

Salzburger Landesrechnungshof

Bericht

Planung und Vergaben Parkhaus Landeskrankenhaus

Bauetappe 1

Ambulanz-Kopf-Schwerpunkt

September 2016

003-3/181/7-2016

Inhaltsverzeichnis:

1. Prüfungsgrundlagen	5
1.1. Rechtliche Rahmenbedingungen der Prüfung	5
1.2. Angewendete Prüfnorm	5
1.3. Prüfungsgegenstand und - umfang.....	5
1.4. Prüfungsziele	6
1.5. Prüfungsmaßstäbe.....	6
1.6. Angestrebte Prüfungssicherheit	7
1.7. Prüfungsablauf.....	7
1.8. Aufbau des Prüfberichts.....	8
2. Rahmenbedingungen.....	9
2.1. Zuständigkeiten in der SALK und beim Land Salzburg	9
2.2. Organisation der SALK	9
2.3. SALK 2020 Masterplan	10
3. Ausgangssituation für die 1. Bauetappe des Ambulanz-Kopf-Schwerpunkts	11
4. Projektmanagement	13
4.1. Grundlagen	13
4.2. Projektmanagementhandbuch.....	13
5. Vergabeverfahren.....	16
5.1. Vergabe der Generalplanerleistungen.....	16
5.2. Vergabe der Leistungen für Projektsteuerung und Örtliche Bauaufsicht....	17
5.3. Vergabe der Bauleistungen	18
5.4. Vergabe von Beratungsleistungen und Gutachten	19
5.5. Exkurs: Funktionelle versus konstruktive Leistungsbeschreibung	20
6. Kostenverfolgung und Finanzierung.....	21
7. Internes Kontrollsystem (IKS).....	22
Anlage 1: Internes Kontrollsystem (IKS)	24
Anlage 2: Entscheidungen und Genehmigungen zum Parkhaus	26
8. Anhang.....	27

Abkürzungsverzeichnis

AKS	Ambulanz-Kopf-Schwerpunkt
Abs.	Absatz
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
IKS	Internes Kontrollsystem
LRH	Landesrechnungshof
lit.	litera
Mio.	Million(en)
SALK	Gemeinnützige Salzburger Landeskliniken Betriebsgesellschaft mbH

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Lageplan Landeskrankenhaus.....	11
Abbildung 2: Detail Baufeld "A" Bestandsobjekte	12
Abbildung 3: COSO IC - Würfel	24

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Zuständigkeiten	9
Tabelle 2: Entscheidungen und Genehmigungen zu Planung und Vergaben AKS.....	26

1. Prüfungsgrundlagen

1.1. Rechtliche Rahmenbedingungen der Prüfung

- (1) Der Direktor des LRH hat im Prüfprogramm des Jahres 2016 die Prüfung „Bauabwicklung und Kosten des neuen Parkdeck SALK“ dem Landtag angezeigt.¹ Der tatsächliche Prüfungsumfang ist in Punkt 1.2. erläutert.

Der LRH ist befugt, die Gebarung des Landes und von Unternehmen mit einer Beteiligung des Landes von mehr als 25 % zu prüfen.² Empfänger dieses zu veröffentlichenden Berichtes sind neben dem Landtag die Landesregierung und die geprüften Rechtsträger.³

1.2. Angewendete Prüfnorm

- (1) Die Prüfung erfolgte unter Anwendung der International Standards of Supreme Audit Institutions (Internationale Normen für Oberste Rechnungskontrollbehörden)⁴ - insbesondere der ISSAI 4000 - Normen zur Recht- und Ordnungsmäßigkeitsprüfung (Kommentierungsvorlage 2016)⁵.

1.3. Prüfungsgegenstand und -umfang

- (1) Die Prüfung umfasst die Planung und Vergabe der Leistungen für die Errichtung des Parkhauses⁶ im Landeskrankenhaus Salzburg beginnend mit dem Architekturwettbewerb zum Ambulanz-Kopf-Schwerpunkt im Jahr 2008 bis zur Zuschlagserteilung der Baumeisterarbeiten im Sommer 2013.

¹ Landesrechnungshofgesetz 1993 i.d.g.F. § 7 Abs. 4.

² Landesrechnungshofgesetz 1993 i.d.g.F. § 6 Abs. 1 lit. a und c.

³ Landesrechnungshofgesetz 1993 i.d.g.F. § 10 Abs. 2.

⁴ Siehe auch GO 2016 des LRH.

⁵ <http://de.issai.org/media/113393/exposure-draft-issai-4000-german-version.pdf>

⁶ Die SALK bezeichnet das Projekt als „Parkdeck Realisierung“ und in den Regierungsbeschlüssen wurde von einer Parkgarage gesprochen. Der LRH verwendet durchgängig den Ausdruck „Parkhaus“, weil er das Objekt am besten beschreibt.

Der Prüfungsgegenstand weicht damit vom angezeigten Umfang ab, da der Endausbau und die vollständige Inbetriebnahme erst im Jahr 2017 erfolgt. Die Prüfung der Gesamt- oder Betriebskosten ist erst danach möglich.

