



**VEREINTE
NATIONEN**



INTOSAI

**DIE ROLLE DER OBERSTEN
RECHNUNGSKONTROLLBEHÖRDEN
BEI DER PRÜFUNG VON
ÖFFENTLICHEN BAUTEN**

**Bericht über das 13. UN/INTOSAI-Seminar
über staatliche Finanzkontrolle**

**Wien
16. bis 20. März 1998**



**VEREINTE
NATIONEN**



INTOSAI

Division of Public Economics and Public Administration, Department of Economic and
Social Affairs (DESA)

**DIE ROLLE DER OBERSTEN
RECHNUNGSKONTROLLBEHÖRDEN
BEI DER PRÜFUNG VON
ÖFFENTLICHEN BAUTEN**

**Bericht über das 13. UN/INTOSAI-Seminar
über staatliche Finanzkontrolle**

Wien

16. bis 20. März 1998

INHALTSVERZEICHNIS

I. Einleitung	1
II. Einführungsvorträge - Zusammenfassung	4
III. Kurze Zusammenfassung der Ergebnisse des Seminars	6
IV. Hauptbeiträge	10
1. Belgien:	10
Liegenschaftstransaktionen im Vorfeld öffentlicher Bauvorhaben.....	10
<i>(die Prüfung von Enteignungen im öffentlichen Interesse durch den belgischen Cour des comptes, derzeitiger Stand und Perspektiven, derzeitige und künftige Rolle des belgischen Cour des comptes)</i>	10
2. Indien:.....	21
Prüfung der Projektplanung unter Berücksichtigung von Alternativen	21
3. Spanien:.....	39
Überprüfung der Beschaffung der erforderlichen Leistungen (Vergabewesen: Ausschreibung, Auftragsvergabe, etc)	39
4. Österreich:	56
Überprüfung der Ausführung des Vorhabens, der ordnungsgemäßen Übergabe und Abnahme der in Auftrag gegebenen Arbeiten sowie Bauabrechnung.....	56
5. Vereinigtes Königreich:	63
Prüfungsrichtlinien für die Immobilienverwaltung und Fallstudie über den Neubau der britischen Nationalbibliothek.....	63
V. Berichte der Arbeitsgruppen	77
1. Bericht der Arbeitsgruppe 1	77
(englischsprachige Arbeitsgruppe).....	77
2. Bericht der Arbeitsgruppe 2	83
(französischsprachige Arbeitsgruppe).....	83
3. Bericht der Arbeitsgruppe 3	89
(deutschsprachige Arbeitsgruppe).....	89
4. Bericht der Arbeitsgruppe 4	93
(spanischsprachige Arbeitsgruppe)	93
Anlagen	98

I.	Vereinte Nationen:	98
	The Role of Supreme Audit Institutions in Auditing Public Works.....	98
II.	Weltbank:	106
	The Role of Supreme Audit Institutions in Auditing Public Works from a Donor's point of view.....	106
III.	Liste der Beiträge	109
IV.	Liste der Teilnehmer:	111
V.	Liste der Vortragenden:	114
VI.	Liste der Beobachter:	115
VII.	Tagungssekretariat:	116

I. EINLEITUNG

Vom 16. bis 20. März 1998 fand in Wien, Österreich, das von den Vereinten Nationen und der INTOSAI gemeinsam veranstaltete interregionale Seminar zum Thema "Die Rolle der Obersten Rechnungskontrollbehörden bei der Prüfung von öffentlichen Bauten" statt. Bei dieser Veranstaltung handelte es sich um das 13. interregionale Seminar, welches im Zusammenwirken zwischen der Division of Public Economics and Public Administration, Department of Economic and Social Affairs (DESA) und der Internationalen Organisation Oberster Rechnungskontrollbehörden (INTOSAI) organisiert wurde.

Die DESA hatte in der Vergangenheit schon mehrfach Schulungsmaßnahmen initiiert, um Entwicklungsländer bei der Stärkung ihrer staatlichen Finanzkontrolle zu unterstützen. Im Rahmen dieser Schulungsaktivitäten wurden von den Vereinten Nationen in Zusammenarbeit mit der INTOSAI im Abstand von zumeist zwei Jahren internationale Schulungsprogramme zum Thema staatliche Finanzkontrolle veranstaltet. In den vergangenen 27 Jahren fanden zwölf derartige Veranstaltungen statt, die sich mit folgenden Themenstellungen auseinandersetzten:

1. Allgemeine Grundsätze, Methoden und Ziele der Rechnungskontrolle und die damit zusammenhängenden institutionellen Probleme (1971)
2. Techniken und Methoden der Obersten Rechnungskontrollbehörden zur Verbesserung der staatlichen Finanz- und Leistungskontrolle (1973)
3. Öffentliches Haushalts- und Rechnungswesen, die Stellung der Obersten Rechnungskontrollbehörden in den leistungsorientierten Staaten, Rechnungsprüfung bei öffentlichen Unternehmungen (1976)
4. Grundsätze der Finanzkontrolle, Organisationsprüfung, Leistungskontrolle und die Prüfung öffentlicher Unternehmungen (1979)
5. Begriffe der Rechnungskontrolle, Kontrolle der Steuereinnahmen, Kontrolle der staatlichen Finanzierungsinstitutionen im Dienste der Entwicklung und Leistungskontrolle der öffentlichen Unternehmungen (1981)
6. Art und Umfang der internen Management-Kontrollsysteme, die Rolle der Innenrevision in internen Management-Kontrollsystemen, öffentliche Finanzkontrolle und interne Management-Kontrollsysteme in den Entwicklungsländern (1984)
7. Prüfung von größeren Entwicklungsprogrammen (1986)
8. Anwendung von Richtlinien für die Finanzkontrolle im öffentlichen Sektor (1988)
9. Abrechnung und Prüfung von Entwicklungshilfeprogrammen, EDV-Prüfung (1990)
10. EDV-Prüfung - Erfahrungsaustausch, Möglichkeiten und Herausforderungen - ein Workshop (1992)
11. Umstrukturierung des öffentlichen Sektors (1994)
12. Die Rolle der Obersten Rechnungskontrollbehörden im Kampf gegen Korruption und Mißwirtschaft (1996)

Das 13. Seminar hatte die Rolle der Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB) bei der Prüfung von öffentlichen Bauten zum Thema.

Insgesamt nahmen über 50 Personen an der Veranstaltung teil, darunter vor allem Mitarbeiter von ORKB aus Entwicklungsländern und Reformstaaten Osteuropas. Vortragende wurden von den Vereinten Nationen, der Weltbank sowie von ORKB gestellt. Ferner wohnten der Veranstaltung Mitglieder von ORKB mit Beobachterstatus bei (eine Teilnehmerliste findet sich im Anhang).

Die Veranstaltung begann am 16. März 1998 mit einer Plenarsitzung und schloß am 20. März 1998 nach insgesamt neun Plenarsitzungen und drei Sitzungen in vier Arbeitsgruppen.

Die Hauptthemen des 13. UN/INTOSAI Seminars umfaßten

- Liegenschaftstransaktionen im Vorfeld öffentlicher Bauvorhaben
- Prüfung der Projektplanung unter Berücksichtigung von Alternativen
- Überprüfung der Beschaffung der erforderlichen Leistungen (Vergabewesen: Ausschreibung, Auftragsvergabe, etc)
- Beiträge der ORKB zur Vermeidung und Aufdeckung von Korruption im öffentlichen Vergabewesen
- Überprüfung der Ausführung des Vorhabens, der ordnungsgemäßen Übergabe und Abnahme der in Auftrag gegebenen Arbeiten sowie Bauabrechnung

Darüberhinaus wurden eine Fallstudie und Länderberichte präsentiert

- Prüfungsrichtlinien für die Immobilienverwaltung und Fallstudie über den Neubau der britischen Nationalbibliothek
- Erfahrungsberichte der Teilnehmer über Prüfungen im öffentlichen Bauwesen

Diese Liste der Themenschwerpunkte verdeutlicht in anschaulicher Weise die Vielfalt und inhaltliche Dichte der im Verlauf des Seminars behandelten Themen.

Nach den Vorträgen zu den Hauptthemen konnten in Podiumsdiskussionen und Fragebeantwortungen durch die Vortragenden Details erörtert und eine Zusammenschau der wesentlichen Themenbereiche geboten werden. In der Folge traten die Teilnehmer in Arbeitsgruppen zusammen, einerseits um den Erfahrungsaustausch zu den Schwerpunktthemen des Seminars zu vertiefen und andererseits, um Schlußfolgerungen zu ziehen und Empfehlungen auszuarbeiten.

In einer Reihe von Referaten beleuchteten die Vertreter der einzelnen ORKB ihre Erfahrungen, wodurch die Seminarteilnehmer einen guten Einblick in die Aufgaben und Möglichkeiten der Finanzkontrolle im Zusammenhang mit der Prüfung von öffentlichen Bauten erhielten und mit den unterschiedlichen Herausforderungen und Aufgabenstellungen auf diesem Gebiet vertraut gemacht wurden.

Wichtige Anliegen für die Teilnehmer waren unter anderem die Schaffung von gesetzlichen Rahmenbedingungen und verwaltungstechnischen Möglichkeiten zur Vorbeugung und Verhinderung von Korruption und Mißwirtschaft bei der Vergabe und Ausführung öffentlicher Bauten, die Aus- und Weiterbildung der Prüfer mit dem Ziel, das prüfungstechnische Rüstzeug zur Aufdeckung von Fehlern im System der öffentlichen Bauabwicklung zu verbessern, die Umsetzbarkeit von Prüfungsfeststellungen (bspw. Sanktionsmöglichkeiten), die umfassende Prüfung öffentlicher Bauvorhaben einschließlich finanzieller, wirtschaftlicher (Investitions- und Folgekosten) und technischer Aspekte, die Prüfungskompetenz hinsichtlich Wirtschaftlichkeitsprüfungen und die Fragen internationaler oder bilateraler Zusammenarbeit von ORKB bei Projekten mit gemeinsamer Finanzierung. Ferner wurde hervorgehoben, daß für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit von öffentlichen Bauten besondere Fachkenntnisse und Fertigkeiten sowie fachliches Urteilsvermögen der Prüfer unabdingbar sind. Prüfungen dieser Art stellen die ORKB vor große Herausforderungen im Hinblick auf die Qualifikation und Fachkompetenz ihrer Mitarbeiter.

II. EINFÜHRUNGSVORTRÄGE - ZUSAMMENFASSUNG

Der Präsident des österreichischen Rechnungshofes und Generalsekretär der INTOSAI, Dr. Franz Fiedler, begrüßte die Teilnehmer. Er unterstrich die Bedeutung der Zusammenarbeit zwischen den Vereinten Nationen und der INTOSAI bei der langjährigen Ausrichtung von interregionalen Seminaren und Expertengruppentagungen über staatliche Finanzkontrolle. Das Thema des 13. UN/INTOSAI Seminars wurde im Hinblick auf die Bedeutung dieses Themas für viele Länder gewählt, deren Staatswirtschaften einen beträchtlichen Teil der öffentlichen Gelder in die Errichtung und Erhaltung öffentlicher Bauten investieren, bei deren Planung der Bedarf jedoch oftmals mangelhaft erhoben wird. Deren Ausführung verursacht durch Mißwirtschaft und Korruption nicht selten enorme Schadenssummen, mit negativen Auswirkungen auf die jeweiligen öffentlichen Haushalte.

In seiner Eröffnungsrede betonte Präsident Dr. Fiedler, daß die Prüfung der öffentlichen Bauten von großem Interesse sei, da hohe Budgetsummen in den Bausektor fließen. Daher habe auch die Öffentlichkeit ein gesteigertes Interesse an der Abrechnung und an den Kosten solcher Bauten. Neben dem eigentlichen Zweck des Bauwerks kämen auch noch städtebauliche und ästhetische Aspekte hinzu, die nicht immer in einer günstigen Kosten-Nutzen-Relation stünden. Bei der Vergabe öffentlicher Bauaufträge bestehe immer ein Spannungsfeld zwischen angestrebter Preisgünstigkeit seitens der öffentlichen Hand und Profitmaximierung seitens der Unternehmer. Daraus können sich verbotene Absprachen, Bestechung etc. ergeben, die Anzeigen und Strafverfahren im Anschluß an ein Bauvorhaben nach sich ziehen.

Präsident Dr. Fiedler führte aus, daß Mängel bei öffentlichen Bauten sehr kostenintensive Auswirkungen haben können, und zwar

- im Planungsbereich
- bei der Erteilung des Zuschlags,
- während der Bauausführung (besonders bei Planungsänderungen)
- bei der Bauaufsicht
- im Falle notwendiger Auftragsausweitung
- bei mangelhafter oder vertragswidriger Ausführung
- in den Folgekosten
- als Folge der Verteuerung der Baukosten eine Verteuerung der Finanzierungskosten.

Neben diesen materiellen Schäden können auch immaterielle Schäden für die öffentliche Hand entstehen (zB Verstöße gegen den Denkmalschutz oder den Umweltschutz).

Präsident Dr. Fiedler wies darauf hin, daß die ORKB bei der Bekämpfung von Mißwirtschaft bei der Errichtung öffentlicher Bauten vor allem im Zuge der nachprüfenden

Kontrolle tätig sind. Unter anderem falle die Aufdeckung korrupter Verbindungen und krimineller Systeme (zB bei Auftragsvergaben, Subventionen), die Anzeige korrupter Sachverhalte, die Unterstützung der Strafverfolgungsbehörden bei laufenden Strafverfahren und die Erfassung der Ursachen, die zu Fehlplanungen, Verschwendung, Korruption und Mißwirtschaft führten, auch in den Wirkungsbereich der ORKB, wobei der Präventivwirkung große Bedeutung zukäme. Weitere Zuständigkeiten der ORKB umfassten die Überprüfung der Einhaltung der Vorschriften, die der Verhinderung korrupter Handlungen dienen (zB Verrechnungsvorschriften, Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips). All dies verlange ein höchstes Maß an Integrität und Ethos der Prüfer.

Abschließend appellierte Präsident Dr. Fiedler an die Seminarteilnehmer, ihre Kenntnisse und Erfahrungen zu dem gestellten Thema einzubringen und dadurch ein für alle bereicherndes Seminarergebnis und einen Beitrag zur Verbesserung der Haushaltsführung ihrer Länder zu erzielen.

In seiner Begrüßung im Namen der Vereinten Nationen unterstrich Herr Bouab, Officer in Charge, Division of Public Economics and Public Administration, Department of Economic and Social Affairs (DESA), welcher hohen Stellenwert die Vereinten Nationen diesen Seminaren und Veranstaltungen zumessen und welche wichtige Rolle diese Schulungen insbesondere in Entwicklungsländern bei der Verbesserung der gesamtstaatlichen Haushalts- und Wirtschaftsführung spielen.

Das Thema des 13. UN/INTOSAI sei von allgemeinem Interesse, da öffentliche Bauvorhaben in allen Staaten verwirklicht würden und bedeutende finanzielle Mittel in diesen Sektor flössen. Da die Rechnungsprüfungsverfahren oft nicht ausreichend determiniert seien und daher die Geldverwendung bei öffentlichen Bauten oftmals keiner effizienten Kontrolle unterliege, komme es in vielen Staaten zu empfindlichen finanziellen Geldeinbußen für die Volkswirtschaften. Ein anzustrebendes Ziel bestünde darin, daß die ORKB unabhängige und umsetzbare Informationen für die Entscheidungsträger erarbeiten, wozu es vor allem hochqualifizierter und motivierter Mitarbeiter sowie tauglicher Normen bedürfe. Klare Prüfungsziele, Prüfprogramme und Prüfungsrichtlinien, der Einsatz von Finanzprüfungen, Belegprüfungen und Wirtschaftlichkeitsprüfungen sowie die Erstellung von Prüfberichten, die die Hauptprobleme identifizieren und Empfehlungen abgeben, sollten dazu beitragen, eine wirtschaftlichere Mittelverwendung bei öffentlichen Bauten zu ermöglichen.

Herr Bouab gab der Hoffnung Ausdruck, daß das 13. UN/INTOSAI Seminar zu einer praktischen Hilfe für die ORKB in ihrer Aufgabe, die Bauvorhaben der öffentlichen Hand zu überprüfen und darüber zu berichten, führen möge, womit ein Beitrag zur Stärkung der Haushalts- und Wirtschaftsführung in den einzelnen Ländern geleistet würde.

III. KURZE ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE DES SEMINARS

Wiewohl die Art des Zuganges der Arbeitsgruppen zu dem gestellten Thema und die Ergebnisse der Arbeitsgruppen unterschiedlich strukturiert waren, konnten viele inhaltliche Gemeinsamkeiten gefunden werden.

So stellten die Teilnehmer der Arbeitsgruppen übereinstimmend fest, daß der Finanzkontrolle bei öffentlichen Bauvorhaben eine wichtige Rolle zukommt, nämlich die Gewährleistung der Einhaltung der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit bei der Durchführung solcher Vorhaben, der Gesetze und Verordnungen sowie der Grundsätze der finanziellen und sozialen Angemessenheit und der Nachhaltigkeit im Sinne der Umwelt.

Als Ergebnisse der Analyse wurden beispielsweise folgende Ursachen für Mißwirtschaft bei öffentlicher Auftragsvergabe, im Beschaffungswesen und bei Investitionen für die Errichtung öffentlicher Bauten genannt:

- übermäßige Konzentration oder Zentralisierung von Befugnissen
- Schwachstellen in Organisations- und Verwaltungssystemen
- das Fehlen ausreichender, effizienter und effektiver interner und externer Kontrollmechanismen
- mangelnde Transparenz in der staatlichen Haushalts- und Wirtschaftsführung
- zu große persönliche Ermessensspielräume bei der Erteilung von Berechtigungen etc
- mangelnde persönliche Integrität einzelner Beamter

Als inhaltliche Prüfungsschwerpunkte für die Kontrolle öffentlicher Bauvorhaben wurden folgende Themenkreise angesprochen:

- Prüfung der Phasen, die vor dem Vertragsabschluß liegen (Bedarfserhebung, etc)
- Planung
- Projektorganisation
- Finanzierung
- Ausschreibungs- und Vergabeverfahren
- Gesetzmäßigkeit hinsichtlich der Ausgabenverpflichtung
- Mittelbindung und Angemessenheit
- Prüfung der Kontroll- und Qualitätssicherungssysteme innerhalb der Verwaltung
- Abwicklung des konkreten Bauvorhabens, Vertragserfüllung, Baudurchführung
- Nutzung (Überprüfung der Betriebskosten)

Für die erfolgreiche Durchführung der Prüfung von öffentlichen Bauten wurden von den Teilnehmern u.a. folgende Kriterien genannt:

- Prüfungen sollten möglichst zeitnahe erfolgen.
- Nur bereits entschiedene Sachverhalte oder Projektschritte (zB die genehmigte Planung vor der Bauausführung) sollten geprüft werden, um eine Vermischung von Ausführungs- und Kontrolltätigkeit zu vermeiden.
- Externe Prüfung durch ORKB sollten unabhängig von interner Kontrolle durchgeführt werden.
- Prüfungen sollten Investitions- und Folgekosten umfassen.
- Prüfungen an Ort und Stelle sollten SOLL-IST- Vergleiche ermöglichen.
- Die ORKB sollte durch entsprechende Information der zuständigen Verwaltungseinheiten sicherstellen, daß Prüfungsergebnisse von allgemeiner Bedeutung über den Einzelfall hinausgehend beachtet werden.

Um ihrer Kontrollaufgabe im Bereich des öffentlichen Bauwesens erfolgreich nachkommen zu können, müßten die ORKB bestimmte Standards aufweisen:

- Unabhängigkeit der ORKB (budgetär und personell).
- Prüfungsbefugnis betreffend alle Schritte bei der Errichtung von öffentlichen Bauten, beginnend bei der Bedarfserhebung bis nach der Übergabe der Projekte.
- Zuständigkeit für Ordnungsmäßigkeits-, Rechtmäßigkeits- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen.
- Einbindung der ORKB in die Gesetzesbegutachtung und in die Erarbeitung wirkungsvoller Standards für das öffentliche Rechnungswesen.
- Kompetenz zur Beurteilung der Qualität bestehender Rechtsvorschriften für die Haushalts- und Wirtschaftsführung (z.B. Rechenschaftslegung, Transparenz).
- Unabhängige Erstellung der Prüfprogramme.
- Recht auf Einsichtnahme an Ort und Stelle.
- Ausreichendes und entsprechend ausgebildetes und bezahltes Personal.
- Möglichkeit der Beiziehung externer Experten.
- Erstellung von Prüfungshandbüchern und laufende Weiterentwicklung der Prüfungsmethodik.

Die Teilnehmer stellten übereinstimmend fest, daß mit folgenden Maßnahmen die Prüfung öffentlicher Bauvorhaben maßgeblich unterstützt werden könnte, und erarbeiteten folgende Empfehlungen:

- Die INTOSAI sollte sich für einen bilateralen und multilateralen Erfahrungsaustausch sowie für die Abhaltung von Seminaren auf regionaler Ebene über die Rolle der ORKB bei der Prüfung von öffentlichen Bauten einsetzen.

- Die ORKB sollten in die Kontrolltätigkeit betreffend Finanzhilfen insbesondere bei durch internationale Geldgeber finanzierten Projekten eingebunden werden.
- Die ORKB sollten einen ständigen Informations- und Erfahrungsaustausch sowie eine enge Zusammenarbeit mit allen nationalen Verwaltungsdienststellen und Institutionen, die mit der Kontrolle von öffentlichen Bauten befaßt sind, vor allem aber mit internen Kontrolleinrichtungen pflegen. Dabei wären koordinierte Vorgangsweisen anzustreben.
- Durch ausreichende, fachlich qualifizierte, personelle Ressourcen sowie zeitgemäße technische Ausstattung (Informationstechnologie) sollten die ORKB in die Lage versetzt werden, den an sie gestellten Anforderungen bei der Prüfung öffentlicher Bauten zu entsprechen.
- Die Beamten sollten durch berufliche Aus- und Weiterbildung für die sich ständig ändernden Anforderungen bei der Prüfung von öffentlichen Bauten die entsprechenden Qualifikationen erwerben.
- Verhaltensnormen (Code of Ethics) sollten für die Tätigkeit im öffentlichen Dienst erstellt und deren Einhaltung überprüft werden.
- Die Arbeitsergebnisse (Prüfberichte) der ORKB sollten entsprechend öffentlich bekannt gemacht werden.
- Die Einhaltung der in den Prüfberichten ausgesprochenen Empfehlungen sollte kontrolliert werden (Follow-up Prüfungen).
- Die nationale Gesetzgebung sollte die ORKB ermächtigen, die zuständigen Rechtsprechungsorgane mit möglicherweise strafrechtlich relevanten Fällen direkt zu befragen.

Von den Teilnehmern wurde betont, daß die Präsentationen, die daran anschließenden Diskussionen und die Arbeit in den Gruppen äußerst wertvolle Anregungen für die Arbeit der ORKB bei der Prüfung von öffentlichen Bauten in ihren Ländern gaben und einen verbesserten Prüfungszugang erwarten ließen.

Das gestellte Thema war für alle Teilnehmer gleichermaßen von größtem Interesse. Das 13. UN/INTOSAI Seminar fand bei den Teilnehmern großen Anklang, vor allem aufgrund der hohen fachlichen Qualität der Vorträge, des organisatorisch reibungslosen Ablaufs der Veranstaltung und der ausreichenden Gelegenheit zum Erfahrung- und Gedankenaustausch.

Die Teilnehmer empfahlen besonders die Förderung und den weiteren Ausbau des Informationsaustausches in diesem Bereich sowie die Bekanntmachung und Verbreitung der Ergebnisse des Seminars und des abschließenden Seminarberichtes an alle Mitglieder der INTOSAI.

Die Teilnehmer befanden das 13. UN/INTOSAI Seminar als äußerst hilfreich für ihre Arbeit und stellten übereinstimmend den Bedarf an weiteren Seminaren auf dem Gebiet der Finanzkontrolle fest, um dem erhöhten Wissensbedarf, der mit der Fortentwicklung der Prüfaufgaben verbunden ist, noch besser entsprechen zu können.

IV. HAUPTBEITRÄGE

1. **Belgien:**

Liegenschaftstransaktionen im Vorfeld öffentlicher Bauvorhaben

(die Prüfung von Enteignungen im öffentlichen Interesse durch den belgischen Cour des comptes, derzeitiger Stand und Perspektiven, derzeitige und künftige Rolle des belgischen Cour des comptes)

Zusammenfassung

Der Artikel 16 der belgischen Verfassung gewährleistet den Schutz des Privateigentums, indem er die Inbesitznahme von Liegenschaften durch den Staat an ein Enteignungsverfahren sowie an das öffentliche Interesse und an eine angemessene und vorherige Entschädigung bindet.

Die Verfassung übertrug den ordentlichen Gerichten die Aufgabe, die Ordnungs- und Rechtmäßigkeit der Enteignungsverfahren zu beurteilen und die an den Enteigneten zu leistende angemessene Entschädigung zu festzusetzen. Dieser Schutz wurde durch die Gründung des Staatsrats (Conseil d'Etat) im Jahre 1946 verstärkt, der jeden Verwaltungsakt wegen Verletzung von Formvorschriften, Kompetenzüberschreitung oder Ermessensmißbrauch aufheben kann.

Übrigens verfügen die Staatsbürger seit zehn Jahren über ein Rechtsmittel gegen jede vom Bundesstaat, den Gemeinschaften (communautés) oder den Regionen erlassene gesetzliche Bestimmung, wenn diese die jeweiligen Zuständigkeiten der staatlichen Institutionen oder den von den Artikeln 10 und 11 der Verfassung aufgestellten Gleichheitsgrundsatz nicht beachtet.

Daraus ergibt sich, daß der Cour des comptes bisher nur eine bescheidene Rolle auf dem Gebiet der Prüfung von Verfahren zum Erwerb von Liegenschaften, insbesondere für die Durchführung von öffentlichen Bauvorhaben, gespielt hat. Die Art der derzeitigen Aufgaben des belgischen Cour des comptes und der Grundsatz der res iudicata verbieten es ihm im übrigen, gerichtliche Entscheidungen in Frage zu stellen.

Das Parlament wünschte vor kurzem eine Erweiterung der Zuständigkeiten des Cour des comptes um die "Wirtschaftlichkeitsprüfung". Der Cour des comptes wird also auf eigene Initiative oder auf Ersuchen des Abgeordnetenhauses oder des Rates einer Gemeinschaft (communauté) oder einer Region eine Beurteilung der Liegenschaftspolitik der öffentlichen Hand vornehmen können.

Es eröffnen sich somit neue Perspektiven im Bereich der Wirtschaftlichkeitsprüfung des Staatsvermögens, ob es nun um den Schutz, die Zweckbestimmung oder Erhaltung des Vermögens geht.

Die jüngsten gesetzlichen Vorschriften betreffend die Begründung von Verwaltungsakten und die Öffentlichkeit der Verwaltung stärken die Rechte der Staatsbürger und versetzen den Cour des comptes in die Lage, seine neue Aufgabe wahrzunehmen.

Einleitung

Die Investitionsausgaben gestern und heute

Die Investitionsausgaben haben heute nicht mehr die Bedeutung, die sie in den sechziger und siebziger Jahren hatten. Das Autobahnnetz ist fertiggestellt und die öffentliche Hand verfügt heute über unbewegliches Vermögen im Überfluß. Das Verschwinden des Eisernen Vorhangs setzte den großen militärischen Investitionen im Bereich der unbeweglichen Güter ein Ende.

Die Herausforderungen des XXI. Jahrhunderts verlagerten die nunmehrige Diskussion über öffentliche Investitionen in die Bereiche Umweltschutz, Stadterneuerung, Raumplanung im ländlichen Bereich und Kommunikation. Neue Investitionen werden zu tätigen sein. Sie werden neue Formen des "Grundstückserwerbs" bedingen.

Derzeitiger Stand der Prüfungstätigkeit des Cour des comptes: die Rechtmäßigkeit und die Ordnungsmäßigkeit

Eine Durchsicht der Rechtsprechung des Cour des comptes ergab, daß dieser sich in der Vergangenheit nur sehr selten mit der Rechtmäßigkeit von Enteignungsbeschlüssen oder mit dem Betrag der Entschädigungen, die an die Eigentümer von enteigneten oder freiwillig an den Staat abgetretenen Liegenschaften geleistet wurden, befaßt hat.

