

SALZBURGER LANDESRECHNUNGSHOF

Bericht zur Prüfung

Planung und Vergabe

Neues Amtsgebäude der Bezirkshauptmannschaft Hallein

April 2016

003-3/173/12-2016

Kurzfassung

Das bestehende Gebäude der Bezirkshauptmannschaft Hallein ist zu klein. Der Brand- und Bedienstetenschutz ist mangelhaft. Seit dem Jahr 1985 mussten immer mehr Büros in fremden Gebäuden angemietet werden. Ab dem Jahr 1998 ersuchten der Bezirkshauptmann und die Personalvertretung den Landesamtsdirektor und die Landesregierung, die Bezirkshauptmannschaft (BH) zeitgemäß unterzubringen.

Im Jahr 2001 erfolgten erste Planungen. Es dauerte rund 14 Jahre bis im Jänner 2015 mit dem Neubau eines Amtsgebäudes begonnen wurde.

Der Hauptgrund für die lange Dauer der Planung und Vergabe ist aus der Sicht des Landesrechnungshofs (LRH) fehlendes Projektmanagement. Mangels klarer Verantwortlichkeiten und Ziele wurde die Fachabteilung Landeshochbau jahrelang mit unterschiedlichen Planungen beauftragt. Es dauerte 4 ½ Jahre bis bei einem Kostenvergleich im März 2006 festgestellt wurde, dass ein Neubau der BH kostengünstiger wäre, als die Adaptierung des bestehenden Gebäudes.

Das Vorgehen des für den Hochbau zuständigen Regierungsmitgliedes erwies sich in den Jahren 2001 bis 2008 als ungeeignet, die Raumsituation in der BH Hallein zu verbessern.

Im Einzelnen kritisiert der LRH Folgendes:

- Eine 2 ½ Jahre kürzere Planung und Vergabe hätte dem Land Salzburg Ausgaben von 290.000 Euro für Mietaufwand und 125.000 Euro für eine Dachsanierung erspart. Durch die lange Planungsdauer entfiel die steuerliche Begünstigung, von der das Vorhaben ausgegangen war. Mit einem Baubeginn vor dem 1. September 2012 hätte das Land zusätzlich 1,5 Mio. Euro an Abgaben eingespart.
- Durch die Verzögerungen wurden im bestehenden Amtsgebäude der BH Mängel beim Brand- und Bedienstetenschutz unnötig verlängert.

- Die beim Landesamtsdirektor eingerichtete Amtsraumkommission befasste sich nicht mit der Raumsituation in der BH Hallein, obwohl sie dafür zuständig war. Die Kommission tagte seit Juli 2006 nicht mehr, wurde aber nie aufgelöst. Der betreffende Erlass wurde nicht der geänderten Aufgabenverteilung angepasst.
- Mit der Neuerrichtung der BH Hallein wurden die Salzburger Landesliegenschaften (SLL) beauftragt, obwohl dies ihrer Satzung widersprach. Der Auftrag enthielt keine Termin-, Kosten- und Qualitätsziele oder Entscheidungsbefugnisse.
- Für Projektmanagement qualifizierte Bedienstete, EDV-Werkzeuge und Erfahrungen sowie unterstützende Beratung waren in der Landesverwaltung vorhanden, wurden aber nicht eingesetzt. Im Gegensatz zur SLL hatte die Landesbauabteilung schon zahlreiche Bauvorhaben durchgeführt.
- Bei einem Wert der Bauleistungen von rund 8 Mio. Euro ist nicht nachvollziehbar, warum die SLL alle Beratungsleistungen für die Umsetzung des Vorhabens von rund 425.000 Euro nur als Direktvergaben beauftragte. Die Aufträge für die Beratungsleistungen erfolgten ohne Bekanntmachungen, bei der Beauftragung der „Begleitenden Kontrolle“ wurde gegen das Vergaberecht verstoßen.
- Das Land Salzburg verfügte über kein Internes Kontrollsystem (IKS), das geholfen hätte, diese Mängel zu erkennen, sie zu vermeiden oder zu beheben. Das vorgefundene IKS bewertet der LRH auf einer 5-stufigen Skala (Stufe 1: unzuverlässig, Stufe 5: optimiert) mit „Stufe 2: Informell“. Er schlägt vor, das IKS für vergleichbare Vorhaben so zu verbessern, dass es künftig zumindest die „Stufe 3: Standardisiert“ aufweist.

Weiters stellt der LRH fest:

Die Vergabeverfahren und Bekanntmachungen für die Bauleistungen wurden gesetzeskonform durchgeführt. Es sollten aber grundsätzlich offene und damit transparente Vergabeverfahren angewendet werden, auch wenn vereinfachte Verfahren im Unterschwellenbereich zulässig sind. Nur dadurch sind Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit nachvollziehbar.

Inhaltsverzeichnis

1. Prüfungsgrundlagen	8
1.1. Rechtliche Rahmenbedingungen der Prüfung	8
1.2. Prüfungsgegenstand, -umfang und Ressortzuständigkeit.....	8
1.3. Ziel, Maßstab und Verlauf der Prüfung	10
1.4. Aufbau des Berichtes	11
2. Ausgangslage.....	12
3. Suche nach Sanierungslösung (Sommer 2001 bis November 2008):	15
4. Suche nach Neubaulösung (November 2008 bis Dezember 2011):.....	21
5. Vergabeverfahren	28
6. Mögliche Kostenreduktion	35
7. Internes Kontrollsystem (IKS).....	38
Anhang 1: Internes Kontrollsystem (IKS)	40
Anhang 2: Tiroler Referenzprojekt.....	43
8. Anhang Gegenäußerung des Amtes der Landesregierung	44

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
BH	Bezirkshauptmannschaft
BVergG 2006	Bundesvergabegesetz 2006
bzw.	beziehungsweise
COSO	Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission
idgF	in der gültigen Fassung
IC	internal control
IKS	Internes Kontrollsystem
LRH	Landesrechnungshof
Mio.	Million(en)
SLL	Salzburger Landesliegenschaften
u.a.	unter anderem
z.T.	zum Teil

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Stadtplan Maßstab 1:10.000	12
Abbildung 2: Ansicht Bestandsgebäude BH Hallein Haupteingang 2015	13
Abbildung 3: Lageplan BH Hallein und Nebenstellen; Maßstab 1:2.500	15
Abbildung 4: Lageplan neuer Standort BH Hallein	31
Abbildung 5: Visualisierung Neues Amtsgebäude BH Hallein	36
Abbildung 6: COSO IC - Würfel	40
Abbildung 7: COSO IC - Prinzipien	41

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Ressortzuständigkeit	9
Tabelle 2: Personalstand BH Hallein	13
Tabelle 3: Unterhaltskosten Altes Gebäude	35
Tabelle 4: Miet- und Betriebskosten Außenstellen	36

1. Prüfungsgrundlagen

1.1. Rechtliche Rahmenbedingungen der Prüfung

- (1) Der Direktor des LRH hat dem Landtag im Prüfprogramm des Jahres 2015 die Prüfung „Planung und Vergabe Neubau BH Hallein“ angezeigt.¹

Der LRH ist befugt, die Gebarung des Landes zu prüfen.² Empfänger dieses zu veröffentlichenden Berichtes sind neben dem Landtag, die Landesregierung und die geprüften Rechtsträger.³

Der LRH verkehrt im Zuge der Prüfung mit den geprüften Stellen direkt. Die verlangten Auskünfte sowie der Zugriff auf die automationsgestützten gespeicherten Daten sind ihm jederzeit zu erteilen, verlangte Unterlagen sind unverzüglich zur Verfügung zu stellen.⁴

1.2. Prüfungsgegenstand, -umfang und Ressortzuständigkeit

- (1) Prüfungsgegenstand waren die Planungen und Vergaben der Salzburger Landesverwaltung im Zusammenhang mit der Errichtung des neuen Amtsgebäudes für die BH Hallein ab dem Sommer 2001 bis zum Baubeginn im Jänner 2015.

Die Bauarbeiten ab Jänner 2015 und die Verwertung der Altimmoblie waren nicht Gegenstand der Prüfung.

¹ Landesrechnungshofgesetz 1993 idGF § 7 Abs. 4.

² Landesrechnungshofgesetz 1993 idGF § 6 Abs. 1 lit a und c.

³ Landesrechnungshofgesetz 1993 idGF § 10.

⁴ Landesrechnungshofgesetz 1993 idGF § 9.

In den Jahren 2001 bis 2014 waren folgende Regierungsmitglieder für die Ressorts Hochbau und Finanzen zuständig:

Ressortzuständigkeit Hochbau und Finanzen 2001 bis 2014				
Ressort	Hochbau		Finanzen / SLL	
Jahr				
2001	Walter Blachfellner	von 26.04.	Wolfgang Eisl	seit 10.2.2000
2002				
2003				
2004				bis 28.4.
2005			Dr. Othmar Raus	von 29.4.
2006				
2007				bis 13.12.
2008			Mag. David Brenner	von 14.12.
2009		bis 22.4.		
2010	Dr. Wilfried Haslauer	von 23.4.		
2011				
2012				bis 23.1.
2013		bis 19.6.	MMag. Dr. Georg Maltschnig	24.1.-19.6.
2014	Johann Mayr	seit 20.6.	Dr. Christian Stöckl	seit 20.6.

Tabelle 1: Ressortzuständigkeit

1.3. Ziel, Maßstab und Verlauf der Prüfung

(1) Der LRH prüfte die Abläufe dahingehend, ob sie den Vorschriften entsprachen und ziffernmäßig richtig waren (Ordnungsmäßigkeit; Compliance). Er kontrollierte, ob die Entscheidungen sparsam, wirtschaftlich und zweckmäßig waren. Dabei wurde auf eine mögliche Herabminderung oder Vermeidung von Ausgaben geachtet (Wirtschaftlichkeit; Performance).⁵

Ziel war es, die bis zum Baubeginn erfolgten Aufwände für die Planung und den Weiterbetrieb des alten BH-Gebäudes zu erheben und die Folgen der langen Abwicklung aufzuzeigen. Die damit zusammenhängenden Vergabeverfahren wurden geprüft.

Der Bericht soll dem Landtag Erkenntnisse für Entscheidungen bei künftigen Investitionen des Landes Salzburg liefern (geplantes Landes-Dienstleistungszentrum, Sanierung Chiemseehof, Infrastrukturprojekte).

Als Beurteilungsmaßstab zog der LRH die von den geprüften Stellen anzuwendenden Erlässe und Anweisungen im Amt der Salzburger Landesregierung sowie das Bundesvergabegesetz 2006 heran.

Zur Beurteilung des Internen Kontrollsystems (IKS) der Landesverwaltung diente dem LRH das Referenzmodell nach COSO-IC (2013). Zentrale Elemente des IKS sind das Kontrollumfeld, die Risikobeurteilung, die Kontrollaktivitäten, Information und Kommunikation sowie Überwachung. Wesentliche Prinzipien dazu werden im Anhang 1 dargestellt.

Als weiteren Maßstab zur Beurteilung der Effektivität und Effizienz der Vorgangsweise der Landesverwaltung zog der LRH die Planungsmaßnahmen zur Erweiterung der Bezirkshauptmannschaft Kitzbühel heran, die der Landesrechnungshof Tirol im Jahr 2013 geprüft hat.⁶ Dieses Vorhaben wird im Bericht als „Tiroler Referenzprojekt“ bezeichnet. Weitere Details dazu enthält der Anhang 2.

⁵ § 7 Abs. 1 Landesrechnungshofgesetz 1993 idgF.

⁶ https://www.tirol.gv.at/fileadmin/landtag/landesrechnungshof/downloads/ber_2013/Bezirkshauptmannschaft_Kitzbuehel.pdf

Der LRH beurteilte die Abwicklung des Vorhabens in „strukturierte Projektform“ durch die Landesverwaltung nach dem Wegweiser für „Grundzüge des Projektmanagements“ und nach der „DIN-Normenreihe 6990*- Projektmanagement“.

