherren (Planer, ÖBA, Projektmanagement) ihre Leistungen erbringen. Geprüft wird dabei die Einhaltung des Bauzeitplanes, die Baudokumentation und das Änderungsmanagement.
- Die in der Buchhaltung des Bauherren dem Vorhaben zugeordneten Ausgaben werden mit dem vom Projektmanagement oder der ÖBA zu führenden Bauausgabenbuch verglichen.
- Die von den Projektverantwortlichen vorgelegten Prognosen - diese setzen sich aus Teilen der Soll-Kosten, aus Vergabeteilen, aus teilgerechneten und schlussgerechneten Leistungen zusammen – werden auf die Übereinstimmung mit den seinerzeit vorgelegten Soll-Kosten überprüft.

All diese Prüfschritte werden im sogenannten Durchführungsbericht zusammengefasst, der dem Landtag und der geprüften Stelle zur Kenntnisnahme übermittelt wird.

### **1.10. Folgekosten nach Projektumsetzung - Vergleich mit der Prognose**

Ein erfolgreich umgesetztes Projekt sollte schließlich unbedingt auch an diesem Kriterium gemessen werden. Die Möglichkeit dazu besteht jedoch erst nach einer Anlaufphase. Im Zuge der Großvorhabensprüfung haben wir bis dato erst sehr wenig Erfahrungen damit, wie sich nach einem Projektabschluss die realen Folgekosten im Vergleich zu den vor Projektbeginn prognostizierten Folgekosten verhalten. Die Großvorhabensprüfung selbst ist auch auf Grund der notwendigen Zeitnähe nicht das richtige Instrument, um die Realität der seinerzeitigen Folgekostenberechnung zu verifizieren. Der richtige Weg wäre, im Zuge einer einige Jahre nach Projektabschluss vorzunehmenden Gebarungsprüfung die dann auf realer Basis



ermittelbaren Folgekosten zu evaluieren. Da die Großvorhabensprüfung in Kärnten noch ein relativ junges Prüfinstrument ist, verfügt der Kärntner Landesrechnungshof diesbezüglich noch über keine Erfahrungen, die berichtenswert wären.

## 2. Erfahrungen mit der Überprüfung von Großvorhaben

### 2.1. Einleitung

In den Jahren 1997 bis 2005 wurden dem Kärntner Landesrechnungshof 25 Großvorhaben zur Überprüfung vorgelegt. Es waren hauptsächlich Bauprojekte, aber auch vier Nicht-Bauprojekte, drei aus dem Bereich EDV und ein reiner Anschaffungsvorgang. Diese 25 Großvorhaben umfassten ein Gesamtvolumen von rd. € 600 Mio.

Im Juli 2005 wurde das Großvorhaben „Landeskrankenhaus Klagenfurt NEU“ vorgelegt, das alleine ein Investitionsvolumen von mehr als € 300 Mio umfasst und derzeit geprüft wird. Dieses Großvorhaben ist ein Projekt von außergewöhnlicher Größe für unsere Region und umfasst den Neubau eines Großteils des Landeskrankenhauses in Klagenfurt.

In weiterer Folge wurden im Zusammenhang mit diesen Großvorhaben insgesamt 18 Durchführungsüberprüfungen vorgenommen. Die Anzahl und Zeitpunkte dieser Durchführungsüberprüfungen wurden abhängig von Größenordnung und Dauer des jeweiligen Projektes gewählt.

### 2.2. Aktueller Status der Großvorhaben

- Acht der Projekte wurden inzwischen fertiggestellt.
- Zwölf Projekte sind in Bau bzw. in Ausführung.
- Zwei Vorhaben wurden fallengelassen und nicht ausgeführt.
- Ein Bauprojekt wurde während der Rohbauphase gestoppt, umgeplant und danach neuerlich als Großvorhaben vorgelegt.
- Zwei Vorhaben befinden sich im Moment gerade bei uns im Haus zur Prüfung, darunter das Kärntner Jahrhundertprojekt „Landeskrankenhaus Klagenfurt NEU“.