Es schien interessant, sich mit den Gründen für das Fehlen von Prüfungsfeststellungen zur Festsetzung von Entschädigungen bei Enteignungen auseinanderzusetzen, während der Cour des comptes sehr viele Prüfungsfeststellungen zur Ordnungsmäßigkeit der Verfahren bei der Vergabe und Durchführung von öffentlichen Aufträgen abgegeben hat.

Der Willen und die Beweggründe der Urheber der Verfassung, die Enteignung¹ - das einzige zulässige Verfahren, das dem Staat den zwangsweisen Erwerb einer Liegenschaft

¹ Das Gesetz sieht kein zwangsweises Verfahren für den Erwerb von beweglichen Gütern vor, mit Ausnahme der Beschlagnahmeverfahren in Kriegszeiten.

ermöglicht - nur im Falle eines öffentlichen Interesses und gegen eine angemessene und vorherige Entschädigung¹ zuzulassen, gehen eindeutig aus der Verfassung hervor.

Weiters übertrug die Verfassung zunächst den ordentlichen Gerichten und dann dem Staatsrat und dem Schiedsgerichtshof die Aufgabe, die Verfassungsmäßigkeit und die Rechtmäßigkeit von Verwaltungsakten sowie die Angemessenheit der Entschädigung zu überprüfen.

Unter diesen Voraussetzungen ist die an die Erteilung eines Visa durch den Cour des comptes gebundene Bezahlung von Entschädigungen entweder das Ergebnis eines rechtskräftigen Urteils oder eines Beschlusses einer Verwaltungsbehörde, deren Rechtmäßigkeit sich immer als unanfechtbar erwies.

Unter diesen Voraussetzungen spielte der Cour des comptes bisher, was die Prüfung von Liegenschaftstransaktionen im Vorfeld von öffentlichen Bauvorhaben betrifft, nur eine völlig nebensächliche Rolle.

Die Prüfungstätigkeit des Cour des comptes: Perspektiven

Das Parlament verabschiedete am 29. Januar 1998 dieses Jahres einstimmig ein Gesetz, das die Perspektiven der Prüfungstätigkeit des Cour des comptes grundlegend ändern sollte.

Der Cour des comptes ist in Hinkunft mit einer "Wirtschaftlichkeitsprüfung" beauftragt, in anderen Worten mit einer Bewertung der Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen und Politiken der Regierungsträger.

¹ Der Artikel 16 der Verfassung, der die Enteignung nur aus Gründen des öffentlichen Interesses und gegen eine angemessene und vorherige Entschädigung erlaubt, blieb seit 1831 unverändert.

**TEIL I: Die belgische Verfassung: der Schutz des Privatvermögens.
Voraussetzungen für die Enteignung aus Gründen des öffentlichen
Interesses - Entwicklungen. Die Rolle der ordentlichen Gerichte. Die
Aufgaben des Cour des comptes.**

**1. Der Artikel 16 der belgischen Verfassung: die Enteignungen aus Gründen des
öffentlichen Interesses.**

Der Artikel 16 der Verfassung lautet wie folgt:

Verfassung - **Artikel 16** - "Niemand kann um sein Eigentum gebracht werden, außer aus Gründen des öffentlichen Interesses, in den Fällen und auf die Art und Weise, die vom Gesetz festgelegt sind, und gegen eine angemessene und vorherige Entschädigung".

Der seit 1831 in der belgischen Verfassung enthaltene Artikel 16 begründet einen wirksamen Schutz gegen jegliche Entziehung des Eigentumsrechtes¹.

Die Enteignung, d.h. die zwangsweise Entziehung des Eigentumsrechtes ist somit grundsätzlich verboten, außer unter den im Artikel 16 der Verfassung erschöpfend festgelegten Voraussetzungen:

1. die Enteignung muß einen Zweck im öffentlichen Interesse verfolgen;
2. sie darf nur in den Fällen und auf die Art und Weise, die vom Gesetz festgelegt wurden, erfolgen;
3. die Entschädigung muß angemessen sein;
4. die Entschädigung muß im vorhinein erfolgen;
5. die Verfassung beauftragt die ordentlichen Gerichte, im Falle einer Anfechtung den Betrag der Entschädigung festzusetzen und für die Einhaltung der Verfahren zu sorgen.

In der Kontroverse zwischen Schutz des Rechts von Privatpersonen und den Notwendigkeiten, die die Anforderungen des Lebens in einer Gemeinschaft mit sich bringen, akzeptiert das Grundgesetz nur, daß das Eigentum unter den in der Verfassung erschöpfend festgelegten Voraussetzungen beeinträchtigt wird.

¹ Der Artikel 16 der Verfassung steht dem nicht entgegen, daß die staatlichen Behörden ohne Anspruch auf eine Entschädigung Einschränkungen der Nutzung des Eigentums verfügen. Diese Servitute im öffentlichen Interesse dürfen jedoch nicht den gesamten Nutzwert der Sache ausmachen.

Der im Jahre 1946 gegründete Staatsrat kann jeden aus Anlaß eines Enteignungsverfahrens gesetzten Verwaltungsakt aufheben, wenn Kompetenzüberschreitung, Ermessensmißbrauch oder eine Verletzung von Formvorschriften vorliegt.

Seit dem Gesetz vom 6. Januar 1989 kann der Schiedsgerichtshof jeden gesetzlichen Beschluß des Bundesstaates, der Gemeinschaften (communautés) oder der Regionen wegen Verletzung der jeweiligen Zuständigkeiten dieser Institutionen oder der in den Artikeln 10 und 11 der Verfassung aufgestellten Grundsätze, die die Gleichheit unter den Belgiern und den Grundsatz der Nichtdiskriminierung gewährleisten, aufheben.

Die Privatperson verfügt somit über zahlreiche Rechtsmittel, die ihr die Wahrung ihrer Rechte erlauben.

2. *Entwicklungen*

Voraussetzungen bezüglich des Zwecks

a) **Die Rolle des Richters**

Die Enteignung darf nur aus im öffentlichen Interesse gelegenen Gründen erfolgen. Dieser Begriff wurde schrittweise erweitert auf "Nutzen, der sich in das Allgemeininteresse einfügt" oder auf "privater Nutzen von Allgemeininteresse"¹ erweitert.

Es ist Sache des Gesetzgebers und innerhalb der gesetzlich festgelegten Grenzen der Verwaltung, abzuschätzen, ob es sich bei einem Interesse um ein öffentliches Interesse handelt. Der Richter seinerseits kann nur ein Urteil über die Vertretbarkeit oder die Notwendigkeit der Enteignung fällen.

Der Richter kann jedoch überprüfen, ob die Verwaltungsbehörde keine Kompetenzüberschreitung oder keinen Ermessensmißbrauch begangen hat. Anders ausgedrückt, es ist Sache der Richter, zu beurteilen, ob sich die Verwaltungsbehörde nicht eines Enteignungsverfahrens bedient hat, um letzten Endes einem Einzelinteresse gerecht zu werden oder ob sie innerhalb der Grenzen ihrer Ermessensbefugnisse geblieben ist.

¹Vergleiche in dieser Hinsicht die Gesetze vom 1.7.1858 und vom 15.11.1867 betreffend die Enteignung nach Zonen oder den wallonischen Raumordnungskodex, der den Erwerb der für die Umsetzung der Vorgaben der Raumordnungspläne erforderlichen Liegenschaften erlaubt

b) Die Rolle des Cour des comptes

Der Cour des comptes beurteilt die Rechtmäßigkeit der öffentlichen Ausgabe. Ist er auch berechtigt, eine Kompetenzüberschreitung oder einen Ermessensmißbrauch zu beurteilen?

Obwohl die Rechtsprechung des Cour des comptes kein derartiges Beispiel enthält, ist nicht einzusehen, warum das Kollegium nicht im Rahmen der Prüfung der Rechtmäßigkeit einer die Entschädigung eines Enteigneten betreffenden Ausgabe sein Visa aus dem Grund verweigern könnte, daß die Enteignung infolge einer Kompetenzüberschreitung oder eines Ermessensmißbrauchs erfolgte, ein Umstand, der der Ausgabe ihre Rechtsgrundlage entziehen würde.

Falls die Entschädigung für die Enteignung nach einem gerichtlichen Verfahren bezahlt wird, käme die Verweigerung des Visa durch den Cour des comptes einerseits mit dem Grundsatz der res iudicata und andererseits mit dem Grundsatz der Gewaltentrennung in Konflikt, da die Entschädigung durch einen Richter festgesetzt worden ist.

Voraussetzungen bezüglich des Verfahrens

Die Enteignung kann nur in den Fällen und auf die Art und Weise, die gesetzlich festgelegt wurden, dh auf Grund eines Gesetzes oder meistens eines königlichen Erlasses oder eines Erlasses der Regierung einer Gemeinschaft (communauté) oder einer Region erfolgen, wobei durch diesen Erlaß die Maßnahmen bewilligt werden, für die die Enteignung erforderlich ist.

Der Richter hat für die Rechtmäßigkeit der Enteignung zu sorgen, dh zu überprüfen, ob der Beschluß tatsächlich unter Beachtung der vorgeschriebenen Formvorschriften und Verfahren zustande kam.

Der Cour des comptes kann seinerseits die Rechtmäßigkeit der Enteignung unter den oben angeführten Bedingungen überprüfen.

Voraussetzungen bezüglich der Entschädigung

Die Entschädigung muß:

- vollständig sein, dh die Höhe des erlittenen Schadens abdecken;
- im vorhinein erfolgen: die enteignende Behörde gelangt erst nach Bezahlung oder Hinterlegung der Entschädigung in den Besitz der Liegenschaft. Es ist festzuhalten, daß die Besitzeinweisung nach der Eigentumsübertragung erfolgt. Sobald der Richter nämlich feststellt, daß die gesetzlich vorgeschriebenen Formalitäten erfüllt wurden,

erklärt er dies mit seinem Urteil, wodurch die Übertragung der Liegenschaft vor der Festlegung der Entschädigung bewirkt wird.

Die Entscheidung über Streitigkeiten über dieses Recht auf eine angemessene und vorherige Entschädigung fällt ausschließlich in die Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte.

Nachdem der Richter die Entschädigung festgesetzt hat, ist es nur mehr schwer vorstellbar, wie der Cour des comptes im Namen der oben angeführten Grundsätze die Rechtmäßigkeit der Ausgabe in Frage stellen könnte, weil sie entweder nicht angemessen oder vorherig sei oder weil der derart festgelegte Betrag den Interessen der Staatskasse widerspreche.

Schlußfolgerungen

1. Die Verfassung legt eindeutig fest, daß die Interessen des Eigentümers Vorrang vor den Interessen der Staatskasse haben.
2. Der Eigentümer verfügt über umfangreiche Rechtsmittel, damit er seine Ansprüche durchsetzen kann und damit die Beachtung der Vorschriften für das Enteignungsverfahren gewährleistet wird.
3. Die Entschädigungen werden durch gerichtliche Entscheidungen oder nach einem einvernehmlichen Bewertungsverfahren unter der Kontrolle der richterlichen Gewalt, des Staatsrates oder des Schiedsgerichtshofes festgesetzt.
4. Der Vorrang, der dem Schutz privater Interessen eingeräumt wird, und das vielschichtige und umfassende System der den Eigentümern offenstehenden Rechtsmittel schließen jede neuerliche Bewertung durch den Cour des comptes praktisch aus.

Veranschaulichung

Ein Urteil des Schiedsgerichtshofes vom 17. Dezember 1997 hebt eine von der Region Wallonien erlassene gesetzliche Bestimmung (Art. 20 des Erlasses vom 27. Juni 1996) auf, die den Berechnungsmodus für die angemessene und vorherige Entschädigung festlegt.

Der Cour des comptes überprüfte die Vereinbarkeit dieser Bestimmung mit der Verfassungsvorschrift und befand, daß die Bestimmung die Festlegung einer Entschädigung unter Mißachtung eines für die Berechnung zu berücksichtigenden Faktors zur Folge haben könnte.

TEIL II: Hin zu einer Erweiterung der Rolle des Cour des comptes

a) Das Gesetz vom Februar 1998, das das Grundgesetz des Cour des comptes abändert

Das Parlament verabschiedete am 29. Januar 1998 eine Abänderung des Grundgesetzes des Cour des comptes vom 29. Mai 1846.

Diese neue Bestimmung erweitert die Prüfungstätigkeit des Cour des comptes um die "Wirtschaftlichkeitsprüfung".

Es steht dem Cour des comptes zwar nicht zu, die Vertretbarkeit einer Ausgabe zu kritisieren. Es ist jedoch festzuhalten, daß das Konzept der Vertretbarkeit, das keinen Eingang in das Gesetz fand und auch in den Vorbereitungsarbeiten nicht definiert wurde, ein zweideutiger Begriff ist. Es wird Sache des Cour des comptes sein, eine Abgrenzung vorzunehmen.

Wir werden also nacheinander auf das Konzept der Vertretbarkeit, anschließend auf die neuen Perspektiven für die Prüfungstätigkeit, die sich dem Cour des comptes infolge der Verabschiedung des Gesetzes vom Februar 1998 eröffnen, und schließlich auf die diesbezügliche Bedeutung der gesetzlichen Vorschriften betreffend die formelle Begründung von Verwaltungsakten, die Transparenz der Verwaltung und die Rolle der Schlichtungsstelle¹ eingehen. Diese neuen Vorschriften bieten Privatpersonen und dem Cour des comptes neue Kontrollmöglichkeiten.

b) Das Konzept der "Prüfung der Vertretbarkeit" (contrôle de l'opportunité)

Der französische Staatsrat entwickelte das Konzept der Rechtmäßigkeitsprüfung von Feststellungen, daß ein öffentliches Interesse vorliegt, weiter zu einer Prüfung der Voraussetzungen für eine Vertretbarkeit.

So entschied er, "*daß ein Vorgang von rechtswegen nur für im öffentlichen Interesse gelegen erklärt werden kann, wenn die Eingriffe in das Privateigentum, die Finanzierungskosten und eventuell die Nachteile, die er für die Gesellschaft mit sich bringt, im Hinblick auf das Interesse, das er aufweist, nicht übermäßig sind (frz. Staatsrat, 28. Mai 1971)*".

¹ Verfassung: Artikel 32; Gesetz vom 29. Juli 1991 betreffend die formelle Begründung von Verwaltungsakten; Gesetz vom 11. April 1994 betreffend die Transparenz der Verwaltung; Gesetz vom 22. März 1995, durch das die bundesstaatlichen Schlichtungsstellen gegründet wurden und königlicher Erlaß vom 27. Juni 1994, der die Zusammensetzung und Arbeitsweise der "Kommission für den Zugang zu Verwaltungsdokumenten" regelt.

In diesem Zusammenhang: "es ist der Erlaß des Präfekten aufzuheben, der den Erwerb eines Herrschaftshauses durch den Staat zum Zwecke der provisorischen "Auslagerung" einer großen Schule für im öffentlichen Interesse gelegen erklärt...., während dieser Vorgang in Anbetracht der Kosten für den Erwerb des Gebäudes, der erforderlichen Kosten für eine Umgestaltung, damit es einem Verwendungszweck entsprechen kann, nicht das öffentliche Interesse aufweist, das die Enteignungsmaßnahme von Gesetzes wegen rechtfertigt" (frz. Staatsrat, 16. April 1980).

Der belgische Staatsrat erachtete sich seinerseits für zuständig, um zu überprüfen, ob ein Erlaß oder Beschluß eines Gemeinderates im Hinblick auf eine ausgewogene Berücksichtigung der verschiedenen, zur Diskussion stehenden Interessen ausreichend gerechtfertigt ist. Der Staatsrat stellte in einem Fall fest, daß kein Kostenvoranschlag für die von den Beschwerdeführern vorgeschlagene alternative Lösung erstellt worden ist und daß auch nicht nach anderen Lösungsmöglichkeiten gesucht worden war (Staatsrat, 5. März 1981).

c) Die neue Aufgabe des Cour des comptes (Gesetz vom Februar 1998)

Ist diese Weiterentwicklung der inhaltlichen Bedeutung des Konzepts der Vertretbarkeit nicht im Lichte des ganz neuen Gesetzes zu sehen, das die Zuständigkeit des Cour des comptes um die Wirtschaftlichkeitsprüfung erweitert, insbesondere unter dem besonderen Gesichtspunkt der Prüfung der Wirtschaftlichkeit der Ausgabe, d.h. des Verhältnisses der Höhe der Ausgabe zum mit der Enteignung verfolgten, im öffentlichen Interesse gelegenen Zweck?

Es scheint, daß sich der Cour des comptes in Hinkunft veranlaßt sehen könnte, Aussagen über die wirtschaftliche Zweckdienlichkeit einer Enteignung, über ihre Wirtschaftlichkeit oder über ihre Wirksamkeit zu treffen (sind die angewandten Mittel geeignet, den angestrebten Zweck zu erzielen?).

Während der parlamentarischen Debatten über die Gesetzesvorlage riefen die Abgeordneten in Erinnerung, daß der Cour des comptes die Vertretbarkeit von Regierungsbeschlüssen nicht überprüfen könne. Diese Einschränkung wurde jedoch nicht in den Gesetzestext aufgenommen und auch während der parlamentarischen Arbeit nicht festgehalten.

Mit der drei Aspekte umfassenden Wirtschaftlichkeitsprüfung geht man jedoch über den strikten Rahmen einer Rechtmäßigkeitsprüfung, die dem Cour des comptes seit 1830 zusteht, hinaus.

Unter den im Gesetz vom Februar 1998 vorgesehenen Voraussetzungen könnte der Cour des comptes tatsächlich feststellen, daß eine solche Enteignung zB angesichts der

Marktverhältnisse zu kostspielig ist, oder daß sie zu Kosten erfolgte, die in keinem Verhältnis zum erzielten Nutzen stehen, oder sogar, daß sie nicht geeignet ist, den angestrebten, im öffentlichen Interesse gelegenen Zweck zu erzielen.

Aus Anlaß einer dem Cour des comptes vor kurzem vorgelegten Akte hatten sich die richterlichen Beamten des Cour des comptes unter Vorwegnahme der Reform des Grundgesetzes des Cour des comptes im Zusammenhang mit dem Verzicht auf den Bau von Kasernen damit auseinandergesetzt, was mit enteigneten, jedoch für das Verteidigungsministerium nutzlos gewordenen Grundstücken geschehen solle. Es war festgestellt worden, daß die ehemaligen Eigentümer die enteigneten Liegenschaften bewohnten, ohne daß der Staat die Bezahlung einer Miete oder eines Pachtzinses verlangt hätte. Das Verteidigungsministerium hatte in seiner Stellungnahme ausgeführt, daß die ehemaligen Eigentümer wahrscheinlich von ihrem Recht auf Rückübertragung Gebrauch machen würden oder daß diese Grundstücke sehr rasch wieder veräußert werden würden.

Der Cour des comptes beschäftigte sich also mit dem unmittelbaren Nutzen der Enteignungen und sorgte dafür, daß die Verwaltung der enteigneten Liegenschaften den Interessen der Staatskasse gerecht wird. Diese Angelegenheit ist noch immer im Gange.

d) Die Begründung der Verwaltungsakte und die Transparenz der Verwaltung

Die Grundprinzipien dieser neuen Gesetzgebung bewirken eine radikale Umkehr der seit jeher bestehenden Tradition der Geheimhaltung und Willkür.

Die Verwaltung wird ihre Beschlüsse in Hinkunft formell unter Anführung der dem Beschluß zugrundeliegenden formal-rechtlichen und materiell-rechtlichen Bedingungen begründen müssen.

Das Gesetz ruft in Erinnerung, daß diese Begründung angemessen sein muß und daß die Behörde dieser Verpflichtung, einen Verwaltungsakt formell zu begründen, nicht wegen Dringlichkeit enthoben werden kann.

Die Rechtsprechung des Staatsrates schrieb die Begründung jedes Verwaltungsaktes vor, was bedeutet, daß die Willkür eines Verwaltungsaktes seine Aufhebung rechtfertigen konnte.

In Ermangelung einer Verpflichtung zu einer formellen Begründung war es für eine Privatperson schwierig, die Willkür eines Beschlusses zu behaupten.

Weiters verpflichtet die neue Gesetzgebung die Verwaltungsbehörden, jeder Person, die dies verlangt, jegliches Dokument zur Kenntnisnahme vor Ort zur Verfügung zu stellen und ermächtigt sie, Erklärungen hierzu sowie eine Kopie zu erhalten.

Diese Bestimmungen sollen es einer Privatperson ermöglichen, die "Vertretbarkeit" von Verwaltungsakten zu überprüfen, wobei dieser Begriff als das Verhältnis zwischen den angestrebten Zielen und den aufgewendeten Mitteln zu verstehen ist.

Diese Bestimmungen - insbesondere die formelle Begründung von Verwaltungsakten - sollten es dem Cour des comptes ermöglichen, seine neue Aufgabe der "Wirtschaftlichkeitsprüfung" zu erfüllen. Der Cour des comptes wird diesbezüglich die Übereinstimmung zwischen der Begründung zum Haushaltsgesetz und der Begründung, d.h. der internen Rechtmäßigkeit der Verwaltungsentscheidung bewerten können.

In diesem Sinne wird jeder Enteignungsbeschluß in Kürze Gegenstand einer neuerlichen Überprüfung durch den Cour des comptes sein können.

2. Indien:

Prüfung der Projektplanung unter Berücksichtigung von Alternativen

1. Unter "öffentlichen Anlagen" versteht man im allgemeinen jene Infrastruktureinrichtungen, welche die äußeren Rahmenbedingungen dafür schaffen, daß die Bürger eines Landes mit Gütern und Dienstleistungen versorgt werden können - ein sehr komplexer Bereich, der mit zahlreichen Wirtschaftsbereichen verflochten ist und sich unmittelbar auf Produktion und Verbrauch auswirkt. Naturgemäß handelt es sich dabei durchwegs um Großanlagen, die mit einem dementsprechend hohen finanziellen Aufwand verbunden sind. Zu den öffentlichen Anlagen zählen so unterschiedliche Bauwerke wie Straßen, Bahnlinien, Kraftwerksanlagen, Energieversorgungsanlagen, Wasserversorgungssysteme, Entwässerungs- und Kanalisationsanlagen, Bewässerungssysteme, Hafenanlagen, Wohnsiedlungen usw. Gut ausgebaute Infrastruktureinrichtungen sind für die wirtschaftliche Entwicklung eines jeden Landes ein absolutes Muß. Entsprechend großes Augenmerk legen daher die ORKB auf die vertiefte Prüfung öffentlicher Bauvorhaben, damit sichergestellt werden kann, daß in jeder Phase der Planung, Durchführung, Leitung und Evaluierung derartiger Projekte absolute Rechenschaftspflicht gewährleistet ist und so mit der getätigten Investition der optimale Nutzen für die Gesellschaft erzielt werden kann.

2. Die Projektplanung läuft grob umrissen in folgenden Schritten ab: a) die Projektidee wird in einer Projektstudie formuliert und eine Vorerhebung zur Bedarfsanalyse durchgeführt; b) eine genaue Machbarkeitsstudie wird erstellt, bewertet und in der Folge die Investitionsentscheidung getroffen; c) ein genauer Projektbericht, Detailentwürfe, -pläne und ein genaues Leistungsverzeichnis werden ausgearbeitet; d) die Umsetzung des Projektes wird geplant; e) die Übernahme der Wartungs- und Instandhaltungskosten wird geregelt; f) ein Finanzierungsmodell wird erstellt.

3.0 **PROJEKTSTUDIE:**

3.1 Ob eine Projektidee als positiv und der Bedarf zur Realisierung als tatsächlich gegeben beurteilt wird, hängt von den wirtschafts- und sozialpolitischen Zielen der Regierung ab. Ausschlaggebend ist somit eine soziale Kosten-Nutzen Analyse und nicht in erster Linie die rein finanzielle Rentabilität. Politische Ziele, die hier eine Rolle spielen könnten, sind zum Beispiel eine allgemeine Belebung des Konsums, Umverteilung von Einkommen zwischen einzelnen Regionen und damit Ausgleich von Strukturunterschieden, Nutzen für eine möglichst große Zielgruppe, Impulse für den Arbeitsmarkt, Beitrag zum Ausbau des sozialen Netzes und zur Verbesserung des Umweltschutzes. Welchen Projekten im Hinblick auf die Erreichung welcher Ziele im jeweiligen Fall der Vorrang eingeräumt wird, hängt von der landesspezifischen Situation ab. So wird bei-

spielsweise dem Ausgleich von Strukturunterschieden in großen Ländern wie Indien oder China größere Bedeutung beigemessen werden als in einem kleinen Land wie Mauritius. Ein Entwicklungsland wiederum wird im Hinblick auf die gewünschte Steigerung seiner Exporte den Ausbau von Straßen und Hafenanlagen forcieren, während ein hochindustrialisiertes Land mit hohem Handelsbilanzüberschuß wie z.B. Japan vielleicht eher die Steigerung der Inlandsnachfrage für vordringlich erachtet. Derartige Analysen, deren Durchführung äußerst schwierig und zeitaufwendig ist, machen nur dann Sinn, wenn sie auf den richtigen Annahmen basieren und den unterschiedlichen Zielen der richtige Stellenwert beigemessen wird.

3.2 Gegenstand der Prüfung muß hier unter anderem die Frage sein, ob die Projektidee auf der Basis von realistischen Annahmen entwickelt wurde. Bereits minimale Fehleinschätzungen können Fehlberechnungen der kalkulierten Kosten, des erwarteten Gewinnes, des internen Zinsfußes bzw. des sozialen Kosten-Nutzen Faktors nach sich ziehen. Aus den Unterlagen sollte im Idealfall für den Prüfer klar hervorgehen, daß verlässliche Ausgangsdaten als Grundlage für die Kalkulation der verfügbaren Mittel, der zu erwartenden Nachfrage und der voraussichtlichen Ausnutzung der Anlagen herangezogen wurden. Falls die Erhebungen im Hinblick auf die Realisierbarkeit an Auflagen und Normen gebunden sind, muß bei der Prüfung genau kontrolliert werden, ob diese tatsächlich eingehalten wurden, da nur dann gewährleistet ist, daß dem genehmigten Projekt tatsächlich der Vorrang gegenüber anderen Projekten, die für die gleiche Aufgabenstellung ebenfalls eine Lösung angeboten hätten, gebührt.

3.3 Ein konkretes Beispiel dafür, daß es in erster Linie auf die wirtschaftliche Rentabilität ankommt, sind Bewässerungsprojekte, bei denen die aus den für die Bewässerung eingehobenen Gebühren erzielbaren Einnahmen alleine die für das Projekt getätigte Investition nicht ausreichen rechtfertigen, sondern auch der in Form von zweimaligen Ernten, höheren für das Getreide erzielbaren Preisen, gesteigerten Ernteerträgen usw. erzielte direkte und indirekte Nutzen ins Kalkül gezogen werden muß. Aus diesen Gründen werden Bewässerungsprojekte generell nicht nach ihrer rein finanziellen Rentabilität, sondern nach ihrem wirtschaftlichen Nutzen bewertet. Der Nutzen eines Projektes wird in diesem Fall mit einem Nettoanstieg des Bruttowertes des nach Fertigstellung des Projektes erzielten Ertrages angegeben, während sich der jährliche Kostenaufwand aus sämtlichen für die Gesamtkosten anfallenden Zinsen, Abschreibungskosten, Betriebs- und Instandhaltungskosten zusammensetzt, wobei in der Regel bereits ein Kosten-Nutzen-Verhältnis von 1:1,5, in chronischen Dürregebieten sogar ein Verhältnis von 1:1 ausreicht, um ein Projekt als gerechtfertigt erscheinen zu lassen.