Die Prüfungshandlungen begannen mit dem Startgespräch mit dem Bezirkshauptmann von Hallein am 21. September 2015. Sie setzten sich bei den geprüften Stellen des Amtes der Salzburger Landesregierung fort (ehemalige Salzburger Landesliegenschaften, Referate der Landesbauabteilung) und dauerten von Oktober 2015 bis Dezember 2015. Dabei sah der LRH Unterlagen ein und führte Gespräche mit verschiedenen Auskunftspersonen. Das Schlussgespräch fand am 18. Februar 2016 statt.

Die Frist zur Stellungnahme endete am 6. April 2016. Die Stellungnahmen wurden fristgerecht abgegeben. Der Bericht wurde im April 2016 fertiggestellt.

1.4. Aufbau des Berichtes

- (1) Vom LRH festgestellte Sachverhalte sind mit „(1)“ und deren Bewertungen samt allfälligen Anregungen und Empfehlungen sowie Bemängelungen, Verbesserungsvorschläge und Beanstandungen mit „(2)“ gekennzeichnet. Diese werden zusätzlich durch Schattierung hervorgehoben.

Die zusammenfassende Gegenäußerung der Landesverwaltung - für diese abgegeben vom Amt der Salzburger Landesregierung - wird kursiv dargestellt und ist mit „(3)“ bezeichnet.⁷ Die vollständige Gegenäußerung ist dem Bericht als Anlage angeschlossen.

Eine abschließende Äußerung des Landesrechnungshofes ist mit „(4)“ gekennzeichnet und durch Schattierung hervorgehoben.

Um den Bericht übersichtlich zu gestalten, wurde das enthaltene Zahlenwerk fallweise gerundet.

⁷ Vereinzelt sind Gegenäußerungen, die lediglich den Sachverhalt betreffen, als Fußnote eingefügt.

2. Ausgangslage

- (1) Mit rund 58.000 Menschen wohnen im Bezirk Hallein etwa 11 Prozent der Gesamtbevölkerung des Landes Salzburg.⁸ Das Gebäude, in dem die BH Hallein derzeit untergebracht ist, liegt in unmittelbarer Nähe des Bahnhofs Hallein. Dieser ist Haltestelle für überregionale Züge, die Schnellbahnlinie S3 und für Regionalbusse. Vom Bahnhof ist die BH fußläufig erreichbar. Das bestehende Amtsgebäude ist für Personen mit eingeschränkter Mobilität nutzbar. Für die öffentlichen Parkflächen in der Umgebung der BH gilt eine Kurzparkzone.



Abbildung 1: Stadtplan Maßstab 1:10.000

⁸ http://www.salzburg.gv.at/statistik_daten_strukturdatenbezirke-bericht502.pdf enthält die aktuellen Strukturdaten des Bezirkes.



Abbildung 2: Ansicht Bestandsgebäude BH Hallein Haupteingang 2015

Der Personalstand der BH Hallein entwickelte sich seit Ende des Jahres 2000 wie folgt:

Entwicklung Personalstand BH Hallein							
Stichtag	31.12.2000	31.12.2005		31.12.2010		31.12.2015	
Personen	86	89	+3,5 %	93	+4,5 %	94	+1,1 %

Tabelle 2: Personalstand BH Hallein⁹

Im 5-Jahresvergleich nahm der Personalstand der BH Hallein seit Ende des Jahres 2000 bis zum Ende des Jahres 2015 stetig zu. Der Anstieg verringerte sich zwischen dem Ende des Jahres 2010 und jenem des Jahres 2015 allerdings deutlich.

⁹ Personal nach Köpfen inklusive echter Abwesenheiten (inklusive Lehrlinge, Ausbildungsjuristen und Saisonpersonal).

Bereits ab dem Jahr 1998 ersuchten der Bezirkshauptmann und die Personalvertretung den Landesamtsdirektor sowie die Landesregierung, die Räumlichkeiten der BH auf einen zeitgemäßen Stand zu bringen.

Wegen Platzmangels im bestehenden Gebäude der BH mussten seit dem Jahr 1985 Büros in einem privaten Gebäude sowie seit dem Jahr 1995 zusätzlich in einem Trakt des benachbarten Polizeigebäudes angemietet werden.

Der Arbeitsmedizinische Dienst¹⁰ stellte in den Räumen der BH Hallein in den Jahren 2006 bis 2008 Mängel beim Brandschutz und beim Bedienstetenschutz fest. Zum Beispiel war das Stiegenhaus nicht als eigener Brandabschnitt ausgebildet. Diese Mängel wurden nicht behoben, weil mit Ende 2013 ein neues Amtsgebäude bezugsfertig sein sollte.

(2) Der LRH kritisiert, dass das bestehende Amtsgebäude der BH Hallein Mängel beim Brand- und Bedienstetenschutz aufwies. Durch die verzögerte Realisierung des Neubaus der BH Hallein wurden diese Gefahrensituationen unnötig verlängert.

(3) *Das Amt der Landesregierung bestätigt die Kritik des LRH. Es verweist darauf, dass in der BH Hallein eine automatische Brandmeldeanlage installiert worden sei. Dadurch könne angenommen werden, dass sich die kritisierte Personengefährdung vermindere.*

¹⁰ Der Arbeitsmedizinische Dienst war vom Land Salzburg beauftragt, als externer Berater die Umsetzung des Bedienstetenschutzgesetzes 2000 zu unterstützen und Arbeitsplätze zu evaluieren.

3. Suche nach Sanierungslösung (Sommer 2001 bis November 2008):

(1) Der erste Arbeitsauftrag an die Fachabteilung Landeshochbau erfolgte im Sommer 2001: Der Landesamtsdirektor erteilte den Auftrag, ein Konzept zur räumlichen Umgestaltung und Erweiterung des Amtsgebäudes der BH Hallein zu erstellen. Dieser Auftrag wurde im August 2001 erfüllt, mündete jedoch in keine Detailplanung.

Danach verstrichen fast zwei Jahre ohne Aktivitäten (Rest des Jahres 2001, das Jahr 2002 und die 1. Hälfte des Jahres 2003).

Im Jahr 2002 wurde das Kellergeschoss bei einem Hochwasser mit den darin befindlichen Archiven überflutet, zahlreiche Akten wurden dadurch vernichtet.

Im Juni 2003 beauftragte der Landesamtsdirektor die Fachabteilung Landeshochbau, im Innenhof der BH einen Zubau für einen Aktenspeicher zu planen.

Wegen Platzmangels im Gebäude der BH mussten im Jahr 2004 weitere Büros angemietet werden. In diesem Fall wurden Büros für das Gewerbeamt im benachbarten Postgebäude untergebracht.



Abbildung 3: Lageplan BH Hallein und Nebenstellen; Maßstab 1:2.500

Im Februar 2004 gab das für den Hochbau zuständige Regierungsmitglied den Auftrag für eine „Projektstudie“. Die Fachabteilung Landeshochbau sollte „in Abstimmung mit dem Leiter der BH Hallein (...) auch die noch offenen Vorfragen klären“ und „die Möglichkeit der Nutzung des benachbarten Postgebäudes“ prüfen.¹¹

Im April 2004 schloss die Salzburger Landesregierung ihr Arbeitsübereinkommen für die Jahre 2004 bis 2009 ab. Darin nannte sie die Verbesserung der Raumsituation in der BH Hallein durch einen raschen Zu- und Umbau als gemeinsames Ziel ihrer Arbeit.¹²

Im Juni 2004 beauftragte der Landesamtsdirektor die Fachabteilung Landeshochbau mit der Vorplanung für den Umbau und die Erweiterung der BH.

Im Februar 2005 präsentierte die Fachabteilung Landeshochbau dem Landesamtsdirektor die Planung für einen Aktenspeicher im Innenhof der BH, die von ihm im Juni 2003 angeordnet worden war. Dem Ergebnis dieser Planung folgten keine weiteren Maßnahmen.

Im Juni 2005 legte die Fachabteilung Landeshochbau dem Landesamtsdirektor die Vorplanung zum Umbau und zur Erweiterung der BH Hallein samt Bericht und Kostenschätzung vor. Der Landesamtsdirektor genehmigte diese noch im Juni 2005. Auch diesem Planungsergebnis folgten keine weiteren Schritte.

Im März 2006 schätzte die Fachabteilung Landeshochbau die Kosten für die Sanierung und Erweiterung der Altimmoblie auf rund 6,9 Mio. Euro brutto. Nicht darin enthalten waren Kosten von rund 1,2 Mio. Euro brutto für die Unterbringung der Bediensteten in anderen Räumen während der Bauarbeiten. Dem gegenüber betragen die geschätzten Kosten für einen Neubau an einem neuen Standort rund 5,3 Mio. Euro brutto. Die Kosten des dafür notwendigen Grunderwerbes sind darin nicht enthalten. Diese Kostenschätzungen wurden in der Folge mehrmals angepasst.

¹¹ Hochbau-Besprechungsprotokoll vom 23.2.2004 über den Jour fixe mit Landesrat Blachfellner vom 20.2.2004, Zahl 2061-0/025/6-2004, Tagesordnungspunkt 1. BH Hallein, Um- und Zubau; weitere Vorgangsweise.

¹² www.salzburg.gv.at/arbeitsuebereinkommen.pdf; Kapitel 12.2 Ausbau kundenfreundlicher Infrastrukturen der Landesverwaltung. Die Arbeitsübereinkommen für die darauffolgenden Legislaturperioden gingen nicht mehr auf das Vorhaben ein.

Die Zeit ab Mitte des Jahres 2005 bis Ende des Jahres 2008 - also etwa 3,5 Jahre - verstrichen ohne Auftrag, die Planungen fortzusetzen. Das für den Hochbau zuständige Mitglied der Landesregierung führte in dieser Zeit Sondierungsgespräche mit Eigentümern mehrerer Liegenschaften in der Nähe des Bahnhofes Hallein. Die Folge daraus war die Erkenntnis, dass der Kauf eines Grundstücks oder eines Gebäudes nicht möglich ist. Die Fachabteilung Landeshochbau führte in dieser Zeit keine Detailplanungen durch, weil die dafür notwendigen Budgetmittel fehlten.

Für die Bereitstellung von Amtsräumen zum Betrieb des Amtes und der Bezirkshauptmannschaften hatte der Landesamtsdirektor eine Amtsraumkommission unter seinem Vorsitz eingerichtet. Sie war u.a. zuständig für die Entscheidungen über die Beschaffung, Verwendung oder bauliche Veränderung von Flächen, die dem Geschäftsbetrieb des Amtes und der Bezirkshauptmannschaften dienen. Sie hatte über die zweckmäßigsten Lösungen zu beraten und über die zu treffenden Maßnahmen zu entscheiden. Weiters hatte sie alle Maßnahmen nach Zweckmäßigkeit und Dringlichkeit unter Berücksichtigung der technischen Machbarkeit und Finanzierbarkeit zu reihen. Ihr oblagen auch die Freigabe der Maßnahmen zur Umsetzung und die Bereitstellung der erforderlichen Finanzmittel.

Die Aufgaben der Amtsraumkommission waren in einem internen Erlass geregelt. Dieser galt seit dem Jahr 2002 und war im Februar 2016 noch unverändert aufrecht.¹³ Die Kommission hat seit Juli 2006 nicht mehr getagt.

Dem LRH konnten keine Unterlagen vorgelegt werden, dass die Amtsraumkommission zum Vorhaben der BH Hallein tätig geworden wäre. „Mit der Schaffung der SLL als betriebsähnlicher Einrichtung (...) wurden Aufgaben des Amtsraummanagement ab 2006 von dieser übernommen und regelmäßig in direkter Abstimmung mit dem Landesamtsdirektor abgewickelt“.¹⁴

¹³ Erlass 7.10 von 15. November 2002.

¹⁴ Schreiben des Leiters des Referates 0/02, Zentrale Aufgaben und Strategien, vom 18. November 2015, Zahl: 20002-A/295/30-2015.

Die Salzburger Landesliegenschaften (SLL) war im Jahr 2006 gegründet worden. Ihre Aufgaben waren die Verwaltung und Betriebsführung von Landesimmobilien. Ihr oblag die Grundsatzentscheidungen zu Erwerb, Pacht, Veräußerung und Verpachtung sowie der baulichen Ausstattung und Instandhaltung von Amtsgebäuden.