1.4. Prüfungsziele

- (1) Beurteilt werden die Zweckmäßigkeit, Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Planungen und Vergaben der Leistungen für das Parkhaus der Salzburger Landeskliniken Betriebsgesellschaft mbH (SALK) (Compliance Audit) unter Beachtung der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit der Planungshandlungen und Vergabeverfahren.

Weiteres Ziel war die Beurteilung des Projektmanagements der SALK.

1.5. Prüfungsmaßstäbe

- Zweckmäßigkeit (effectiveness): Wurden die geltenden Vorgaben erreicht und die beabsichtigten Ergebnisse erzielt?
- Recht- und Ordnungsmäßigkeit (compliance): Inwieweit wurden die anzuwendenden Gesetze (etwa Bundesvergabegesetz 2006, Bauarbeitenkoordinationsgesetz, Landesstraßengesetz, Gesetz über Gesellschaften mit beschränkter Haftung), eingehalten und bestand ein wirksames Internes Kontrollsystem (IKS)? Inwieweit wurden die internen Richtlinien und Anweisungen eingehalten, die anerkannten Verfahren angewendet und der Stand der Technik beachtet?
- Sparsamkeit (economy): Inwieweit wurden Kosten minimiert und Ressourcen fristgerecht in der angemessenen Menge und Qualität sowie zum günstigsten Preis eingesetzt?
- Wirtschaftlichkeit (efficiency): Inwieweit wurde mit den verfügbaren Mitteln ein möglichst hoher Nutzen erzielt sowie das Verhältnis zwischen Mitteleinsatz und erreichten Ergebnissen optimiert, gemessen an Quantität, Qualität und Zeitpunkt der erbrachten Leistungen?

1.6. Angestrebte Prüfungssicherheit

- (1) Aus dem Gesamtprojekt (Ambulanz-Kopf-Schwerpunkt) wurde nur ein Teilbereich (Parkhaus) geprüft. Im Zusammenhang mit den Auftragsvergaben war dem LRH der Einblick in Unterlagen der Marktteilnehmer - also von der Prüfung nicht erfassten unabhängigen dritten Stellen - nicht gestattet.

Der LRH hat daher den Umfang seiner Prüfungshandlungen danach ausgerichtet, eine begrenzte Prüfungssicherheit (Aussage über die Qualität der geprüften Unterlagen) zu erreichen.⁷

1.7. Prüfungsablauf

- (1) Die Prüfungshandlungen begannen mit dem Startgespräch am 22. April 2016. Sie erfolgten bei den geprüften Stellen der SALK und endeten mit Ende Juli 2016.

Der LRH erhielt den Großteil der Prüfungsnachweise von der SALK und führte Gespräche mit benannten Auskunftspersonen. Auf schriftlich vorgelegte Fragen erhielt er entweder Dokumente oder Antworten in Form von Mails. Weitere Dateien wurden elektronisch übermittelt. Der LRH fertigte Kopien der von der SALK vorgelegten Dokumente an.

Mit dem Amt der Salzburger Landesregierung und dem Salzburger Gesundheitsfonds verkehrte der LRH per Mail, deren Informationen wurden in elektronischer Form übermittelt.

Das Schlussgespräch fand am 9. August 2016 statt.

Die Frist zur Stellungnahme endete am 20. September 2016. Die Stellungnahme wurde fristgerecht abgegeben und der Bericht im September 2016 fertiggestellt.

⁷ RZ 100 ff ISSAI 4000 (Entwurf 2016).

1.8. Aufbau des Prüfberichts

- (1) Vom Landesrechnungshof festgestellte **Sachverhalte** sind mit „(1)“ gekennzeichnet und beruhen auf den eingesehenen Dokumenten und Dateien sowie den Fragebeantwortungen.

Die Bewertungen des LRH samt allfälligen **Anregungen und Empfehlungen sowie Bemängelungen und Beanstandungen** sind mit „(2)“ bezeichnet. Diese sind zusätzlich durch Schattierung hervorgehoben.

Das Amt der Salzburger Landesregierung und die geprüfte Stelle haben keine Gegenäußerung abgegeben.⁸ Die diesbezüglichen Schreiben sind dem Bericht als Anlage angeschlossen.

⁸ In Einzelfällen sind Gegenäußerungen, die lediglich den Sachverhalt betreffen, als Fußnote eingefügt.