3.4 Ob die Notwendigkeit für die Realisierung eines Projektes gegeben ist oder nicht, liegt selbstverständlich im Ermessen der Regierung; die ORKB muß dabei prüfen, ob der prognostizierte Nutzen tatsächlich erzielt wurde. Bei der Prüfung eines in einem indischen Bundesstaat realisierten Bewässerungsprojektes wurde zum Beispiel festgestellt,

daß das 1977 begonnene Projekt 1981 entsprechend den Normen der Weltbank abgeändert werden mußte; das Landwirtschaftsministerium hatte jedoch in der Folge nie kontrolliert, ob die im Jahre 1981 von den zuständigen Behörden mit 3,46 angegebenen Kosten-Nutzen-Kennziffer auch wirklich erreicht wurde; auch die Optimierung der Bewässerungsleistung durch die Errichtung eines abschnittsweise regulierbaren Mikroverteilersystems, von Steuerungseinheiten und durch gezielte Steuerung der Wasserzufuhr wurde zwar vorausgesetzt, jedoch nicht realisiert; vielmehr wurde die Wasserzufuhr nach wie vor nach freiem Ermessen gesteuert und die vorhandene Bewässerungskapazität somit nur zum Teil ausgeschöpft.

4.0 **MACHBARKEITSSTUDIE:**

4.1 Die genaue Machbarkeitsstudie gibt Aufschluß über technische, organisatorische, marketing- und umweltrelevante Aspekte sowie über die wirtschaftliche und finanzielle Lebensfähigkeit eines Projektes. Hier muß geprüft werden, ob die Erhebungen und Voruntersuchungen, auf deren Grundlage die Studie erstellt worden ist, mit der entsprechenden Sorgfalt und Gewissenhaftigkeit durchgeführt wurden. Eine Aufstellung darüber, welche Anlagen vorhanden und welche Produktionsmittel einschließlich Arbeitskräften verfügbar sind, wie der organisatorische Ablauf geplant ist, wie hoch der Aufwand für Wartung und Instandhaltung ist und welche finanziellen, wirtschaftlichen und umweltrelevanten Folgewirkungen zu erwarten sind, vermittelt dem Prüfer ein lückenloses Projektprofil. Dessen Aufgabe ist es nun, nachzuprüfen, ob bei der Beurteilung von Gegenvarianten ebenfalls sämtliche Aspekte berücksichtigt wurden. So muß beispielsweise bei Projekten zur Errichtung von Trinkwasserversorgungssystemen in Entwicklungsländern, wo die Stromversorgung in ländlichen Gebieten zeitweise unterbrochen sein kann, als Gegenvariante zur Errichtung eines Trinkwasserleitungssystems stets auch die Bohrung tiefer mit Handpumpen betriebener Schachtbrunnen berücksichtigt werden.

4.2 Bei Anschlußprojekten im Rahmen der Stadtentwicklung ist zu beachten, daß sich die prozentuelle Aufteilung in für unterschiedliche Nutzungsmöglichkeiten gewidmete Bereiche wie Wohnviertel, Geschäftsviertel, Amtsviertel, Verkehrsflächen und Grünflächen ganz wesentlich auf die Kosten der fertig aufgeschlossenen Bauplätze auswirkt. Daher sollten stets verschiedene Varianten ausgearbeitet werden mit dem Ziel, bei gleichzeitiger Einhaltung der Raumplanungsvorgaben den Anteil der gewinnbringenden Flächen auf Kosten der nicht gewinnbringenden zu erhöhen. Im Fall von Dwarka, einem Stadtentwicklungsprojekt der Behörden von Delhi, konnte nach einer Variantenuntersuchung der Anteil der gewinnbringenden Flächen von unter 50% auf 58% angehoben werden, wodurch die Rentabilitätsschwelle gesenkt und Grundstücke zu einem günstigeren Quadratmeterpreis angeboten werden konnten. Somit war das gesamte Projekt besser vertretbar und die von der Stadtentwicklungsbehörde errichteten Unterkünfte für mehr Menschen erschwinglich.

5.0 **DETAILS:**

5.1 **ERGÄNZENDE ZUSATZARBEITEN:**

Der Nutzen eines Projektes kann nur dann voll ausgeschöpft werden, wenn sichergestellt ist, daß eventuell zu seiner Durchführung erforderliche zusätzliche Infrastrukturverbesserungen rechtzeitig und in sinnvoller Abstimmung zum Fortschritt des Projektes durchgeführt werden, damit der Nutzen des Projektes zum frühestmöglichen Zeitpunkt lukriert werden kann. Ein interessantes Beispiel dafür, wie bei einem Bewässerungsprojekt die Notwendigkeit, ein Projekt auf mehreren Ebenen gleichzeitig zu planen und zu beurteilen, vernachlässigt worden war, wird im Prüfungsbericht eines 1960 in Indien begonnen Projektes veranschaulicht, welches 1980 zwar größtenteils fertiggestellt, zu diesem Zeitpunkt jedoch nur zu 25% ausgelastet war, wobei die Effizienz der Wassernutzung, die an der Größe der pro Kubikfuß pro Sekunde abgegebenen Wassermenge tatsächlich bewässerten Fläche gemessen wurde, lediglich bei 0,058 anstelle der erwarteten 0,125 lag. Eine Analyse ergab, daß die Felder im Bewässerungsgebiet beträchtliche Niveauunterschiede aufwiesen und planiert werden mußten, was bis dato verabsäumt worden war; außerdem wurden die zwischen den Feldern angelegten Bewässerungsrinnen von den Bauern nicht ordnungsgemäß gewartet, was in dem Zwischenbericht von 1972 jedoch vorausgesetzt worden war. Schließlich mußte der bauleitende Ingenieur auch zugeben, daß die Bauern Kulturen anpflanzten, die während der Pflanzzeit für Reis überhaupt nicht bzw. während der Pflanzzeit für Weizen nur auf 30% der Anbaufläche künstlich bewässert werden mußten. So kam es, daß das Gelände, auf dem die Bewässerungsanlage installiert worden war, auch 6 Jahre nachdem die Anlage funktionsfähig und vor Ort einsatzbereit war, noch die typischen Merkmale eines unbewässerten Anbaugesbietes aufwies. Ein weiteres Problem ergab sich im betreffenden Gebiet infolge der unzureichenden Drainage durch Vernässung und Stauwasser. Nachdem im Projektbericht diesbezüglich keine Maßnahmen vorgesehen waren, mußte nach der Fertigstellung der gesamten Bewässerungsanlage die für das Gebiet zuständige Entwicklungsbehörde im Nachhinein mit der Durchführung der erforderlichen Arbeiten beauftragt werden. Nachdem die Anlage in einem niederschlagsreichen Gebiet mit schweren, das Wasser sehr stark speichernden schwarzen Böden errichtet werden sollte, hätten die Drainage- und Planierarbeiten logischerweise gleich zu Beginn in Angriff genommen werden müssen. Gleichzeitig hätten von anderen Stellen wie Landwirtschaftsbehörde, Arrondierungsbehörde oder Grundsteuerbehörde projektbegleitende Entwicklungsmaßnahmen ergriffen und parallel dazu eine Aufklärungskampagne bei den Landwirten durchgezogen werden müssen, um diese davon zu überzeugen, daß ihnen der Umstieg auf Kulturen, die während der niederschlagsarmen Zeit auf Bewässerung durch die neue Anlage angewiesen wären, höhere Gewinne bringen würde.

5.2 In einem ähnlich gelagerten Fall war ebenfalls die Tatsache, daß man es verabsäumt hatte, Projekte zeitlich aufeinander abzustimmen, die Ursache für den Verlust großer Mengen an aufbereitetem Trinkwasser in einer Stadt, in der das im Februar 1978 mit einem Auftragsvolumen von 300 Millionen Rupien in Auftrag gegebene Trinkwasserversorgungssystem nicht zur Versorgung der ursprünglich vorgesehenen Anzahl von Haushalten ausreichte, da in dem von der Gesundheitsbehörde geleiteten Projekt keinerlei Adaptierungsmaßnahmen für das bereits bestehende Trinkwasserleitungssystem, welches wiederum in den Zuständigkeitsbereich der Stadtgemeinde fiel, vorgesehen waren. Seit 1978 wurde die für die Stadt bereits zur Verfügung stehende Wassermenge von etwa 10 Millionen Gallonen pro Tag um weitere ca. 20 Millionen Gallonen pro Tag erhöht. Dennoch klagten die Abnehmer nach wie vor einerseits über hohe Wasserverluste, andererseits wieder über Versorgungsengpässe. Eine Untersuchung ergab, daß nicht genügend Verbindungsleitungen zwischen den neuen und den alten Hauptwasserleitungen gelegt worden waren; außerdem waren die Hochbehälter einiger Wohnsiedlungen nicht an das neue Leitungsnetz angeschlossen worden und man hatte es verabsäumt, Regulierventile zur Vermeidung unnötiger Wasserverluste anzubringen. Vorsichtigen Schätzungen zufolge gingen von den im Rahmen des Projektes insgesamt aufgebrauchten 20 Millionen Gallonen pro Tag täglich 10 Millionen Gallonen ungenutzt verloren, wobei jährlich noch zusätzliche Kosten in der Höhe von grob geschätzten 5 Millionen Rupien für die Entsorgung dieser Wasserverluste durch Wegpumpen verursacht wurden.

5.3 **TECHNISCHE AUFLAGEN ZUR ABSICHERUNG:**

In manchen Fällen wäre es angezeigt, gewisse technische Vorkehrungen vor Beginn der eigentlichen Arbeiten zur Auflage zu machen, selbst wenn die Investition für das Projekt aufgrund der eingereichten Unterlagen und der positiv bewerteten Parameter als gerechtfertigt erscheint. So wäre beispielsweise für die Errichtung von Trinkwasserleitungen in den hügeligen Gebieten Nordindiens die generelle Empfehlung folgender Auflagen denkbar: a) bevor die Verlegung der Freigefällsleitungen in Angriff genommen wird, muß noch einmal nachgemessen werden, auf welchem Niveau die Wasserbehälter eingebaut werden sollen; b) falls die Vorausberechnungen aufgrund der während nur eines Jahres gemessenen Schüttung der Quelle erstellt wurden, sollte nochmals nachgemessen werden, um sicherzugehen, daß es später zu keinen Engpässen aufgrund von Wassermangel kommen wird; c) die Trassenführung der Freigefällsleitungen sollte so gewählt werden, daß sie für die kommenden Jahre als möglichst erdrutschsicher angesehen werden kann. Bei der Prüfung sollte darauf geachtet werden, daß solche Auflagen, von denen, obschon es sich dabei um reine Absicherungsmaßnahmen handelt, der langfristige Erfolg des Projektes in hohem Maße abhängig ist, in der Projektbeurteilung in nachprüfbarer Form festgehalten werden, bevor die Investitionsentscheidung gefällt wird.

5.4 ENTWURFSVARIANTEN

Der Entwurf ist in der Projektplanungsphase normalerweise nicht Gegenstand der Prüfung. Wenn der Prüfer auch in vielen Fällen nicht über die ausreichenden Mittel verfügt, um im Alleingang die Wirtschaftlichkeit eines Entwurfs zu bewerten, sollten im Hinblick auf die anzustrebende Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit zumindest folgende Punkte abgeklärt werden:

- a) Wurde eine genaue Bedarfsanalyse erstellt?
- b) Wurde eine Variantenuntersuchung durchgeführt?
- c) Wurden verlässliche Vermessungsdaten eingeholt, fand eine Baustellenbegehung statt?
- d) Wurden die erforderlichen Genehmigungen bei den Aufsichtsbehörden wie Raumplanungsbehörde, Feuerwehr, Umweltbehörde etc. eingeholt?

5.5 **Beispiele:** Bei Wasserleitungsprojekten sollte festgehalten werden, daß der gewählte Entwurf gemessen an der Wassermenge, der zeitlichen Dauer der Energieversorgung und dem Fassungsvermögen des Wasserbehälters als die kostengünstigste Variante zur Wasserversorgung angesehen werden kann. Bei Stadtentwicklungsprojekten ist der Prozentanteil der Straßenflächen ausschlaggebend für die Effizienz der Flächennutzung und die Anschließungskosten des Baugebietes. Hier kann überprüft werden, ob tatsächlich die Variante mit dem Mindeststraßenanteil ausgearbeitet wurde. Bei Wohnbauprojekten muß überprüft werden, ob verschiedene Varianten im Hinblick darauf durchgespielt wurden, auf der betreffenden Fläche unter Bedachtnahme auf die maximale Ausnutzbarkeit die höchstzulässige Anzahl von Wohneinheiten zu erzielen. Bei Stadtteilentwicklungsprojekten mit hohem Anteil an unbebauten Flächen kann die wirtschaftlichste Entwurfsvariante unter Umständen erst finalisiert werden, nachdem der pro Quadratmeter erzielbare Ertrag bei unterschiedlichen Bebauungs- und Bodennutzungsvarianten durchgerechnet worden ist.

5.6 Bei der Prüfung eines Wasserversorgungsprojektes in Indien stellte sich heraus, daß im Entwurf anstelle der im Handbuch der Wasserversorgung und in den technischen Richtlinien der Zentralregierung vorgeschriebenen 30 Jahre lediglich der Wasserbedarf der Stadt für die kommenden 8 Jahre als Basis angenommen wurde. Für die Adaptierung des Leitungssystems, die nach genauen EDVgestützten Analysen für notwendig befunden worden war, wurde kein Entwurf erstellt, sodaß letztlich die volle Kapazität des Projektes mit dem neuerrichteten Versorgungssystem nicht ausgeschöpft werden konnte.

5.7 Bei der Prüfung eines Bewässerungsprojektes konnte aufgezeigt werden, daß der Wasserspeicher zwar für die Überflutung von 2025 Hektar Wald ausgelegt war, diesbezüglich jedoch 1977 von einer falschen Annahme ausgegangen wurde und bis zum Abschluß der Arbeiten im Jahre 1989 nur 944 Hektar zur Verfügung standen. Die

Abtretung zusätzlichen Landes wurde bei der Forstabteilung der indischen Regierung eingereicht, von dieser jedoch erst 1995 genehmigt, sodaß der Wasserspeicher zwischen 1988 und 1995 nur mit 20 Prozent der Wassermenge, für die er konzipiert war, gefüllt war.

5.8 Erst kürzlich war ein Twin Tower-Bürokomplex in Delhi Gegenstand einer Untersuchung, bei der sich herausstellte, daß bei der ursprünglichen Planung der Vorhangfassade fälschlicherweise ein Winddruck von 170 kg/m angenommen worden war, welcher laut indischem Standardleistungskodex von 1987, dessen Bestimmungen bereits vor der Finalisierung des ursprünglichen Entwurfs in Kraft getreten waren, auf 342 kg/m korrigiert werden mußte. Der alte Teil mußte abgerissen werden und die Kosten für die Fassade erhöhten sich auf das 1,5fache von dem, was sie gekostet hätte, wenn sie gleich zu Beginn korrekt geplant worden wäre.

5.9 **SPEZIFIKATIONEN**

Da sich die Art und Weise, wie die einzelnen Leistungen im Detail beschrieben werden, naturgemäß unmittelbar auf die Kalkulation der Kosten auswirkt, sollte in den Projektdetails besonders darauf geachtet werden, daß die Leistungsbeschreibungen den Anspruch von Wirtschaftlichkeit und Qualität in gleicher Weise in sich vereinen. Der Prüfer muß eine Vorstellung von den technischen und wirtschaftlichen Details haben, die jede einzelne der für den Einsatz von Material und Ausrüstung in Frage kommenden Varianten charakterisieren, um feststellen zu können, ob Alternativen gar nicht oder nicht ausreichend in Erwägung gezogen wurden.

Soll beispielsweise eine ausgedehnte Grünzone gestaltet werden, so könnte eine mögliche Variante darin bestehen, keinerlei Ausgaben für die Anlage von Springbrunnen und Rasenflächen innerhalb des Grünbereiches vorzusehen, im Parkbereich auf Baumschutzgitter zu verzichten, eine Mauer zur Abgrenzung der Grünzone nur entlang von Hauptverkehrsstraßen zu planen und sich ansonsten mit einer im Mauerwerk verankerten Eisenkette zu begnügen. Bei der Planung eines Einkaufszentrums für die Nahversorgung, wo einzelne Gewerbezellen auf dem freien Markt veräußert werden sollen, könnte man analog zum ersten Beispiel eventuell erforderliche Anschüttungen auf den für das Straßennetz vorgesehenen Bereich beschränken und die einzelnen Baugründe davon ausnehmen; im Fußgängerbereich könnte auf Kalziumsilikat anstelle eines Bodenbelages aus hochwertigem Stein zurückgegriffen werden; als Anschüttungsmaterial könnte Flugasche verwendet werden, die mit einer 30cm dicken Schicht Erde abgedeckt wird.

Auch mangelnde Sorgfalt bei den Voruntersuchungen ist fallweise der Grund dafür, daß die Leistungsbeschreibungen im Nachhinein abgeändert werden müssen, was sich wiederum in Termin- und Kostenüberschreitungen niederschlägt. Bei der Prüfung muß darauf geachtet werden, ob die Erhebungen ordnungsgemäß durchgeführt und verlässliche

Daten eingeholt wurden, sodaß die einzelnen Bauaufgaben exakt beschrieben werden konnten.

6.0 **PROJEKTUMSETZUNG**

6.1 **Kostenplanung**

Es gibt verschiedene Möglichkeiten, wie die Finanzierung geplant und der Finanzplan erstellt werden kann - sei es in Form eines Finanzierungsplanes zur Deckung der Ausgaben, mittels Budgetierung auf Null-Basis, oder in Form eines leistungsabhängigen Finanzierungsmodells. Bei der Prüfung ist in jedem Fall festzustellen, welches Finanzierungsmodell gewählt wurde und ob für die wichtigsten Positionen die genaue Höhe des im Zuge der Realisierung jeweils entstehenden Finanzierungsbedarf und der Zeitpunkt für die Fälligkeit von Teilzahlungen entweder in Zusatzunterlagen oder im Finanzierungsplan selbst exakt geregelt wurden. Bei Projekten für Trinkwasserversorgungssysteme sollten beispielsweise die Positionen Hochbehälter, Rohrbrunnen, Rohrleitungen und Pumpenhäuser für jedes Modell aufgeschlüsselt werden, damit ersichtlich wird, ob für die Gelder die entsprechende Zweckbindung erfolgte und ob ihre Auszahlung an die Realisierung der jeweiligen im Kostenkalkulationsplan vorgesehenen Projektetappe geknüpft wurde, damit es beispielsweise nicht vorkommt, daß Rohre gekauft und die Rohrverlegungsarbeiten bereits abgeschlossen werden, bevor die Arbeiten zur Errichtung des Hochbehälters überhaupt in Angriff genommen wurde. Analog dazu müssen bei Aufschließungsprojekten von Land- oder Stadtentwicklungsämtern Straßen, Kanalisation, Wasserleitungsnetz, Abwasserentsorgung, Elektroinstallationen und Grünraumgestaltung als Einzelposten aufgeschlüsselt werden. Bei Wohnsiedlungsprojekten sollten etwa Maurerarbeiten, Stahlbetonarbeiten, Wasserversorgung, Abwasser und Kanalisation als Einzelpositionen angegeben werden.

6.2 Auch die Frage, ob die Zahlungen, die laut Kalkulationsplan mit Erreichen bestimmter Projektetappen fällig werden, in regelmäßigen, entsprechend dem finanziellen und zeitlichen Projektrahmen gewählten Intervallen wie z.B. quartalsweise oder einmal im Monat zu überweisen sind, sollte abgeklärt werden.

6.3 Aus der Überprüfung des Kostenplanes sollte auch hervorgehen, ob man für die Auszahlung der Gelder verschiedene Varianten in Erwägung gezogen hat, um die einzelnen Projektetappen Zug um Zug möglichst wirtschaftlich abzuwickeln. Bei der Errichtung von Einkaufszentren könnten beispielsweise die Arbeiten für Oberflächenentwässerung und Pflasterung in die Abschlußphase, wenn die Bauarbeiten auf der Hälfte der Grundstücke bereits abgeschlossen sind, verschoben werden. Bei Wohnsiedlungsprojekten wiederum sollten die Verlegung der Anschlüsse und die baulichen Arbeiten zeitlich so aufeinander abgestimmt sein, daß die Häuser nach Abschluß der Bauarbeiten

tatsächlich bezugsfertig sind, um zu verhindern, daß Kapital in Wohnungen, die noch nicht über die erforderlichen Anschlüsse verfügen, unnötig lange gebunden bleibt.

6.4 ORGANISATION

Generell ist hier anzumerken, daß bei öffentlichen Bauvorhaben, welche von staatlichen Stellen realisiert und somit ausschließlich von der öffentlichen Hand ausgehen, infolge des fehlenden Wettbewerbsdrucks oft kein Anreiz zu einer wirtschaftlichen Arbeitsweise da ist und überdies materielle wie personelle Ressourcen nicht flexibel genug eingesetzt werden. Oft stehen die anfallenden Verwaltungskosten in keinem Verhältnis zu dem zu erwartenden Gesamtertrag. Mit der Leitung öffentlicher Bauprojekte sind in der Regel fest angestellte Beamte diverser Dienstklassen betraut. Auch wenn aus der Staatskasse plötzlich weniger Geld für ein bereits begonnenes Projekt fließt, haben die Bauabteilungen keine Möglichkeit, Personal abzubauen, wodurch wiederum die Kosten pro realisierter Einheit in die Höhe getrieben werden. Manchmal läßt sich jedoch trotz allem eine Organisationsvariante finden, bei der die Gemeinkosten in einem vertretbaren Rahmen bleiben, und bei der Prüfung sollte untersucht werden, ob zumindest ein Versuch in diese Richtung unternommen wurde. Eine relativ neue Form der Organisation besteht beispielsweise darin, für ein Projekt ein privates Büro als Konsulent zu engagieren, das für die Projektleitung selbst voll verantwortlich und zugleich den Direktiven einer kleinen qualifizierten Gruppe ständiger Mitarbeiter der Bauabteilung unterstellt ist. Dank dieser Vorgangsweise ist es der Wohn- und Industrieansiedlungsgesellschaft in Bombay gelungen, mit einem kleinen Team von Mitarbeitern gewaltige Investitionen in Entwicklungsprojekte zu managen und dabei die Kosten für Bauleitung und Bauüberwachung auf ca. 6% des Gesamtaufwandes zu begrenzen, während in den Kostenschätzungen konventioneller Bauabteilungen in Indien dafür üblicherweise bereits im Kostenvoranschlag 11-15% der Fixkosten veranschlagt werden. Überdies werden den Baubehörden zeitweilig als temporäre Zusatzbelastung Sonderprojekte wie die Asiatischen Spiele oder von der Zentralregierung subventionierte Kurzprojekte aufgebürdet. Schafft es eine Behörde in einer solchen Situation nicht, ihre Ablauforganisation umzustrukturieren, so wird ihr schließlich keine andere Wahl bleiben, als zur Bewältigung des vorübergehend erhöhten Arbeitspensums zusätzliche ständige Mitarbeiter einzustellen, was die von ihr erbrachten Leistungen wiederum enorm verteuert und eventuell sogar langfristig unfinanzierbar macht.

6.5 EINHOLUNG VON ANGEBOTEN

Angebote werden in der Regel nach dem vorgeschriebenen Ausschreibungsverfahren eingeholt, wobei üblicherweise genaue Massenberechnungen, Ausschreibungspläne, ein genaues Leistungsverzeichnis, Angaben über die von der Behörde beizustellenden Leistungen und Materialien, sowie die Höhe der Bereitstellunggebühren und Mieten anzugeben

sind. Auch Qualitätsstandards und Zahlungsmodalitäten sowie einzuhaltende Fristen und Preise, die Bandbreite für Mengenänderungen, Dienstnehmerschutzvorschriften, Vertragsstrafen bei Fristüberschreitungen sowie die Hinterlegung einer Kautions etc. werden in den Ausschreibungsunterlagen festgesetzt.

Angebote können entweder im Zuge einer Teilleistungsausschreibung, einer Einzelleistungsausschreibung oder einer Pauschalausschreibung vergeben werden.

Ausschreibung von Teilleistungen

Diese Art der Ausschreibung kommt für Aufschließungsarbeiten wie Erdarbeiten, Oberflächenentwässerung, Wasserversorgungssysteme und Abwasserleitungen in Frage. Sie empfiehlt sich insbesondere für stets gleichbleibende Leistungen wie beispielsweise die Errichtung von Wohnsiedlungen nach ein- und demselben Musterentwurf.

Ausschreibung von Einzelleistungen

Bei dieser Variante werden die Bieter eingeladen, auf der Basis eines von der Behörde erstellten Leistungsverzeichnisses einzelne Positionen gesondert anzubieten. Die Vorgaben der vorliegenden architektonischen und konstruktiven Pläne sind dabei einzuhalten. Diese Form der Ausschreibung kann für Bauvorhaben gewählt werden, für die relativ genaue Mengen berechnet werden können. Da die Bieter ihre Kosten in diesem Fall wesentlich detaillierter kalkulieren können, wird diese Ausschreibungsvariante als die exaktere eingestuft.

In Fällen mit schwer im Vorhinein berechenbaren Mengen kommt diese Art von Ausschreibungsverfahren nicht in Frage.

Pauschalausschreibung

Bei dieser Art von Ausschreibung sind die Bieter eingeladen, für die Erfüllung der ausgeschriebenen Gesamtleistung aufgrund der angeschlossenen Entwürfe, Pläne, Leistungsbeschreibungen und technischen Vorgaben eine pauschale Angebotssumme zu nennen. Ein solches Pauschalangebot inkludiert unter Umständen auch das Erstellen von Plänen sowie das Anfertigen von architektonischen und konstruktiven Entwürfen, welche von der zuständigen Behörde genehmigt werden müssen. Pauschalangebote können für folgende Leistungen eingeholt werden:

- 1) Hochbehälter, Speicher, Silos, Kamine, gleichbleibende Leistungen wie Wohnsiedlungen. In allen Fällen, in denen Bauleistungen auf der Basis eines Pauschalangebotes ausgeführt werden sollen, sollten die Ausschreibungsunterlagen neben einem genauen Leistungsverzeichnis auch detaillierte architektonische und konstruktive Werkpläne beinhalten. Aus den Ausschreibungsunterlagen muß der Umfang der Gesamtleistung genau hervorgehen. Zur Orientierung für den Bieter kann eine überschlagsmäßige Mengenermittlung beigelegt werden.

6.6 Angebote können im offenen, im beschränkten oder im zweistufigen Verfahren eingeholt werden. Der Prüfer hat sich zu vergewissern, daß im beschränkten Verfahren wirklich nur dann ausgeschrieben wird, wenn es sich um hochspezialisierte Vorhaben handelt und laut offiziellen Ausschreibungsrichtlinien ein Mindestmaß an fachlicher Kompetenz, einschlägiger Erfahrung und Bonität gefordert wird. Beim zweistufigen Ausschreibungsverfahren werden zuerst die technischen Angebote eingeholt und erst nach Erteilung des Zuschlages Preisangebote abgegeben. In manchen Fällen wird auch im einstufigen Verfahren, bei dem die Bieter gleichzeitig zwei Umschläge, einen mit dem technischen und einen mit dem Preisangebot, abgeben, ausgeschrieben; in diesem Fall wird das Preisangebot erst geöffnet und bewertet, nachdem die technischen Angebote für annehmbar befunden wurden. Bei Bauvorhaben mit besonders hohen technischen Anforderungen wird im allgemeinen nach dem Zwei-Umschläge-Verfahren vorgegangen. Bei der Prüfung muß überprüft werden, ob die abgegebenen Angebote den technischen Vorgaben der offiziellen Ausschreibungsrichtlinien entsprechen und ob für technische Angebotsvarianten, die wegen ihrer Investitionskosten, Betriebs- und Erhaltungskosten, Beschaffungsmöglichkeit von Ersatzteilen und Reparaturmöglichkeit während der Laufzeit des Projektes, Abhängigkeit von einem einzigen Lieferanten etc. vorgeschlagen wurden, eine detaillierte Aufstellung angeschlossen wurde, aus der hervorgeht, in welchen Punkten sich diese Variante von anderen unterscheidet.

6.7 **WARTUNG ÖFFENTLICHER BAUWERKE**

Im allgemeinen setzt die Regierung Normen für den Wartungsaufwand für einzelne Anlagen fest. Aufgabe des Prüfers ist es, festzustellen, inwieweit diese Normen adäquat sind und ob die für Instandhaltung vorgesehenen Haushaltsmittel ordnungsgemäß zugewiesen und bestimmungsgemäß verwendet wurden. Dabei kann sich beispielsweise herausstellen, daß im Wassereinzugsgebiet einer großen Bewässerungsanlage keine ausreichenden Bodenschutzmaßnahmen durchgeführt wurden, wodurch es zu starker Verschlammung kam, sodaß das Projekt deshalb eventuell nicht zu Ende geführt werden kann. Wird bei der Prüfung festgestellt, daß ein Projekt abgebrochen wurde, das Projektziel nur teilweise erreicht wurde oder der Effekt hinter den Erwartungen zurückbleibt, so liegen dem Mißerfolg häufig Wartungsmängel zugrunde.