Amtsraumangelegenheiten verblieben ausdrücklich im Aufgabenbereich des Landesamtsdirektors. Die Entwicklung von Immobilienprojekten zählte nicht zu den Aufgaben der SLL.¹⁵

Im Oktober 2008 forderte der Landesamtsdirektor den Leiter der Finanzabteilung und den Landesbaudirektor auf, ihm „aus den jeweiligen Zuständigkeiten zunächst einen Statusbericht über dieses Vorhaben zu geben und darin auch die Gründe und Verursacher der aktuellen Verzögerungen zu nennen“. Gleichzeitig ersuchte er die beiden Abteilungsleiter „amtsseitig alles vorzukehren und persönlich bemüht zu sein, um dieses wichtige Vorhaben (...) endlich zu einem guten Abschluss zu bringen“.

Sowohl die Fachabteilung Landeshochbau als auch die SLL waren in ihren Überlegungen zum Schluss gekommen, dass die Adaptierung der Altimmobilie deutliche Nachteile und Mehrkosten gegenüber einem Neubau aufwies. Anschließend wurden verschiedene verfügbare Standorte in Raum Hallein geprüft. Auf Grund von Lage- und Standortkriterien sowie den Zielsetzungen des Landes in Raumordnungsfragen blieben letztlich zumindest zwei Standorte im Umfeld des Bahnhofs „denkmöglich“. Die SLL schlug vor, die „Abwicklung in strukturierter Projektform“ anzustreben.¹⁶

Die Geschäftsordnung für das Amt der Salzburger Landesregierung bot die Möglichkeit, dass der Landesamtsdirektor zur Erledigung eines Verwaltungsprojektes von herausragender und übergreifender Bedeutung aus den berührten Abteilungen ein Projektteam bildet, eine der Abteilungen mit der Federführung beauftragt und aus dieser im Einvernehmen mit dem Abteilungsleiter einen Projektleiter bestellt.¹⁷ Diese Möglichkeit, eine Projektorganisation einzurichten, wurde nicht ergriffen.

¹⁵ Satzung der SLL vom 1. Jänner 2006.

¹⁶ Antwortschreiben der SLL an den Landesamtsdirektor vom 14. November 2008.

¹⁷ § 21 der Geschäftsordnung für das Amt der Salzburger Landesregierung in der Zeit von 1.7.1993 bis 31.12.2014.

Das Tiroler Referenzprojekt hat unter Einsatz von Projektmanagement - mit klaren Verantwortlichkeiten und zielgerichtetem Vorgehen - deutlich schneller zu einem Planungsergebnis geführt.

Die Geschäftseinteilung des Amtes der Salzburger Landesregierung sah vor, dass die Landesbauabteilung für Neu-, Zu- und Umbauten sowie die Instandsetzung von Hochbauten des Landes zuständig war.¹⁸

Bis Ende 2008 brachten weder die Fachabteilung Landeshochbau noch die SLL einen entsprechenden Regierungsantrag ein.

(2) Der LRH kritisiert, dass angesichts der Art und Größe des Vorhabens auf Projektmanagement verzichtet wurde. Darin sieht der LRH den Hauptgrund für folgende Mängel:

- Es erforderte einen Zeitraum von 4 ½ Jahren bis im März 2006 bei einem Kostenvergleich festgestellt wurde, dass ein Neubau der BH kostengünstiger ist, als die Adaptierung des bestehenden Gebäudes;
- Das für den Hochbau zuständige Regierungsmitglied und der Landesamtsdirektor erteilten der Fachabteilung Landeshochbau unterschiedliche Planungsaufträge.

In den Jahren 2001 bis November 2008 erwies sich das Vorgehen des für den Hochbau zuständigen Regierungsmitgliedes als ungeeignet, die Raumsituation in der BH Hallein zu verbessern.

Der LRH kritisiert, dass sich die beim Landesamtsdirektor eingerichtete Amtsräumkommission mit der Raumsituation in der BH Hallein nicht befasste, obwohl sie dafür zuständig war.

Der LRH beanstandet, dass die Amtsräumkommission nie aufgelöst wurde und der zugehörige Erlass nicht der geänderten Aufgabenverteilung angepasst wurde. (Beanstandung gemäß § 10 (11) Salzburger Landesrechnungshofgesetz 1993)

¹⁸ Geschäftseinteilungen des Amtes der Landesregierung in der Zeit von 1.1.2001 bis 30. Juni 2010.

- (3) *Das Amt der Landesregierung merkt an, dass im Jahr 2007 die Durchführung eines städtebaulichen Wettbewerbs für das gesamte Bahnhofsviertel Hallein angestrebt wurde.*

Unter Hinweis auf ein Sitzungsprotokoll vom 6. Juli 2006 behauptet das Amt, dass sich die Amtsraumkommission mit der Raumsituation der BH Hallein befasst hätte. Dort ist zum Punkt „BH Hallein, Um- und Erweiterungsbau“ festgehalten, dass die Abteilung 6 mit der Vorplanung für den Um- und Erweiterungsbau der BH-Hallein beauftragt sei, ein Entwurf mit Bericht und Kostenschätzung vorliege und auf Wunsch der BH und der Abteilung 8 die Variante „Neubau“ geprüft werde.

Derzeit werden operative Angelegenheiten des Amtsraummanagements im Auftrag des Landesamtsdirektors von der Landesbaudirektion und der Abteilung 8 abgewickelt. Für das strategische Amtsraummanagement werden derzeit entsprechende organisatorische Regelungen geprüft.

4. Suche nach Neubaulösung (November 2008 bis Dezember 2011):

(1) Im November 2008 beauftragte das für die Landesfinanzen zuständige Regierungsmitglied die SLL, die notwendigen Vorbereitungsarbeiten für die Neuerrichtung der BH Hallein in „strukturierter Projektform“ in Angriff zu nehmen.¹⁹ Die SLL war seit Mai 2006 mit der Aufbereitung von Entscheidungsgrundlagen für das Vorhaben BH Hallein beauftragt gewesen.²⁰

Der Auftrag sah vor, im Projekt „die notwendigen Vorfragen“ zur Auswahl eines Vergabeverfahrens, Anforderungen an Lage und Standortqualität des Grundstücks „und weitere allenfalls als erforderlich erachtete Fragen abzuklären“, um „nach Möglichkeit noch im ersten Quartal 2009 die Ausschreibung vornehmen zu können“.

Dem Auftrag an die SLL fehlten die notwendigen Voraussetzungen (Termin-, Kosten- und Qualitätsziele, Entscheidungsbefugnisse), um die Neuerrichtung der BH Hallein nach den Regeln des Projektmanagements vorzubereiten. Der Auftrag, ein Gebäude zu errichten oder Immobilienprojekte zu entwickeln, stand im Widerspruch zu den in der Satzung der SLL vorgesehenen Aufgaben.²¹ Unterlagen darüber, dass diese Mängel beachtet worden wären, wurden dem LRH nicht vorgelegt.

Von den insgesamt 47 Landesbediensteten in der SLL waren 28 im „Facility-Service“ und 13 in der Immobilienverwaltung samt Systemerhaltung tätig. Die restlichen sechs Bediensteten hatten Aufgaben in der Geschäftsführung sowie in der Entwicklung und Verwertung von Immobilien. Einer der beiden Geschäftsführer verfügte über eine Ausbildung in Facility-Management sowie Kenntnisse über Projektmanagement, eine Mitarbeiterin hatte laut ihrer Stellenbeschreibung auch Projekte umzusetzen.²²

¹⁹ Auftrag von Landeshauptmann-Stellvertreter Mag. David Brenner vom 10. November 2008 an die SLL.

²⁰ Die SLL war auch für den Neuerwerb, die Veräußerung, Verpachtung und Belastung von Liegenschaften nach kaufmännischen Gesichtspunkten zuständig. Dies galt auch für Gebäude auf diesen Liegenschaften. Grundsätzlich ausgenommen waren Liegenschaften, die der Abteilung 4 des Amtes der Landesregierung zugewiesen waren sowie die von der „Salzburger Burgen und Schlösser Betriebsführung“ verwalteten Gebäude.

²¹ Satzung der SLL vom 1. Jänner 2006.

²² Vorgelegte Organigramme und Stellenbeschreibungen der SLL.

Die SLL hatte bis zur Erteilung dieses Auftrages kein Vorhaben dieser Größenordnung oder Komplexität abgewickelt. Hinsichtlich Planung, Vergabe und Überwachung solcher Leistungen lagen keine fachlichen Kompetenzen oder Referenzen vor.

Im Oktober 2007 forderten die beiden Geschäftsführer im SLL-Beirat, den Bedienstetenstand zur Bewältigung der Projektleitung, des Bau-Controllings und der Bauherrnvertretung um drei Dienstposten aufzustocken.²³ Dieser Wunsch wurde nie erfüllt. Die SLL kaufte das fehlende Fachwissen zur Gänze von externen Beratern und Planern zu (siehe Punkt 5 Vergabeverfahren).

Am 1. Dezember 2008 fand die erste Besprechung zwischen SLL, BH Hallein, Fachabteilung Landeshochbau und einem Rechtsberater zu diesem Vorhaben statt. Dabei wurden drei Möglichkeiten der weiteren Vorgehensweise erarbeitet:

1. Das Land kauft ein Grundstück, plant und baut darauf ein Gebäude.
2. Das Land baut auf dem Grundstück der derzeitigen BH ein neues Gebäude.
3. Das Land kauft ein neu zu errichtendes Gebäude samt Grundstück, der Verkäufer plant und baut.

In Folge von Sondierungsgesprächen war klar geworden, dass die Möglichkeit 1 nicht bestand, weil kein geeignetes Grundstück verfügbar war. Die Möglichkeit 2 war seit 2006 auf Grund der höheren Kosten gegenüber einem Neubau nicht mehr weiter verfolgt worden. Bei der Möglichkeit 3 erwartete die SLL eine sehr beschränkte Anzahl von Anbietern und daraus resultierend hohe Preise. Um ein Mindestmaß an Wettbewerb zu gewährleisten, konzentrierten sich die weiteren Überlegungen auf einen Neubau auf dem Grundstück der derzeitigen BH (Möglichkeit 2) und den Kauf eines neu zu errichtenden Gebäudes samt Grundstück, das der Verkäufer plant und baut (Möglichkeit 3).

²³ Protokoll zur SLL-Beiratssitzung vom Oktober 2007. Diese Forderung wurde in der SLL-Beiratssitzung des Jahres 2008 wiederholt und noch um zwei weitere Dienstposten erhöht.

Im Dezember 2008 beauftragte die SLL die Landesbauabteilung, Nutzungsmöglichkeiten für das Grundstück der BH Hallein festzustellen. Auch sollten die Kosten bei Abriss und Neubau der BH Hallein am gegebenen Standort abgeschätzt werden, wobei zwei Bauvarianten vorgegeben wurden.²⁴ Die Fachabteilung Landeshochbau kam diesem Auftrag bis zum März 2009 nach.

Im Dezember 2008 empfahl die SLL den Neubau anstelle einer Generalssanierung oder eines Zubaus. Als Ergebnis der Vorgespräche mit Grundeigentümern strebte sie eine modellhafte Vergabe als Gesamtprojekt (inklusive Grundstück) an.²⁵

Im Mai 2009 legte ein externer Berater ein Angebot für die „Ausschreibung Immobilienprojektentwicklung BH Hallein“ vor. Das Angebot umfasste Leistungen für die Umsetzung von Teilaspekten der Ausschreibung sowie optional das Projektmanagement (50.000 Euro ohne Umsatzsteuer).