### 2.3. Abgeschlossene Projekte

Als erstes ein kurzer Überblick über das Ergebnis der bisher **abgeschlossenen Projekte** – sechs sind in der Tabelle dargestellt (Angaben in Millionen Euro):

PROJEKT	BAUHERR	vorgelegte Kostenberechnung	Genehmigung +/- 10 %	Abrechnung	Differenz Gen./Abr.
Strahlentherapiezentrum	KABEG	4,65	4,65	4,51	-0,14
Ausbildungszentrum	Land Kärnten	4,17	3,49	3,26	-0,23
Behindertenförderungszentrum	Land Kärnten	3,52	3,52	3,54	+0,02
ELKI/GebGyn	KABEG	50,93	54,79	54,60	-0,19
Verlegung Glanfluss	KABEG	4,61	4,80	4,43	-0,37
B111 Euronova	Land Kärnten	11,16	8,90	8,13	-0,77

Das Ergebnis der Großvorhabensprüfung war durchwegs Basis für die Festlegung der Investitionssumme für die Realisierung durch das jeweils zuständige Gremium. Die Empfehlungen des Landesrechnungshofes wurden bei der Festlegung des Kostenrahmens berücksichtigt. Aufgezeigte Einsparungspotentiale (wie beim ABZ oder der Euronova) oder zu erwartende Mehrkosten (wie beim ELKI) wurden integriert. Das gilt auch für noch nicht abgeschlossenen Projekte. So lag auf Grund der Überprüfung schon in der Genehmigungsphase eine erhöhte Kostenwahrheit vor.

Die genehmigten Investitionssummen wurden bei allen bisher abgeschlossenen Vorhaben relativ gut eingehalten bzw. unterschritten. Eine Ausnahme ist die Verlegung des Glanflusses, hier ist die Kostenunterschreitung im Wesentlichen auf den extrem günstigen Grundwasserstand während des Baues und die dadurch eingesparten Wasserhaltungskosten zurückzuführen.

#### 2.4. Bauprojekt vor Einführung der Großvorhabensprüfung

Um die Auswirkungen der Großvorhabensprüfung und die dadurch bewirkte erhöhte Kostenwahrheit vor Projektstart zu verdeutlichen, steht als Beispiel ein Projekt, das knapp vor Einführung der Großvorhabensprüfung begonnen wurde, am Anfang.

Mängel bei der Vorbereitung und Abwicklung von Projekten wurden immer wieder im Zuge von Gebarungsprüfungen festgestellt – aber nie so zahlreich und umfassend wie beim Projekt „Sanierung der Lungenabteilung“ im LKH Klagenfurt. Hier wurde vom Landesrechnungshof 1998/99 eine amtswegige Gebarungsprüfung während der Bauphase des Projektes durchgeführt, da eine „Kostenexplosion“ geortet wurde. 1996 wurde mit Umbauarbeiten in der Ambulanz begonnen und mit Baubeginn Juli 1997 war die Sanierung des Bettenhauses – der wesentliche Teil des Projektes – in Angriff genommen worden, der budgetierte Kostenrahmen lag damals bei 47,7 Mio Schilling. Als im Juli 1997 der Baubeginn für das

Bettenhaus erfolgte lag keine ausreichende Planung, keine ausreichende Prüfung der örtlichen Verhältnisse und wenig Abstimmung mit den Nutzern vor. Nach einer Neuberechnung der Kosten im August 1997 – einen Monat nach Baubeginn - wurde die Aufstockung des Kostenrahmens auf 70,9 Mio Schilling beantragt. Die Kostenschätzungen und Kostenberechnungen hatten in keiner Weise der Realität entsprochen. Nach einem weiteren Jahr Bauzeit wurde im September 1998 ein neuerlicher Aufstockungsantrag auf 98,2 Mio ATS gestellt. Im Herbst 1998 wurde mit der Gebarungsprüfung begonnen – die Kostenprognose lag zu diesem Zeitpunkt schon bei 104 bis 108 Mio Schilling. Zusätzlich zu der eklatanten Kostensteigerung stellten wir fest, dass auch die Vergaben nicht der geltenden Rechtslage entsprachen und weder über das Baugeschehen noch über Vergaben und Abrechnungen ausreichend schriftliche Aufzeichnungen vorlagen. Zugunsten eines überstürzten Baubeginns war hier auf eine detaillierte Planung und Abstimmung des Projektes verzichtet worden. Aufgrund des Prüfberichtes wurden Sofortmaßnahmen gesetzt, wodurch schlussendlich eine Abrechnungssumme von NUR 94,2 Mio Schilling erreicht wurde. Wäre dieses Projekt als Großvorhaben zur Prüfung vorgelegt worden, ist anzunehmen, dass eine bessere Projektvorbereitung durchgeführt worden wäre und man von vorn herein mehr Klarheit über die zu erwartenden Gesamtkosten gehabt hätte. Vielleicht wären auch weniger Fehler in der Projektabwicklung passiert oder man hätte eine ganz andere Lösung gefunden. Das sind aber alles Vermutungen - Tatsache ist, dass dieses Projekt seit 1999 gerichtsanhängig ist.