6.8 In diesem Zusammenhang wäre auch das Problem der Einhebung der laufenden Gebühren für Bewässerungs- und Trinkwassersysteme zu nennen. Ohne die erklärte Politik der Regierung, die Bewässerungs- und Trinkwasserversorgung finanziell zu stützen, in Frage zu stellen, kann die ORKB prüfen, ob es nicht Möglichkeiten zur Verbesserung der Organisation gäbe, indem etwa ein- und dieselbe Stelle das Wasser abgibt und die Gebühren einhebt oder zur Methode der Selbstablesung des Wasserverbrauchs durch die Haushalte bzw. die landwirtschaftlichen Betriebe übergegangen wird. Wird festgestellt, daß überdurchschnittlich hohe Sickerverluste in einem Leitungsnetz

durch unfachmännische Wartung hervorgerufen oder Wassermengen bewußt abgezweigt und als technisch bedingter Verlust verbucht werden, so sollte derartigen Sachverhalten bei der Prüfung besonders genau nachgegangen werden, da die Verwaltung durch das Aufzeigen solcher Mißstände veranlaßt werden kann, entweder den organisatorischen Ablauf zu verbessern oder engmaschigere Kontrollen durchzuführen, um sicherzustellen, daß die Gebühren möglichst flächendeckend und in der vorgeschriebenen Höhe eingehoben werden und die Kosten für Wartung und Instandhaltung daraus gedeckt werden können.

6.9 BEILEGUNG VON STREITIGKEITEN

In der Regel enthält der Leistungsvertrag, den die Baubehörde mit dem Bauunternehmer, welcher den Zuschlag für ein Projekt erhalten hat, abschließt, eine Schiedsklausel zur Beilegung etwaiger Streitigkeiten bezüglich von der Behörde vorgeschlagener Honorarsätze oder Vertragsstrafen bzw. bezüglich Entschädigungszahlungen, die der Bauunternehmer gemäß den Ausschreibungsrichtlinien wegen verspäteter Baustellenübergabe oder verspäteter Beistellung von Plänen oder Materialien fordert. Hier besteht unter anderem die Alternative, gar keine Schiedsklausel in den Vertrag aufzunehmen, womit der Bauunternehmer allfällige Regreßansprüche auf dem Rechtsweg einklagen muß, was er jedoch im Gegensatz zur Inanspruchnahme eines vertraglich vereinbarten Schiedsverfahrens, wo Entschädigungsansprüche ohne großen Aufwand geltend gemacht werden können, vermutlich erst nach reiflicher Überlegung tun wird. Eine dritte Möglichkeit wäre es, Streitigkeiten vor eine Schlichtungskommission aus Fachleuten zu bringen, die die Angelegenheit ins rechte Licht rücken und eine gütliche Einigung herbeiführen könnten. Der Prüfer hat festzustellen, ob die private Gegenpartei die schwache Verteidigung der Behörde in Schiedsverfahren bewußt für sich ausgenützt und damit eine ungerechtfertigte Erhöhung der Projektkosten verursacht hat. Die Einrichtung von Schlichtungskommissionen oder Mediationsverfahren zur außergerichtlichen Beilegung von Streitigkeiten werden seit kurzem bei von der Weltbank finanzierten Projekten besprochen und bieten sowohl für die Behörde als auch für den Bauunternehmer Vorteile im Vergleich zu den anderen oben genannten Möglichkeiten; klaglos funktioniert dieses Verfahren jedoch nur, wenn die Erteilung des Zuschlages und das Vergabeverfahren nach ebenso strengen Kriterien erfolgt sind und dieselben Sicherstellungen wie von der Weltbank finanzierte Projekte beinhalten.

7.0 FINANZIERUNG

7.1 STAATLICHE FINANZIERUNG

Nachdem heute nicht mehr allein die Aufrechterhaltung der inneren und äußeren Sicherheit und die Beilegung von Streitigkeiten zwischen Einzelnen und Teilen der Gesellschaft, sondern in erster Linie auch die Versorgung breiter Bevölkerungsschichten mit

meritorischen Gütern als eine der wesentlichsten Aufgaben des Staates betrachtet wird, werden in fast allen Ländern öffentliche Bauvorhaben praktisch ausschließlich aus öffentlichen Mitteln finanziert. Jedesmal, wenn Verwaltungsbehörden verschiedener Ebenen (Bundes-, Landes- oder Gemeindeebene) an der Finanzierung eines Projektes beteiligt sind, müssen früher oder später verschiedene Möglichkeiten in Betracht gezogen werden, wie die vorhandenen Mittel so wirksam und wirtschaftlich wie möglich eingesetzt werden können. Soll beispielsweise von den Landesbehörden ein Trinkwasserversorgungssystem errichtet werden, so könnte die Bundesregierung den dafür erforderlichen Investitionsaufwand finanzieren und die Deckung des Erhaltungsaufwandes Land oder Gemeinden überlassen. Die ORKB muß nun überprüfen, ob sich ein solches Arrangement langfristig bezahlt macht, was insbesondere bei Projekten, an denen ärmere Regionen beteiligt sind, mehr als fraglich ist; sind die Regionalbehörden nämlich nicht in der Lage, die Mittel für die laufende Erhaltung der Anlagen aufzubringen, so könnte dies früher oder später darauf hinauslaufen, daß weitere ursprünglich für Investitionen vorgesehene Bundesmittel der Deckung des Erhaltungsaufwandes zugeführt werden müssen oder daß Anlagen, die durch die temporäre Stilllegung gelitten haben, ausgetauscht werden müssen und dadurch hohe Wiederbeschaffungskosten entstehen, die vermeidbar wären und für deren Deckung zu dem Zeitpunkt, wo sie anfallen, möglicherweise keine Haushaltsmittel bereitgestellt werden können. Ein weiterer Problemkreis ergibt sich durch Projekte, für die die Bundesregierung Mittel zuschießt, die von den Landesbehörden auch entgegengenommen, dann jedoch nicht verwendet werden. Ein solches Vorgehen entspricht in keiner Weise dem Zweck, der mit solchen Projekten erreicht werden soll und degradiert diese zu kostspieligen und unwirksamen Instrumenten der Entwicklungspolitik. In diesen Fällen muß bei der Prüfung die Frage gestellt werden, ob es eine Möglichkeit wäre, die Kontrolle auf Bundeseite zu verstärken, oder ob die Regionalbehörden dazu angehalten werden sollten, eigene Projekte auszuarbeiten, für die nach ordnungsgemäßer Ausführung beim Bund eine entsprechende Vergütung von Auslagen oder Zuschüsse beantragt werden könne.

7.2 **PRIVATFINANZIERUNG**

a) Einer kürzlich von der Weltbank durchgeführten Studie zufolge investieren Entwicklungsländer ca. 4% ihres BIPs in öffentliche Bauvorhaben, wobei etwa 4/5 dieses Anteils aus staatlichen Mitteln des jeweiligen Landes, 1/6 aus internationalen Entwicklungshilfeszuschüssen und der Rest von privaten Investoren finanziert wird. Für die Zukunft rechnet man mit einem wesentlich höheren Investitionsbedarf, da infolge des wirtschaftlichen Wachstums, der steigenden Bevölkerungszahlen und der raschen Urbanisierung neue Bedürfnisse entstehen und es vor allem auch gilt, während der letzten Jahre verabsäumte Investitionen in wichtigen Bereichen nachzuholen. Für die meisten Infrastrukturleistungen können keine kostendeckenden Gebühren verlangt werden. Der Investitionsbedarf ist daher so hoch, daß er keinesfalls zur Gänze aus staatlichen Mitteln allein finanziert werden kann. Für Neuinvestitionen werden in Zukunft Qualität und

Kosten der Infrastruktur wichtige Kriterien sein. Aus diesen Überlegungen heraus geht man nun vermehrt dazu über, dem Wettbewerb die Türen zu öffnen und private Investoren beizuziehen, deren bessere Kenntnis der Marktlage und Einschätzung unternehmerischer Risiken zu einer Verbesserung der Wirtschaftlichkeit bei Investitionen und Betrieb der Anlagen beitragen soll. Der Staat wird jedoch auch in Hinkunft eine tragende Rolle bei der Errichtung, Regulierung und Subventionierung von Infrastruktureinrichtungen spielen. Seine Funktion wird sich jedoch zunehmend darauf konzentrieren, optimale Bedingungen für den Betrieb zu schaffen, während er sich aus dem eigentlichen Betrieb mehr und mehr zurückziehen wird.

b) BOO (Build - own - operate / Bauen - besitzen - betreiben), BOT (Build - operate - transfer / Bauen - betreiben - transferieren) und BOLT (Build - own - lease - transfer / Bauen - besitzen - mieten - transferieren) sind die gängigsten Varianten von privater Finanzierungsbeteiligung. Bei Variante BOO trägt der private Investor das alleinige Risiko, weshalb weltweit nur ein verschwindend geringer Anteil von Projekten nach diesem Modus abgewickelt wird.

Bei Variante BOT geht die Anlage nach Ablauf einer festgesetzten Frist, während der sie zu genau definierten Bedingungen in Konzession betrieben wird, ins Eigentum des Staates über. Während des Konzessionsbetriebes darf der Betreiber für die Benützung der Anlage eine Abgabe/Benützungsgebühr einheben, damit er sie kostendeckend betreiben kann und einen seinem unternehmerischen Risiko entsprechenden Ertrag lukriert.

Zur Eingrenzung des Risikos ist vor allem die Strukturierung der Schuldurkunden von Bedeutung. Zur Erweiterung der Kreditmöglichkeiten bieten sich mehrere Varianten wie Verbriefung von Forderungen, Bürgschaften, Treuhandkonten oder die Übernahme einer teilweisen Bankgarantie durch die Weltbank. Potentielle Risikofaktoren sind Projektidee und -kosten, Zulieferer, Marktlage, Verlässlichkeit und Finanzstärke der Sponsoren, Währungsauf- oder -abwertungen, Inflation, gesetzliche Bestimmungen, legales Risiko und das Einwirken höherer Gewalt.

c) Bei allen Varianten der privaten Finanzierungsbeteiligung geht es um die Frage, welche Vereinbarungen in Bezug auf Risikoübernahme, Preise, Veräußerung, Rechenschaftspflicht, Kontrolle, Erfüllung sozialer Zwecke etc. getroffen werden. Aufgabe der ORKB ist es daher, zu prüfen, ob (i) die endgültige Entscheidung für eine bestimmte Beteiligungsvariante erst getroffen wurde, nachdem sämtliche sonstigen Möglichkeiten zur Erschließung privater Finanzierungsquellen in Erwägung gezogen wurden und ob (ii) die getroffene Vereinbarung die erforderliche Transparenz aufweist, ein optimaler Einsatz der staatlichen Ressourcen gewährleistet ist und der Allgemeinheit daraus ein unmittelbarer, sozial ausgewogener Nutzen erwächst. Darüber hinaus muß geprüft werden, ob die Regierung entsprechende politische Zielvorgaben und Verfahrensrichtlinien vorgegeben hat und die Vergabe von Projekten an private Investoren tatsächlich im Einklang mit

diesen Vorgaben erfolgt. Die für die Kontrolle privater Beteiligungen in diesem Bereich geschaffenen Regulierungsmechanismen sollten ausreichend und mit den erforderlichen Befugnissen ausgestattet sein, um für ein reibungsloses Funktionieren öffentlicher Versorgungseinrichtungen in privater Hand Sorge tragen und um überprüfen zu können, wie effizient diese arbeiten.

7.3 **AUSLANDSZUSCHÜSSE**

Ob einem Zuschuß aus dem Ausland gegenüber der Finanzierung durch die eigene Regierung der Vorzug gegeben wird oder die eine ausländische Finanzierungsquelle anstelle einer anderen gewählt wird, sollte danach entschieden werden, bei welcher Variante die breite Öffentlichkeit am meisten profitiert, wie hoch der über die Umwegrentabilität von dem Projekt zu erwartende Zusatznutzen ist, ob das Projekt unverzüglich umgesetzt werden kann, was unter anderem voraussetzt, daß Grundstücke und Infrastruktur sowie Arbeitskräfte zur Bewältigung des technischen und organisatorischen Arbeitsanfalls zur Verfügung stehen, und in welchem Ausmaß weiters Subventionen zur teilweisen Finanzierung benötigt werden bzw. vorhanden sind und inwieweit bereits vertraglich oder auf anderem Wege Vereinbarungen über den Einsatz heimischer Erzeugnisse und die Inanspruchnahme ebensolcher Dienstleistungen getroffen wurden.

8.0 **GRENZEN BEI DER PRÜFUNG ÖFFENTLICHER BAUVORHABEN IM HINBLICK AUF ALTERNATIVEN**

8.1 Daß es bei Prüfungen dieser Art naturgemäß oft um sehr technische Fragen geht, liegt auf der Hand. In Ländern wie Indien, wo der Prüfer ausschließlich auf ihm zur Verfügung gestellte Unterlagen angewiesen ist und - im Gegensatz zu China oder Japan - keine Prüfungen vor Ort durchführen kann, sind die Umstände dadurch noch zusätzlich erschwert. Entsprechend hoch sind auch die analytischen Anforderungen an die Prüfer, und es ist nicht immer einfach, ausreichend qualifizierte Mitarbeiter zu finden.

8.2 Der Prüfer hat zwar die Möglichkeit, Mängel in Machbarkeitsstudien und Projektberichten aufzuzeigen; alles, was über den Inhalt dieser Berichte hinausgeht, ist für ihn jedoch nur bis zu einem gewissen Grad beurteilbar. So ist nur schwer verifizierbar, ob die Annahmen in Bezug auf Nachfrage, Kosten-Nutzenverhältnis, Kapazität einzelner Maschinen, zeitliches Abstimmen einzelner Maßnahmen usw. korrekt waren. Da überdies in vielen Fällen Ziele und Prioritäten kaum quantifizierbar und somit auch nicht objektiv beurteilbar sind, bewegt sich jede Beurteilung beinahe schon in einem Grenzbereich, in dem eigentlich nur noch eine Bewertung nach gesellschaftspolitischen Aspekten legitim ist. Die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsprüfungen wird unter Umständen auch dadurch wesentlich erschwert, daß weder die Stellen, die mit der Umsetzung des Projektes

noch die Behörden, die mit seiner Nutzung betraut sind, über ein adäquates Management-Informationssystem verfügen.

9.0 KÜNFTIGE PROBLEMSTELLUNGEN

9.1 Weltweit wird von den ORKB geprüft, ob bei der Realisierung von Projekten auf die gebotenen Sparsamkeit, Wirksamkeit, und Wirtschaftlichkeit der Ausgaben geachtet wurde. Der Ansatzpunkt müßte jedoch bereits die Entwurfsphase sein. Die ORKB muß Ressourcen entwickeln, die es ihr ermöglichen, Projektentwürfe und sämtliche vor der Finalisierung des Endentwurfs in Erwägung gezogenen Entwurfsvarianten zu prüfen. Solche Gutachten könnten zwar von Fachleuten intern erstellt werden, jedoch entspricht dies wohl nicht den Karrierevorstellungen der dafür in Frage kommenden Techniker. Die Vergabe von Entwurfsprüfungen an private Büros erscheint im Hinblick auf die erforderliche strikte Vertraulichkeit und absolute Objektivität ebenfalls nicht unproblematisch. Die einzig mögliche Vorgangsweise besteht vielleicht darin, auf eine vertiefte Überprüfung wichtiger technischer Aspekte vor Ort und verstärkte Einsichtnahme in technische Unterlagen - ähnlich wie vor der Investitionsentscheidung - hinzuarbeiten und anzustreben, daß bereits in der Entwurfsphase Kritik eingebaut und nach einer von renommierten Fachleuten ausgearbeiteten Checkliste vorgegangen wird, sodaß die einzelnen Parameter auf jeden Fall vom Computer berechnet und miteinander verglichen werden. Hier gilt es dringend, neue Wege zu finden.

9.2 Im allgemeinen wird die Prüfung erst nach Abschluß der Arbeiten begonnen bzw. im günstigsten Fall zu einem Zeitpunkt angesetzt, wo noch den Erfordernissen einer mitgängigen Prüfung entsprochen werden kann und für bis dato noch nicht getätigte Ausgaben Korrekturen möglich sind. Es ist jedoch fraglich, ob damit der Öffentlichkeit ausreichend garantiert werden kann, daß Projekte tatsächlich innerhalb des vorgegebenen zeitlichen und finanziellen Rahmens fertiggestellt werden und die in sie gesetzten Erwartungen erfüllen. Nach Projektabschluß oder zur Halbzeit angesetzte Prüfungen liefern zwar wertvolles Feed-back für spätere Projekte oder noch nicht getätigte Ausgaben; der Forderung nach einer unabhängigen Vorprüfung, die umso dringender angezeigt ist, als in solche Projekte große Summen an Steuergeldern investiert werden und technische und finanzielle Entscheidungen auf lange Sicht getroffen werden, die nicht mehr umdisponiert werden können, wenn einmal grünes Licht gegeben wurde, ist damit jedoch nicht Genüge getan. Aus diesen Gründen wäre eine als Vorabinformation gedachte, nach Abschluß der Projektplanungsphase eingeschaltete Prüfung dringend angezeigt, da durch die in dieser Phase gewonnenen wertvollen Prüfungserkenntnisse Überschreitungen des Zeit- und Kostenrahmens oder schlechte Ausnutzung des Projektes von vorneherein vermieden werden können. Gleichzeitig wird dadurch auch die Wahrscheinlichkeit, daß das Projekt vorzeitig abgebrochen werden muß, verringert, weil gewährleistet ist, daß vor der Umsetzung eine exakte und gründliche Planung vorgenommen wurde. Auch hier muß

dringend überlegt werden, wie das Problem gelöst und das zur Durchführung solcher Prüfungen erforderliche Know-how entwickelt werden kann.

9.3 Auch darauf, ob Versorgungseinrichtungen durch den Transfer von Subventionen nur unwirtschaftlich und ineffizient genutzt werden, muß verstärkt geachtet werden. Dies ist eine heikle Aufgabe, doch angesichts der Knappheit der Ressourcen und der durch zahlreiche Studien belegten Tatsache, daß Subventionsmittel in vielen Bereichen nicht bestimmungsgemäß zum Einsatz kommen, ist es unumgänglich, zu überprüfen, ob entsprechende Gebühren eingehoben werden. Man wird sich eingehend damit befassen müssen, wie dies im Einklang mit dem politischen Streben nach sozial gerechter Verteilung der Belastungen zu verwirklichen ist.

9.4 Mit der verstärkten Einbindung privatwirtschaftlicher Kapazitäten in öffentliche Bauvorhaben und der Schaffung neuer Regulierungsmechanismen ist die ORKB mit neuen sensiblen Fragen konfrontiert, da sie über die Ausgewogenheit der Risikoverteilung, Liquiditätssteuerung, öffentliche Verantwortlichkeit und Zuweisung der Mittel zu entscheiden haben wird. Neben den heiklen politischen Aspekten und dem erheblichen Aufwand für detaillierte finanzielle Berechnungen wird die ORKB hier vor dem Problem stehen, daß sie in allen Fällen, in denen untersucht werden muß, ob verrechnete Gebühren tatsächlich angemessen sind, eine Möglichkeit zur Einsichtnahme in die Bücher der privaten Eigentümer öffentlicher Versorgungseinrichtungen haben muß. Wie kompliziert und störanfällig das ganze System der Einbindung privater Investoren ist, kommt im Weltbankbericht 1994 deutlich zum Ausdruck, wo es heißt, "die Voraussetzung für einen erfolgreichen Übergang vom staatlichen Monopol zu einem wettbewerbsorientierten System" seien "Verträge, aus denen geklagt werden kann, damit die unterschiedlichen Interessen der diversen an einem Projekt beteiligten Parteien auf einen Nenner gebracht und die für langfristige Investitionen erforderliche Stabilität gewährleistet werden kann. Darüber hinaus müssen genaue, klare und faire Spielregeln aufgestellt werden. Die Regulierung ist deshalb nicht perfekt, weil nicht immer erkenntlich ist, wie die Regulierungsmechanismen ablaufen, und weil zur effizienten Ausübung wirtschaftliche Regulierungsmaßnahmen eine Informationsbasis und eine Spezialisierung in einem Ausmaß erforderlich sind, das in der Praxis kaum erreichbar ist. Aufsichtsbehörden sind daher leicht manipulierbar."

9.5 Mit der weltweit gestiegenen Sensibilität für die Zerstörung der natürlichen Umwelt müssen bei der Entscheidung für jedes öffentliche Bauvorhaben auch die damit verbundenen Kosten für die Umwelt berücksichtigt werden. Es muß genau geprüft werden, wie mögliche Umweltschäden und gesellschaftliche Bedürfnisse gegeneinander abgewogen wurden. Gegebenenfalls müßten Alternativen sogar nach volkswirtschaftlichen Aspekten analysiert werden, wobei das Ausmaß der Umweltschädigung wie z. B. durch hohe Emissionswerte und der Bedarf an Grund und Boden sowie an Wasserressourcen einerseits und der Wunsch nach der Schaffung neuer Arbeitsplätze und höherem

Wirtschaftswachstum andererseits konkurrierende Aspekte sind. Auch in diesem Bereich wird man sich mit der Problematik eingehend auseinandersetzen und - spätestens seit den Umweltgipfeln von Rio De Janeiro und Kyoto - neue Prüfungsmethoden entwickeln müssen, indem man die richtigen Fragen stellt.

**3. Spanien:
Überprüfung der Beschaffung der erforderlichen Leistungen (Vergabewesen:
Ausschreibung, Auftragsvergabe, etc)**

1. GRUNDGEDANKEN

Die öffentliche Hand regelt die Beschaffung der Güter und Dienstleistungen, die sie zur entsprechenden Ausübung ihrer Verpflichtungen benötigen, oft über Verträge.

Aus der Gesamtheit dieser öffentlichen Verträge heben sich, aufgrund Ihrer Bedeutung, besonders die Verträge im Rahmen des öffentlichen Bauwesens ab, in denen sich der Vertragsnehmer dem öffentlichen Auftraggeber gegenüber verpflichtet, ein angegebenes Bauobjekt zu einem bestimmten Preis auszuführen. Darunter fallen sowohl Pacht- und Mietverträge als auch Verträge für ein bestimmtes Bauobjekt, stets aber beziehen sie sich auf Immobilien. Und auf eben diese Verträge — oder besser gesagt, auf deren Überprüfung auf der Grundlage der Erfahrungen der Rechnungskontrollbehörde Spaniens unter dem geltenden Gesetz für öffentliche Verträge vom 18. Mai 1995 — möchten wir uns in der folgenden Stellungnahme beziehen, wobei wir zur Kenntnis nehmen, daß das öffentliche Vertragswesen sich darin keineswegs erschöpft. Vergessen wir nicht, daß der Staat im Rahmen des öffentlichen Bauwesens — sofern er nicht auf das Mittel der zwangsweisen Enteignung zurückgreift — auch Verträge zum Erwerb der nötigen Grundstücke, in diesem Fall für das geplante Bauobjekt, oder auch Verträge zur Unterstützung und Beratung bei der Beschaffung der technischen Dienstleistungen, die zur Erstellung der Ausschreibungen, technischen Spezifikationen und Baubeschreibungen nötig sein können, sowie zur Hilfestellung bei der Leitung, Überprüfung oder Beaufsichtigung der Bauausführung selbst, oder aber Lieferantenverträge für die Beschaffung der notwendigen Baumaterialien, und zwar in jenen Sonderfällen, in denen die Bauausführung direkt vom öffentlichen Auftraggeber übernommen wird, ohne dazu ein Unternehmen unter Vertrag zu nehmen, abzuschließen hat.

Innerhalb der genannten Verträge möchten wir uns weiter auf die Phase der Ausschreibung und Vergabe beschränken, innerhalb derer der öffentliche Auftraggeber eine Reihe von Angeboten einholt, aus denen er dann das seiner Meinung nach beste Angebot auswählt, wodurch es zur eigentlichen Vergabe kommt. Diese Phase im Leben eines öffentlichen Vertrages kann durchaus als eine der bedeutendsten angesehen werden und ist daher für die Überprüfung durch die ORKB auch einer der interessantesten Aspekte.

Vor der öffentlichen Ausschreibung, das heißt in der Phase der Erstellung des Vertrags, hat sich der öffentliche Auftraggeber darauf beschränkt, die Absicht des Vertrags intern zu

bestimmen: ausgehend von der Untersuchung der Verpflichtungen, die durch den Vertrag zu erfüllen sind und der Erstellung der entsprechenden technischen Dokumente, in denen das auszuführende Bauvorhaben, sowie die gesetzlichen, wirtschaftlichen und finanziellen Bestimmungen der Vergabe und Ausführung möglichst umfassend, detailliert und definitiv beschrieben werden, sowie der Budgetierung der finanziellen Aufwendungen zur vertraglichen Umsetzung des Bauvorhabens und der Erlangung ausreichender öffentlicher Mittel innerhalb des entsprechenden Haushalts.

In der Phase der Ausschreibung schließlich macht der öffentliche Auftraggeber die ebengenannte Absicht, ein Bauvorhaben mittels Vertrages auszuführen, bekannt und lädt befähigte Unternehmen ein, entsprechende Angebote zu legen, aus denen dann jenes ausgewählt wird, das den Anforderungen größtmöglich entspricht. Dieses gewählte Angebot wird dann bestätigt — die eigentliche Vergabe — und die genauen Details des Vertrags werden innerhalb der Vertragsparteien ausgehandelt, wodurch der Vertrag abgeschlossen ist. Die Vertragsparteien — Auftraggeber und Lieferant — werden fixiert und Bauvorhaben sowie Vertragssumme werden festgesetzt; es entsteht schließlich die gegenseitige Verpflichtung zur Lieferung und Zahlung.

2. AUSSCHREIBUNGS- UND VERGABEVERFAHREN

In dieser Phase können zwei Aspekte grundsätzlich unterschieden werden:

- a) Das Ausschreibungsverfahren, also die festgesetzten Schritte, mit denen die öffentliche Hand ihre Absicht kundtut, einen Vertrag einzugehen und mit denen der Wettbewerb zwischen den am Vertrag interessierten Unternehmen eingeleitet wird. Sowohl die Ausschreibung als auch die Vergabe können, wie in der Folge erläutert, offene oder nicht offene Verfahren sein.
- b) Das Vergabeverfahren, also jene festgesetzten Schritte, mit denen aus sämtlichen Bietern, die nach oben genannten Verfahren ein Angebot gelegt haben, jener ausgewählt wird, dem der Auftrag zugesprochen wird. Dies können automatische Verfahren sein, nach denen die Vergabe automatisch an den Billigstbieter fällt, oder die Vergabe kann im Ermessen des öffentlichen Auftraggeber belassen werden, damit jenes Angebot den Zuschlag erhält, das die ausschreibende Stelle für am geeignetsten hält, vorausgesetzt, die technischen und finanziellen Bedingungen werden vom jeweiligen Bieter erfüllt.

In diesem Zusammenhang unterscheidet die spanische Gesetzeslage klar zwischen 1) ordentlichen Verfahren, zu denen offene und nicht offene Verfahren zählen, und innerhalb derer die ordentlichen Vergabeverfahren sowohl der "Subasta" als auch des "Concurso" angewandt werden können, und 2) einem "außerordentlichen Verfahren" mit eigener Vergabeart, dem Verhandlungsverfahren, ehemals "Direktvertrag", das aufgrund

der starken Einschränkung in puncto Öffentlichkeit und Wettbewerb nur in gesetzlich vorgeschriebenen Fällen zur Anwendung gelangen darf.

Im Zusammenhang mit diesem Ausnahmeverfahren ist es die Hauptaufgabe der ORKB einerseits zu überprüfen, ob die korrekten Verfahren und Arten der Vergabe zum Einsatz kamen und andererseits sicherzustellen, daß bei der Anwendung derselben die maßgeblichen Bestimmungen eingehalten werden. Dazu möchten wir nun diese Einsatzbereiche sowie die entsprechenden Bestimmungen kurz erläutern.