Die Landesbauabteilung lehnte im Juli 2009 gegenüber der SLL die weitere Abwicklung des Neubaus der BH Hallein in dieser Form ab (funktionale Ausschreibung samt Grundkauf). Begründet wurde dies damit, dass in der Fachabteilung Landeshochbau die erforderlichen Personal-Ressourcen (Dimension Zeit) nicht zur Verfügung stünden und auch die fachlichen Kompetenzen für die angestrebte Projektdurchführung nicht vollständig vorhanden seien.²⁶

Am 16. Juli 2009 fand eine Projekteinführung zur „Ausschreibung Neubau BH Hallein“ mit Vertretern der SLL und den Beratern statt. Am 12. August 2009 wurde die BH Hallein besichtigt und am 27. August 2009 fand die Kick-off-Veranstaltung statt. Die endgültige Beauftragung des Beraters mit der „Ausschreibung Immobilienprojektentwicklung BH Hallein“ samt der Leistungsposition „Projektmanagement“ erfolgte am 21. September 2009 durch die SLL.

²⁴ Variante 1: Maximale Nutzung der Bebauungsgrundlagen; Variante 2: Verwirklichen des Raum- u- Funktionsprogramms 2005; Protokoll zur Sitzung des SLL-Beirats vom 16. Dezember 2008

²⁵ Die Landesbauabteilung begann im Sommer 2008 mit der Umsetzung des Vorhabens „Wiederaufbau der Pinzgauer Lokalbahn“. Dabei wendete sie die Methoden und Werkzeuge des Projektmanagements an. Die im Projektauftrag vom Dezember 2008 definierten Termin- und Kostenziele wurden eingehalten.

In sieben Projektsitzungen wurden die Voraussetzungen für die Ausschreibung des Neubaus der BH Hallein erarbeitet. Das Ergebnis mündete im August 2010 in einen Regierungsantrag. Im August 2011 beschloss die Landesregierung den nur geringfügig abgeänderten Regierungsantrag vom August 2010.

Der Landtag genehmigte im November 2011 die Gründung einer GmbH sowie in den Jahren 2012 bis einschließlich 2015 Baukosten in Höhe von 9,4 Mio. Euro (inklusive Grundkauf, ohne Umsatzsteuer), Möblierungskosten von netto 150.000 Euro sowie Kosten für die Zertifizierung nach Nachhaltigkeitskriterien und die begleitende Kontrolle von etwa netto 200.000 Euro.²⁷

Die SLL startete das Vergabeverfahren für die Bauleistungen am 16. Dezember 2011 mit der Veröffentlichung der Bekanntmachung.

(2) Der LRH kritisiert, dass mit der Neuerrichtung der BH Hallein die SLL und nicht die Landesbauabteilung beauftragt wurde. Dies stand im Widerspruch zu den in der Satzung vorgesehenen Aufgaben der SLL. Die Bediensteten der SLL hatten zuvor kein Vorhaben dieser Art abgewickelt. Im Gegensatz dazu hat die Landesbauabteilung zahlreiche Bauvorhaben durchgeführt (Planung, Vergabe und Überwachung).

Der LRH sieht allerdings den Hauptgrund für die Verzögerungen bei der Planung eines neuen Amtsgebäudes der BH Hallein im fehlenden Projektmanagement. Der LRH kritisiert, dass der „Auftrag“ vom November 2008, den das für die Landesfinanzen zuständige Regierungsmitglied der SLL erteilte, keine Termin-, Kosten- und Qualitätsziele oder Entscheidungsbefugnisse festlegte.

Für Projektmanagement qualifizierte Bedienstete, EDV-Werkzeuge und Erfahrungen sowie die Organisationsberatung als Unterstützung waren im Amt der Salzburger Landesregierung vorhanden, wurden aber nicht eingesetzt.

²⁷ [Landtagsbeschluss vom 9. November 2011](#)

(3) Das Amt der Landesregierung erklärt, dass es nicht in der Disposition der SLL gestanden sei, den Auftrag des ressortzuständigen Mitgliedes der Landesregierung abzulehnen. Die SLL habe den Auftrag auch zügig umgesetzt, wobei auf Personal aus dem Amt (Abteilung 6 und 8) und auf externe Experten zugegriffen worden sei.

Die vom LRH in der Schlussbesprechung in Analogie zum Immobilientreuhändergewerbe vertretene Ansicht, dass die Teilgewerbe des Immobilienmaklers und des Immobilienverwalters, nicht jedoch das des Bauträgers, in der Satzung der SLL vorgesehen seien, ist für das Amt grundsätzlich nachvollziehbar.

Die Kritik des LRH am Auftrag der SLL berücksichtige jedoch die Art und Struktur des Projektes nur unzureichend. Die Befugnis des Maklers umfasse auch die „Errichtung von Bauten, die der Makler als Bauherr durch befugte Gewerbetreibende zum Zweck der Weiterveräußerung als Ganzes ausführen lässt“. Die Bauträgeraufgaben würden beim Projekt der BH Hallein durch den Auftragnehmer umgesetzt, durch eine vom Land Salzburg beauftragte begleitende Kontrolle überwacht und durch eine entsprechende Organisation der Projektsteuerung koordiniert.

Der Auftrag habe auch nicht dem Statut der SLL widersprochen: § 1 des Statutes der SLL habe zur Aufgabe der „Verwaltung“ ausdrücklich festgehalten, dass dies den Neuerwerb nach kaufmännischen Gesichtspunkten einschließt. Da es sich um den Erwerb eines Grundstückes samt darauf errichtetem Gebäude handelte und nicht um ein Neubauvorhaben auf Eigengrund des Landes, hätte die SLL vielmehr statutenkonform gehandelt.

Zu den kritisierten „fehlenden fachlichen Kompetenzen“ weist das Amt darauf hin, dass alle vier bei den SLL mit dem Projekt der BH Hallein befassten Projektbeteiligten zumindest die Ausbildungs-Voraussetzungen für den Immobilienmakler erfüllt und z.T. auch Erfahrungen mit Bau- und Immobilienentwicklungsprojekten gehabt hätten.

Das Amt merkt weiters an, dass auch auf das interne Know-how des Amtes der Salzburger Landesregierung, insbesondere bei Verfassung der Ausschreibungsunterlagen zurückgegriffen worden sei. Die Ausschreibungsunterlagen seien nach Fertigstellung von Mitarbeitern des Amtes überprüft bzw. freigegeben worden.

Zur Kritik des „fehlenden Projektmanagements“ als „Hauptgrund für die Verzögerungen bei der Planung“ führt das Amt an, dass es zwar auch Mängel in der Dokumentation und vollständigen Umsetzung der Regeln des Projektmanagements entsprechend den jeweiligen Verfahrensschritten sähe, die Einstufung eines „fehlenden Projektmanagements“ jedoch nicht gerechtfertigt erscheine. So gebe es z.B. Dokumente mit Ausführungen zu den grundsätzlichen Zielen des Projekts, zu Kosten- und Qualitätszielen, zur generellen Rollenverteilung und Protokolle mit Aufgabenzuteilung. Im Übrigen habe die SLL eine Projektorganisationsstruktur aufgebaut. Die beabsichtigten Qualitätsstandards seien dem Beirat der SLL mitgeteilt und von diesem genehmigt worden.

Für das Amt stellt die unbefriedigende Situation bei den Prozessen der Beauftragung der Verwaltung durch die Politik und das Zusammenspiel zwischen Politik und Verwaltung im Projektablauf einen der wichtigsten Kritikpunkte in der Darstellung des LRH dar. Es sei vorgesehen, die Empfehlungen des LRH dazu künftig zu berücksichtigen bzw. umzusetzen.

- (4) Der LRH stellt fest, dass die Statuten der SLL nicht auf die gewerberechtlichen Befugnisse des Immobilienmaklers oder Bauträgers abstellen. Bei der „Neuerrichtung der BH Hallein“ handelt es sich überwiegend um Bauleistungen. Wie in der Stellungnahme des Amtes bestätigt wird, hat die SLL alle dafür notwendigen Planungs- und Beratungsleistungen von anderen Abteilungen des Amtes oder Externen erbringen lassen.

Die Ausführungen des Amtes zu den Mängeln des Projektmanagements zeigen ein stark formalistisches Verständnis dieses Werkzeuges. Der LRH kritisiert allerdings nicht das Fehlen einzelner Dokumente oder Verfahrensschritte, sondern vermisst - schon beginnend mit dem Auftrag an die SLL - eine strukturierte, organisierte und dokumentierte Abwicklung des Vorhabens.

Die Ausführungen in der Stellungnahme des Amtes zum Projektmanagement und zur fachlichen Qualifikation betätigen den vom LRH erhobenen Sachverhalt. Sie enthalten keine neuen Aspekte, die geeignet wären, die Kritik des LRH zu ändern.

Entgegen der Meinung des Amtes kann der LRH bei den Prozessen der Beauftragung der Verwaltung durch die Politik keine unbefriedigende Situation erkennen. Vielmehr kritisiert der LRH das mangelnde Zusammenspiel innerhalb der Verwaltung - also zwischen der Landesregierung und den Abteilungen ihres Amtes der Landesregierung.

5. Vergabeverfahren

- (1) Im Dezember 2008 wurde eine Rechtsanwältin GmbH, die bereits mehrere Vergabeverfahren für die Abteilung 8 (Finanz- und Vermögensverwaltung) begleitet hatte, als Beraterin für das Vergabeverfahren der Bauleistungen beauftragt.

Beginnend mit dem Jahr 2009 holte die SLL Angebote bzw. unverbindliche Preisauskünfte für weitere Beratungsleistungen ein. Diese Dienstleistungen wurden dabei entweder als Direktvergaben²⁸ oder in Nicht-offenen Verhandlungsverfahren²⁹ beauftragt. Eine vorausgehende sachkundige Berechnung des Auftragswerts oder Bekanntmachungen erfolgten nicht.³⁰

Für die Leistungen der „Begleitenden Kontrolle“ erstellte die SLL drei Leistungsbeschreibungen getrennt für die Teilbereiche „Baumaßnahmen“, „Elektro“ und „Heizung-Klima-Lüftung-Sanitär“. Darin enthalten waren jeweils Teilpositionen der Leistungsbilder „Projektsteuerung“ und „Begleitende Kontrolle“.³¹

An zwei Anbieter wurden alle drei Teilbereiche übermittelt. Für den Teilbereich „Baumaßnahmen“ wurde ein dritter Anbieter und für die Teilbereiche „Elektro“ und „Heizung-Klima-Lüftung-Sanitär“ wurden jeweils zwei weitere Anbieter aufgefordert „unverbindliche Preisauskünfte“ abzugeben. Noch vor dem Abgabetermin sagte aus den Bereichen „Elektro“ und „Heizung-Klima-Lüftung-Sanitär“ jeweils ein Anbieter ab. Begründet wurde das in beiden Fällen damit, dass eine Kalkulation der Leistungen aufgrund der fehlenden Projektvorgaben und Kostenschätzungen schwierig oder unmöglich sei.

Zum Abgabetermin der „unverbindlichen Preisauskünfte“ lagen jeweils drei Preise für die einzelnen Teilbereiche vor. Die Summe der günstigsten Preise der einzelnen Teilbereiche lag deutlich über der für Direktvergaben zulässigen Schwelle von 100.000 Euro. Die beiden Anbieter, bei denen für alle Teilbereiche angefragt wurde, gaben

²⁸ § 41 BVergG 2006

²⁹ § 38 BVergG 2006

³⁰ § 16 BVergG 2006

³¹ Leitfaden zur Kostenabschätzung von Planungsleistungen,
https://www.wko.at/Content.Node/branchen/oe/Geschaeftsstelle-Bau/Leitfaden_zur_Kostenabschaetzung_von_Planungsleistungen1.html

Alternativangebote für die Gesamtbeauftragung von allen Teilbereichen ab. Einer der beiden Anbieter legte nach einem Telefonat mit der SLL ein Angebot mit einem nochmals reduzierten Sonderhonorar. Dieser Anbieter wurde von der SLL mit der Leistung für alle Teilbereiche beauftragt. Die Summe aller Planungs- und Beratungsaufträge bzw. der zugehörigen Rechnungen betrug zum Stand Mitte 2015 rund 425.000 Euro brutto.