## **2.5. Nicht ausgeführte Projekte**

Es gab auch Projekte, die nach der Großvorhabensprüfung keine Realisierungsgenehmigung erhielten. Die beiden anfangs genannten, nicht ausgeführten Projekte. Beide waren im Prinzip mit ähnlichen Mängeln behaftet. Es lag zwar jeweils eine gute Projektvorbereitung für das isoliert betrachtete Großvorhaben vor, jedoch beide Male fehlte die Integration in das sie umgebende Gesamtsystem. Das eine war eine Hochgarage, wobei das Gesamtbewirtschaftungskonzept der übrigen vorhandenen Parkflächen ungeklärt war. Das andere Projekt war ein Zubau zu einem Altbau im Krankenanstaltenbereich, wobei jedoch eine Gesamtkonzeption des Objektes mit den notwendigen Sanierungen und Adaptierungen im Altbestand fehlte. Außerdem waren in beiden Fällen die Folgekostenberechnungen unvollständig und teilweise nicht nachvollziehbar und darüber hinaus - ebenfalls in beiden Fällen – die Finanzierung unklar. Diese Mängel wurden im Prüfbericht aufgezeigt und die zuständigen Gremien - von den Projektverantwortlichen über Direktorien, Aufsichtsräte bis zum Kontrollausschuss des Landtages - befassten sich nochmals eingehend mit den Projekten. Mit dem Ergebnis, dass beide Vorhaben dann zugunsten langfristiger gesehen sinnvollerer Lösungen fallengelassen wurden.

Gerade letztes Jahr wurde wieder ein Großvorhaben aus dem Krankenanstaltenbereich vorgelegt, das zwar isoliert für sich betrachtet sehr gut vorbereitet und quasi ausführungsfähig war, wo sich im Zuge der Prüfung jedoch erkennen lies, dass mögliche Einsparungspotentiale durch eine Umstrukturierung der gesamten Krankenanstalt unberücksichtigt geblieben waren. Dies veranlasste uns die Gesamtanstalt einer Prüfung zu unterziehen um diesbezügliche Möglichkeiten aufzuzeigen und zu quantifizieren. Die Empfehlungen des Landesrechnungshofes wurden aufgegriffen. Die Krankenanstalt wurde umstrukturiert und das Projekt adaptiert. Mit den Bauarbeiten wurde vor kurzem begonnen.

## **2.6. Gestopptes Projekt (Eltern-Kind-Zentrum)**

Als weiteres interessantes Beispiel für die zeitnahe Großvorhabensprüfung, möchte ich das gestoppte Projekt heranziehen. Als eines der ersten Projekte wurde im Sommer 1997 der Neubau eines Eltern-Kind-Zentrums im LKH Klagenfurt mit einem Kostenrahmen von 500 Mio Schilling (ca. € 36,4 Mio) vorgelegt. In diesem Neubau sollten die Abteilungen für Kinderheilkunde und Kinderchirurgie Platz finden. Im Zuge der Überprüfung stellten wir Mängel in der Kostenberechnung fest, wie z. B. großzügige Aufrundungen, fehlende EDV-Ausstattung oder die bei Übersiedlung von zwei Abteilungen völlig unplausible komplette Neuanschaffung der gesamten Einrichtung inklusive Medizintechnik. Der wesentlichste Kritikpunkt war jedoch die Überdimensionierung des Projektes in Form von zahlreichen Reserveräumen und sehr großzügigen Raumdimensionierungen. Die Empfehlungen des Landesrechnungshofes wurden jedoch nicht berücksichtigt und das Projekt wurde ohne Veränderung noch im Herbst 1997 als Generalunternehmerleistung ausgeschrieben, vergeben und begonnen.