2.1. Ordentliche Ausschreibungsverfahren: offene und nicht offene Verfahren

Das offene Verfahren ist ein einfaches, lineares Verfahren, das aus einer einzigen Phase besteht, in der, ausgehend von der Ausschreibung und Bekanntmachung im entsprechenden Amtsblatt (je nach Zugehörigkeit EU, einzelstaatlich oder regional), jedes Unternehmen, das an genanntem Auftrag interessiert ist, sei es ein Unternehmen aus der EU, aus dem jeweiligen Einzelstaat, oder aus Drittstaaten, innerhalb der in der Mitteilung angegebenen Frist ein Angebot für die in der Ausschreibung angegebenen Leistungen und innerhalb der im entsprechenden Bereich geltenden Auflagen legen kann, sofern es die gesetzlichen Fähigkeiten und Voraussetzungen erfüllt.

Das nicht offene Verfahren hingegen besteht aus zwei getrennten Phasen: In der ersten Phase können, ausgehend von der Ausschreibung im entsprechenden Amtsblatt, interessierte Unternehmen Bewerbungen abgeben, zusammen mit Dokumenten, welche die finanzielle, wirtschaftliche und technische Leistungsfähigkeit des Unternehmens für die in der Ausschreibung geforderten Leistungen belegen. In einer zweiten Phase werden dann nach Prüfung der Begleitdokumentation vom öffentlichen Auftraggeber aus allen eingegangenen Bewerbungen jene Unternehmen gewählt, welche nach den in der Ausschreibung angegebenen Kriterien für am geeignetsten gehalten werden, die nach Maßgabe aller Möglichkeiten mindestens fünf und maximal zwanzig Unternehmen. Diese werden dann eingeladen, entsprechende Angebote zu legen.

Abgesehen von dieser Unterscheidung gibt die spanische Gesetzeslage keine Präferenz für eines der beiden ordentlichen Vergabeverfahren ab. Es läßt sich jedoch aus der Natur der beiden Verfahren leicht ableiten, daß für normale Fälle das offene Verfahren benutzt werden sollte, da es leichter und rascher abzuwickeln ist und die Prinzipien der Öffentlichkeit und des generellen Wettbewerbs besser erfüllt, beides im Interesse der Allgemeinheit, da das verfassungsmäßige Recht auf Chancengleichheit auch das Recht aller entsprechenden Unternehmen, aus öffentlichen Verträgen legalen Gewinn zu ziehen, beinhalten muß. Das nicht offene Verfahren hingegen wird nur für komplexere Bauvorhaben verwendet, bei denen der Leistungsfähigkeit des zukünftigen Lieferanten besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden muß.

Die Aufgaben der Obersten Rechnungskontrollbehörden in diesem Bereich der Vergabeverfahren sind sehr einfach und darauf beschränkt, zu prüfen, daß alle Bedingungen der Öffentlichkeit durch offizielle Ankündigung der Ausschreibung in den entsprechenden Amtsblättern erfüllt und die gesetzlich festgelegten Mindestfristen eingehalten werden. Der Aufgabenbereich kann sich bei Annahme nur weniger Bewerber auf die Prüfung der Beweggründe für das Ausscheiden der anderen Bewerber und der Existenz sowie des Inhalts der Begründungen für dieses Ausscheiden ausweiten.

2.2. Ordentliche Vergabeverfahren: "Subasta" (Versteigerung) und "Concurso" (Auswahlverfahren)

Nach dem Einlangen der Angebote gemäß einem der eben erwähnten, ordentlichen Ausschreibungsverfahren kommt es nun zur Vergabe des Auftrags an den entsprechenden Bieter. Dabei können zwei ordentliche Vergabeverfahren angewandt werden: Die "Subasta" (wörtlich: "Versteigerung") oder der "Concurso" (Auswahlverfahren).

Im spanischen Recht ist die Subasta als ein ordentliches Vergabeverfahren definiert, das automatisch angewandt oder vorgeschrieben werden kann, bei dem aber in jedem Fall von allen eingegangenen Angeboten der Billigstbieter, oder gegebenenfalls der einzige Bieter den Zuschlag erhält. Beim "Concurso", dem anderen ordentlichen Vergabeverfahren, hingegen liegt die Vergabe im Ermessen des öffentlichen Auftraggebers, der nach den in den technischen Spezifikationen festgelegten Kriterien sämtliche technische, wirtschaftliche und finanzielle Aspekte der gelegten Angebote bzw. gegebenenfalls auch der Bieter selbst erwägen kann, um den Bieter auszuwählen, der nach Meinung des öffentlichen Auftraggebers für den angestrebten Vertrag am geeignetsten scheint. Dabei bleibt ihm auch das Recht offen, trotz eingelangter Angebote die Ausschreibung aufgrund des Fehlens geeigneter Angebote für ungültig zu erklären.

Beide Vergabearten haben Vor- und Nachteile. So bietet die Subasta eindeutige finanzielle Vorteile aufgrund der automatischen Bevorzugung des Billigstbieters, und gleichzeitig ist sie aufgrund der vollständig automatischen und objektiven Abwicklung immun gegen jeden Versuch der Korruption. Andererseits aber legt sie nicht ausreichend Augenmerk auf die technischen und finanziellen Hintergründe der Angebote und kann daher – verstärkt durch die automatische Abwicklung – Angebote bevorzugen, die aufgrund eines Dumpingpreises keine korrekte Durchführung garantieren.

Der eindeutige Vorteil des Concurso hingegen liegt in der Tatsache, daß die Vergabe im Ermessen des öffentlichen Auftraggebers liegt, und dadurch die technischen Vorzüge einzelner Angebote und Bieter besser in Betracht gezogen werden können. Im Gegenzug aber kann es eben aufgrund dieser Subjektivität zu ungewollten Abweichungen oder bewußten Verzerrungen bei der Entscheidungsfindung kommen, die sich auch durch das

Aufstellen von Bewertungskriterien nicht vollständig objektivieren lassen, da sowohl die Erstellung dieser Kriterien als auch die Auswertung der einzelnen eingelangten Angebote nach diesen Kriterien subjektive Handlungen sind.

Bei der Anwendung dieser beiden offenen Vergabesysteme sieht die spanische Gesetzeslage eine theoretische Gleichstellung vor, jedoch mit einer versteckten Präferenz für den Concurso, wie wir in der Folge erläutern werden. Und auch in der Praxis wird der Concurso häufiger zur Anwendung gebracht als die Subasta, die in der Regel nur für Bauvorhaben mit geringen Kosten verwendet wird.

Die ORKB hat die seltene Nutzung der Subasta als Vergabeverfahren wiederholt kritisiert, da sie, wie bereits erwähnt, aufgrund ihrer Objektivität und automatischen Abwicklung eher zu kostengünstigen Vergaben führt, und da sie auch das einzige Vergabeverfahren ist, das garantiert frei von Korruption und illegalen Vertragsvergaben ist, die ja leicht in dieser "Materie gefährlicher Stimulantia" zu begehen sind, wie dies bereits im vergangenen Jahrhundert die erste offizielle Regelung der öffentlichen Beschaffung in Spanien, das Königliche Dekret vom 27. Februar 1852, ausdrückte.

Tatsächlich aber und dies ist auch die Ansicht der ORKB hängt die Anwendung des einen oder anderen Systems nicht vom öffentlichen Auftraggeber ab, sondern von den Umständen jeder einzelnen Auftragsvergabe. So ist die Subasta auf die Vergabe jener Leistungen anzuwenden, bei denen das Objekt klar definiert ist, und es daher nicht notwendig ist, daß die Bieter Veränderungen vorbringen. Dies ist im öffentlichen Bauwesen der Regelfall, da es sich hier ja stets um "neue" Bauvorhaben handelt, und der öffentliche Auftraggeber dieses in den "umfassenden, detaillierten und definitiven" technischen Spezifikationen normalerweise bis ins kleinste Detail festlegen kann, damit es auch den genauen Vorstellungen und Bedürfnissen entspricht. Der Concurso hingegen sollte für die Vergabe im Bauwesen als Ausnahmesystem gehandhabt werden, das nur dann zur Anwendung gelangt, wenn der öffentliche Auftraggeber diese Spezifikationen nicht erarbeiten kann, und dies daher durch die Bieter erfolgen muß; wenn der öffentliche Auftraggeber der Ansicht ist, daß die ausgearbeiteten Spezifikationen durch vom Bieter vorzuschlagende technische Lösungen verbessert werden kann; oder aber wenn die technische Komplexität des Bauvorhabens eine besondere Beachtung der Situation und Leistungsfähigkeit des Bieters — weit über jener, die in der Phase der bereits erwähnten Zulassung zum nicht offenen Verfahren aufgebracht werden kann — bedingt.

Darüber hinaus ist es nicht vollständig korrekt, daß das System der Subasta die technischen Details der Angebote nicht berücksichtige. In der Praxis ist es ja so, daß die durchaus wünschenswerte Existenz der umfassenden, detaillierten und definitiven technischen Spezifikationen, in denen die Ausführung bis ins kleinste Detail festgelegt ist, zu einer "technischen Homogenisierung" der Angebote führt. Da sich alle Angebote nämlich auf die Ausführung desselben Bauvorhabens beziehen und dieses in den Spezifikationen genau

beschrieben ist, sind sämtliche Angebote technisch als gleichwertig anzusehen, wodurch als Vergleichspunkt lediglich der finanzielle Aspekt bleibt, und der Vertrag daher logischer- und notwendigerweise dem Billigstbieter zugesprochen wird. In der Folge kann dann aber auch interpretiert werden, daß in der Subasta auch das Angebot mit dem besten "Preis-Leistungsverhältnis" gesucht wird. Und da in den "Gleichungen" der einzelnen Angebote aufgrund der angesprochenen "Homogenisierung" sämtliche Zähler ident sind, ist die Proportion, die der kleinste Nenner ausmacht, entsprechend größer. In anderen Worten: Das Angebot mit dem kleinsten Preis wiegt am meisten.

2.2.1. Die Subasta: Anwendung, Problem des Dumpings

2.2.2.1. Aufgrund der automatischen Abwicklung der Subasta als Vergabeform ist auch deren Anwendung außergewöhnlich leicht einzugrenzen. So schlägt, laut spanischer Gesetzeslage, der Ausschuß für öffentliche Aufträge bei der Öffnung der Angebote dem Ausschreibenden, dem öffentlichen Auftraggeber also, automatisch und sofort die Vergabe des Auftrages an den Billigstbieter vor.

Der öffentliche Auftraggeber wiederum bestätigt diesen Vorschlag und ermöglicht dadurch die definitive Vergabe, es sei denn, der Ausschuß hat bei seinem Vorschlag einen Rechtsbruch begangen (in diesem Fall wird der Vorgang für ungültig erklärt), oder wenn der Auftraggeber stichhaltige Gründe für die Annahme hat, daß der Billigstbieter aufgrund extremen Dumpings die Vertragsleistungen nicht ordnungsgemäß erbringen können.

2.2.1.2. Die uneingeschränkte Anwendung des Prinzips der Vergabe an den Billigstbieter kann letztendlich auch zur Vergabe an Bieter führen, die aufgrund unangemessen niedriger Preise die korrekte Ausführung des Bauvorhabens nicht mehr gewährleisten können. Unsere Erfahrung hat uns gezeigt, daß ein nicht ausreichend entlohnter Bieter die Bauausführung vernachlässigt und dadurch Verzögerungen verursacht, weiters auch bestrebt sein wird, qualitativ minderwertige Materialien als ursprünglich angegeben zu verwenden, oder Vertragsabänderungen herbeizuführen versuchen wird, um durch neue Positionen, die im ursprünglichen Vertrag nicht enthalten waren, eine bessere Gewinnspanne herauszuschlagen.

Um diese unerwünschten Auswirkungen zu vermeiden, werden verschiedene politische und legislative Ansätze verfolgt. So wurde vorgeschlagen, ein nicht ausreichend ausgepreistes Angebot (d.h. ein Angebot, bei dem die Kosten, die bei entsprechender Bauausführung und sparsamer Unternehmensverwaltung anfallen, bei vernünftiger Gewinnspanne gedeckt sind) nicht anzunehmen. Dabei muß allerdings berücksichtigt werden, daß der öffentliche Auftraggeber die Auftragssumme eben mit diesen Kriterien budgetiert und diese Summe ja die Grundlage der Ausschreibung darstellt, gegenüber der die Bieter Nachlässe und Abzüge gewähren, je nach entsprechenden Kosten und Gewinnerwartungen; und andererseits ist zu unterstreichen, daß es in einem freien Wettbewerb dem Markt

gestattet sein muß, die Preise selbst festzulegen. Aufgrund dieser Überlegungen wurde auch vorgeschlagen, die Vergabe an jenes Angebot zu empfehlen, das dem arithmetischen Mittel aller Angebote am nächsten kommt, oder auch einer bestimmten Summe, die durch Einführung beliebiger Korrekturen in der Ausschreibung entsteht. Gegen die erste Variante spricht aber, daß dieses arithmetische Mittel durch Abgabe verfälschender Angebote bewußt verzerrt werden kann, und gegen die zweite Variante spricht, daß dadurch die Vergabe zu einer Lotterie verkäme. Das Problem der Vergabe ist also in diesem Zusammenhang nicht hinreichend gelöst.

Im spanischen Recht wird in den "Allgemeinen Vertragsbestimmungen" Spaniens ein "übermäßiger" oder "exzessiver" Preisnachlaß (=Dumpingpreis) als ein Nachlaß definiert, dessen Prozentanteil, gemessen an der Vertragssumme, mindestens 10 Prozentpunkte unter dem arithmetischen Mittel der prozentuellen Nachlässe aller Angebote liegt. Dieses Kriterium wurde am 1. März 1996 per Dekret verschärft, wonach dieser Schwellenwert nunmehr auf 5 Prozentpunkte herabgesetzt werden kann, wenn der öffentliche Auftraggeber stichhaltige Beweggründe dafür vorbringen kann und wenn diese Möglichkeit bereits in den technischen Spezifikationen angeführt wurde.

In Fällen vermuteten Dumpings hat der öffentliche Auftraggeber von allen, am entsprechenden Angebot beteiligten Bietern Informationen bezüglich der Ausführbarkeit der jeweiligen Vorschläge, sowie die Beratung durch eine kompetente Stelle einzuholen. Angesichts dieser Ergebnisse hat der Zuschlag an jenen Billigstbieter zu erfolgen, dessen Angebot ausführbar ist, obwohl dieses mathematisch gesehen ein vermutetes Dumpingangebot darstellt. In diesem Fall muß diese Entscheidung vor dem Beratenden Ausschuß für Öffentliche Aufträge der Kommission der Europäischen Gemeinschaften gerechtfertigt werden, wenn die Ausschreibung im Amtsblatt derselben bekanntgemacht wurde.

Eine weitere erwähnenswerte Neuerung im Gesetz über öffentliche Verträge des Jahres 1995 ist, daß im Falle einer Vergabe an einen Bieter mit Dumpingverdacht von diesem eine definitive Sicherstellung über die gesamte Vertragssumme eingeholt werden muß (im Regelfall beträgt die Sicherstellung 4% der Vertragssumme). Eine erhöhte Gewährleistungspflicht scheint zwar plausibel, eine Sicherstellung in der Höhe der gesamten Vertragssumme scheint aber angesichts der Tatsache, daß der öffentliche Auftraggeber bereits die Durchführbarkeit des Angebots überprüft hat, eindeutig überhöht.

Die Prüfung von Auftragsvergaben durch das System der Subasta durch die ORKB beschränkt sich im Regelfall darauf, zu prüfen, ob der Zuschlag an den Billigstbieter gegangen ist. Im Falle vermuteten Dumpings ist darüber hinaus zu prüfen, ob die entsprechenden, vom Gesetz vorgeschriebenen Regelungen durchlaufen wurden und es ist besonderes Augenmerk auf die Vertragsausführung zu legen, um mögliche Verzögerungen und Veränderungen am ausgeschriebenen Bauobjekt rechtzeitig festzustellen.

2.2.2. Der Concurso: Anwendung und Durchführung

Das System des Concurso wurde bereits beschrieben, daher möchten wir nun lediglich erneut darauf hinweisen, daß durch dieses Vergabeverfahren angestrebt wird, das "angemessenste" der eingelangten Angebote zu finden. Im Gegensatz zur Subasta, die ja das absolut billigste Angebot verfolgt, mit der einzigen Ausnahme des vermuteten Dumpings, ist also der Concurso bestrebt, nicht nur finanzielle Aspekte zu berücksichtigen, sondern insbesondere die technischen Aspekte im Zusammenhang mit dem durch den Vertrag verfolgten Zweck des Vorhabens.

2.2.2.1. Bezüglich der Anwendungsbereiche des Concurso legt das spanische Gesetz ganz allgemein fest, daß "all jene Verträge durch Concurso zu vergeben sind, bei denen die Auswahl des Bieters, der den Zuschlag erhält, nicht einzig und allein aufgrund des billigsten Angebots erfolgt." Diese Regelung ist aber eine wahre Tautologie, da sie, anstatt die allgemeinen Anwendungsbereiche des Concursos festzulegen, lediglich eine Definition desselben bietet. Denn tatsächlich kann der Concurso als Gegensatz zur Subasta definiert werden, als jene Vergabeform nämlich, bei der die Auswahl des Bieters nicht lediglich den niedrigsten Preis der Angebote berücksichtigt. Die oben genannte gesetzliche Regelung legt dadurch also genau genommen fest, daß der Concurso immer dann anzuwenden ist, wenn der öffentliche Auftraggeber die Subasta nicht verwenden möchte.

Als ORKB möchten wir aber darauf hinweisen, daß der entscheidende Punkt für die Anwendung des Concurso oder der Subasta die Frage ist, ob eine vollständige Beschreibung des Bauvorhabens sowie der Bedingungen seiner Ausführung vorhanden ist oder nicht, und folglich die Frage ausschlaggebend ist, ob der einzige Vergleichspunkt für die Vergabe der finanzielle Aspekt der Angebote sein kann. Konkret ist der Concurso also nur dann anzuwenden (und dieser Fall sollte bei der Vergabe von Bauaufträgen sehr selten eintreten), wenn das Bauvorhaben vom öffentlichen Auftraggeber nicht vollständig definiert ist und bestimmte Aspekte noch von den Bietern anzugeben sind. Daher obliegt es im allgemeinen der ORKB, zu überprüfen, ob die entsprechende Rechtfertigung für den Concurso gegeben ist oder nicht.

In diesem Sinne möchten wir nun erörtern, in welchen Fällen nach der spanischen Gesetzeslage der Concurso notwendigerweise als Vergabeverfahren gewählt werden muß:

Wenn der öffentliche Auftraggeber die technischen Spezifikationen oder finanziellen Aspekte des Bauvorhabens nicht festlegen konnte und diese daher von den Bietern vorgeschlagen werden müssen. Dies ist in der Regel nicht der Fall und kommt auch in der Praxis eher selten vor. Ausnahme ist, wenn die Erstellung der technischen Spezifikationen und die Bauausführung gemeinsam ausgeschrieben werden. Dies ist aber mit gewisser Vorsicht zu betrachten und eine vollständige Rechtfertigung der Beweggründe, die gegen eine getrennte Ausschreibung der Erstellung der technischen Spezifikationen (die per

Concurso zu vergeben ist) und der Bauausführung (die per Subasta vergeben werden kann) sprach, ist einzuholen.

Wenn der öffentliche Auftraggeber der Ansicht ist, daß die von der öffentlichen Hand gebilligten Rahmenbedingungen verbessert werden können, zumeist durch andere technische Lösungen oder durch vom Bieter vorzuschlagende kürzere Lieferfristen. Zwar ist dieser Fall eine logische Begründung für die Anwendung des Concurso, aber vom Standpunkt der ORKB aus meinen wir, daß diese technischen Spezifikationen des Bauvorhabens, die natürlich von Fachkräften des öffentlichen Auftraggebers erstellt wurden, wie jedes menschliche Produkt per Definition verbesserungsfähig sind, und dies somit keine ausreichende Begründung darstellt. Daher ist die Anwendung dieses Falles auf ein Minimum zu beschränken, da sie das Verfahren des Concurso übermäßig verallgemeinern könnte. Darüber hinaus ist für jeden dieser Fälle bereits in den technischen Spezifikationen anzugeben, welche Teile der Ausschreibung konkret verbessert werden können, sowie auch eine Obergrenze für diese Verbesserungsmaßnahmen; und schließlich ist auch zu begründen, weshalb diese Verbesserungen nicht durch den öffentlichen Auftraggeber selbst ermittelt werden konnten. Bezüglich der möglichen Verbesserungen der in der Ausschreibung angeführten Lieferfristen sind wir der Ansicht, daß diese stets vom öffentlichen Auftraggeber in Anbetracht der verfolgten Ziele festzulegen sind, um zu vermeiden, daß in der Ausschreibung eine zusätzliche Variable eingefügt wird, die wiederum zum übermäßigen Einsatz dieses Verfahrens führen könnte.

Wenn der öffentliche Auftraggeber Materialien oder Hilfsmittel für die Bauausführung zur Verfügung stellt, dessen zweckmäßige Verwendung Sondergarantien seitens des Vertragspartners erfordert. Dies ist der traditionelle, wenngleich in der Praxis seltene Fall, auf den wir hier nicht weiter eingehen möchten.

Und zuletzt ist das Verfahren des Concurso auch für jene Bauvorhaben angebracht, **bei denen der Einsatz besonders fortschrittlicher Technologien erforderlich ist oder deren Ausführung sich besonders komplex gestaltet**. Dies sind klare und einleuchtende Fälle, da sie eine besondere Bezugnahme auf die Leistungsfähigkeit des Bieters bedingen, wobei eine entsprechende Auslegung der Ausdrücke "besonders fortschrittlich" und "besonders komplex" vorausgesetzt sind.

2.2.2.2. In puncto Durchführung dieses Vergabeverfahrens legt das spanische Gesetz fest, daß im administrativen Abschnitt der technischen Spezifikationen "objektive Kriterien" festzusetzen sind, nach denen die Vergabe erfolgen wird, wie beispielsweise "Preis, Revisionsmöglichkeit, Liefer- oder Ausführungsfristen, Betriebskosten, Qualität, Rentabilität, theoretischer Wert, ästhetische oder funktionale Werte, Ersatzteillieferung, Wartung, technische Unterstützung und ähnliche Kriterien". Diese Kriterien sind weiters absteigend nach Wichtigkeit zu reihen und ihre Gewichtung bei der Bestimmung der Vergabe ist anzugeben. Aber auch hier möchten wir einwenden, daß (außer in Sonderfällen,

die vollständig begründet sein müssen) die genannten Prüfverfahren, die Liefer- oder Ausführungsfristen und selbst die ästhetischen und funktionalen Werte bereits im vorhinein vom öffentlichen Auftraggeber festzulegen sind und daher nicht zur Diskussion stehen können. Außerdem möchten wir auf die Bedeutung der korrekten Gewichtung dieser Kriterien hinweisen. In diesem Zusammenhang hat die ORKB wiederholt auf bestimmte Fälle aufmerksam gemacht, in denen ihrer Ansicht nach der Preis eine geringe Gewichtung im Verhältnis zur gesamten Punktation aufwies, sowie auf die Tatsache, daß die Gewichtung des Preises oft nicht nach dem absoluten Anteil bemessen wurde, sondern im Verhältnis zum Mittel der Preise aller Angebote, wodurch nicht so sehr das "billigste" Angebot den Zuschlag erhielt, sondern vielmehr das "vorsichtigste" Angebot.

Nach Ablauf der Einreichfrist für die Angebote schreitet der Ausschuß für öffentliche Aufträge zur Öffnung der Angebote. Danach, als Eigenheit des Concurso, übermittelt er diese der ausschreibenden Stelle, zusammen mit seinem Vorschlag, welches Angebot er für das angemessenste hält, der in jedem Fall die Gewichtung der Angebote nach den in den Spezifikationen angegebenen Kriterien und Schlüsseln zu enthalten hat. Der öffentliche Auftraggeber schließlich vergibt nach allfälligen technischen Gutachten den Vertrag an jenen Bieter, den er für die mit dem Vertrag verfolgten Ziele für angemessen hält. Die Aufgabe der ORKB ist es schließlich, den Ursprung dieses Angebots zu prüfen, und insbesondere die korrekte Anwendung der Obergrenze, sowie sicherzustellen, daß die Vergabe an dieses Angebot dieser Obergrenze entspricht bzw. andernfalls die Beweggründe für die Abweichung zu prüfen.

3. BESONDERE BEACHTUNG DES VERHANDLUNGSVERFAHRENS

3.1. Begriff und allgemeine Eigenschaften

Dieses Verfahren wurde aus der ehemaligen "direkten Vergabe" abgeleitet und am 18. Mai 1995 durch das neue Gesetz über öffentliche Verträge in das spanische Recht aufgenommen. Dort ist definiert, daß "im Verhandlungsverfahren der Vertrag nach Beratung und Aushandlung der Vertragsbedingungen mit einem oder mehreren Unternehmen an den rechtmäßig vom öffentlichen Auftraggeber gewählten Bewerber vergeben wird".

Das Verhandlungsverfahren kann ferner wie folgt charakterisiert werden:

- Nahezu vollständiger Ausschluß der Öffentlichkeit, außer in einigen wenigen theoretischen und praktischen Fällen, wenn die Vertragssumme die "Schwellenwerte" der Europäischen Union zur öffentlichen Bekanntmachung überschreitet.
- Beschränkung des Wettbewerbs, da nur ein Minimum von 3 Unternehmen gefordert wird, und das nur "nach Maßgabe aller Möglichkeiten".

- Sowohl die Auswahl der zur Angebotlegung eingeladenen Unternehmen, als auch der Zuschlag an eines der eingelangten Angebote liegen im Ermessen des öffentlichen Auftraggebers, da, wie bereits erwähnt, keinerlei objektive Kriterien zur Entscheidung des Zuschlags angegeben werden.
- Mangel an Richtlinien, die den Ablauf regeln, insbesondere bei der Art der Abgabe der Angebote sowie der Geheimhaltung bei der Verwahrung derselben. Dies schafft eine Reihe von Grauzonen, die in der Regel durch wenig transparente Praktiken ausgefüllt werden.

Aufgrund all dieser Charakteristika hat das Verhandlungsverfahren zwar die eindeutigen Vorteile einer raschen und effizienten Abwicklung ohne langwieriger Formalitäten und der völligen Freiheit bei der Bewertung der individuellen Leistungsfähigkeit der Bieter sowie der technischen und wirtschaftlichen Aspekte ihrer Angebote. Gleichzeitig aber birgt dieses Verfahren grobe Nachteile, wie etwa die drastische Einschränkung hinsichtlich der Öffentlichkeit und der Wettbewerbsfreiheit (beides Faktoren, die, wie bereits erwähnt, bei öffentlichen Leistungsverträgen im Interesse der Allgemeinheit stehen), die ungleich schwächere preissenkende Wirkung des Verfahrens und schließlich auch fehlendes Vertrauen und Mißbilligung, die dieses Verfahren aufgrund der mangelnden Transparenz und der beiden Ermessensfragen bei der Auswahl der Bieter und des Zuschlags des Vertrags in der Allgemeinheit auslösen kann.

3.2. Anwendung

Aufgrund des oben Genannten ist dieses Verfahren stets als Ausnahme anzusehen, und sollte nur in den gesetzlich festgelegten Fällen angewandt werden. In jedem Fall wird jedes dieser Verfahren von der Rechnungskontrollbehörde besonders aufmerksam verfolgt und restriktiv beurteilt.

Das Verhandlungsverfahren unter Ausschluß der Öffentlichkeit (der häufigste Fall) ist, kurz zusammengefaßt, gesetzlich in folgenden Situationen anzuwenden:

1. Wenn eine Ausschreibung mangels akzeptabler Angebote ungültig ist. Dies ist der Fall, wenn es nach Einleiten eines ordentlichen, offenen oder nicht offenen Verfahrens zu keinem Zuschlag kommt, da entweder kein Angebot eingelangt ist, oder sämtliche eingelangten Angebote ausgeschieden werden mußten. Bei der in der Folge adaptierten Ausschreibung darf die Vertragssumme nicht mehr als 10% über der ursprünglichen Vertragssumme liegen.