2. Rahmenbedingungen

2.1. Zuständigkeiten in der SALK und beim Land Salzburg

- (1) In den Jahren 2008 bis 2014 waren folgende Personen als Geschäftsführer in der SALK und als Landesfinanzreferent in der Salzburger Landesregierung tätig:

Zuständigkeiten SALK und Land Salzburg von 2008 bis 2014			
Geschäftsführer SALK		Landesfinanzen	
Jahr			
2007		Mag. David Brenner	von 14.12.2007
2008	Inf-BW Burkhard van der Vorst		
2009			
2010			
2011			
2012			bis 23.1.2013
2013		MMag. Dr. Georg Maltschnig	24.1.-19.6.2013
		Dr. Christian Stöckl	seit 20.6.2013
2014			bis 12.1.2014
	Priv.-Doz. Dr. Paul Sungler		seit 13.1.2014

Tabelle 1: Zuständigkeiten

2.2. Organisation der SALK

- (1) Die SALK war im geprüften Zeitraum die Rechtsträgerorganisation etwa folgender Einrichtungen:

- Landeskrankenhaus Salzburg
Universitätsklinikum der Paracelsus Medizinische Privatuniversität,
- Christian-Doppler-Klinik
Universitätsklinikum der Paracelsus Medizinische Privatuniversität,
- Landesklinik St. Veit im Pongau
Lehrkrankenhaus der Paracelsus Medizinische Privatuniversität,

- Universitätsinstitut für präventive und rehabilitative Sportmedizin der Paracelsus Medizinische Privatuniversität, Institut für Sportmedizin des Landes Salzburg, Sportmedizin des Olympiazentrum Salzburg-Rif,
- Sonderkrankenanstalt für Neurorehabilitation für Kinder und Jugendliche; Kinder-Neuro-Rehab-Zentrum.

2.3. SALK 2020 | Masterplan

- (1) Die SALK haben in den Jahren 2005 bis 2007 das Konzeptionsprojekt „SALK 2020 | Masterplan“ abgewickelt. Das Ziel war, den mittel- bis langfristigen Ausbau der SALK für das Landeskrankenhaus zu definieren.

Dazu wurden die Rahmenbedingungen für die Organisation und den Betrieb der SALK nach anerkannten Kenngrößen und Abläufen erarbeitet. Die damit verbundenen Planungsvorgaben (Flächenausmaß, räumliche Beziehungen, Ausstattung, Funktion, zeitliche Abfolge,...) wurden festgelegt. Die SALK nahm für die Erarbeitung des Masterplans Fachwissen von internen Fachleuten und externen Beratern in Anspruch.

Die Landesregierung nahm das Ergebnis des Projekts am 15. Oktober 2007 zur Kenntnis.



Abbildung 2: Detail Baufeld "A" Bestandsobjekte

Das Fernheizwerk konnte nach dem Anschluss des Landeskrankenhauses an das Fernwärmenetz der Salzburg AG ersatzlos abgerissen werden. Das Zentrallabor (Z1) konnte erst entfernt werden, nachdem das Zentrallabor an einem neuen Standort in Betrieb gegangen war. Gleiches galt für das bestehende Parkhaus (P3) - die darin vorhandenen Abstellplätze mussten vor dem Verkauf und Abtrag neu geschaffen werden.

Geplant war, das Zentrallabor samt Transfusionsmedizin und Pathologie sowie mehrere Tiefgaragengeschoße mit 651 Stellplätzen in einer 1. Bauetappe des Baukörpers des AKS zu errichten. Dann sollten die Abstellplätze und das Zentrallabor übersiedelt werden und der restliche Baukörper entstehen.

4. Projektmanagement

4.1. Grundlagen

- (1) Für die Umsetzung der einzelnen Maßnahmen und Bauprojekte aus dem „SALK 2020 | Masterplan“ war die projektmäßig organisierte Abteilung „Masterplan“ zuständig. Ihre Aufgabe bestand in der Betriebs- und Organisationsentwicklung sowie der Realisierung von Bauprojekten. Die Bediensteten waren in der Anwendung von Projektmanagementmethoden geschult und verfügten über eine entsprechende Erfahrung.

Für die Errichtung des Parkhauses existierte ein Organisationshandbuch „AKS BE I“⁹ der SALK. Es regelte die grundsätzliche Projektorganisation. Darin enthalten waren eine Projektbeschreibung, Termine, Projekt- und Ablauforganisation sowie weitere Formulare zur Unterstützung des Projektmanagements.

Weiters verfügte die SALK über eine elektronische Vorlage für das Projektmanagementhandbuch von Großprojekten. Es enthielt zahlreiche Formulare wie Projektauftrag, Organigramm, Projektstrukturplan, Meilensteinplan, Risikoanalyse, Statusberichte. Welche davon verpflichtend oder optional zu verwenden waren, war im Inhaltsverzeichnis definiert.

Der Start des Projekts „AKS Bauetappe I Parken + Verkehr“ erfolgte laut Projektauftrag am 5. September 2011.

4.2. Projektmanagementhandbuch

- (1) Der Projektauftrag enthielt für die Projektabwicklung wichtige Informationen wie Projektbeschreibung, Projektziele und Nicht-Ziele sowie Phasen und Meilensteine des Projektes.