Ab dem Frühjahr 2009 erstellte die SLL mit ihren Beratern und Planern die Bedarfsermittlung und die Unterlagen für eine funktionale Leistungsbeschreibung. Im August 2010 beantragte die SLL einen Regierungsbeschluss zur Genehmigung des Vergabeverfahrens. Der Antrag scheiterte an der Forderung des für den Hochbau zuständigen Regierungsmitgliedes, dass das Land Salzburg einen Grund kaufen solle, um auf diesem ein neues Amtsgebäude zu errichten. Geeignete Grundstücke konnten bis März 2011 nicht gefunden werden.

Im August 2011 fasste die Landesregierung einen gegenüber dem Antrag vom August 2010 geringfügig abgeänderten Regierungsbeschluss, mit dem die Ausschreibung in zwei Varianten genehmigt wurde:

- Variante 1 - Neuerrichtung auf Ist-Standort:³²

Abriss des bestehenden Amtsgebäudes sowie Planung und Herstellung eines schlüsselfertigen Amtsgebäudes auf dem Ist-Standort. Diese Variante beinhaltet auch die Zurverfügungstellung von betriebsbereiten Ersatzräumlichkeiten (innerhalb des definierten Standorts) für die im derzeitigen Amtsgebäude untergebrachten Abteilungen während der gesamten Bauphase.

- Variante 2 - Neuerrichtung auf neuem Grundstück:³³

Planung und Herstellung eines schlüsselfertigen Amtsgebäudes auf einem geeigneten - in das Eigentum des Landes Salzburg bzw. einer neu zu gründenden Gesellschaft zu übertragenden - Grundstück innerhalb des definierten Planungsgebiets.

³² Dies entspricht der ursprünglichen Möglichkeit 2: Das Land baut auf dem Grundstück der derzeitigen BH ein neues Gebäude.

³³ Dies entspricht der ursprünglichen Möglichkeit 3: Das Land kauft ein neu zu errichtendes Gebäude samt Grundstück, der Verkäufer plant und baut.

Die Terminplanung sah für beide Varianten den Abschluss der Ausführungsplanung bis Ende 2012 und die Übersiedlung bis Anfang 2015 vor.

Nach einem im November 2011 erfolgten Landtagsbeschluss startete die SLL das Vergabeverfahren für die Bauleistungen.

Sie wählte dazu das Verhandlungsverfahren mit Bekanntmachung³⁴ und veröffentlichte am 16. Dezember 2011 die Bekanntmachung der Ausschreibung im Supplement der EU. Zum Abgabetermin am 27. Februar 2012 reichten vier Bewerber ihre Teilnahmeanträge fristgerecht ein. Alle bewarben sich um die Variante 1 - Neuerrichtung auf Ist-Standort. Lediglich ein Bewerber bot zusätzlich die Variante 2 - Neuerrichtung auf neuem Grundstück an. Nach Prüfung der Teilnahmeanträge und Erörterungsgesprächen am 3. April 2012 wurden alle vier Bewerber für das weitere Verfahren zugelassen.

Nach etwa neun Monaten - am 2. Jänner 2013 - übermittelte die SLL die Ausschreibungsunterlagen an die Bieter. Die Angebotsfrist wurde mit etwas mehr als drei Monaten festgesetzt. Ein Orientierungsgespräch wurde am 31. Jänner 2013 mit allen vier Bietern geführt.

Am 19. sowie am 21. März 2013 sagte jeweils ein Bewerber seine Teilnahme am weiteren Verfahren ab. Die zwei verbliebenen Bieter legten fristgerecht bis 12. April 2013 ihre Angebote für die Variante 1 - Neuerrichtung auf Ist-Standort, ein Bieter erstellte zusätzlich ein Angebot für die Variante 2 - Neuerrichtung auf neuem Grundstück samt Kauf des Grundstücks.

Im Juli 2013 wurde in Folge des Insolvenzantrags eines Bieters dessen Angebot ausgeschieden. Mit dem verbliebenen Bieter wurde aufgrund der geringeren Kosten von da an nur mehr über die Variante 2 verhandelt.

³⁴ § 28 BVergG 2006.

Nach mehreren Erörterungs- und Verhandlungsrunden beschloss die Landesregierung am 26. November 2014 im Umlaufweg die Beauftragung an den Bestbieter für die Variante 2 - Neuerrichtung auf neuem Grundstück durchzuführen.

Die Bekanntgabe der Zuschlagsentscheidung erfolgte am 9. Dezember 2014. Der Bauvertrag wurde am 12. Dezember 2014 unterzeichnet und am 12. Jänner 2015 folgte der Baubeginn.



Abbildung 4: Lageplan neuer Standort BH Hallein

- (2) Der LRH stellt fest, dass der Wert der Bauleistungen im Jahr 2008 auf rund 8 Mio. Euro - somit im Oberschwellenbereich - geschätzt wurde. Die Verfahren und Bekanntmachungen für die Bauleistungen wurden gesetzeskonform durchgeführt.

Angesichts des Wertes der Bauleistungen ist es dem LRH nicht nachvollziehbar, warum die SLL alle Beratungsleistungen für die Umsetzung dieses Vorhabens in Höhe von rund 425.000 Euro als Direktvergaben durchführte. Dadurch wurden der Wettbewerb, die Transparenz und die Rechtsschutzmöglichkeiten bei diesen Vergaben eingeschränkt. Eine Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Beauftragungen ist mangels Vergleichsmöglichkeiten auf sachlicher Basis nicht möglich.

Der LRH kritisiert, dass keinerlei Bekanntmachungen bei den Aufträgen für die Beratungsleistungen bei diesem Vorhaben erfolgten. Bei der Beauftragung der „Begleitenden Kontrolle“ wurde gegen das Vergaberecht verstoßen.

Der LRH schlägt vor, dass auch bei der Zulässigkeit von vereinfachten Verfahren im Unterschwellenbereich grundsätzlich offene und somit transparente Vergabeverfahren angewendet werden sollen. Nur dadurch können Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit nachvollzogen werden. (Verbesserungsvorschlag gemäß § 10 (11) Salzburger Landesrechnungshofgesetz 1993)

(3) Zur Vergabe der Leistung „begleitende Kontrolle“ für die Teilbereiche Baumaßnahmen/Elektro/Heizung-Klima-Lüftung-Sanitär merkt das Amt an, dass die Gesamtbeauftragung unter der für Direktvergaben zulässigen Schwelle von 100.000 Euro gelegen sei und damit nicht gegen das Vergaberecht verstoße. Bei Einzelvergabe der Teilaufträge wäre die Gesamtauftragssumme wesentlich höher gewesen und die Wirtschaftlichkeit nicht gegeben.

Der Kritik des LRH, dass sämtliche Beratungsleistungen als Direktvergaben durchgeführt wurden hält das Amt entgegen, dass hier

- aufgrund der Art des Projektes (funktionelle Ausschreibung für Grundstückskauf und Kauf eines schlüsselfertigen Gebäudes),*
- wegen der (landesweit bei allen Abteilungen) geringen Erfahrungen mit dieser Art des Wettbewerbs*
- und des erstmals - in diesem Umfang - angestrebten Weges einer ganzheitlichen Projektentwicklung mit ambitionierten Nachhaltigkeitszielen*

die Erstellung der Ausschreibungen für die Vergabe der Dienstleistungen aufgrund der komplexen und zu diesem Zeitpunkt nicht vollständig definierbaren Leistungsinhalte schwierig gewesen sei und in keinem wirtschaftlichen Verhältnis zum notwendigen Aufwand gestanden wäre. Zur Empfehlung des LRH, im Unterschwellenbereich grundsätzlich offene Vergabeverfahren anzuwenden, führt das Amt an, dass dies erst im

Einzelfall zu prüfen und abzuwägen sei, weil jedes Vergabeverfahren mit einem zusätzlichen (vor allem auch zeitlichen) Aufwand verbunden sei.

Dass die Summe aller dieser Beratungsleistungen einen Betrag von rd. 425.000 Euro erreichte, sage nicht aus, dass die SLL ein Unternehmen suchen hätte müssen, welches alle diese Beratungsleistungen im Sinne eines „Generalunternehmers“ angeboten hätte. Insofern habe die SLL auch im Sinne des sogenannten Fairnesskataloges gehandelt.

Das Amt hält weiters fest, dass sich die Kosten für die Beratungsleistungen jedenfalls im Bereich von üblichen Benchmarks bewegten.

Zum vom LRH formulierten Verbesserungsvorschlag bezüglich der Durchführung von Vergabeverfahren auch im Unterschwellenbereich merkt das Amt an, dass die SLL über kein der Abteilung 6 vergleichbares, detailliertes Vergaberegulativ verfügte.

- (4) Zur Stellungnahme des Amtes der Salzburger Landesregierung betreffend die Vergabe der Leistung „begleitende Kontrolle“ hält der LRH fest, dass die Direktvergabe nicht zulässig war. Wie eine vorhergehende sachkundige Berechnung anhand der gebräuchlichen Kosten für diese Leistung ergeben hätte, wäre der marktübliche Wert nicht klar unter dem Schwellenwert von 100.000 Euro für eine Direktvergabe gelegen. Die ursprünglich eingelangten Angebotspreise lagen ebenfalls deutlich darüber. Der Schwellenwert konnte erst im Zuge von Verhandlungen verknüpft mit nachträglichen Leistungsänderungen unterschritten werden. Diese Vorgehensweise verstößt gegen das Bundesvergabegesetz 2006.

Der LRH berücksichtigt in seiner Kritik die angeführten Argumente, wie etwa die Schwierigkeiten des Vorhabens, geringe Erfahrung aller Abteilungen mit dieser Art des Wettbewerbs und den angestrebten Weg einer ganzheitlichen Projektentwicklung. Dem LRH ist auch bewusst, dass die Durchführung von formalen Vergabeverfahren mit Aufwand und Zeitbedarf verbunden ist.

Die Ausführungen des Amtes sind aber nicht geeignet, die Kritik am fehlenden Wettbewerb, der Intransparenz, dem eingeschränkten Rechtsschutz und der mangelnden Vergleichsmöglichkeit hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu entkräften.

6. Mögliche Kostenreduktion

(1) Der Landtag hat die Landesregierung im November 2011 ermächtigt, eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung zu gründen und den Neubau der BH Hallein über diese abzuwickeln. Diese Gesellschaft sollte als Bauträger agieren und hätte die Möglichkeit, steuerliche Vorteile zu nutzen. Von ihr hätte das Land Salzburg das Gebäude angemietet. Der Finanzierungsbedarf der Gesellschaft wäre beim Neubau um den Betrag der Umsatzsteuer der Baukosten reduziert worden. Durch geringe Mietzahlungen wären Abgaben von etwa 15 Prozent der Gesamtkosten eingespart worden.³⁵ Insgesamt hätte dies rund 1,5 Mio. Euro entsprochen. Die umsatzsteuerliche Begünstigung wurde allerdings mit 1. September 2012 abgeschafft, die Gesellschaft wurde nicht gegründet.³⁶

In den Jahren 2008 bis 2015 wendete das Land für die Instandhaltung des alten BH-Gebäudes folgende Mittel auf:

Unterhaltskosten Altes Gebäude Beträge in Euro							
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Betriebskosten (Heizung, Strom...)	59.043	49.147	58.695	71.688	77.522	59.291	25.891
Instandhaltung Gebäude	2.181	995	10.983	31.322	5.911	120.285	7.453
Jahressumme	61.224	50.142	69.678	103.010	83.433	179.575	33.344

Tabelle 3: Unterhaltskosten Altes Gebäude

Die Instandhaltungskosten der Altimmoblie in den Jahren 2009 bis 2011 wurden in Hinblick auf den Bezug des neuen Amtsgebäudes gering gehalten. In den Jahren 2012 bis 2014 musste das desolade Dach des bestehenden Gebäudes um etwa 125.000 Euro saniert werden, um den Amtsbetrieb weiterführen zu können.

³⁵ Dieser Wert wurde vom LRH und der geprüften Stelle aufgrund von Erfahrungswerten einvernehmlich verwendet.

³⁶ Änderung durch § 6 des 1. Stabilitätsgesetzes 2012. Der Entwurf dazu wurde am 17. Februar 2012 versendet.