In diesem Fall ist das Verhandlungsverfahren als außerordentliches Verfahren zulässig, da zuvor der Versuch, öffentlich und unter Wettbewerbsbedingungen zu einer Auftragsver-

gabe zu gelangen, gescheitert ist. Dieser Fall tritt in der Praxis eher selten ein. In den von der ORKB überprüften Fällen vergewisserte man sich davon, daß die erste Ausschreibung tatsächlich gescheitert ist, und daß die Auflagen hinsichtlich der Vertragssumme der Folgeausschreibung erfüllt wurden.

2. Aus zwingender Dringlichkeit gestattet es die spanische Gesetzeslage, aufgrund der rascheren Abwicklung gegenüber ordentlichen Verfahren, das Verhandlungsverfahren einzusetzen, wenn für den öffentlichen Auftraggeber unvorhersehbare und ihm nicht zuschreibbare Ereignisse eine zwingende Dringlichkeit zur Ausführung des Bauvorhabens bewirken.

Dies ist der am häufigsten zur Anwendung gebrachte Grund für das außerordentliche Verfahren, und wird auch von der ORKB am strengsten verfolgt. Zunächst wird überprüft, daß die Beweggründe tatsächlich vollkommen unvorhersehbaren Ereignissen entsprangen, wobei alle Gründe ausgeschlossen werden, die lediglich auf mangelhafte Vorausplanung zurückzuführen sind, nicht aber unvorhersehbar waren, wie etwa der schlechte Gesamtzustand bestimmter Gebäude (Schulen, Kasernen, Gerichtsgebäude usw.), der Anstieg der Schülerzahlen, die Verbesserung der Verkehrserschließung, oder das Herannahen bestimmter vollkommen vorhersehbarer Situationen oder Ereignisse (wie etwa der Vorsitz Spaniens in der Europäischen Union, der ja rotiert, oder etwa die Abhaltung Olympischer Spiele, die bereits Jahre vor dem Ereignis beschlossen wird, oder auch die Feier bestimmter Jubiläen oder Feiertage). Die ORKB überprüft weiter, ob die rasche Abwicklung des vertraglichen Bauvorhabens nicht einzig und allein durch die Form und das Verfahren der Vergabe beschleunigt wird (da die eingesparte Zeit in diesem Verfahren gegenüber den anderen als minimal einzustufen ist), sondern auch durch effiziente Abwicklung der Formalitäten zur Vertragserteilung (so konnten Fälle beobachtet werden, in denen die Formalitäten von Verträgen, die aufgrund der zwingenden Dringlichkeit über das Verhandlungsverfahren vergeben wurden, knapp oder sogar über 6 Monate in Anspruch nahm), sowie insbesondere durch eine rasche Ausführung des Bauvorhabens (auch hier konnten mehrfach Verzögerungen festgestellt werden, die den zeitlichen Vorteil durch das Verhandlungsverfahren mehr als zunichte machten).

3. Wenn die Vergabe nicht öffentlich durchgeführt werden kann, dann ist das Verhandlungsverfahren ebenfalls zulässig. Dies gilt für jene Verträge, die als geheim oder vertraulich eingestuft sind; oder deren Ausführung von bestimmten speziellen Maßnahmen, je nach aktueller Gesetzeslage, begleitet sein muß; oder wenn die essentiellen Interessen der Staatssicherheit gewahrt werden müssen.

In diesen Fällen sind die Beweggründe für den Ausschluß der ordentlichen Vergabeverfahren vollkommen zulässig, da diese nur öffentlich abgehalten werden können. Dennoch mußte die ORKB in manchen Fällen die Anwendung dieses Verfahrens verweigern, da der öffentliche Auftraggeber es versäumt hatte, eben diese Anwendung anzukündigen oder da

die essentiellen Interessen der Staatssicherheit in keinster Weise betroffen waren, wie etwa bei der Errichtung von Polizeigebäuden oder Wachstuben.

4. Wenn ein Angebot im Wettbewerb nicht möglich ist, kann ebenfalls das außerordentliche Verfahren gewählt werden. Dies gilt für jene Bauvorhaben, deren Ausführung aufgrund spezieller technischer oder künstlerischer Aspekte, oder weil der Schutz von Exklusivrechten beeinträchtigt wäre, nur von einem bestimmten Unternehmen übernommen werden kann.

Auch in diesen Fällen sind die Beweggründe für den Ausschluß ordentlicher Vergabeverfahren vollkommen zulässig. Diese Fälle sind aber in der Praxis höchst selten, außer bei Bauvorhaben künstlerischer Natur, bei denen der künstlerische Charakter von den zuständigen Stellen ausdrücklich betont wird. Auch dieser Umstand unterliegt der Prüfung durch die ORKB.

5. Bei Bauvorhaben mit geringer Vertragssumme (unter 5 Millionen Peseten, also etwa 33.000 USD) können die Leistungsverträge ebenfalls direkt verhandelt werden. Der Grund in diesem Fall liegt in der formalen Komplexität und der komplizierten Behördenwege bei ordentlichen Vergabeverfahren, die eine Anwendung derselben nur ab einer bestimmten Vertragssumme zweckmäßig macht. Wir sind allerdings der Ansicht, daß der angegebene Schwellenwert (den das neue Gesetz von vormals 50 Millionen Peseten, also etwa 330.000 USD, im vorigen Gesetz und selbst noch im Gesetzesentwurf für das derzeitige Gesetz herabsetzte) zu niedrig angesetzt ist und die Zahl der Ankündigungen und Ausschreibungen für Bauvorhaben geringer Vertragssumme nur unnötig erhöhen wird.

Darüber hinaus ist zu beachten, daß dieser quantitative Schwellenwert leicht umgangen werden kann, indem ein Gesamtprojekt, das aufgrund seines Ausmaßes nicht über das außerordentliche Verfahren vergeben werden könnte, in zahlreiche Teilprojekte mit niedrigeren Vertragssummen aufgesplittert wird, die dann getrennt ausgeschrieben und vergeben werden können. Daher ist die ORKB, wenn sie verschiedene Verträge vorfindet, die einen ähnlichen Inhalt aufweisen und innerhalb einer gewissen Zeitspanne an ein und denselben Bieter vergeben wurden, stets bemüht, zu prüfen, ob es sich dabei nicht um einen aufgesplitterten Gesamtvertrag handeln könnte. Dies war bereits mehrmals der Fall, wie etwa bei aneinander angrenzenden Abschnitten einer Straße, ähnlichen Umbauten in verschiedenen Stockwerken eines Gebäudes usw.

6. Wenn es sich um Arbeiten handelt, die vorangegangene Arbeiten ergänzen, läßt die spanische Gesetzeslage auch die direkte Verhandlung zu, wenngleich nur mit dem Ausführenden der vorangegangenen Arbeiten, und - falls nicht zuvor gegenteilig geregelt - zu den gleichen Preisen wie im Hauptvertrag. Diese ergänzenden Arbeiten müssen dabei als Folge unvorhergesehener Ereignisse aufgetreten und technisch oder wirtschaftlich nicht

vom Hauptvertrag trennbar, oder - obgleich trennbar - zur Vollendung der ersteren unabdingbar sein.

Diese ergänzenden Arbeiten sind zwar gesetzlich zulässig, widersprechen aber dem Prinzip der Integrität eines Bauvorhabens, insbesondere wenn sie nicht aus unvorhersehbaren Gründen resultieren, sondern sie eigentlich das Ergebnis mangelnder Vorausplanung sind. Ebenso sind diese manchmal konzeptuell den zusätzlichen Arbeiten aufgrund von Änderungen im ursprünglichen Leistungsvertrag sehr ähnlich und werden in der Praxis auch oft miteinander verwechselt. Es gab bereits Fälle, in denen unter dieser Rubrik der ergänzenden Arbeiten Zusatzleistungen von bis zum Schwellenwert von 20% des ursprünglichen Budgets anfielen (über dem es zur Auflösung des Vertrages kommt). Aus diesen Gründen hat die ORKB die Anwendung des Verhandlungsverfahrens in diesem Sinne wiederholt kritisiert, insbesondere wenn die genannten Umstände mangelnder Vorausplanung, Verwechslung mit zusätzlichen Arbeiten und, was auch eintreten kann, teilweiser oder vollständiger Ausführung ohne Rechnungskontrolle oder Budgetierung eintreten.

7. Wenn es sich um die Wiederholung bereits ausgeführter Arbeiten handelt, gestattet es die spanische Gesetzgebung schließlich auch, direkt mit dem Vertragsnehmer der vorherigen Arbeiten zu verhandeln, wenn diese über ein ordentliches Verfahren - offen oder nicht offen - vergeben wurden, die nachfolgenden Arbeiten mit Positionen des ursprünglichen Leistungsvertrags ident sind, und wenn die nachfolgenden Arbeiten bereits in der Ausschreibung der ursprünglichen Arbeiten angekündigt und der Anteil derselben bereits in der Vertragssumme der ursprünglichen Ausschreibung enthalten war (um die Schwellenwerte zur Ankündigung im Amtsblatt der Europäischen Union einzuhalten). Diese Option der direkten Verhandlung kann nur bis zu drei Jahre nach Vertragsabschluß des ursprünglichen Bauvorhabens angewandt werden.

Da dies eine Neuerung im Gesetz vom 18. Mai 1995 ist, liegen derzeit bezüglich der Prüfung dieser Fälle des Verhandlungsverfahrens noch keine Erfahrungen vor.

3.3. Kritikpunkte der Obersten Rechnungskontrollbehörde über die praktische Durchführung

Neben den bereits angegebenen Kritikpunkten bezüglich der Anwendung dieses außerordentlichen Verfahrens hat die ORKB auch weitere diesbezügliche Mängel vorzubringen:

- Bereits mehrfach wurde darauf hingewiesen, daß in diesem System im allgemeinen der Wettbewerb um einen Vertragszuschlag stark unterdrückt wird, da in der Regel die Anzahl der an der Ausschreibung interessierten und diesbezüglich angesprochenen Unternehmen auf die gesetzlich vorgeschriebene Mindestzahl von 3 reduziert

wird. In einigen Fällen wurde diese Mindestzahl in der Praxis sogar unterschritten, da manche der zur Angebotlegung eingeladenen Unternehmen nicht antworteten oder die entsprechenden Angebote ausgeschieden werden mußten, sei es weil sie über der festgelegten Vertragssumme lagen und deshalb nicht berücksichtigt werden konnten, oder (und dies trat mehrmals ein) weil Unternehmen zur Angebotlegung eingeladen wurden, die gar nicht als öffentliche Vertragspartner herangezogen werden können, da sie mit dem Staat keine Verträge eingehen dürfen.

- Wiederholt wurde auch kritisiert, daß die Beratungen im Zuge der Einladung zur Angebotlegung nicht oder unzureichend dokumentiert wurden, und daß der Eingangsstempel der ausschreibenden Stelle auf den eingelangten Angeboten fehlte. Ebenso fehlte wiederholt die Begründung für die Einengung der Verhandlung auf bestimmte Unternehmen, insbesondere in jenen, in der Praxis durchaus gängigen Fällen, bei denen zahlreiche Unternehmen geeignet gewesen wären, die Arbeiten durchzuführen. Die Prüfung dieser Aspekte erlangt im Verhandlungsverfahren eine gesteigerte Bedeutung gegenüber den ordentlichen Vergabeverfahren, in denen derartige Praktiken aufgrund der Öffentlichkeit und der allgemeinen Abwicklungsart der Ausschreibungs- und Vergabeverfahren, sowie der Transparenz, die in diesen Verfahren herrscht, sofort offenkundig werden.
- Ebenso wurde in nicht wenigen Verträgen, die über das außerordentliche Verfahren vergeben wurden, und insbesondere in zwingend dringlichen Fällen, festgestellt, daß die Datumsangaben auf den eingegangenen Angeboten vor denen der Prüfung und der Zuerkennung der Budgetmittel lag. Das bedeutet, daß diese Angebote bereits angefordert wurden, bevor der öffentliche Auftraggeber die Ausschreibung des Leistungsvertrags beschlossen hatte, und bevor die rechtlich-wirtschaftlichen Rahmenbedingungen desselben genehmigt wurden. Ja in noch zahlreicheren Fällen wurde sogar entdeckt, daß Angebote eingeholt wurden, bevor noch die technischen Spezifikationen, auf welchen die Angebote beruhten, geprüft und genehmigt wurden. Dies ist wesentlich schwerwiegender als der erstgenannte Fall, da Angebote eingeholt wurden, bevor überhaupt noch ein genehmigtes Bauvorhaben vorhanden war und die technischen und wirtschaftlichen Aspekte feststanden.
- Abschließend, und im Hinblick auf die Ausführung der genannten Verträge, wurde auch festgestellt, daß in manchen Fällen das Vertragsobjekt vollständig oder teilweise ausgeführt wurde, noch bevor die Ausgaben behördlich überprüft und vom öffentlichen Auftraggeber gebilligt wurden, und das Objekt daher nachträglich im Ministerrat genehmigt werden mußte. Eine derartige nachträgliche Genehmigung bedeutet aber keineswegs die Zustimmung zum inkorrekt durchgeführten Verfahren, sondern ist lediglich das vorgeschriebene Verwaltungsverfahren, mit dem die finanziellen Verpflichtungen, welche sich aus der angesprochenen vollständigen oder

teilweisen Ausführung des Bauobjekts ergeben, entsprechend gedeckt werden können.

4. DIE ENDGÜLTIGE VERGABE: ZUSCHLAG UND BEKANNTMACHUNG

Die Vergabe des Auftrages im engsten Sinn, entspricht dem Abschluß des Vertrags. Es ist der Moment, in dem der Vertrag entsteht, der Moment, in dem, wie eingangs erwähnt, der öffentliche Auftraggeber ein bestimmtes von einem Bieter eingebrachtes Angebot annimmt und die genauen Details des Vertrags zwischen den Vertragsparteien ausgehandelt werden, wodurch der Vertrag für beide Parteien bindend wird.

Dabei, so verlangt es die spanische Rechtslage, unabhängig vom verwendeten Vergabeverfahren, hat vor der Vergabe durch den entsprechenden öffentlichen Auftraggeber als Ausschreibenden (außer, wenn dies einer Vergabekommission obliegt) der Ausschuß für öffentliche Verträge nach Einholung einer angemessenen Zahl technischer Gutachten dem Auftraggeber ein Angebot zur Vergabe vorzuschlagen. Vergibt der öffentliche Auftraggeber das Bauvorhaben nicht an diesen vorgeschlagenen Bieter, so ist diese Entscheidung entsprechend zu begründen. Damit soll in jedem Fall ein Gremium in den Vergabevorgang eingebunden werden, sei es ein Ausschuß oder ein Präsidium, da eine Entscheidung, die von einem derartigen Gremium getroffen wird, objektiver ist und weniger externen Einflüssen unterliegt, als wenn eine einzelne Person oder ein einzelnes Organ entscheidet.

Schließlich muß die erfolgte Vergabe des Auftrages allen Bietern bekanntgemacht werden, wobei zusätzlich allen ausgeschiedenen Bietern, die eine Erklärung anfordern, die Beweggründe für das Ausscheiden ihrer Bewerbung oder ihres Angebots mitgeteilt werden müssen, sowie auch die Eigenheiten des Angebots jenes Bieters, der durch das Vergabeverfahren den Zuschlag erhielt, außer in den oben genannten Fällen, in denen aufgrund der Geheimhaltung oder der Staatssicherheit das Verhandlungsverfahren gewählt wurde, bzw. wenn die Veröffentlichung derartiger Informationen nicht im öffentlichen Interesse wäre oder die legitimen geschäftlichen Interessen anderer Unternehmen beeinträchtigen könnte. Abschließend ist der Vertrag innerhalb von 30 Tagen nach der Vergabe in einem Verwaltungsdokument zu formalisieren, das innerhalb von 48 Tagen nach der Vergabe im entsprechenden Amtsblatt (EU, einzelstaatlich oder regional) zu veröffentlichen ist.

Die Überprüfung durch die ORKB in diesem Bereich ist im wesentlichen eine Formsache, und beschränkt sich darauf, die Leistungsfähigkeit beider Vertragsparteien zu überprüfen; zu kontrollieren, ob der Preis, die Lieferfristen sowie die übrigen Vertragsbedingungen, wie diese im Vertrag festgehalten sind, mit den in den technischen Spezifikationen angegebenen Daten übereinstimmen; gegebenenfalls die in den Angeboten eingebrachten und vom öffentlichen Auftraggeber genehmigten Veränderungen zu überprüfen; weiters die Hinterlegung der entsprechenden definitiven und hinreichenden Sicherstellungen durch

den Auftragnehmer; sowie ob sämtliche erforderlichen Mitteilungen an alle Beteiligten ergangen sind und die Vergabe im entsprechenden Amtsblatt bekanntgemacht wurde.

Abschließende Bemerkungen

Abschließend, und als Beweis der ständigen Aktualität des Themas der Vertragsvergabe konnten wir der Versuchung nicht widerstehen, aus einem Brief des Festungsbaumeisters, VAUBAN, an den Kriegsminister Frankreichs, LUIS XIV, vom 17. Juli 1683 zu zitieren, der klar und sehr ausdrucksstark wie folgt darlegt:

"Einige Bauten in den letzten Jahren sind noch nicht vollendet und werden auch nicht vollendet werden; All das, Euer Ehren, ist Folge der Verwirrungen, die durch die ständigen Preisnachlässe in Ihren Bauprojekten entstehen. Mit Sicherheit führen all diese Vertragsbrüche, nicht eingehaltenen Versprechungen und wiederholten Ausschreibungen, zu nichts anderem als dazu, als Vertragspartner all jene Dahergelaufenen anzuziehen, die nichts anderes haben, dem sie sich widmen könnten, alle Schurken und Taugenichtse, und alle jene abzuschrecken, die Geld hätten und auch fähig wären, die Bauten auszuführen. Und damit nicht genug: Sie verzögern und verteuern die Bauten erheblich, die mehr als nur sehr schlecht ausfallen. Die Nachlässe und Billigverträge, die so gesucht sind, sind Utopie, denn ein Geschäftsmann, der Verluste macht, handelt so, wie ein Mann, der ertrinkt: Er klammert sich an alles, was er bekommen kann. Im Falle unseres Geschäftsmanns ist dieses Alles, woran er sich klammert, seine Lieferanten, von denen er das Material erhält, nicht zu entlohnen, die Arbeiter, die er beschäftigt, schlecht zu bezahlen, zu betrügen, wo es nur geht, nur die allerschlechtesten Materialien zu verwenden, schlampig zu sein, wo es nur geht, und stets wegen diesem und jenem um Nachsicht zu bitten. Genug davon, Euer Ehren, stehen Sie zu Ihrer Seite des Vertrags, wie Sie auch erwarten, daß der Vertragsnehmer seinen Teil einhält. Vor allem aber, nehmen Sie niemals einen Unternehmer an, der nicht solvent und intelligent wäre. Wenn Ihr Euer Geld anders ausgibt, werdet Ihr nie das Ende der Bauarbeiten sehen, die Euch ein Viertel mehr kosten, als sie wert sind, Ihnen und allen Beteiligten mißfallen, und bei denen Sie nur als Opfer hervorgehen werden."

**4. Österreich:
Überprüfung der Ausführung des Vorhabens, der ordnungsgemäßen Übergabe
und Abnahme der in Auftrag gegebenen Arbeiten sowie Bauabrechnung**

Im Rahmen der Bauprojektentwicklung liefern die bereits behandelten Meilensteine



die Grundlagen für die Behandlung der unter diesem Thema zu prüfenden weiteren Meilensteine



Die Prüfung der Baudurchführung durch die ORKB hat den Zweck, die Abwicklung einer Baumaßnahme durch die baubetreuenden Stellen zu überprüfen auf:

- Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit
- Ordnungsmäßigkeit sowie Einhaltung der Dienstvorschriften und bezughabenden Erlässe der Zentralstellen
- und zwar in administrativer und technisch-wirtschaftlicher Hinsicht.

Gegebenfalls hat die Prüfung alle erforderlichen Maßnahmen zur Abwendung eines drohenden oder zur Beseitigung eines bereits eingetretenen Nachteils für die Republik Österreich aufzuzeigen.

Grundsätzlich kann jede Baumaßnahme der öffentlichen Hand - im Rahmen der Prüfungszuständigkeit der ORKB - einer Überprüfung zugeführt werden.

1. Grundlagen für die Prüfung

Mit der Prüfung der oa Themenkreise kann zweckmäßiger Weise nur begonnen werden, wenn vorher die rechtlichen und die technischen Voraussetzungen des Bauwerkes erhoben worden sind.

1.1 Rechtliche und technische Vertragsgrundlagen

Voraussetzung ist die Kenntnis der letztgültigen Ausführungsplanung sowie aller behördlichen Bescheide (nebst Anträgen). Eine wesentliche Prüfungsgrundlage bilden alle Genehmigungen durch die Zentralstelle.

Weiters müssen jedenfalls die Ausschreibungs- (Wettbewerbs-)Bedingungen, die rechtlichen und technischen Vertragsgrundlagen (wie: Leistungsverzeichnis, allgemeine und besondere rechtliche und technische Vertragsbedingungen, geltende Normen, Bietererklärungen und die Niederschrift über die Baueinleitung/-übergabe) beigebracht werden. Ebenso die Bauzeit- und Kostenpläne.

1.2 Wirtschaftliche Grundlagen

Auf Basis dieser Unterlagen werden die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für das Bauwerk festgestellt. Die Unterlagen betreffend den Wettbewerb (Preisspiegel) geben Auskunft, ob und inwieweit dieses Bauvorhaben vom Auftragnehmer unter Konkurrenz angeboten worden ist. Zusätzlich können bereits auf dieser Ebene, unter Einbeziehung der zum Angebotszeitpunkt vorgelegten Detailkalkulation (Kalkulations-Blätter), allfällige spekulative Preisansätze bei bestimmten Leistungspositionen erhoben werden.

1.3 Auswirkungen der Preisbildung auf das Bauwerk und den Prüfungsansatz der ORKB

Gerade spekulative Preisbildungen beeinflussen das Bau- bzw Abrechnungsgeschehen oftmals nachhaltiger als technische Sachzwänge, da die Auftragnehmer in der Regel versuchen werden, ihre Spekulationsansätze zu realisieren. So wird immer wieder beobachtet, daß die Bereitschaft des Auftragnehmers zur Ausführung von unterpreisig angebotenen Leistungen eher gering ist, während jene Leistungen, die mit mehr als auskömmlichen Preisen angeboten wurden, in verstärktem Umfang zur Ausführung bzw zur Abrechnung kommen.

Zusätzlich ist festzustellen, daß bei Angeboten mit überaus knapp kalkuliertem Angebotspreis die grundsätzliche Bereitschaft, ein höheres Abrechnungsergebnis zu erzielen, gegeben ist. Dies führt zwangsläufig zu unterschiedlichen Bestrebungen, beginnend beim Versuch, durch Leistungsänderungen zu Neupreisvereinbarungen mit dem Auftraggeber zu kommen, über die Anwendung billigerer Bauweisen, Nutzung der aus dem Baugrundrisiko¹ des Bauherrn gegebenen Möglichkeiten ("wenig sorgfältige Bauweisen"), bis hin zu - unter Umständen auch deliktischen - Vorgangsweisen wie den Einbau von Minderqualitäten und die Abrechnung von nicht erbrachten Leistungen etc.

Wesentliche Bedeutung im Hochbau kommt dabei dem Umgang der Baudienststellen mit nachträglichen Änderungen der Nutzer und den daraus resultierenden Auswirkungen auf Leistungs- und Kostenveränderungen zu.

2. Überprüfung der Ausführung und Abnahme von Bauvorhaben

2.1 Laufende Überprüfung durch die Organe des Auftraggebers

Primär erfolgt die Überprüfung der Ausführung der Bauvorhaben während der Bautätigkeit durch die Organe der staatlichen Bauaufsicht bzw durch mit dieser Tätigkeit beauftragte unabhängige Ziviltechniker.

Dieser Tätigkeit kommt insbesondere im Bereich des Tiefbaues besondere Bedeutung zu, da über wesentliche Bauphasen nur an Ort und Stelle - zum Zeitpunkt der Erbringung der Leistung - Aussagen über ihre ordnungsgemäße Erbringung getroffen werden können. Dies betrifft beispielsweise die Gründungsarbeiten (einschließlich der Aufnahme der Gründungstiefe), Entwässerungs- und Isolierungsarbeiten, haustechnische Einbauten, die Einbringung der Armierung bei Brücken- und Hochbauten ebenso wie Sicherungsmaßnahmen im Tunnelbau (Tunnelbögen, Anker, Spritzbeton), welche anschließend durch die Spritzbetonüberdeckung und den Innenringbeton nicht mehr sichtbar sind.

2.2 Qualitätsprüfungen durch Dritte

Zusätzlich werden vertragsgemäß zahlreiche qualitätssichernde Maßnahmen wie bspw. die Prüfung des Verdichtungsgrades bei Dammschüttungen (Setzungsverhalten), Materialeignungsprüfungen (Frostsicherheit etc.), Betonprobennahmen zum Einbauzeitpunkt, bzw. nach dem Einbau (Spritzbetonstärke, Asphaltstärke und Qualität) Asphaltprüfungen im Werk uä. durchgeführt. Diese in der Regel an Ort und Stelle gezogene Proben aufbauenden Prüfungen werden - mit Ausnahme der Werksqualitätskontrollen - durch beauf-

¹In der Regel Kostentragung durch den Bauherrn zur Abdeckung der Risiken aus der ungewissen Beschaffenheit des Baugrundes.

tragte unabhängige Prüfanstalten bzw Prüfanstalten und Labors des Auftraggebers ausgewertet und der Bauaufsicht zur weiteren Veranlassung (Mängelbeseitigung, Qualitätsabzug) zugemittelt.

2.3 Nachprüfung durch die ORKB

2.3.1 Überprüfung der Tätigkeit der örtlichen Bauaufsicht

Die Überprüfung der Tätigkeit der örtlichen Bauaufsicht ist nicht zuletzt aus systematischen Gründen für die Beurteilung des Gesamtsystems der Umsetzung eines Bauvorhabens (Realisierungsphase) von Bedeutung. Wesentlich für die Einschätzung der Effizienz der baubegleitenden Überprüfungs- und Kontrollmaßnahmen ist die Frage, ob und inwieweit die Aufsichtstätigkeit nachhaltige Wirkungen für die Errichtung eines mängelfreien Bauwerkes gezeigt hat (dies zeigt sich insbesondere bei der unter Pkt. 3 dargelegten Abrechnungskontrolle).

Die Prüfungstätigkeit der ORKB bezieht sich regelmäßig einerseits auf die vertragsgemäße Durchführung dieser Kontrollprüfungen (Häufigkeit, Ergebnisse, Veranlassungen der örtlichen Bauaufsicht) sowie andererseits auf die Prüfung der Baudokumentation (Baubuch, Bautagesberichte, Baubesprechungsprotokolle, Fotodokumentation etc). Bei diesen Prüfungshandlungen ist insbesondere auch auf die Interessenslage der mit den Kontrollprüfungshandlungen beauftragten Personen Bedacht zu nehmen.

2.3.2 Qualitätsprüfung durch die ORKB

Eigene Prüfungshandlungen im Sinne einer zusätzlichen Qualitätskontrolle werden nur über konkrete Verdachtsmomente gesetzt. So wurde bspw im Rahmen der Prüfung eines Straßenbauvorhabens, aufgrund der ersten Einschätzung durch die Prüfungsorgane, ein Ziviltechniker für Vermessungswesen als Sachverständiger der ORKB mit der Nachmessung von Abtragsprofilen¹ (Straßenquerschnitte, Massenermittlung usw) beauftragt. Im Endergebnis führte diese Maßnahme zu einer Berichtigung der Abrechnung zugunsten des Auftraggebers.

In einem anderen Fall bestand der Verdacht, daß technische Maßnahmen zur Sicherung von Straßenböschungen im Rahmen eines Autobahnneubaues nicht im abgerechneten Ausmaß und nicht in der geforderten Qualität errichtet worden waren. In diesem Falle wurden im Einvernehmen mit der örtlichen Bauaufsicht und dem Auftragnehmer - mit leichtem Gerät - Nachgrabungen veranlaßt. Der bereits bei einem ersten Augenschein

¹Vergleich der abgerechneten mit der tatsächlich ausgeführten Leistung durch Nachmessung der Profile in der Natur.

gegebene Verdacht wurde durch einfache Grabungen erhärtet. Es kam in der Folge zu massiven Abrechnungskorrekturen bzw zur Rücknahme der bereits von der Bauaufsicht geprüften, aber noch nicht ausbezahlten Schlußrechnung. In weiterer Folge wurde die Strafverfolgungsbehörde eingeschaltet.