⁹ Ambulanz-Kopf-Schwerpunkt Bauetappe 1

Der Projektauftrag formulierte folgende Ziele:

- Klärung der Maßnahmen zur Baufeldfreimachung
- Einreichplanung Parkgarage
- Erstellung Verkehrskonzept mit Anbindung an die Rudolf-Biebl-Straße
- Abstimmung der Parkgarage mit dem Betriebskonzept
- Abstimmung des Projektes mit dem Projekt Laborgebäude
- Abstimmung der Wegeführung mit dem Leitsystem im Landeskrankenhaus
- Versorgungsbauwerk Rohbau wird gemeinsam mit der Parkgarage errichtet

In den Nicht-Zielen fanden sich folgende Begriffe:

- Baufeldfreimachung (Abbruch Heizkraftwerk, Leitungsumlegung)
- Abbruch bestehendes Parkdeck
- Ausführung Kreuzungspunkt Rudolf-Biebl-Straße
- Planung der neuen Infrastruktur Verkehr am restlichen Campus
- Planung Laborgebäude
- Planung und Ausführung des Begleitbauwerks

Im Formular „Kommunikation“ führte das Projekthandbuch zehn verschiedene Arten von Sitzungen und Besprechungen an und ordnete ihnen jeweils bestimmte Sitzungsfrequenzen zu. Diese wurden nur teilweise eingehalten: Die Frequenz der Termine wurde dem Projektablauf angepasst.

Die Formulare „Meilensteintrendanalyse“ und die „Stakeholderanalyse“ waren verpflichtend vorgesehen und wurden nicht benutzt. Im vorhandenen Formular „Risikoanalyse“ waren das Gewerbeverfahren und die Brandbeständigkeit einer Alternativkonstruktion jeweils ohne monetäre Bewertung angeführt. Im Formular „Entscheidungen“ waren Zusatzkosten für Gründungsarbeiten und Leitungsumlegungen erwähnt. Die optionalen Formulare „Projektchronologie“ und „Genehmigungen/ Behördenverfahren“ wurden teilweise geführt.

Die restlichen verpflichtend zu führenden Formulare des Projektmanagementhandbuchs waren aktuell.

- (2) Die Vorgaben in der SALK zum Projektmanagement lagen über den Mindeststandards nach der Deutschen Industrienorm 69901-1 bis 5 Projektmanagement - Projektmanagementsysteme. Die im Projekt eingebundenen Bediensteten verfügten über entsprechende Ausbildung und Erfahrung.

Die im Projektauftrag formulierten Ziele und Nicht-Ziele sind für den LRH teilweise widersprüchlich.

Der LRH bemängelt, dass die Risikoanalyse auf lediglich zwei Risiken einging - das Baugrundrisiko etwa fehlte. Eine kostenmäßige Bewertung der beiden angeführten Risiken und deren Bedeckung fehlte ebenso.

Der LRH regt an, folgende Änderungen des Projektmanagementhandbuches durchzuführen:

Die im Formular „Kommunikation“ vorgegebenen Zeitabstände der Besprechungen sollen angepasst werden. Die optionalen Formulare „Entscheidungen“, „Projektchronologie“ und „Genehmigungen/Behördenverfahren“ bieten im Vertretungsfall und für die Berichterstattung eine leicht zu handhabende und übersichtliche Darstellung. Sie sollen daher zusammengeführt und verpflichtend angewendet werden.

5. Vergabeverfahren

5.1. Vergabe der Generalplanerleistungen

- (1) Für die Umsetzung des AKS wurde ein EU-weiter Wettbewerb vorbereitet und im Mai 2008 um die Genehmigung bei der Landesregierung angesucht. Der Leiter der Finanzabteilung erhob jedoch Einspruch und verlangte eine Überarbeitung des Verfahrens.

Die Landesregierung, der Aufsichtsrat und die internen Entscheidungsgremien der SALK genehmigten die geänderte Vorgangsweise für einen Wettbewerb für das Baufeld „A“ - AKS (siehe Anhang 2 - Tabelle 1).

Am 14. Jänner 2010 erfolgte die Bekanntmachung eines offenen EU-weiten 2-stufigen Realisierungswettbewerbs zur Entwicklung städtebaulicher, landschaftsplanerischer und baukünstlerischen Konzepte für den AKS Ambulanz- und Kopfschwerpunkt. In weiterer Folge sollten die Generalplanerleistungen für die Bauetappe 1 (Labor und Stellplatz), der Vorentwurf für die Bauetappe 2 (AKS) und die Option für die Generalplanerleistungen für die Bauetappen 2 + 3 (AKS) beauftragt werden. Es gingen 70 Teilnahmeanträge ein.

Der Generalplaner war für sämtliche Einreichplanungen einschließlich der Unterlagen für die behördlichen Verfahren und die Ausschreibung der Generalübernehmerleistungen verantwortlich.

In der ersten Stufe des Wettbewerbs wurden 22 Entwürfe abgegeben. Die Beurteilung erfolgte gegliedert nach Wirtschaftlichkeit bei Betrieb und Bau, medizinische und betriebliche Funktionalität sowie Architektur und Städtebau. Die Gewichtung der Bereiche war gleich stark.

Die einzelnen Aspekte wurden von internen und externen Fachleuten des jeweiligen Gebiets bewertet. Die acht besten Projekte wurden zur Optimierung in die zweite Stufe des Wettbewerbs eingeladen. Alle diese Projekte wurden von der SALK angekauft, um die Urheberrechte für eine Verwertung der Ideen in der weiteren Planung zu sichern.