Im Juni 1998 wurde eine Durchführungsüberprüfung durch den Landesrechnungshof vorgenommen, dabei wurde festgestellt, dass trotz wesentlicher Rechenfehler und hochspekulativer Preise im Anbot des Billigstbieters keine umfassende Angebotsprüfung stattgefunden hatte. Vielmehr war der Auftrag überhastet an den Billigstbieter vergeben worden. Der vereinbarte Zahlungsplan war nicht nachvollziehbar und überdies hinkte der Leistungsfortschritt den gemäß Zahlungsplan geleisteten Zahlungen hinten nach. Wir empfahlen dringend die Abschlagszahlungen dem Leistungsfortschritt anzupassen und eine vertragsgemäße Rechnungslegung einzufordern.

Im Frühjahr 1999 nahmen wir eine weitere Durchführungsüberprüfung des Projektes vor. Nunmehr mussten wir feststellen, dass durch diverse bauliche Änderungen die spekulativen Preise des Generalunternehmerangebotes schlagend geworden waren und eklatante Kostensteigerungen im Rohbau absehbar wurden. Überdies hat die örtliche Bauaufsicht ihre

Aufgabe nur in wenig zufriedenstellender Weise erfüllt – z.B. waren die Aushubarbeiten undokumentiert und die Abrechnungsprüfung war in Teilbereichen schlichtweg falsch. Auch zusätzliche von den Nutzern gewünschte Änderungen standen zu diesem Zeitpunkt schon im Raum. Eine Kostenexplosion erschien nahe.

Das Projekt wurde daraufhin sofort vom damals neuen Vorstand der Krankenanstalten im Rohbau gestoppt, Köpfe rollten und auch hier ist seit 1999 das Gericht auf der Suche nach den Schuldigen. Das Projekt selbst nahm danach aber eine positive Wendung. Man erinnerte sich an die vom Landesrechnungshof schon in der ersten Überprüfung des Projektes aufgezeigte Überdimensionierung und das gesamte Vorhaben wurde sinnvoll redimensioniert. Durch Umplanung und eine kleine Erweiterung beim Bettentrakt konnte zusätzlich zu den Kinderabteilungen auch die Abteilung für Frauenheilkunde darin untergebracht werden. Das umgeplante Projekt wurde neuerlich zur Großvorhabensprüfung vorgelegt und ist inzwischen fertiggestellt.

## **2.7. Straßenbauprojekte**

Um nicht nur Großvorhaben aus dem Krankenanstaltenbereich anzusprechen, möchte ich auch kurz die Großvorhaben im Straßenbau ansprechen. In diesem Bereich tauchten Projekte im Sinne unserer Großvorhabensprüfung erst ab 2003 mit der Übertragung der Bundesstraßen an die einzelnen Bundesländer auf, davor gab es in Kärnten keine großen Straßenbaulose im Landesbereich. Seither wurden vier Straßenbaulose und ein großes Brückenbauprojekt vorgelegt. Bei diesen Bauvorhaben waren die Planungen der Projekte durchwegs ausgereift und basierten auf fundierten Verkehrsstudien und Konzepten. Bei den Kostenberechnungen für die Straßenbaulose konnte wir jedoch anhand der vorgelegten Großvorhaben einen durchgängig vorhandenen – nach unserer Ansicht gravierenden – Mangel feststellen, und zwar, dass für die Kostenberechnungen die Mittelpreise der Baupreisstatistik unreflektiert herangezogen wurden. Das führte dazu, dass die Kosten für Straßenneubau im Freiland zu hoch angesetzt wurden und die Kosten für eine ungleich schwierigere Erneuerung einer Straße im innerstädtischen Bereich zu niedrig prognostiziert wurden. In beiden Fällen besteht keine Klarheit über die wirklich zu erwartenden Kosten. Im Zuge der Großvorhabensprüfung haben wir uns mit den verwendeten Preisen der Baupreisstatistik auseinandergesetzt und anhand von konkreten Ausschreibungsergebnissen zu erwartende Kostenreduktionen und Mehrkosten quantifiziert. Das Prüfergebnis wurde durchwegs bei der Projektgenehmigung berücksichtigt, denn vor allem ein zu hoch angesetzter Kostenrahmen verlockt zur Ausnutzung.