Qualitätsstandards werden im Bereich des Hochbaues unter dem Gesichtspunkt einer konstruktiven, gestalterischen und wirtschaftlichen Optimierung unter Berücksichtigung von Folgekosten überprüft.

3. Überprüfung der Bauabrechnung

Breiten Raum nimmt die Prüfung der Bauabrechnungen im Rahmen der Prüfungstätigkeit der ORKB ein:

3.1 Übereinstimmung mit dem Vertrag

Hiebei werden die Bauabrechnungen auf Basis des dem jeweiligen Vorhaben zugrunde liegenden Vertrages (einschließlich der Erläuterungen im Rahmen der Bietergespräche bei der Angebotsbeurteilung) auf ihre Vertragskonformität hin überprüft. Abrechnung der Leistungen unter den jeweils hierfür vorgesehenen Positionen und den zugehörigen Einheitspreisen.

3.2 Massenentwicklung

Die Massenentwicklungen werden von der Planung über die Ausschreibung bis zur Abrechnung eingehend analysiert. Dabei kommt neben Fragen der Qualität der Planung (einschließlich der Untersuchung des Baugrundes) auch der Beurteilung der Genauigkeit bei der Ermittlung der Massen für die Ausschreibung insbesondere im Hinblick auf die Umsetzung von Spekulationsansätzen Bedeutung zu.

3.3 Berechtigung von Nachtragsforderungen

3.3.1 Vorliegen der Anspruchsvoraussetzungen (rechtlich/materiell)

Die Ursachen für die Entstehung von Nachtragsforderungen und deren Behandlung durch die örtliche Bauaufsicht bzw den Auftraggeber werden insbesondere auf ausreichende Gründe für ein Abgehen vom bestehenden Vertrag überprüft. So geben in der Regel Vorschläge des Auftragnehmers zur Änderung von ausgeschriebenen und beauftragten Bauweisen Anlaß für Nachtragsforderungen. Günstigstenfalls werden diese gleichpreisig mit der ursprünglichen Ausführung angeboten.

Hinsichtlich der Berechtigung dem Grunde nach müssen die möglichen anspruchsbegründenden Fakten an Hand des Bauvertrages und der Dokumentation des Bauablaufes bis hin zur Baugeologie überprüft werden. So mußten beispielsweise in einem Einzelfall sogar die Witterungsverhältnisse mit staatlichen Wetterstationen abgeklärt werden, um die behauptete lange Frostperiode und die daraus resultierenden Abtragserschwerisse zu überprüfen.

3.3.2 Höhe der Vergütung

Neben der Anspruchsvoraussetzung dem Grunde nach wird auch auf Basis der dem Vertrag zugrundeliegenden Detailkalkulation die Höhe der Nachtragsforderung überprüft. Bei diesen Prüfungshandlungen werden - ausgehend vom tatsächlichen Arbeitsablauf und gestützt auf die Baustellenaufzeichnungen des Auftraggebers und des Auftragnehmers - die Erschwernisse bzw Arbeitersparnisse von vergleichbaren Leistungspositionen hergeleitet.

In verstärktem Maße werden von Auftragnehmer- aber auch von Auftraggeberseite zur Untermauerung derartiger Forderungen bzw deren Anerkennung Gutachter mit der Beurteilung der einschlägigen Fragen beauftragt. Für die ORKB ergeben sich neben der Prüfung bzw Einschätzung einer möglichen (Un-) Befangenheit des Gutachters die Frage der fachlichen Qualität des Gutachters sowie die Beurteilung der Vollständigkeit der dem Gutachter zur Beurteilung vorgelegten Sachverhalte.

4. Bauwerksübergabe und Folgekosten

Wesentliche Bedeutung kommt der Bauwerksübergabe, der Abwicklung von Gewährleistungsansprüchen, den weiteren Erhaltungsmaßnahmen bzw der Anlagenwartung sowie der Optimierung von Folgekosten zu. Dabei werden insbesondere im Bereich des Hochbaues immer wieder Mängel im Probetrieb, bei der Übergabe von Bestandsunterlagen, bei den Wartungsleistungen während der Gewährleistungsfrist sowie in der Vorhersage und Kenntnis der Folgekosten festgestellt.

Bei nach der Bauwerksübergabe aufgetretenen Mängeln wird von der ORKB die Behandlung der Fragen nach dem Verschulden, der Haftung bzw der Tragung der Sanierungskosten überprüft. Der Stellung der Gutachter im Beweissicherungsverfahren wird dabei wesentliche Bedeutung beigemessen.

5. Zusammenfassung

Die ORKB verfolgt bei den Bauprojektprüfungen insbesondere folgende Ziele:

**Sicherstellung einer ordnungsgemäßen
Bauabwicklung**

**Partnerschaftliche Hilfestellung für die
Bauverwaltung**

**Schadensminimierung
(Abrechnungsberichtigung)**

Präventivwirkung (generell/speziell)

Da die Beeinflussbarkeit der Kosten mit Projektfortschritt degressiv abnimmt, ist die finanzielle Wirksamkeit von Prüfungsergebnissen wesentlich vom Zeitpunkt der Überprüfung, der Qualität der Abrechnung, der Vertragslage und dem Einfluß des Projektmanagements bestimmt.

**5. Vereinigtes Königreich:
Prüfungsrichtlinien für die Immobilienverwaltung und Fallstudie über den
Neubau der britischen Nationalbibliothek**

Bereich Immobilienverwaltung
<ul style="list-style-type: none">• Prüfung von im Staatsbesitz befindlichen Immobilien• Immobilienverwaltungsbehörde• schrittweise Übertragung der Verantwortung an die Ministerien• hochspezialisierte Wirtschaftlichkeitsprüfer• Übertragung des Prüfauftrags an Linienprüfer• Gliederung der Prüfungsrichtlinien

Der Immobilienbesitz des Staates umfaßt moderne und historische Gebäude, Spitäler, Schulen, Universitäten, Gefängnisse, militärischen Grund- und Anlagenbesitz. Sein Wert beläuft sich auf über 24 Milliarden Pfund.

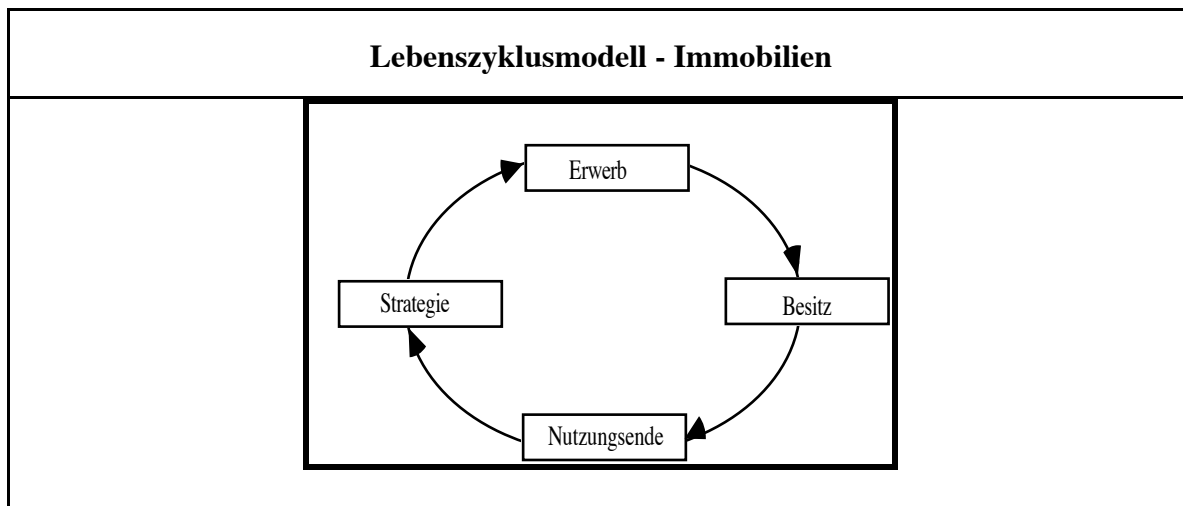
Seit der Privatisierung der zentralen Immobilienverwaltungsbehörde (Property Services Agency) im Jahr 1988 haben die einzelnen Ministerien schrittweise die Verantwortung für die ihnen zugeordneten Gebäude übernommen.

Zahlreiche Aspekte der Immobilienverwaltung werden im Rahmen der staatlichen Privatfinanzierungsinitiative einer Untersuchung unterzogen.

Die Immobilienverwaltung ist ein spezialisiertes Fachgebiet. Dementsprechend müssen die einzelnen Ministerien als Kunden von professionellen Dienstleistungsanbietern ein bestimmtes Fachwissen (Kundenintelligenz) an den Tag legen.

Der Bereich Immobilienverwaltung der ORKB des Vereinigtes Königreiches hatte sich auf Wirtschaftlichkeitsprüfungen auf diesem Gebiet spezialisiert. Die Prüfer selbst waren keine Immobilienprofis, eigneten sich jedoch durch Ausbildung und Erfahrung das erforderliche Fachwissen an. Sie nahmen dabei häufig Beratungsleistungen in Anspruch, daher war auch auf Prüferseite eine gewisse “Kundenintelligenz” gefragt.

Nachdem die Verantwortlichkeit schließlich vollständig in die Hände der einzelnen Ministerien übergang, befaßten sich wieder die Linienprüfer mit diesem Gebiet. Es war daher notwendig, die gesammelten Erfahrungen und das gewonnene Fachwissen unseres Bereichs aufzuzeichnen und zugänglich zu machen. Aus diesem Grund erstellten wir in neun Abschnitte gegliederte Prüfungsrichtlinien.



Der Bereich Immobilienverwaltung setzte zur Entwicklung einer Prüfungsstrategie das Modell des Lebenszyklus ein.

Für jede Phase des Zyklus wurden

- die von einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung der Immobilienverwaltung möglicherweise betroffenen Punkte ermittelt;
- die für die Wirtschaftlichkeit maßgeblichen Risiken analysiert.

Mit Hilfe dieser Struktur wurden die Wirtschaftlichkeitsstudien definiert und geplant.

Entsprechend dieser Struktur wurden die Prüfungsrichtlinien aufgliedert. Folgendes wurde den Prüfern dabei geboten:

- erläuternder Text - nicht allzu fachspezifisch
- eine Risikoanalyse
- die seit 1990 veröffentlichten ORKB-Berichte
- eine Bibliographie

Im folgenden werde ich jede der vier Zyklusphasen erläutern und dabei die prüfungsrelevanten Punkte darlegen sowie auf die für die jeweilige Phase gültigen Abschnitte der Prüfungsrichtlinien verweisen.

Strategie	
Punkte:	<i>Abschnitt der Prüfungsrichtlinien:</i>
Standort	<i>2. Immobilienstrategie</i>
Gebäudeart	<i>3. Umsiedlung</i>
Rationalisierung	
Optionenbewertung	

Die Immobilienstrategie befaßt sich damit, wie Organisationen ihren Immobilienbedarf ermitteln und bewerten.

Eine gute Strategie gewährleistet, daß die Organisation zur geforderten Zeit über geeignete Immobilien in der richtigen Lage und zu angemessenen Kosten verfügt.

Die Immobilienstrategie einer Organisation an sich bietet normalerweise keine ausreichende Grundlage für eine umfassende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, außer es kommen besondere Umstände zum Tragen, wie etwa:

- ein umfangreiches Programm zur Rationalisierung im Immobilienbereich;
- eine Standortveränderung in größerem Ausmaß;
- ein größeres Projekt im Rahmen der Privatfinanzierungsinitiative

Viel wahrscheinlicher ist die Berücksichtigung von Strategiefragen im Rahmen einer weiter gesteckten Untersuchung. So wurde z.B. die Eignung der Immobilienstrategie einer Organisation üblicherweise im Rahmen der Untersuchung von Raumnutzungsfragen berücksichtigt. Desgleichen wurde vorausgesetzt, daß jede Entscheidung eines Ministeriums zur Umsiedlung irgendeines seiner Funktionsbereiche einer strategischen Planung entspringt und daher in Umsiedlungsuntersuchungen seinen Niederschlag finden sollte.

Erwerb	
Punkte:	<i>Abschnitt der Prüfungsrichtlinien:</i>
Erwerb von Eigentumsrechten	<i>4. Immobilienerwerb</i>
Miete oder Pacht	<i>5. Öffentliche Bauten</i>
größere Bauarbeiten	
Vertragsstrategie	
Planung	
Projektmanagement	

Der Immobilienerwerb ist eine mit hohem Risiko behaftete Aktivität: er ist kostenintensiv, kann langfristige Verpflichtungen mit sich ziehen, und den betroffenen Ministerien mangelt es möglicherweise am erforderlichen Fachwissen über den Immobilienmarkt oder den Bausektor.

Die Gründe, warum Ministerien Immobilien erwerben, sind mannigfaltig: z.B. Umsiedlung, Änderungen im Leistungsangebot, technologische Entwicklungen, Erweiterung oder Einschränkung ihrer Tätigkeiten.

Ein Gebäude kann entweder gekauft oder gemietet/gepachtet werden.

Es können Neubauten beauftragt oder umfangreiche Umbauten an bestehenden Gebäuden vorgenommen werden.

Öffentliche Bauten schlagen sich maßgeblich zu Buche: jährlich werden in Großbritannien von staatlichen Stellen 6 Milliarden Pfund für Bautätigkeiten aufgewendet. Diese sind schon an und für sich risikoträchtig, weil:

- es sich meistens um Einzelplanungen handelt;
- es nur äußerst selten der Fall ist, daß die für einen Auftrag zusammengestellten Spezialistenteams schon vorher zusammengearbeitet haben;
- sich diese Bautätigkeiten über mehrere Jahre hinziehen, in welchem Zeitraum die Kunden mit beträchtlichen Änderungen ihrer Anforderungen zu rechnen haben;
- das Verhältnis zur Bauwirtschaft in Großbritannien von Mißtrauen geprägt ist.

Öffentliche Großbauten stellen für die Prüfungen der ORKB einen wichtigen Aufgabenbereich dar, wie z.B. der Neubau der Britische Nationalbibliothek, über den sowohl 1990 als auch 1996 Berichte verfaßt wurden.

Besitz	
Punkte:	<i>Abschnitt der Prüfungsrichtlinien:</i>
Betriebskosten	<i>6. Prüfung der Räumlichkeiten</i>
Raumnutzung	<i>7. Gebäudewartung</i>
Wartung	<i>8. Büroraumverwaltung</i>
Energieeffizienz	
Schutz von Vermögenswerten	

Die staatlichen Dienststellen wenden in Großbritannien schätzungsweise 3 Milliarden Pfund jährlich für die Betriebskosten ihrer Immobilien auf - Miete, Abgaben (Grundsteuer), Wartung, Energie- und Versorgungskosten, Reinigung und Sicherheitseinrichtungen.

Risiken ergeben sich daraus, daß die Ministerien seit kurzem vermehrt Verantwortlichkeiten für Bereiche, insbesondere für die Wartung, übernommen haben, in denen sie über wenig Erfahrung verfügen. Auch werden solche Verantwortlichkeiten oft an niedrigere Verwaltungsebenen delegiert. Dies führt unter Umständen zu

- überhöhten Betriebskosten;
- schlecht gewarteten Gebäuden, Energieverschwendung;
- unterdurchschnittlicher Raumausnutzung.

Bei einer Prüfung der Räumlichkeiten werden alle diese Punkte angesprochen und Einsparungsmöglichkeiten sowohl hinsichtlich Kosten als auch Raumerfordernissen aufgezeigt.

Die Erfahrung der ORKB hat gezeigt, daß sich durch wirkungsvolle Raumnutzung die größtmöglichen Einsparungen erzielen lassen. Deshalb wurde in den jüngsten Untersuchungen verstärkt auf diesen Punkt eingegangen.

Die Wartung war entweder Gegenstand eigener Berichte oder wurde als Teil von Berichten zu anderen Punkten der Immobilienverwaltung oder betrieblichen Fragen behandelt.

Ende des Lebenszyklus	
Punkte:	<i>Abschnitt der Prüfungsrichtlinien:</i>
Veräußerungsmethoden Festsetzen des Verkaufszeitpunkts	9. Veräußerung von Immobilien

Der staatliche Immobilienbestand in Großbritannien unterliegt häufigen Veränderungen. Die jeweiligen betrieblichen Anforderungen können sich ändern, erweitern oder verringern. Es kann zu technologischen Veränderungen kommen oder zu Änderungen im Ablauf der staatlichen Verwaltung.

Wurde die Notwendigkeit einer Veräußerung erst einmal ordnungsgemäß festgestellt, besteht das Hauptrisiko in puncto Wirtschaftlichkeit in einem zu billigen Verkauf der Immobilien.

Es gibt auch noch andere Risikofaktoren:

- die Verkaufskosten sind zu hoch;
- die Verkaufsabwicklung dauert zu lange;
- das jeweilige Ministerium erkennt einen Immobilienüberschuß nicht;
- der Verkauf findet angesichts der Marktbedingungen zu einem ungünstigen Zeitpunkt statt.

Die ORKB hat bereits folgende Untersuchungen vorgenommen:

- Verkauf einer Immobilie;
- Immobilienveräußerungsprogramm einer Organisation;
- Verkauf von Immobilien im Zuge eines Privatisierungsberichts.

Neue Britische Nationalbibliothek

Wir haben es hier mit einem von Anfang an umstrittenen Bauvorhaben zu tun.

Schon die Planung wurde von vielen Seiten kritisiert.

Eine nicht zu überhörende Gruppe von Bibliotheksbenutzern wehrte sich öffentlichkeitswirksam gegen den Verlust ihres alten Lesesaals.

Der Bau des Gebäudes dauerte lange und kostete weit mehr als geplant. Dennoch bietet das neue Gebäude nicht alles, was zu Beginn des Vorhabens geplant gewesen war.

Neue Britische Nationalbibliothek

- **511 Millionen Pfund**
- **108.000 m²**
- **300+ Kilometer Bücherstauraum**
- **Lesesäle mit 1.206 Sitzplätzen**
- **Eingangshalle und Vorplatz**
- **3 Ausstellungsgalerien, Auditorium, Sitzungsräume, Konservierungswerkstätten, Fotografie- und Reprographiestellen, Restaurants, Büroräume**

Die Britische Nationalbibliothek ist eine öffentlich-rechtliche Körperschaft, deren Einkommen zum Großteil aus jährlichen Zuschüssen des zuständigen Ministeriums (derzeit Ministerium für Kultur, Medien und Sport) stammt.

Ihre Aufgabe besteht darin, der Wissenschaft und der Forschung zu dienen und den Fortschritt des Wissens durch die Weitergabe von Informationen und Ideen zu fördern. Sie besteht aus einer umfassenden Sammlung von Büchern, Manuskripten, periodischen Schriften und anderen Aufzeichnungen. Sie ist von Gesetzes wegen berechtigt, eine Abschrift jedes in Großbritannien veröffentlichten Schriftstücks zu erhalten.

Das neue Gebäude befindet sich bei St. Pancras im Zentrum Londons, in der Nähe der Universität und des Britischen Museums, welches früher einen großen Teil der Bibliothek beherbergte.

Die Bücher werden in erster Linie in riesigen Kellerräumen in einer Umgebung mit geregelten Umwelteinflüssen gelagert.

Projektursprung

- **60er-Jahre oder noch früher**
- **Standorterwerb 1976**
- **3-Phasen-Vorschlag 1977**
- **Baubeginn 1982**

Seit den 60er-Jahren oder sogar noch früher gab es Vorschläge für einen Neubau. 1976 erwarb der Staat den Baugrund in der Nähe des Bahnhofs St. Pancras, nachdem es gegen den ursprünglich vorgeschlagenen Standort massive Proteste aus der Bevölkerung gegeben hatte.

Ende 1977 stimmten die Minister den Plänen für einen Bauverlauf in drei Phasen zu, gaben aber für keine der Phasen Finanzierungszusagen ab.

Im Jahr 1978 bewilligten die Minister den Beginn eines Teils der ersten Bauphase. Der Bezugstermin für den dann fertiggestellten Bauabschnitt wurde mit Ende der 80er-Jahre angenommen.

1979 herrschte immenser Druck zur Senkung der öffentlichen Ausgaben, woraufhin die Finanzierung für dieses Bauvorhaben eingeschränkt wurde. Dennoch wurde im April 1982 die Arbeit an den Fundamenten des Gebäudes aufgenommen.

ORKB-Bericht 1990

- **Unsicherheiten bezüglich Planung und Finanzierung**
- **sehr geringfügiger Zuwachs an Leseplätzen**
- **kein Haushaltsentwurf oder Terminplan**
- **Kostensteigerungen**
- **schlechtes Management**
- **1991 Verpflichtung des Staates, alle Übergabetermine mit einem Budget von 450 Millionen Pfund einzuhalten**

Über die endgültige Ausprägung des Gebäudes wurde erst im November 1988 entschieden. Dieser Beschluß berücksichtigte zwar die Haupterfordernisse der Britischen Nationalbibliothek, die Dimensionierung fiel jedoch wesentlich bescheidener aus als ursprünglich geplant. Insbesondere bei der Anzahl der Leseplätze resultierte dies in einer Steigerung von nur 7 Prozent.

Von 1978 bis 1988 war der Fortschritt des Bauvorhabens im wesentlichen von den jährlich zur Verfügung gestellten Geldmitteln abhängig.

Erst 1988 wurde für das Vorhaben ein Haushaltsentwurf erstellt, wobei die verfügbaren Mittel auf insgesamt 450 Millionen Pfund festgesetzt wurden.

Die Kosten der ersten Bauphase waren von 115 Millionen Pfund zum Preisniveau von 1979 auf 300 Millionen Pfund Barmittel angewachsen. Dies bedeutete einen realen Anstieg von 20 Prozent, doch auf Grund der inflationären Entwicklung der Baupreise stellte sich die Lage noch viel schlechter dar.

Das Projektmanagement lag im argen - der zuständige Lenkungsausschuß trat mehr als drei Jahre lang nicht zusammen, das zuständige Ministerium verfügte über geringe Entscheidungsbefugnisse, und die zentrale Immobilienverwaltungsbehörde, die zu dieser Zeit für den Bau verantwortlich war, stellte keine ausreichenden Informationen zur Verfügung.

Der parlamentarische Rechnungsprüfungsausschuß (PRA) nahm eine sehr kritische Haltung ein. Auf seinen Bericht hin verpflichtete sich die Regierung, Maßnahmen zur Verbesserung der Projektabwicklung zu treffen und das Bauvorhaben unter Einhaltung des Haushaltsentwurfs bis 1996 fertigzustellen.

ORKB-Bericht 1996 - 2. Studie

- **Übergabetermine nicht eingehalten**
- **Überschreitung des Haushaltsentwurfs um 46 Millionen Pfund**
- **Meinungsverschiedenheiten zwischen Bibliothek, Ministerium und Bauleitung**
- **technische Probleme und Verzögerungen bei deren Behebung**

Das Vorhaben wurde von der ORKB regelmäßig in Hinblick auf Erheblichkeit, öffentliches Interesse und angeblich bestehende Probleme vor Ort überprüft.

Im strategischen Plan der ORKB für 1994 wurde eine Untersuchung vorgeschlagen, jedoch nur als Alternativlösung. Dann stieg der Handlungsbedarf, weil der Terminplan des Bibliothekneubaus nicht eingehalten wurde und ein weiterer Sonderuntersuchungsausschuß des britischen Unterhauses einen kritischen Bericht lieferte.

Es war eine kurze Untersuchung geplant, doch schon die Anfangsarbeiten Ende 1994 zeigten, daß in diesem Bauvorhaben große Probleme anstanden:

- Alle Übergabetermine sowie die geplante Eröffnung des ersten Bauabschnitts waren nicht eingehalten worden. Es waren auch keine neuen Eröffnungstermine bekanntgegeben worden.
- Der Haushaltsentwurf war von 450 Millionen Pfund auf 496 Millionen Pfund angewachsen.
- Es gab Streitigkeiten zwischen der Britischen Nationalbibliothek (Benutzer), dem Ministerium (Kunde) und dem mit der Bauleitung betrauten Unternehmen (verantwortlich für Planung und Überwachung der Subunternehmen).
- Es gab technische Probleme mit den Bücherregalen und der elektrischen Verkabelung.
- Es kam zu Verzögerungen bei der Behandlung dieser Probleme, und es gab kein Programm zur Fertigstellung des Gebäudes.

ORKB-Bericht 1996 - Ansatz

- **2-Personen-Team vor Ort**
- **Aktendurchsicht und Befragungen**
- **Führungen durch das Gebäude**
- **Bewertung des Projektmanagements und der Haushaltskontrollsysteme**
- **Inanspruchnahme eines Projektmanagement-Beraters**

Das Gesamtteam bestand aus einem Prüfungsleiter und drei Prüfern. Der Großteil der Einschautätigkeit zu den bauspezifischen Fragen wurde von zwei Prüfern erbracht, die etwa drei Monate lang vor Ort ihre Untersuchungen durchführten.

Geprüft wurden Akten und andere der Bibliothek gehörende Dokumente, das zuständige Ministerium, das mit der Bauleitung beauftragte Unternehmen sowie die vom Ministerium beauftragte Berater (Architekten, Ingenieure, Projektmanager etc.). Es wurden auch Befragungen wichtiger Mitarbeiter all dieser Organisationen durchgeführt.

Zur Systembewertung nahmen wir die Dienste eines hervorragenden Projektmanagement-Beraters in Anspruch. Dieser war erst vor kurzem als Projektmanager in staatlichen Projekten im Kunstbereich tätig gewesen, wo eine ähnliche Vertragsstrategie wie im gegenständlichen Bauvorhaben zum Einsatz gekommen war.

ORKB-Bericht 1996 - Feststellungen

- **Zeitüberschreitung**
- **Kostenüberschreitung**
- **technische Probleme**
- **Wirtschaftsführungsprobleme**
- **Lektionen für die zweite Phase**

Die Fertigstellung des ersten Bauabschnitts (Phase 1A) verzögerte sich von März 1993 auf November 1995.

Die größten Kostenzuwächse waren in der Phase 1A erfolgt. Sie waren in erster Linie auf die Verzögerungen bei der Bewältigung der technischen Probleme zurückzuführen und nicht auf die direkten Kosten der Problembhebungen. Zusatzkosten in der Höhe von 50 Millionen Pfund entstanden durch die Verwaltung und Weiterführung der Baustelle über März 1993 hinaus. Weitere 42 Millionen Pfund mußten an Subunternehmer für die Verzögerung und Unterbrechung ihrer Arbeit bezahlt werden.

Bücherregale (290 km Regale)

Das Problem mit den Bücherregalen wurde im Juli 1991 evident; erst im August 1992 (nach mehr als einem Jahr) wurde Einigkeit über die anzustrebende Lösung erzielt

Elektrische Verkabelung (3.000 km Kabel)

Das Kabelproblem wurde im Dezember 1989 vorausgesehen, im Juni 1993 definitiv festgestellt, im vollem Ausmaß gegen Ende 1993 bekannt. Der Lösungsvorschlag wurde im August 1994 beschlossen. Es kam dadurch zu einer Verzögerung der Fertigstellung von Phase 1A um 21 Monate.

Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Ministerium und der Bibliothek trugen zu den Verzögerungen bei.

Das Projektmanagement war zu komplex; die Vertragsstrategie wurde schlecht umgesetzt; die Verantwortlichkeiten waren für die Qualitätskontrolle nicht klar genug festgelegt.

Bei der zweiten Phase erfolgte das Projektmanagement auf einer völlig anderen Grundlage. Es gab keine Kostenüberschreitungen, und die Fertigstellung erfolgte planmäßig im Jahr 1996.