Letztlich wurden drei Bieter einstimmig als Sieger ermittelt.

Im Anschluss daran wurden diese aufgefordert, ihre eingereichten Projekte neuerlich zu überarbeiten und vorzulegen. Dieselben Fachleute aus den einzelnen Bereichen beurteilten dann die Planungsunterlagen.

Als Ergebnis dieses Verhandlungsverfahrens wurde bis 11. Juli 2011 von einer Jury ein Projekt als beste Lösung ermittelt und dieser Bieter zur Beauftragung vorgeschlagen.

Die ausgewählte Planung sah keine Tiefgaragenlösung sondern ein freistehendes Parkhaus in Rampenbauweise und ein eigenständiges Gebäude für das neue Zentrallabor vor. Die für die Herstellung der Abstellplätze veranschlagten Kosten waren deutlich günstiger als für eine Tiefgarage. Die Fachplaner gingen auch von geringeren Erhaltungs- und Betriebskosten aus. Die Errichtung eines freistehenden Gebäudes für das Labor ermöglichte einen optimierten Ablauf für die Übersiedlung und die weiteren Baumaßnahmen für das AKS.

Durch die vorausgehende Errichtung dieser beiden Baukörper entlang der Westbahnstrecke wurde der Lärmschutz für das bestehende Gebäude der 2. Inneren Medizin früher als geplant verbessert.

Der Generalplaner wurde am 11. Jänner 2012 beauftragt.

(2) Im Realisierungswettbewerb für die Konzepte und Generalplanerleistungen für den Ambulanz- und Kopfschwerpunkt im Baufeld „A“ wurden unterschiedliche Lösungsansätze eingereicht. Einige ließen Einsparungen im Vergleich der geschätzten Errichtungs- und Betriebskosten erkennen. Um sie in der endgültigen Planung nutzen zu können, erwarb die SALK diese Projekte. Der LRH erachtet die Durchführung des Realisierungswettbewerbs als zweckmäßiges Herangehen der SALK.

5.2. Vergabe der Leistungen für Projektsteuerung und Örtliche Bauaufsicht

- (1) Am 25. Juni 2010 veröffentlichte die SALK die Bekanntmachung für das Vergabeverfahren der Projektsteuerung, Örtlichen Bauaufsicht und die Leistungen nach dem Bauarbeitenkoordinationsgesetz. Die Vergabe dieser Dienstleistungen erfolgte als EU-weites 2-stufiges Verhandlungsverfahren mit Bekanntmachung.

Nach dem Einlangen der Teilnahmeanträge bis 3. August prüfte die SALK die Eignung der Interessenten nach den Ausschreibungsbedingungen und forderte fünf Bieter zur Angebotsabgabe auf.

Nach Verhandlungen mit allen Bietern und Abgabe des „Last and final Offers“ wurde der Bestbieter anhand der Zuschlagskriterien Qualität und Angebotspreis ermittelt. Der Auftrag wurde im April 2012 unterzeichnet.

(2) Die SALK hat dieses Vergabeverfahren entsprechend dem Bundesvergabegesetz durchgeführt.

5.3. Vergabe der Bauleistungen

- (1) Nachdem ein Architekturbüro als Generalplaner und eine Arbeitsgemeinschaft für die Projektsteuerung beauftragt worden waren, wurde für die Errichtung des Parkhauses eine funktionelle Leistungsbeschreibung für die Generalübernehmerleistung erarbeitet.

Dies bedeutete, dass die SALK gemeinsam mit dem Generalplaner die Leistung nicht mit Leistungspositionen sondern mit Plänen definierte und das Endergebnis beschrieb - also etwa die Anzahl der Abstellplätze und die Fahrgassenbreiten und die geforderten Qualitäten - sowie weitere Vorgaben hinsichtlich der zu verwendenden Materialien und Konstruktionsverfahren formulierte. Die SALK wählte für die Vergabe der Generalübernehmerleistung zur Realisierung des Parkhauses ein EU-weites 2-stufiges Verhandlungsverfahren mit Bekanntmachung. Sie veröffentlichte am 6. Juli 2012 eine Vorabinformation. Ein Interessent übermittelte bereits zu dieser Phase eine Fragenliste. Diese wurde wegen einer möglichen Bevorzugung eines potenziellen Bieters nicht beantwortet.

Am 21. August 2012 erfolgte die Bekanntmachung der Ausschreibung für die Bauleistungen für das Parkhaus. Die SALK sah in den Ausschreibungsunterlagen vor, dass das Vergabeverfahren widerrufen wird, falls der beste Angebotspreis über dem budgetierten Betrag von netto 16,5 Mio. Euro liegt.

Bis zum Schlusstermin für den Eingang der Teilnahmeanträge am 21. September 2012 gingen neun Anträge ein. Anhand der vorab definierten Auswahlkriterien wählte die SALK mit Unterstützung der Projektsteuerung und des Generalplaners fünf Unternehmen und eine Bietergemeinschaft zur Angebotsabgabe aus.