Aus Platzmangel im alten Gebäude der BH, mussten Büros extern angemietet werden. Die damit verbundenen Kosten stellen sich wie folgt dar:

Miet- und Betriebskosten Außenstellen <small>Beträge in Euro</small>							
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Miete und BK Schärplatz 1	6.936	7.442	7.683	7.716	8.284	8.174	8.024
Miete, BK, Strom Bahnhofstraße	28.967	29.272	29.465	32.593	33.093	32.472	33.095
Miete Hintnerhofstr. 2	29.093	25.670	26.900	27.803	30.771	30.307	29.999
Jahressumme	67.005	64.394	66.059	70.123	74.160	72.967	73.133

Tabelle 4: Miet- und Betriebskosten Außenstellen

Aus der Tabelle ist ersichtlich, dass jährlich durchschnittlich etwa 70.000 Euro an Miet- und Betriebskosten für die Außenstellen anfielen.

Die Produktivitätsverluste durch die Entfernung zwischen dem Hauptgebäude und den zwei Außenstellen sind nicht bekannt.



Abbildung 5: Visualisierung Neues Amtsgebäude BH Hallein

(2) Der LRH stellt fest, dass vom Planungsbeginn zur Verbesserung der Raumsituation der BH Hallein im Sommer 2001 bis zum Baubeginn des neuen Amtsgebäudes im Jänner 2015 rund 14 Jahre vergingen. Bei einer 2 ½ Jahre kürzeren Planung und Vergabe wäre mit dem Bau vor dem 1. September 2012 begonnen worden. Dadurch wären dem Land Salzburg Ausgaben in Höhe von 290.000 Euro für Mietaufwand und 125.000 Euro für eine unaufschiebliche Dachsanierung erspart geblieben.

Durch die lange Planungsdauer entfiel die steuerliche Begünstigung, von der das Vorhaben ausgegangen war. Mit einem Baubeginn vor dem 1. September 2012 hätte das Land Salzburg zusätzlich 1,5 Mio. Euro an Abgaben eingespart.

(3) *Zur Feststellung der möglichen Kosteneinsparungen, merkt das Amt an, dass der LRH bei seiner Kritik Opportunitätserlöse (Zinskosten bzw. Annuitäten des - für den Immobilienkauf - erforderlichen Fremdkapitals) sowie Wertsteigerungen des Gebäudes durch die Dachsanierung (zusätzliche Einnahmen bei Verwertung) nicht berücksichtigt habe. Die angeführten Erlöse bzw. Einnahmen würden in ihrer Dimension jedenfalls die angeführten zusätzlichen Ausgaben abdecken.*

Zur Kritik des LRH zum Entfall der steuerlichen Begünstigung hält das Amt fest, dass unter Berücksichtigung der Beschlussdaten von Landesregierung und Landtag und dem Bekanntwerden der Gesetzesänderung im Bereich des Umsatzsteuerrechtes ein Baubeginn vor dem 1. September 2012 keinesfalls möglich gewesen wäre und für eine frühere, zeitgerechte Reaktion das Vorhersehen der gesetzgeberischen Aktivitäten im Umsatzsteuerrecht erforderlich gewesen wäre. Auch noch während der Begutachtungs- und Stellungnahmephase sei die gegenständliche Gesetzesänderung angesichts des massiven Widerstandes der öffentlichen Körperschaften, insbesondere der Gemeinden, keinesfalls sicher gewesen.

(4) Um nicht hypothetische Opportunitätskosten (Finanzierungskosten) und -erlöse (Optimierung der Arbeitsprozesse oder Verkaufserlöse) zu vergleichen, hat der LRH in seinem Bericht bewusst auf deren näherungsweise Ermittlung verzichtet.

Der LRH ist sich bewusst, dass eine Gesetzesänderung im Bereich des Umsatzsteuerrechtes nicht im Einflussbereich des Amtes liegt. Die Neuerrichtung der BH Hallein war in der kurzen Übergangsfrist ebenfalls nicht möglich. Seine Kritik richtet sich aber an die grundsätzlich lange Dauer des Vorhabens, die diese Kosteneinsparung vereitelte.

7. Internes Kontrollsystem (IKS)

- (1) Die Richtlinien der INTOSAI (Internationale Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden) setzen das Bestehen eines IKS in einer wirkungsorientierten Verwaltung voraus.³⁷ Die Verantwortung dafür liegt bei der obersten Führungsebene einer Organisation. Der Rechnungshof wies in mehreren Berichten auf die Notwendigkeit hin, Kontrollen bzw. ein IKS einzuführen.³⁸

Das IKS und die Interne Revision zählen zu den internen Überwachungssystemen und sind Bestandteile der Verlustprävention. Im geprüften Zeitraum war die Interne Revision in der Landesamtsdirektion in unterschiedlichen Formen organisiert (Fachreferent, Stabsstelle, Teil der Landesamtsdirektion). Sie war mit dem Vorhaben BH Hallein nie beschäftigt.³⁹

Die SLL legte dem LRH im Zuge der Prüfung Organigramme, Stellenbeschreibungen und Unterschriftsvorbehalte ihrer Bediensteten vor. Der LRH erhob die für die Abwicklung dieses Vorhabens in der Landesverwaltung anzuwendenden Erlässe und Gesetze. Eine gesamthafte Darstellung des IKS war für die Planung und Vergabe des neuen Amtsgebäudes der BH Hallein nicht vorhanden.

Es fehlten angemessene Kontrollschritte im Ablauf und die erforderlichen Eskalationsmechanismen im Falle von Fehlern. So gab es etwa keine Vorkehrungen dagegen, dass die SLL einen Auftrag erhielt, der ihrer Satzung widersprach und dagegen, dass die SLL auf diesen Widerspruch nicht hinwies. Dasselbe gilt auch für die Beauftragung der „Begleitenden Kontrolle“ entgegen dem Vergaberecht.

- (2) In der Landesverwaltung vorgesehene Möglichkeiten, die Planung und Vergabe für das neue Amtsgebäude der BH Hallein zu organisieren, wurden nicht ergriffen. Dadurch fehlten klare Verantwortlichkeiten und Ziele. Die zahlreichen Verzögerungen führten zu vermeidbaren Ausgaben.

³⁷ INTOSAI GOV 9100, Richtlinien für die internen Kontrollnormen im öffentlichen Sektor

http://de.issai.org/media/12764/intosai_gov_9100_g.pdf

³⁸ Siehe Bund 2013/09 - Land Salzburg, finanzielle Lage; Bund 2013/13 - Konsequenzen aus Salzburg.

³⁹ Auskünfte des ehemaligen Fachreferenten sowie des Leiters der Internen Revision vom Oktober 2015.

Das Land Salzburg verfügte über kein IKS, das geholfen hätte, diese Mängel zu erkennen, sie zu vermeiden oder das dafür gesorgt hätte, dass diese behoben wurden. Der LRH beurteilt das bei seiner Prüfung vorgefundene IKS daher mit „Stufe 2: Informell“.

Der LRH schlägt vor, die Qualität des IKS für vergleichbare Vorhaben so zu verbessern, dass sie künftig zumindest die „Stufe 3: Standardisiert“ aufweist.

(Verbesserungsvorschlag gemäß § 10 (11) Salzburger Landesrechnungshofgesetz 1993)

(3) Laut dem Amt der Landesregierung werde das IKS in der Salzburger Landesverwaltung seit Anfang 2014 auf Basis von Leitfäden, Rahmenbedingungen und Beispielen eingeführt. Die weitere und flächendeckende Einführung erfolge strukturiert auf Basis konkreter Schritte. Zum Aufbau eines standardisierten IKS in den Dienststellen werden die Prozesse identifiziert und dokumentiert. Auf dieser Basis werden die Risiken dokumentiert (Risikoanalyse) sowie die Kontroll- und Revisionsschritte festgelegt und dokumentiert (IKS-Elemente). Zur Vervollständigung erfolge in einem weiteren Schritt eine kritische Würdigung (Qualitätssicherung) sowie die anschließende Umsetzung und laufende Optimierung. Dessen ungeachtet bedarf im Sinne der Ausführungen des LRH ein Internes Kontrollsystem laufender Anpassungen und Qualitätssicherungen.

Der Direktor des Landesrechnungshofes:

Mag. Ludwig F. Hillinger e.h.

Anhang 1: Internes Kontrollsystem (IKS)

Das IKS umfasst alle Maßnahmen die dazu dienen, ordnungsgemäße und effiziente Abläufe sicherzustellen. Ein IKS soll alle wesentlichen Geschäftsprozesse einbeziehen. Die organisatorischen Maßnahmen im Rahmen des IKS unterstützen die organisatorische Steuerung und interne Überwachung der Geschäftsaktivitäten. Im öffentlichen Sektor hat das IKS folgende Ziele:

- Sicherstellung ordnungsgemäßer, wirtschaftlicher, effizienter und wirksamer Abläufe;
- Einhaltung der Gesetze und Vorschriften:
- Sicherung der Vermögenswerte vor Verlust, Missbrauch und Schaden.

Soll/Ist-Vergleiche sollen Fehlentwicklungen verhindern bzw. erkennen und zugleich die Transparenz der Arbeits- und Betriebsabläufe einer Organisation sicherstellen.

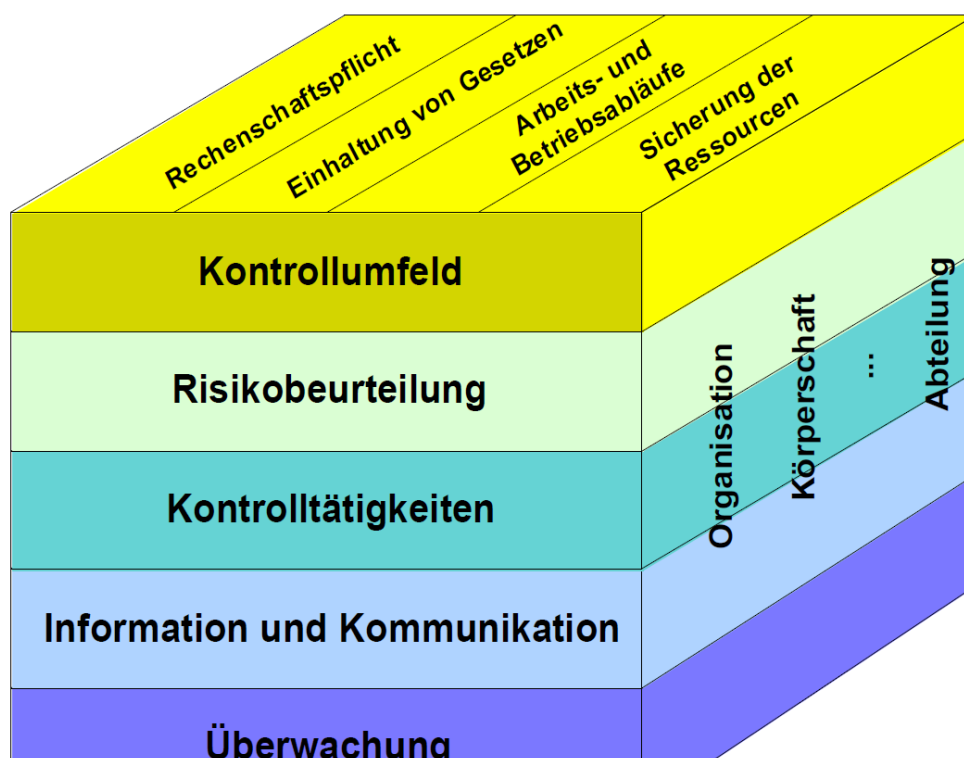


Abbildung 6: COSO IC - Würfel



Quelle: ISACA/COSO

Abbildung 7: COSO IC - Prinzipien

Zur Einschätzung des Güte- oder Reifegrades eines IKS kann folgende Übersicht als Hilfestellung herangezogen werden:

- Stufe 1: Unzuverlässig - Kontrollen nicht nachvollziehbar; Kontrollen auf zufälliger Basis; keine Dokumentation.
- Stufe 2: Informell - Kontrollen werden durchgeführt, sind jedoch teilweise nicht nachvollziehbar; keine ausreichende Dokumentation.
- Stufe 3: Standardisiert - Tätigkeiten und Kontrollen sind definiert und dokumentiert (wer, wann, was, wie) und werden ausgewertet; Kontrollen werden vollständig durchgeführt; regelmäßige Anpassung an veränderte Risiken.
- Stufe 4: Gesichert - Tätigkeiten und Kontrollen sind definiert und dokumentiert (wer, wann, was, wie) und werden ausgewertet; Kontrollen werden vollständig durchgeführt; regelmäßige Anpassung an veränderte Risiken; Kontrollen werden regelmäßig überprüft; Geschäftsführung bestätigt Funktionstüchtigkeit des IKS; detaillierte Beschreibung der IKS-Abläufe.
- Stufe 5: Optimiert - Tätigkeiten und Kontrollen sind definiert und dokumentiert (wer, wann, was, wie) und werden ausgewertet; Kontrollen werden vollständig durchgeführt; regelmäßige Anpassung an veränderte Risiken; Kontrollen werden regelmäßig überprüft; Geschäftsführung bestätigt Funktionstüchtigkeit des IKS; detaillierte Beschreibung der IKS-Abläufe; IKS-Aktivitäten zusätzlich mit anderen Prüffunktionen abgestimmt; Risikomanagement und IKS als integriertes System.