## 2.8. Krankenhaus eines privaten Rechtsträgers

Der Kärntner Landesrechnungshof ist aber nicht nur bemüht, bei Projekten die der Großvorhabensprüfung unterliegen, eine sorgfältige Projektvorbereitung und Durchführung einzufordern, sondern versucht auch dazu beizutragen, dass Vorhaben die von Gestz her nicht der Großvorhabensprüfung unterliegen und bei denen das Land trotzdem einen hohen Finanzierungsanteil trägt, sorgfältig vorbereitet und abgewickelt werden. Beispielsweise wurde bei einem geplanten Großprojekts einer öffentlichen Krankenanstalt privater Rechtsträger die Anwendung der Standards der Großvorhabensprüfung empfohlen. Insbesondere da ein Finanzierungsanteil des Landes von 90% begehrt wurde und festzustellen war, dass die Dimensionierung des geplanten Neubaus unklar war, eine durchgängige Funktions- und Betriebsorganisationsplanung fehlte und eine umfassende Folgekostenberechnung nicht vorlag. Zusätzlich wurde mittels der gewählten Finanzierungsstruktur das Bundesvergabegesetz bewusst umgangen.

## 2.9. Positive Effekte der Großvorhabensprüfung

Im Großen und Ganzen konnten wir über die Jahre verschiedene positive Effekte der Großvorhabensprüfung beobachten. Diese lassen sich abschließend folgendermaßen zusammenfassen:

- Der Landesrechnungshof ist bei investiven „Risikovorhaben“ automatisch mit zeitnahen Prüfungen als Kontrollorgan dabei. Außerdem ist die Vorlage von Unterlagen eine „Bringschuld“, wodurch wir auch von allen wesentlichen Vorhaben zeitgerecht erfahren.
- Der Projektvorbereitung wird erhöhtes Augenmerk geschenkt und die Qualität der Planung vor Inangriffnahme der Projekte hat sich dadurch insgesamt verbessert
- Es besteht mehr Klarheit über die zu erwartenden Gesamtkosten und die Budgetierung für einzelne Großprojekte erfolgt mit einer erhöhten Kostengenauigkeit bzw. Kostewahrheit.
- Kostenintensive Änderungen während der Bauphase werden durch die verbesserte Projektvorbereitung seltener. Es wird meist das umgesetzt was geplant wurde.
- Bei den ersten vorgelegten Projekten waren die vergaberechtlichen Mängel teilweise noch gravierend. Hier konnte seither bei allen geprüften Abteilungen und Organisationen eine kontinuierliche Verbesserung festgestellt werden. Die Einhaltung der vergaberechtlichen Bestimmungen ist jetzt zumeist gegeben.
- die Projektdokumentation und Kostenverfolgung hat sich wesentlich verbessert – hier wirkt offensichtlich die Möglichkeit einer jederzeitigen Durchführungsüberprüfung als „Rute im Fenster“



- Die Folgekosten eines Projektes werden explizit dargestellt und dadurch auch bewusst von den Verantwortlichen wahrgenommen.
- und nicht zuletzt kann ein zu früher oder überstürzter Baubeginn vermieden werden, der doch öfters von politischer Seite veranlasst wird. Da vor Realisierung des Projektes detaillierte Planungen und nachvollziehbare Kostenberechnungen zu erstellen und dem Landesrechnungshof vorzulegen sind, können sozusagen „spatenstichwütige“ Politiker auf Distanz gehalten werden. Die Vorteile der dadurch für sorgfältige Planung gewinnbaren Zeit wirkt sich auf die Projektkosten aus.

Somit konnte insgesamt eine stetige Verbesserung bei der Projektvorbereitung und Projektabwicklung beobachtet werden, woran war die gesetzlich verankerte Großvorhabensprüfung mit ihrer Präventivwirkung aus unserer Sicht einen wesentlichen Anteil hatte.