Alle geladenen Bieter legten ihre Angebote fristgerecht. Bis zur zweiten Verhandlungsrunde bildeten je zwei Bieter zwei neue Bietergemeinschaften und zeigten dies dem Auftraggeber an.

Eine Bietergemeinschaft versuchte die Ausführung einer Stahlkonstruktion mit angeblichen Kostenvorteilen durchzusetzen. Da das Bautechnikgesetz die vorgeschlagene Ausführung nicht zuließ, zog sie ihr Angebot zurück.

Nach der Bekanntgabe der Zuschlagsentscheidung erhob eine unterlegene Bietergemeinschaft einen Einspruch vor dem Vergabekontrollsenat. Infolge Insolvenz eines Mitglieds dieser Bietergemeinschaft wurde dieser zurückgewiesen.

Der Auftrag wurde an die Bestbieterin am 3. Oktober 2013 erteilt.

- (2) Die SALK hat dieses Vergabeverfahren entsprechend dem Bundesvergabegesetz durchgeführt.

5.4. Vergabe von Beratungsleistungen und Gutachten

- (1) Für die Ausarbeitung der Unterlagen des Realisierungswettbewerbs und die Juryleistungen wurden von der SALK mehrere Aufträge für geistig-schöpferische Dienstleistungen vergeben. Die Vergaben erfolgten wegen der geringen Auftragswerte als Direktvergaben.

Zur Unterstützung bei der Vergabe des Realisierungswettbewerbs als auch bei der Vergabe der Projektsteuerung wurde ein Rechtsberater in Anspruch genommen. Dieser unterstützte auch die folgende Vergabe der Bauleistungen.

Für Gutachten in den Bewilligungsverfahren nach dem Bau- und Gewerberecht vergab die SALK weitere Aufträge geringeren Umfangs direkt.

- (2) Die SALK hat diese Vergabeverfahren entsprechend dem Bundesvergabegesetz durchgeführt.

5.5. Exkurs: Funktionelle versus konstruktive Leistungsbeschreibung

Der Auftraggeber arbeitet bei der funktionellen Leistungsbeschreibung keine detaillierten Planungen aus und erspart sich die damit verbundenen unmittelbaren Kosten.

Die Bieter können die für sie günstigsten Verfahren und Baustoffe eigenständig kalkulieren, damit sie das geforderte Endergebnis erreichen. Dadurch wird es den Bietern möglich, Qualitäts-, Kosten- und Terminvorteile durch ihre Geräte, besondere Verfahren oder besondere Rechte und Fähigkeiten als Wettbewerbsvorteil auszunutzen. Der Auftraggeber profitiert dadurch, dass diese Vorteile vom Bieter mehr oder weniger an ihn weitergegeben werden. Allerdings rechnen die Bieter für die von ihnen durchgeführten Planungen, Berechnungen und Kalkulationen für die Preisbildung entsprechende Aufschläge in ihren Pauschalpreis ein.

Im Gegensatz dazu führt der Auftraggeber bei der konstruktiven Leistungsbeschreibung die Planungen bis ins Detail durch. Er gibt alle einzelnen Leistungen und die jeweiligen Mengen vor. Die Bieter preisen die einzelnen Positionen aus. Der Auftraggeber hat auch die Kosten für die Detailplanungen unmittelbar zu tragen. Mengenänderungen wirken sich auf den Gesamtpreis aus.

6. Kostenverfolgung und Finanzierung

- (1) Die Landesregierung genehmigte im November 2011 Planungskosten in Höhe von 1,7 Mio. Euro ohne Umsatzsteuer für die erste Bauetappe des „AKS“. Darin enthalten waren die Kosten für den Generalplaner, Konsulenten und die Projektsteuerung bis zur Erlangung aller Bewilligungen für das neue Zentrallabor und die Parkgarage. Die Finanzierung sollte im Wege des Investitionsplans der SALK erfolgen.

Die SALK richtete dazu eine Kostenstelle/Projektbezeichnung „Laborgebäude & Parken Planung“ ein, auf der die zugehörigen Rechnungen erfasst wurden. Die Finanzierung erfolgte aus Mitteln der SALK.

Mit Regierungsbeschluss vom April 2013 wurde ein Kostenrahmen von rund 20,382 Mio. Euro ohne Umsatzsteuer für die „Errichtung der Parkgarage und des Versorgungsbauwerks im Landeskrankenhaus Salzburg“ genehmigt. Dieser Betrag umfasste auch die damit verbundenen Planungskosten und sollte aus den Rücklagen der SALK beziehungsweise den jährlichen Investitionszuschüssen des Landes an die SALK bedeckt werden.

Für die Umsetzung dieses Regierungsbeschlusses richtete die SALK die Kostenstellen/Projektbezeichnungen „Parkdeck Realisierung“ und „Versorgungsbauwerk“ ein.

Die genehmigten Planungskosten für das Parkhaus und das Versorgungsbauwerk wurden nicht unter den eingerichteten Kostenstellen sondern weiterhin auf der vorhandenen Kostenstelle „Laborgebäude & Parken Planung“ erfasst. Dadurch erhöhte sich der Saldo dieser Kostenstelle bis Ende 2013 auf rund 2,5 Mio. Euro.