Damit die Mindestanforderungen an ein IKS erfüllt werden, muss die Stufe 3 „standardisiert“ erreicht werden. Ziel muss es sein, Stufe 4 „gesichert“ zu erreichen.⁴⁰

⁴⁰ <https://fragdenstaat.de/files/foi/21361/handbuch-interne-kontrollsysteme.pdf>

Anhang 2: Tiroler Referenzprojekt

Als Maßstab zur Beurteilung der Effektivität und Effizienz bei der Planung und Vergabe des Neubaus der BH Hallein zog der LRH auch die Planungsmaßnahmen zur Erweiterung der Bezirkshauptmannschaft Kitzbühel heran (kurz: Tiroler Referenzprojekt). Dieses Vorhaben hat der Landesrechnungshof Tirol im Jahr 2013 geprüft.

Die Rahmenbedingungen des Tiroler Referenzprojektes waren ähnlich komplex wie jene des Salzburger Vorhabens. So war eine Verbesserung der Raumsituation in der BH Kitzbühel am alten Standort nicht möglich. Es standen bis zu acht verschiedene Varianten für einen neuen Standort zur Auswahl. Eine davon scheiterte etwa an einer Bürgerinitiative. Trotzdem benötigten Planung und Vergabe für die BH Kitzbühel bis zum Baubeginn des 2. Bauteils knapp neun Jahre.

Das Tiroler Referenzprojekt unterschied sich vom Salzburger Vorhaben vor allem durch folgende Eckpunkte:

- Für das Vorhaben war eine Projektkommission verantwortlich. Ihre Verantwortung erstreckte sich auf die gesamte Dauer des Projektes.
- Aufgabe der Projektkommission war es, das Vorhaben zu koordinieren und Vorentscheidungen zu treffen.
- Die Projektkommission bestand u.a. aus dem Landesbaudirektor und Vertretern der Abteilungen, die für Recht, Personal, Organisation, Hochbau und Finanzen zuständig waren.

Weitere Details zum Bericht des Landesrechnungshofes Tirol unter:

https://www.tirol.gv.at/fileadmin/landtag/landesrechnungshof/downloads/ber_2013/Bezirkshauptmannschaft_Kitzbuehel.pdf

8. Anhang Gegenäußerung des Amtes der Landesregierung



Herrn
Direktor des Landesrechnungshofes
Mag. Ludwig Hillinger
Nonnbergstiege 2
5010 Salzburg

Büro
Landesamtsdirektor

Zahl (Bitte im Antwortschreiben anführen)
20001-LRH/3077/14-2016
Betreff

Datum
30.03.2016

Landesrechnungshof; Feststellungen zur Prüfung "Planung und Vergabe Neubau BH Hallein", Stn.

Chiemseehof
Postfach 527 | 5010 Salzburg
Fax +43 662 8042-2643
buero-lad@salzburg.gv.at
Mag. Markus Hinterseer, LLB. LL.M.oec.
Telefon +43 662 8042-2031

Sehr geehrter Herr Mag. Hillinger!

Zu den Feststellungen des Landesrechnungshofes zur Prüfung "Planung und Vergabe Neubau BH Hallein" darf auf Grund der Stellungnahmen der Internen Revision, des Referates 0/02, der Abteilungen 6 und 8 sowie der Bezirkshauptmannschaft Hallein wie folgt ausgeführt werden.

- **Allgemein**

Die Bezirkshauptmannschaft Hallein führt aus, als Nutzer in das Vergabeverfahren nur am Rande und ohne Entscheidungsbefugnis eingebunden gewesen zu sein. An der konkreten Planung hat sie nach bestem Wissen und Gewissen im Rahmen der eingeräumten Möglichkeiten konstruktiv und sachbezogen mitgewirkt.

- **Zu 2.(2) Ausgangslage**

Das im Rohbericht zitierte Sicherheits- und Gesundheitsschutzdokument wurde vom Arbeitsmedizinischen Dienst (AMD) in den Jahren 2006 und 2008 erstellt. Die in diesem Maßnahmenkatalog dokumentierten Mängel wurden durch Begehungen und Sichtung vorgelegter Unterlagen festgestellt. Am 29.03.2016 wurden die Gegebenheiten in der Bezirkshauptmannschaft Hallein (Schärfplatz 2) besichtigt, um zwischenzeitlich durchgeführte Veränderungen erfassen zu können. Dabei konnte festgestellt werden, dass im Amtsgebäude Schärfplatz 2 eine bauliche Abtrennung des Stiegenhauses im 1., 2. und 3. OG existiert. Diese brandschutztechnische Abtrennung wird mittels verglaster Metallelementen und selbstschließenden Stockwerkstüren realisiert. Die Abtrennung ist jedoch nicht lückenlos.

Im 1. OG wird ein Doppelbüro direkt im Stiegenhaus erschlossen und diese Tür verfügt über keine erkennbare brandschutztechnische Qualifikation (Anmerkung: Diese Türe wurde im AMD Bericht nicht angeführt).

Im 2.OG befindet sich neben der verglasten Stockwerkstüre eine weitere Stockwerkstüre, die zur Abtrennung der Büroflächen im Übergangstrakt zur Polizeidienststelle dient. Im AMD Bericht wird diese Tür ohne brandschutztechnische Qualifikation beschrieben. Im Rahmen der Begehung am 29.3.2016 konnte jedoch festgestellt werden, dass diese Tür Merkmale einer Brandschutztüre (an beiden Längskanten sowie an der oberen Querkante eingefräste Quellstreifen und Türschließer) aufweist. Es fehlt jedoch eine Kennzeichnung (zB „T30“), sodass die Brandschutzqualifikation nicht zweifelsfrei vorliegt.

Festgehalten wird, dass die vom Arbeitsmedizinischen Dienst (AMD) aufgezeigten Mängel im Bereich des baulichen Brandschutzes bis dato nicht behoben wurden. Fest steht auch, dass auf Grund der „verzögerten Realisierung des Neubaus“ eine längere Nutzung dieses „brandschutztechnisch bedenklichen Bestandbaues“ stattfindet. In der BH Hallein wird aber eine automatische Brandmeldeanlage, die das ggst. Stiegenhaus sowie die Erschließungsflächen in den Geschoßen, sowie auch Teile des Kellergeschoßes überwacht (Schutzzweck -Fluchtwegsicherung), betrieben. Durch diese Brandfrüherkennung und die verbunden automatische Alarmierung der Feuerwehr darf von einer Abschwächung der kritisierten Personengefährdung ausgegangen werden.

Aus sicherheitstechnischer Sicht kann die Kritik des Landesrechnungshofes in Bezug auf eine verlängerte Nutzung „brandschutztechnisch suboptimaler Bestandbauten“ nachvollzogen bzw bestätigt werden, wengleich, wie oben beschrieben, durch die Brandfrüherkennung eine Abschwächung in der kritisierten Personengefährdung angenommen werden kann.

- **Zu 3.(1) Suche nach Sanierungslösung (Sommer 2001 bis November 2008):**

Zum auf Seite 16 angeführten Zeitraum „Mitte des Jahres 2005 bis Ende des Jahres 2008“ wird angemerkt, dass im Jahr 2007 die Durchführung eines städtebaulichen Wettbewerbs für das gesamte Bahnhofsviertel Hallein angestrebt wurde (Beteiligte: Grundeigentümer Post, ÖBB, Fa. Schmölzl, Land Salzburg, daneben noch andere Stakeholder wie Wohnbauträger, Planer und Stadtgemeinde Hallein). Das Projekt der Bezirkshauptmannschaft sollte Teil dieses städtebaulichen Projektes werden. Aufgrund der stark unterschiedlichen Interessen der Beteiligten sowie der fehlenden Einigung über die Kostenverteilung des Wettbewerbs scheiterte dieses Vorhaben jedoch gegen Ende 2007.

Zu den Ausführungen des Landesrechnungshofes zur Amtsraumkommission (Seite 16 Abs 3 und 4) wird auf die Mitteilung vom 18.11.2015 an den Landesrechnungshof verwiesen, wonach sich die Amtsraumkommission in ihrer Sitzung am 6.7.2006 mit dem Punkt „BH Hallein, Um- und Erweiterungsbau“ und damit auch mit der Raumsituation befasst hat. Im Protokoll vom 6.7.2006 ist festgehalten: *„Die Abteilung 6 wurde mit der Vorplanung für den Um- und Erweiterungsbau der BH-Hallein Mitte Juni 2004 beauftragt. Ein Entwurf mit Bericht und Kostenschätzung liegt vor. Auf Wunsch der BH und der Abteilung 8 wird derzeit die Variante „Neubau“ (Standort) geprüft.“*

Dass mit der Schaffung der SLL Aufgaben des Amtsräummanagement ab 2006 übernommen wurden, bestätigt, dass im November 2008 das für Landesfinanzen zuständige Regierungsmitglied die SLL beauftragte, die notwendigen Vorbereitungsarbeiten für die Neuerrichtung der BH Hallein in „strukturierter Projektform“ in Angriff zu nehmen. Das für die Administration der Sitzungen der Amtsräumkommission zuständige Referat 0/02 wurde nicht in das Projekt eingebunden.

- **Zu 3.(2) Suche nach Sanierungslösung (Sommer 2001 bis November 2008):**

Aufgrund der geltenden Geschäftseinteilung werden Amtsräumangelegenheiten (Objektmanagement und Immobilienverwaltung) im Bereich der Landesbaudirektion ebenso wie operative Aufgaben des Amtsräummanagements im Bereich der Abteilung 8 im Auftrag des Landesamtsdirektors erledigt. Lediglich das strategische Amtsräummanagement ist der Landesamtsdirektion zugeordnet. Entsprechende organisatorische Regelungen für das strategische Amtsräummanagement werden derzeit geprüft.

- **Zu 4.(1) Suche nach Neubaulösung (November 2008 bis Dezember 2011):**

Wie der Landesrechnungshof richtig festhält, erging an die SLL der Auftrag, notwendige Vorbereitungsarbeiten für die Neuerrichtung der BH Hallein in strukturierter Form in Angriff zu nehmen. Diesem (in keiner Weise rechtswidrigen) Auftrag des ressortzuständigen Mitgliedes der Landesregierung wurde von Seiten der SLL nachgekommen. Es stand nicht in der Disposition der SLL, den Auftrag abzulehnen. Die SLL haben den Auftrag auch zügig umgesetzt, wobei auf Personal aus dem Amt (Abt. 6 und 8), und darüber hinaus auch auf externe, jeweils für den betreffenden Bereich erprobte, Experten zugegriffen wurde.