Neben den Kostenstellen führte die SALK Aufzeichnungen über die den jeweiligen Regierungsbeschlüssen zuzuordnenden Rechnungen. Diese Aufzeichnungen erklärten die Differenz zwischen der von der Regierung genehmigten Ausgabengrenze und dem Saldo der Kostenstelle. Umbuchungen oder geänderte Zuordnungen der einzelnen Beträge zwischen den Kostenstellen erfolgten nicht.

- (2) Der LRH regt an, dass die SALK ihre Kostenstellen entsprechend den Regierungsbeschlüssen einrichtet. Durch entsprechende klare Zuordnung der Rechnungsbeträge oder Umbuchungen wird die Transparenz erhöht und die Kostenverfolgung erleichtert.

7. Internes Kontrollsystem (IKS)

- (1) Für den Zeitraum der Planung und Vergabe des Parkhauses war eine gesamthafte Darstellung des IKS nicht vorhanden. Die SALK konnte jedoch folgende IKS-relevante Unterlagen vorlegen:

Dem Genehmigungsbeschluss der Landesregierung für die Planung der Parkgarage und des Laborgebäudes¹⁰ waren entsprechende Beschlüsse der erweiterten Geschäftsführung und des Aufsichtsrates der SALK vorausgegangen.¹¹ Die Projektleitung berichtete quartalsmäßig an den Bauausschuss des Aufsichtsrats.

Für den Masterplan galten für die Freigabe von Bestellungen und Rechnungen klare, nach Betragsgrenzen geregelte Unterschriftsberechtigungen.¹² Diese waren Teil des Organisationshandbuchs „AKS Bauetappe I“. Darin waren unter anderem Aufgabenbeschreibungen aller am Projekt beteiligten Personen sowie der Bestellablauf und die Rechnungsabwicklung beschrieben.

Durch regelmäßige Statusberichte wurden die Termine und Kosten an die Projektauftraggeber gemeldet. Durch ein eigenes Controlling in der Abteilung Masterplan wurden die Projektkosten und -termine ebenfalls überwacht.

Das Finanzprogramm der SALK sah vor, dass bei Überschreiten von festgelegten Freigabegrenzen oder genehmigten Budgetsummen automatisierte Informationen erstellt und die Entscheidungsgremien benachrichtigt werden.

Die angewendeten Organisationsrichtlinien und Handbücher der SALK wurden gemeinsam mit der Internen Revision erstellt. Diese evaluiert laufend die Handbücher und Abläufe, insbesondere im Rechnungswesen. Mit dem Projekt „AKS BE I“ war die Interne Revision nicht befasst.¹³

¹⁰ Beschluss der Landesregierung vom 7. November 2011.

¹¹ Siehe Anlage 2.

¹² Genehmigungsmatrix laut Schreiben der Gesamtleitung Masterplan vom 29. Dezember 2010.

¹³ Laut einem Gespräch mit der Internen Revision vom 4. Mai 2016 wird sie beim Folgeprojekt „SALK-Labor“ tätig.

- (2) Für den Zeitraum der Planung und Vergabe des Parkhauses war eine gesamthafte Darstellung des IKS in der SALK nicht vorhanden. Die SALK setzte jedoch IKS-relevante Maßnahmen. Diese bestanden aus dem Vier-Augen-Prinzip bei Bestellungen und Rechnungen, Freigaberegeln für Unterschriften (Pouvoir-Regelung) und Projektmanagement (Statusberichte und Controlling).

Der LRH beurteilt die bei diesem Bauprojekt vorgefundenen Maßnahmen der SALK als geeignet, wesentliche Mängel zu erkennen, sie zu vermeiden und zu beheben.

Der LRH beurteilt das vorgefundene IKS mit „Stufe 3: Standardisiert“ (nach dem Reifegradmodell nach Anlage 1).

Der Direktor des Landesrechnungshofes:

Mag. Ludwig F. Hillinger e.h.

Anlagen:

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

Das IKS hat folgende Ziele:

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

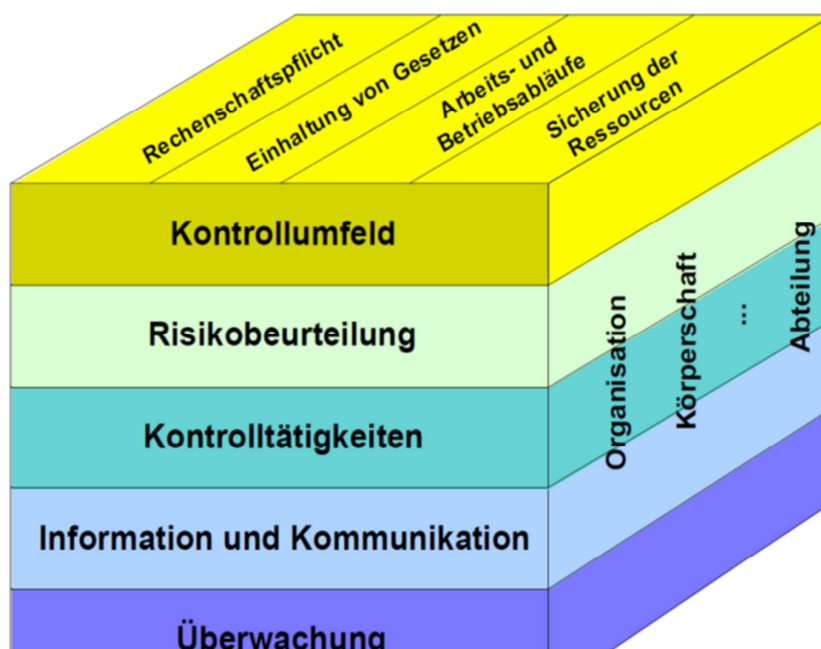


Abbildung 3: COSO IC - Würfel

Der LRH zieht folgende Abstufung zur Beurteilung der Güte und Reife eines IKS heran:

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 Prüfungsfunktionen abgestimmt; Risikomanagement und IKS als integriertes System.

Anlage 2: Entscheidungen und Genehmigungen zum Parkhaus

SALK-interne Entscheidungen zu Planung und Wettbewerb für AKS		
2007	10.12.	Erweiterte Geschäftsführung beschließt Vorbereitungsarbeiten
2008	11.3.	Bauausschuss des Aufsichtsrats nimmt Vorbereitungsarbeiten zur Kenntnis
	2.4.	Aufsichtsrat nimmt Vorbereitungsarbeiten zur Kenntnis
	5.5.	Erweiterte Geschäftsführung genehmigt Auslobung
2011	20.7.	Aufsichtsrat genehmigt 1. Antrag an Landesregierung
	7.11.	Landesregierung genehmigt Planung Parkgarage und Laborgebäude
2012	14.5.	Erweiterte Geschäftsführung genehmigt Errichtung Parkgarage
2013	4.3.	Erweiterte Geschäftsführung genehmigt 2. Antrag an Landesregierung
	19.3.	Aufsichtsrat genehmigt Errichtung Parkgarage
	17.4.	Landesregierung genehmigt Errichtung Parkgarage

Tabelle 2: Entscheidungen und Genehmigungen zu Planung und Vergaben AKS

8. Anhang

Gegenäußerung des Amtes der Salzburger Landesregierung

Gegenäußerung SALK Gemeinnützige Salzburger Landeskliniken
Betriebsgesellschaft mbH



**LAND
SALZBURG**

Herrn
Direktor des Landesrechnungshofes
Mag. Ludwig Hillinger

Büro
Landesamtsdirektor

Zahl (Bitte im Antwortschreiben anführen)
20001-LRH/3083/5-2016

Datum
06.09.2016

Betreff
Feststellungen zur Prüfung "Planung und Vergaben Parkhaus -
Bauetappe 1, Ambulanz-Kopf-Schwerpunkt im LKH"
Bezug: 003-3/181/4-2016

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

Sehr geehrter Herr Direktor!

Zu den Feststellungen des Landesrechnungshofes zur Prüfung „Planung und Vergaben Parkhaus - Bauetappe 1, Ambulanz-Kopf-Schwerpunkt im LKH" darf nach der Befassung der Abteilungen 6, 8 und 9 eine Leermeldung abgegeben werden.

Ich ersuche, 13 Exemplare des Prüfberichtes zur Verfügung zu stellen.

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

Amtssigniert. Informationen zur Prüfung der elektronischen Signatur oder des elektronischen Siegels finden Sie unter
www.salzburg.gv.at/amtssignatur

www.salzburg.gv.at

Amt der Salzburger Landesregierung | Landesamtsdirektion
Postfach 527 | 5010 Salzburg | Österreich | Telefon +43 662 8042 0* | post@salzburg.gv.at | DVR 0078182

PRIV.-DOZ. DR. PAUL SUNGLER
GESCHÄFTSFÜHRER



Land Salzburg
Landesrechnungshof
z. Hd. Hr. Dir. Mag. Ludwig F. Hillinger
Nonnbergstiege 2
Postfach 527
5010 Salzburg

Telefon: +43 (0)5 7255 - 20001
Fax: +43 (0)5 7255 - 20199
E-Mail: p.sungler@salk.at

Salzburg, 15.09.2016
su/fa

Zahl 003-3/181/3-2016
Feststellungen zur Prüfung „Planung und Vergaben Parkhaus – Bauetappe 1,
Ambulanz-Kopf-Schwerpunkt im LKH

Sehr geehrter Herr Dir. Mag. Hillinger,

die Salzburger Landeskliniken bringen zum Rechnungshofbericht 003-2/181/3-2016 keine
Gegenäußerungen ein.

Mit freundlichen Grüßen

Priv.-Doz. Dr. Paul Sungler
Geschäftsführer

SALK Gemeinnützige Salzburger Landeskliniken
Betriebsgesellschaft mbH