- **Zu 4.(2) Suche nach Neubaulösung (November 2008 bis Dezember 2011):**

In Kapitel 4 (2) kritisiert der Landesrechnungshof, dass mit der Neuerrichtung der BH Hallein die SLL und nicht die Landesbauabteilung beauftragt wurde, was im Widerspruch zu den in der Satzung der SLL vorgesehenen Aufgaben stehen würde. Hierzu kann folgendes festgehalten werden:

- In der Schlussbesprechung wurde seitens des Landesrechnungshofes hierzu mitgeteilt, dass die Aufgaben der SLL in Analogie zum Immobilientreuhändergewerbe zu sehen waren. In der Satzung seien die Teilgewerbe des Immobilienmaklers und des Immobilienverwalters vorgesehen gewesen, nicht jedoch das des Bauträgers. Diese Analogie ist grundsätzlich nachvollziehbar.
- Die oa Kritik des Landesrechnungshofes am Auftrag der SLL berücksichtigt jedoch einerseits die Art und Struktur des Projektes (Aufgabe: Kauf eines Grundstücks und eines schlüsselfertigen Gebäudes, nicht (nur) Abwicklung eines Bauprojektes) und auch die in der Gewerbeordnung 1994 formulierten Befugnisse eines Immobilienmaklers nur unzureichend. Zum Befugnisumfang des Maklers gehört auch die „Errichtung von Bauten, die der Makler als Bauherr durch befugte Gewerbebetreibende zum Zweck der Weiterveräußerung als Ganzes ausführen lässt“. Die Bauträgeraufgaben wurden bzw. werden beim Projekt der BH Hallein durch den Auftragnehmer umgesetzt, durch eine vom Land Salzburg beauftragte begleitende

Kontrolle überwacht sowie durch eine entsprechende Organisation der Projektsteuerung mit dem Land Salzburg inkl. dem zukünftigen Nutzer koordiniert.

Der Auftrag widersprach auch nicht dem Statut der SLL. In § 1 des Statutes der SLL war zur Aufgabe der „Verwaltung“ ausdrücklich festgehalten, dass dies den Neuerwerb nach kaufmännischen Gesichtspunkten entsprechend der Geschäftsordnung der Landesregierung, der Geschäftsordnung des Amtes der Landesregierung sowie der Geschäftseinteilung des Amtes der Landesregierung einschließt. Da es sich um den Erwerb eines Grundstücks samt darauf errichtetem Gebäude handelt und nicht um ein Neubauvorhaben auf Eigengrund des Landes, haben die SLL vielmehr statutenkonform gehandelt.

- In diesem Zusammenhang und auch bzgl. der in der Feststellung des Landesrechnungshofes formulierten „fehlenden fachlichen Kompetenzen“ wird darauf hingewiesen, dass alle vier bei den SLL mit dem Projekt der BH Hallein befassten Projektbeteiligten zumindest die Ausbildungs-Voraussetzungen für den Immobilienmakler erfüllt und zT auch Erfahrungen mit Bau- und Immobilienentwicklungsprojekten gehabt haben.

Weiters wird zu dieser Kritik angemerkt, dass auch auf das interne Know-how des Amtes der Salzburger Landesregierung, insbesondere bei Verfassung der Ausschreibungsunterlagen zurückgegriffen wurde (besonders zu erwähnen ist hier, dass die Ausschreibungsunterlagen nach weitgehender Fertigstellung von Mitarbeitern aus den Bereichen Hochbau-Bautechnik und Haustechnik, Landesinformatik und Sicherheit überprüft bzw. freigegeben und ev. Vorschläge entsprechend eingearbeitet wurden).

- b) Weiters wird das „fehlende Projektmanagement“ als „Hauptgrund für die Verzögerungen bei der Planung“ kritisiert (keine Festlegung von Termin-, Kosten- und Qualitätszielen oder Entscheidungsbefugnissen durch das zuständige Regierungsmitglied; kein Einsatz von für Projektmanagement qualifizierte Bedienstete, EDV-Werkzeuge oder Erfahrung). Hierzu ist anzuführen, dass zwar Mängel in der Dokumentation und vollständigen Umsetzung der Regeln des Projektmanagements entsprechend den jeweiligen Verfahrensschritten gesehen werden, die Einstufung eines (komplett) „fehlenden Projektmanagements“ jedoch nicht gerechtfertigt erscheint. So gibt es zB Dokumente mit Ausführungen zu den grundsätzlichen Zielen des Projekts, zu Kosten- und Qualitätszielen, zur generellen Rollenverteilung und Protokolle mit Aufgabenzuteilung. Im Übrigen haben die SLL, die schließlich den Auftrag zur Lösung der Problematik erhalten und auch den entsprechenden Regierungsbeschluss eingeholt haben, eine Projektorganisationsstruktur - dies auch unter Einbeziehung von externen Stellen - aufgebaut. Die beabsichtigten Qualitätsstandards wurden dem Beirat der SLL mitgeteilt und von diesem genehmigt.
- c) Einen der wichtigsten Punkte in der Darstellung des Landesrechnungshofes stellt - implizit und explizit formuliert - die unbefriedigende Situation bei den Prozessen der Beauftragung der Verwaltung durch die Politik und das Zusammenspiel zwischen Politik und Verwaltung im Projektablauf dar. Es ist vorgesehen, die Empfehlungen des Landesrechnungshofes dazu künftig zu berücksichtigen bzw. umzusetzen.

- Zu 5.(1) Vergabeverfahren

Zur Vergabe der Leistung "begleitende Kontrolle" für die Teilbereiche Baumaßnahmen/ Elektro/Heizung-Klima-Lüftung-Sanitär kann angemerkt werden, dass die Gesamtbeauftragung unter der für Direktvergaben zulässigen Schwelle von € 100.000,- gelegen ist und damit nicht gegen das Vergaberecht verstößt. Bei Einzelvergabe der Teilaufträge wäre die Gesamtauftragssumme wesentlich höher gewesen und die Wirtschaftlichkeit nicht gegeben.

- **Zu 5.(2) Vergabeverfahren**

Seitens des Landesrechnungshofes wird festgestellt, dass „die Verfahren und Bekanntmachungen für die Bauleistungen gesetzeskonform durchgeführt“ wurden.

Es wird kritisiert, dass sämtliche Beratungsleistungen als Direktvergaben durchgeführt wurden. Dem kann entgegengehalten werden, dass hier

- aufgrund der Art des Projektes (funktionelle Ausschreibung für Grundstückskauf und Kauf eines schlüsselfertigen Gebäudes),
- wegen der (landesweit bei allen Abteilungen) geringen Erfahrungen mit dieser Art des Wettbewerbs
- und des erstmals - in diesem Umfang - angestrebten Weges einer ganzheitlichen Projektentwicklung mit ambitionierten Nachhaltigkeitszielen

die Erstellung der Ausschreibungen für die Vergabe der Dienstleistungen aufgrund der komplexen und zu diesem Zeitpunkt nicht vollständig definierbaren Leistungsinhalte schwierig gewesen und in keinem wirtschaftlichen Verhältnis zum notwendigen Aufwand gestanden wäre. Zur Empfehlung des Landesrechnungshofes, im Unterschwellenbereich grundsätzlich offene Vergabeverfahren anzuwenden, darf daher angeführt werden, dass dies erst im Einzelfall zu prüfen und abzuwägen sein wird, weil jedes Vergabeverfahren mit einem zusätzlichen (vor allem auch zeitlichen) Aufwand verbunden ist.

Dass die Summe aller dieser Beratungsleistungen einen Betrag von rd. € 425.000,- erreichte, ist zwar korrekt, sagt aber nicht aus, dass die SLL ein Unternehmen suchen hätte müssen, welches alle diese Beratungsleistungen im Sinne eines „Generalunternehmers“ angeboten hätte. Insofern haben die SLL auch im Sinne des sogenannten Fairnesskataloges gehandelt.

Weiters kann festgehalten werden, dass die Projektentwicklungskosten sowie die ebenfalls in der angeführten Summe beinhalteten Ausgaben für juristische Beratung, Projektsteuerung, begleitende Kontrolle und Zertifizierung sich jedenfalls im Bereich von üblichen Benchmarks bewegen.

Zum vom Landesrechnungshof formulierten Verbesserungsvorschlag bzgl. der Durchführung von Vergabeverfahren auch im Unterschwellenbereich kann angemerkt werden, dass es in den damaligen SLL kein der Abteilung 6 vergleichbares, detailliertes Vergaberegulativ gegeben hat.

- **Zu 6.(2) Mögliche Kostenreduktion**

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass bei einer um zweieinhalb Jahre kürzeren Planung und Vergabe dem Land Ausgaben in der Höhe von € 290.000,- für Mietaufwand und € 125.000,- für eine unaufschiebbare Dachsanierung erspart geblieben wären.

Dazu wird ausdrücklich angemerkt, dass Opportunitätserlöse (Zinskosten bzw. Annuitäten des - für den Immobilienkauf - erforderlichen Fremdkapitals) sowie Wertsteigerungen des Gebäudes durch die Dachsanierung (zusätzliche Einnahmen bei Verwertung) bei dieser Kritik nicht berücksichtigt wurden. Die angeführten Erlöse bzw. Einnahmen würden in ihrer Dimension jedenfalls die angeführten zusätzlichen Ausgaben abdecken.

Weiters wird seitens des Landesrechnungshofes angeführt, dass durch die lange Planungsdauer die mögliche steuerliche Begünstigung des Vorhabens entfiel und daher zusätzliche Abgaben von € 1,5 Mio. an Umsatzsteuer angefallen sind. Hierzu wird festgehalten, dass unter Berücksichtigung der Beschlussdaten von Landesregierung und Landtag und dem Bekanntwerden der Gesetzesänderung im Bereich des Umsatzsteuerrechtes ein Baubeginn vor dem 1. September 2012 keinesfalls möglich gewesen wäre und für eine frühere, zeitgerechte Reaktion das Vorhersehen der gesetzgeberischen Aktivitäten im Umsatzsteuerrecht erforderlich gewesen wäre. Auch noch während der Begutachtungs- und Stellungnahmephase war die gegenständliche Gesetzesänderung angesichts des massiven Widerstandes der öffentlichen Körperschaften, insbesondere der Gemeinden, keinesfalls sicher.

- **Zu 7.(1) Internes Kontrollsystem (IKS):**

Die Interne Revision bestätigt, dass sie nicht mit dem Vorhaben BH Hallein beschäftigt gewesen ist. Die Interne Revision „NEU“ (seit April 2014) war nicht in das Vorhaben eingebunden und wurde bei der Übernahme der Altakten der bisherigen Revision kein betreffender Prüfsakt übernommen.

- **Zu 7.(2) Internes Kontrollsystem (IKS):**

Es darf dazu auf das oben, insbesondere zum Projektmanagement, Ausgeführte verwiesen werden.

Zu den Ausführungen des Landesrechnungshofes zum IKS kann zudem mitgeteilt werden, dass in der Salzburger Landesverwaltung seit Anfang 2014 auf Basis von Leitfäden, Rahmenbedingungen und Beispielen die weitere und flächendeckende Einführung des IKS in den Dienststellen der Landesverwaltung auf Basis konkreter Schritte strukturiert durchgeführt wird. Zum Aufbau eines standardisierten IKS in den Dienststellen erfolgt sowohl eine Identifikation als auch Dokumentation der Prozesse. Auf dieser Basis findet die Dokumentation der Risiken (Risikoanalyse) sowie die Festlegung und Dokumentation der Kontroll- und Revisionschritte (IKS-Elemente) statt. Zur Vervollständigung erfolgt in einem weiteren Schritt eine kritische Würdigung (Qualitätssicherung) sowie die anschließende Umsetzung und laufende Optimierung. Dessen ungeachtet bedarf im Sinne der Ausführungen des Landesrechnungshofes ein internes Kontrollsystem laufender Anpassungen und Qualitätssicherungen.

Sehr geehrter Herr Direktor, ich bitte, 13 Exemplare des Prüfberichtes zur Verfügung zu stellen.

Mit freundlichen Grüßen
Für die Landesregierung:
DDr. Sebastian Huber, MBA
Landesamtsdirektor

Amtssigniert. Hinweise zur Prüfung der Amtssignatur finden Sie unter www.salzburg.gv.at/amtssignatur