ORKB-Bericht 1996 - Feststellungen

Lektionen für künftige Vorhaben:

- **nur ein einziger Kunde**
- **Leistungsfestlegung und Spezifizierung von Systemen am Beginn der Planungsphase**
- **Leistungsprämien**
- **Qualitätssicherung**
- **privatwirtschaftliche Vereinbarungen**

Aus diesen Untersuchungen lassen sich einige wichtige Lektionen für künftige Bauvorhaben ableiten. Diese Schlußfolgerungen sind sicherlich für alle Ministerien und andere staatliche Stellen, die Bauvorhaben abwickeln, von Nutzen:

Die Tatsache, daß eigentlich zwei Kunden an einem Projekt beteiligt sind, führt mit hoher Wahrscheinlichkeit zu Meinungsverschiedenheiten und mangelnder Entscheidungsfreudigkeit.

Die Festlegung der Leistungsmerkmale und die Spezifizierung komplexer Systeme sollte zu einem frühen Zeitpunkt der Planungsphase erfolgen. Es sollten Planungsüberprüfungen stattfinden, um sicherzustellen, daß die Planungskonzepte und die Detailplanungen den Zielsetzungen entsprechen.

Leistungsprämien für Architekten und andere Fachberater sollten finanzielle Anreize zur termingerechten Fertigstellung von Vorhaben unter Einhaltung des Haushaltsentwurfs bieten.

Die Kunden sollten sich schon vor Baubeginn vergewissern, daß die von ihnen beauftragten Unternehmen über ein angemessenes System zur Qualitätssicherung verfügen. Qualitätskontrolle durch Inspektion der fertiggestellten Arbeiten wird meist zu einer zu späten Aufdeckung von Mängeln führen.

Wo es zu Schwierigkeiten bei der Vertragserfüllung kommt, sollten die Ministerien in Betracht ziehen, mit den von ihnen beauftragten Unternehmen privatwirtschaftliche Vereinbarungen zur Minimierung von aus Verzögerungen erwachsenden Kosten abzuschließen.

Rechnungsprüfungsausschuß - Anhörung und Bericht

- vorausgegangene weitere Haushaltsüberschreitung auf 511 Millionen Pfund
- lebhafte und lange Sitzung
- kritischer Bericht
- Negativbeispiel für Abwicklung eines Bauvorhabens

Der parlamentarische Rechnungsprüfungsausschuß hielt im Juni 1996, einen Monat nach Erscheinen des ORKB-Berichtes, eine Anhörung zu diesem Bericht ab.

Das öffentliche Interesse war umso größer, als das Ministerium fünf Tage vor der Anhörung eine weitere Budgetaufstockung um 15 Millionen Pfund auf 511 Millionen Pfund angekündigt hatte.

Die Sitzung dauerte mit fast drei Stunden ungewöhnlich lange.

Der Ausschuß veröffentlichte im Oktober 1996 seinen eigenen Bericht. Dieser fiel äußerst kritisch aus, besonders in seinen Schlußfolgerungen, daß

- das Projektmanagement zu kompliziert gewesen sei und es daher unmöglich sei, die Verantwortlichkeit für die Mängel in diesem Bauvorhaben entsprechend zuzuweisen;
- die Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Ministerium und der Bibliothek schädliche Auswirkungen sowohl für das Projekt als auch für den Steuerzahler gehabt hätten;
- die Qualitätskontrolle schwach ausgeprägt gewesen und jahrelang nicht verbessert worden sei;
- die Haushaltskontrollsysteme unzureichend gewesen seien und dem Ministerium kaum eine andere Wahl gelassen hätten, als auf seine Mittel für unvorhergesehene Ausgaben zurückzugreifen, die dann auch gelegentlich überzogen worden seien.

Insgesamt kam der Ausschuß zu dem Schluß, daß dies ein Beispiel sei, wie ein Bauvorhaben **nicht** abgewickelt werden solle. Der Ausschuß wandte sich an das Finanzministerium mit der Bitte, alle Ministerien und andere staatliche Stellen auf die aus diesem Vorhaben gelernten Lektionen aufmerksam zu machen.

V. BERICHTE DER ARBEITSGRUPPEN

1. Bericht der Arbeitsgruppe 1 (englischsprachige Arbeitsgruppe)

Zielsetzungen

Von allen Staaten werden umfangreiche Investitionen in langfristige öffentliche Bauvorhaben getätigt, um damit die Schaffung der für das Wirtschaftswachstum und die Verbesserung des Lebensstandards der Bevölkerung erforderliche Infrastruktur zu gewährleisten. Der staatlichen Finanzkontrolle kommt daher bei öffentlichen Bauvorhaben eine wichtige Rolle zu, nämlich die Wirtschaftlichkeit, Wirksamkeit und Sparsamkeit bei der Durchführung solcher Vorhaben und die Einhaltung der Grundsätze der finanziellen und sozialen Angemessenheit sowie der Nachhaltigkeit im Sinne der Umwelt zu gewährleisten.

Öffentliche Bauvorhaben sind kostenintensiv und müssen daher festgelegten Kriterien für die Angemessenheit des wirtschaftlichen/finanziellen Ertrags erfüllen, bevor ihre Durchführung genehmigt werden kann. Dazu gehört auch die Quantifizierung der Kosten und der erwarteten Vorteile.

Allgemeine Grundsätze

I) Prüfungsauftrag:

- a) Sollte dahingehend erweitert werden, daß von allen ORKB "Wirtschaftlichkeitsprüfungen" vorgenommen werden können.
- b) Den ORKB sollte für erforderliche Inspektionen Zugang zu den technischen Unterlagen und zur Baustelle gewährt werden.

II) Prüfungsplanung:

Angesichts der eingeschränkten Verfügbarkeit von Personal und Geldmitteln und im Hinblick auf die Kostenwirksamkeit der Prüfung sollten im Prüfungsplan die Prioritäten der Vorhaben festgelegt werden, unter Einbeziehung der mit den Vorhaben verbundenen Risikobewertungsfaktoren.

III) Dokumentieren der Prüfungsverfahren:

Prüfungshandbücher mit Richtlinien für die Prüfer sollten möglichst umfassend sein und regelmäßig aktualisiert werden. Zur Gewährleistung der Objektivität sollte jeder Prüfungshinweis umfassend belegt werden.

IV) Berichtswesen:

Wurden bei einer Prüfung wichtige Fakten wie z.B. Planungsfehler festgestellt, so sollten diese Feststellungen unverzüglich in einem eigenen Prüfungsbericht veröffentlicht werden, um so die Aufmerksamkeit der ausführenden Staatsgewalt/der Öffentlichkeit auf sich zu ziehen und bereits frühzeitig das Ergreifen von Abhilfemaßnahmen zu ermöglichen, ohne den Bericht mit der jährlichen Prüfung der Rechnungsführung zu verknüpfen.

V) Prüfungszeitpunkt:

Gegenwärtig nehmen die ORKB Prüfungen meist mitten im Verlauf eines Bauvorhabens oder nach dessen Fertigstellung vor. Handelt es sich bei dem Bauvorhaben nicht um ein alltägliches (wie etwa normaler Straßenbau, Mannschaftsunterkünfte, Brücken herkömmlicher Bauart, kleinere Bewässerungsprojekte etc.), so kann die Prüfung bereits nach der Planungsphase noch vor der Auftragserteilung erfolgen. Dies gilt etwa für technisch komplexe Vorhaben, die mit hohem Investitionsaufwand über einen langen Zeitraum verbunden sind und auch die Zusammenarbeit und Abstimmung mit anderen staatlichen Stellen für eine zeitgerechte und vollständige Inanspruchnahme des Investitionsnutzens erfordern.

Prüfungsverfahren im Detail

I) Prüfung der Planung:

Es ist zu prüfen, ob

- a) die der Auswahl des Vorhabens zugrundeliegenden Annahmen realistisch sind, und ob die Berechnung der gesellschaftlichen Kosten-Nutzen-Analyse korrekt erfolgt ist;
- b) die Machbarkeitsstudie genau nach der vorgeschriebenen Art und Weise erfolgt ist;
- c) in den Machbarkeitsberichten bestehende Einrichtungen, Wartungs- und Betriebsanforderungen sowie Umweltauswirkungen angemessene Berücksichtigung gefunden haben;

- d) die technisch zuständige Stelle bestätigt hat, daß der Plan oder das Konzept für das Vorhaben die kostengünstigste zu prüfende Lösung darstellt;
- e) die verschiedenen angeführten Arbeitseinheiten wirtschaftlich und qualitativ vertretbar sind;
- f) die Wartungskosten realistisch berechnet wurden und ein System zur Deckung oder Finanzierung dieser Ausgaben besteht, so daß neu geschaffene Anlagenwerte nicht aufgrund nicht behobener Abnutzungserscheinungen, für die im nachhinein hohe Wiederbeschaffungskosten anfallen würden, vergeudet werden;
- g) im Falle der Beteiligung des privatwirtschaftlichen Sektors eine gründliche Analyse der Risikoaufteilung, transparente Bedingungen, der bestmöglichen Einsatz öffentlicher Mittel, rascher und gerechter gesellschaftlicher Nutzen sowie die Rechenschaftspflicht der privatwirtschaftlichen Partner gegenüber der öffentlichen Hand die Grundlage einer solchen Vereinbarung bilden;
- h) Regulierungsmechanismen zur Überwachung der Erfüllung der Vereinbarungen durch den Partner eingesetzt wurden, und ob die als Regulator fungierende Stelle die erforderlichen Befugnisse zur Schlichtung von Fragen des Tarifs für den Nutzer und Fragen der Leistung für den privaten Partner besitzt.

II) *Immobilientransaktionen:*

Es ist zu prüfen ist, ob

- a) die Transaktion angesichts der herrschenden Kostensituation auf dem Markt wirtschaftlich sinnvoll ist;
- b) die Kosten in einem angemessenen Verhältnis zu den aus den Vorhaben zu ziehenden Nutzen stehen (Wirtschaftlichkeit);
- c) die Transaktion zur Erzielung des gewünschten öffentlichen Nutzens, im Einklang mit den Umweltschutznormen, geeignet ist (Wirksamkeit);
- d) über die erworbenen Anlagewerte ordnungsgemäß Buch geführt wird;
- e) ob rechtzeitig für die geplante Fertigstellung des Bauvorhabens Baugrund erworben wurde.

III) Prüfung des Beschaffungswesens

- a) Ausschreibungsverfahren sollten transparent sein, und die zur Auswahl des erfolgreichsten Anbieters angewandte Methode sollte in den Ausschreibungsunterlagen dargelegt sein.
- b) Bei einer Vorauswahl der Anbieter sollten die Auswahlkriterien deutlich angeführt sein und folgende Punkte umfassen: Finanzkraft, frühere Leistungen, Registrierung als zugelassener Anbieter; die Gründe für eine Ablehnung sollten gleichfalls angeführt werden.
- c) Es sollte festgestellt werden, ob nicht mit dem Preis in Verbindung stehende Bewertungskriterien wie etwa der Zeitrahmen der Auftragserfüllung, Qualität, Wartung, Kosten sowie deren jeweilige Gewichtung im voraus angeführt sind und von einem unparteiischen Gremium bewertet werden.
- d) Grundsätzlich sollte von Verhandlungen ohne offene Ausschreibung abgeraten werden. Solche Fälle sollten im Hinblick auf eine angemessene Rechtfertigung für den Einsatz eines solchen Verfahrens und auf Hinweise einer etwaigen mißbräuchlichen Verwendung untersucht werden.

IV) Prüfung der Durchführung:

- a) Es ist zu prüfen, ob der physische Fortschritt der Bautätigkeiten den entstandenen Aufwendungen und dem vertraglich festgelegten Zeitrahmen entspricht.
- b) Es ist zu prüfen, ob die Überwachung der Bauarbeiten ordnungsgemäß vorge-schrieben und durchgeführt wird.
- c) Es ist, falls erforderlich, die Baustelle mit klaren Zielsetzungen und angemessener technischer Unterstützung in Augenschein zu nehmen.
- d) Es ist festzustellen, ob angemessene Qualitätssicherungssysteme vorhanden sind.
- e) Es ist zu prüfen, ob Abänderungen des vertraglich zu leistenden Arbeitsumfangs ordnungsgemäß genehmigt, preislich ausgezeichnet und belegt sind.
- f) Es ist zu prüfen, ob Rechnungen in bezug auf die darin angeführten Positionen und Preise den vertraglichen Vereinbarungen entsprechen.

- g) Es ist die Begründung von Ansprüchen von Baufirmen auf Sonderzahlungen für bestimmte Arbeiten zu untersuchen und ob eine derartige Auszahlung unter Einholung der erforderlichen Genehmigung erfolgt ist.
- h) Es ist die Schlußrechnung vor Bezahlung zu prüfen und dafür Sorge zu tragen, daß vor der endgültigen Abnahme der Arbeiten alle ausständigen Angelegenheiten erledigt werden.

Einschränkungen für die ORKB

Allgemein festzustellende Einschränkungen sind:

- Fehlen der Befugnis zur Rekrutierung von Personal
- Fehlen von entsprechend ausgebildeten Mitarbeitern
- Fehlen technischen Fachwissens
- Fehlen internationaler Richtlinien für technische Prüfungen
- Fehlen von Mitarbeitern mit entsprechendem EDV-Wissen zur Prüfung von computergestützten Rechnungsunterlagen/ Berichten.

Empfehlungen

- Die ORKB sollten dazu befugt sein, technische Fachleute beizuziehen, und zwar vorzugsweise mit Hilfe einer Auswahlliste von Fachleuten, für deren Erfahrung und guten Ruf sich ein unabhängiges Technikergremium oder -institut verbürgt.
- Die ORKB sollten Ausbildungskurse abhalten, um das Bewußtsein für Fragen und Risiken technischer Fachterminologie auf breiter Basis zu wecken. Prüfer sollten auch im Hinblick auf technische Weiterbildung engstens mit technischen Fachabteilungen zusammenarbeiten.
- Regelmäßiger Informationsausstausch über die Art der Prüfungsfeststellungen.
- Regelmäßige Konsultationen mit der mit technischen Prüfungen befaßten Stelle des für öffentliche Bauten zuständigen Ministeriums, falls vorhanden.

- Der Prüfungsbericht sollte Empfehlungen enthalten für spezifische, von der Verwaltung zu ergreifende Maßnahmen oder für die Erwägung einer geeigneten Alternative durch die ausführende Regierungsgewalt.
- In erwiesenen Fällen von Überzahlung oder Verlusten aufgrund der Handlungsweise eines einzelnen Staatsbediensteten sollte die ORKB derartige Fälle unverzüglich, ohne die Stellungnahme des parlamentarischen Rechnungsprüfungsausschusses abzuwarten, an die zuständigen Untersuchungsbehörden verweisen.

2. Bericht der Arbeitsgruppe 2 (französischsprachige Arbeitsgruppe)

Prüfung von öffentlichen Bauten

Einleitung

Die frankophone Arbeitsgruppe des UN/INTOSAI-Seminars über die Rolle der ORKB bei der Prüfung von öffentlichen Bauten legt die Schlußfolgerungen ihrer Arbeit vor.

Dieser Bericht umfaßt eine Einleitung, eine Beschreibung der wichtigsten behandelten Themen, eine Analyse der Prüfungsziele der ORKB, die Voraussetzungen für ein optimales Prüfungsergebnis und eine Schlußfolgerung.

Die Arbeitsgruppe konnte nicht auf die Gesamtheit der während des Seminars behandelten Fragen eingehen. Die Aufmerksamkeit galt: den Prüfungszielen der ORKB, ihrer Unabhängigkeit als Voraussetzung für die Qualität ihrer Arbeit, der erwarteten Weiterentwicklung ihrer Aufgaben, besseren Auswirkungen der Prüfungsergebnisse und der Entwicklung einer Methodologie, um die Prüfungskosten zu verringern.

Prüfungsziele der ORKB

Feststellungen:

Im Bereich der öffentlichen Bauten beinhaltet die Rolle der ORKB zunächst die Prüfung der Einhaltung der anzuwendenden Gesetzgebung. Diese Prüfung reicht jedoch nicht aus, um sich zu vergewissern, daß die Geldmittel im Interesse der Nutzer verwendet wurden und daß die Kosten mit der Nutzung der Infrastrukturprojekte im Einklang stehen.

Empfehlungen:

- Die ORKB sollen sich zunächst vergewissern, daß die Ausgabenverpflichtung und die Bezahlung der öffentlichen Geldmittel unter Beachtung der nationalen Gesetzgebung erfolgten.
- Die ORKB sollen auch bewerten, ob die Haushaltsmittel für den Zweck verwendet werden, für den sie bewilligt wurden, und ob die Infrastrukturprojekte eine ihrer Nutzung entsprechende und angemessene Mittelzuweisung erhielten.

- Die ORKB sollen analysieren, ob die Betriebskosten der Infrastrukturprojekte mit ihrer Nutzung im Einklang stehen.
- Die ORKB sollen berechtigt sein, auf der Grundlage ihrer Prüfungsfeststellungen jegliche Maßnahmen zur Verbesserung der internen Kontrollsysteme einschließlich von Gesetzesänderungen oder die Verteilung von ausführlichen Richtlinien für die Verwaltung und Nutzung von Infrastrukturprojekten an die Verwaltungsdienststellen vorzuschlagen.
- Die ORKB können sich jedoch nicht in die Projektverwaltung einmischen und auch nicht bei der Festlegung der angestrebten Ziele an die Stelle der Verwaltung treten (Prüfung der Vertretbarkeit). Diese Beschränkung der Ziele darf jedoch nicht zu einer Einschränkung der Prüfungsgebiete und -ziele führen. Die konkrete inhaltliche Definition des Begriffs der Vertretbarkeit ist ausschließlich Sache des Parlaments.

Unabhängigkeit der ORKB

Feststellungen:

Der Prüfungsumfang oder die Prüfungsziele der ORKB unterliegen Einschränkungen. Daraus ergibt sich, daß der Grundsatz der Vollständigkeit der Prüfungen nicht mehr gewährleistet ist. Die ORKB sind daher aufgrund der de iure oder de facto gegebenen Einschränkungen außerstande, zu gewährleisten, daß bei der Gesamtheit der aus öffentlichen Geldmitteln finanzierten Bauten oder Bauaufträge das Gesetz beachtet wurde und daß die Geldmittel für den Zweck verwendet werden, für den sie bewilligt wurden.

Empfehlungen:

- Der Prüfungsumfang der ORKB muß sich auf den gesamten Prozess der Abwicklung von Bauvorhaben erstrecken; die ORKB können also die Vorstudien, die Ausarbeitung der Leistungsverzeichnisse und der Aufmaße, die Auftragsvergabe, ihre Durchführung, die quantitative und qualitative Abnahme, die Inbetriebnahme der Bauten, ihre Nutzung, ihre Zweckwidmung und ihren Abbau oder ihre Stilllegung einer Prüfung unterziehen.
- Die ORKB sollen völlig autonom festlegen, zu welchem Zeitpunkt sie die Prüfung vornehmen wollen, anders ausgedrückt, entweder bereits bei der Ausarbeitung der Projekte und Studien, oder zum Zeitpunkt der Auftragsvergabe oder nach der Inbetriebnahme der Infrastrukturprojekte.

- Den ORKB darf bei der Festlegung der Projekte, die Gegenstand einer Prüfung sein werden und bei der Festlegung der Prüfungsziele oder der Erhebungsmethoden keinerlei Weisungen erteilt werden.
- Keinerlei gesetzliche Auflage darf den Prüfungsumfang, die Prüfungsziele und -methoden einschränken, mit Ausnahme von sich aus der Wahrung der öffentlichen Ordnung ergebenden Einschränkungen (Schutz des Privatlebens, öffentliche Sicherheit, Apanagen...). Diese Einschränkungen müssen jedoch taxativ im Gesetz vorgesehen sein. Die ORKB hat über Einschränkungen bei der Ausübung ihrer Tätigkeit Bericht zu erstatten. Auf jeden Fall sind alternative Prüfungsmaßnahmen gesetzlich vorzusehen.
- Bei Projekten mit internationaler, bilateraler oder gemeinschaftlicher Finanzierung sind die ORKB der Länder, auf deren Staatsgebiet die Infrastrukturprojekte errichtet werden, den Prüfungsbehörden der internationalen Institutionen oder den ORKB der Geberländer beizuziehen.
- Die ORKB sollen über ausreichende Mittel verfügen, um ihre Tätigkeit in völliger Unabhängigkeit ausüben zu können.

Weiterentwicklung der Aufgaben der ORKB

Feststellungen:

Die Arbeitsgruppe stellt eine zunehmende Komplexität des Auftragswesens fest (Informatik, Kommunikation, neue Konstruktionstechniken, Rücksichtnahme auf die Umwelt), neue Finanzierungsformen (Verkauf bei gleichzeitiger Rückvermietung an den Verkäufer (sale and lease back), Alternativfinanzierung) oder neue Betriebsformen der öffentlichen Einrichtungen (Konzessionsvergabe, Privatisierung, Zusammenschluß, private Partnership). Daraus ergibt sich eine Änderung der Prüfungsvoraussetzungen (Ziele, Umfang, Methoden, Einschränkungen).

Empfehlungen:

- Die neuen Methoden der Finanzierung oder Verwaltung von öffentlichen Einrichtungen dürfen die Prüfungstätigkeit der ORKB und ihre Verantwortlichkeit zur Berichterstattung an das Parlament oder an den Staatspräsidenten über die Verwendung der öffentlichen Geldmittel und die Verwaltung der öffentlichen Einrichtungen nicht beeinträchtigen.

- Die ORKB sollen neuartige, auf diese neuen Formen der Finanzierung und der Verwaltung der öffentlichen Einrichtungen abgestimmte Prüfungsmethoden entwickeln.
- Eine Zusammenarbeit mit anderen Prüfungsbehörden oder -einrichtungen (Wirtschaftsprüfer, Rechnungsprüfer) ist vorzusehen und zu organisieren.
- Die ORKB sollen eine auf diese neuen Formen der Verwaltung der öffentlichen Einrichtungen abgestimmte Ausbildung organisieren.

Prüfungsergebnisse

Feststellungen:

Es ist oft schwierig, die Auswirkungen der von den ORKB abgegebenen Prüfungsfeststellungen zu bewerten.

Empfehlungen:

- Die ORKB sollen verpflichtet sein, regelmäßig über das Follow-up zu ihren früher abgegebenen Prüfungsfeststellungen zu berichten; dieser Bericht soll dem Parlament mindestens einmal jährlich vorgelegt werden,
- die Gesetzgebung soll die ORKB ermächtigen, den Gerichtsbehörden alle Sachverhalte, die man als Verbrechen oder Straftat bezeichnen könnte, zur Kenntnis zu bringen. Ein vorheriges kontradiktorisches Verfahren mit der geprüften Stelle oder ihrer Aufsichtsbehörde ist wünschenswert, um die Verwaltungsdienststelle in die Lage zu versetzen, selbst Anzeige zu erstatten.

Methodik

Feststellungen:

Die ORKB veröffentlichen jährlich ein Verzeichnis der anlässlich der Prüfungstätigkeit festgestellten Mängel (nicht durchgeführte, jedoch bezahlte und dokumentierte Arbeiten, Verschwendungen im Zusammenhang mit Terminüberschreitungen bei der Projektdurchführung, die auf Planungsmängel oder auf völlig vorhersehbare Umstände zurückzuführen sind).

Die von den ORKB angewandte Methodik wurde während dieses Seminars kaum erörtert. Derartige Ausführungen hätten es jedem einzelnen jedoch ermöglicht, die Wirksamkeit der

Tätigkeit der Prüfer zu steigern und somit die Prüfungskosten besser in Griff zu bekommen.

Empfehlungen:

- Die ORKB sollen ein Prüfungshandbuch erstellen, das die im Laufe der nacheinander durchgeführten Prüfungen gesammelten Erfahrungen zum Ausdruck bringt und zusammenfaßt.
- Die ORKB sollen eine auf die Prüfung öffentlicher Bauaufträge abgestimmte Methodik entwickeln, wobei 1) die Prüfungsplanung 2) die Durchführung der Prüfungen und 3) die Vorlage der Prüfberichte auseinanderzuhalten sind.
- Die ORKB sollen in der Lage sein, ihr gesamtes Prüfungsgebiet zu ermitteln.
- Die ORKB sollen Bewertungskriterien ausarbeiten und Risikoanalysen vornehmen.
- Die ORKB sollen die Methoden zur Auswahl der zu prüfenden Projekte auf der Grundlage objektiver Kriterien (Bedeutung, Rotationsprinzip, statistische Verfahren) festlegen.
- Die ORKB sollen die Unterstützung und die Zusammenarbeit mit den geprüften Verwaltungsdienststellen erhalten und darauf achten, daß sie sämtliche erforderlichen Unterlagen erhalten, die Prüfungen vor Ort zum gegebenen Zeitpunkt vornehmen, von Experten die für das Verständnis der Berichte unerläßlichen Erklärungen einholen und dafür sorgen, daß die Auftragnehmer sich bereit erklären, den von den Prüfern gestellten Ersuchen nachzukommen.
- Die ORKB sollen besonderes Augenmerk auf die Arbeit der Experten, Techniker und Ingenieure legen und Methoden zur Bewertung ihrer Leistungen und der Fundiertheit ihrer Schlußfolgerungen entwickeln.
- Die ORKB sollen wissenschaftliche Methoden zur Verbesserung der Fragebogen- und Interviewtechniken entwickeln und für die Prüfer bestimmte Richtlinien zur Verbesserung der Wirksamkeit und Objektivität dieser Methoden herausgeben.
- Die ORKB sollen auf das Vorhandensein, die Qualität und die Zuverlässigkeit der internen Kontrolle und auf die Anwendbarkeit der Gesetzgebung achten und gegenüber den vorgelegten Belegen eine kritische Haltung einnehmen, indem sie sich vergewissern, daß diese tatsächlich der Realität entsprechen, daß ihre Herkunft unbestreitbar ist und daß sie einen ausreichenden Grad an Ausführlichkeit und an Neutralität aufweisen (insbesondere bei Arbeiten von Experten).

- Die ORKB sollen für die Führung einer Dokumentation sorgen, um einerseits die Kontinuität ihrer Tätigkeit (permanente Dokumentation) und andererseits die Unanfechtbarkeit ihrer Schlußfolgerungen (Arbeitsunterlagen) sicherzustellen.

Schlußfolgerungen

- 1) Die öffentlichen Aufträge nehmen einen bedeutenden Teil der öffentlichen Mittel in Anspruch.
- 2) Die von der öffentlichen Hand finanzierten Infrastrukturprojekte sind für die Entwicklung der Nation wesentlich (Straßen, Bewässerung).
- 3) Das öffentliche Auftragswesen und die Infrastrukturprojekte weisen hohe Risiken für Verschwendung und Betrug auf.
- 4) Das öffentliche Auftragswesen betrifft heute immer mehr vielschichtigere Produkte, sowohl in technischer Hinsicht (sogar bei klassischen Produkten wie Straßen und Gebäuden) als auch in Bezug auf die Finanzierungsmodalitäten und die Verwaltung der öffentlichen Einrichtungen.
- 5) Zur Erfüllung ihrer Aufgaben und bei der Festlegung ihrer Prüfungsmethoden werden die ORKB in Hinkunft der Bedarfserhebung bei den Nutzern, dem Schutz des Staatseigentums und seiner wirkungsvollen und optimalen Verwendung, in anderen Worten, einer Prüfung der Nützlichkeit der aufgewendeten öffentlichen Gelder besonderes Augenmerk schenken müssen, also die Frage beantworten müssen: warum?

3. Bericht der Arbeitsgruppe 3 (deutschsprachige Arbeitsgruppe)

Allgemeine Grundsätze für die Vorbereitung und Durchführung öffentlicher Baumaßnahmen und ihrer Prüfung durch die ORKB

Die hier aufgeführten gemeinsamen Überlegungen der deutschsprachigen Arbeitsgruppe können aufgrund der Komplexität von Bauvorhaben und der Kürze der zur Verfügung stehenden Bearbeitungszeit nur allgemeine Grundsätze sowohl für die Vorbereitung und Durchführung öffentlicher Baumaßnahmen als auch für deren Prüfung durch die ORKB darstellen:

Öffentliche Bauvorhaben werden üblicherweise vom Staat im öffentlichen Interesse durchgeführt und teilweise öffentlich oder privat finanziert. Es handelt sich dabei um Arbeiten zur Entwicklung oder Verbesserung der Infrastruktur, wie z.B. Straßen, Brücken, Krankenhäuser, Verwaltungsbauten, Schulen.

Die Vorbereitung und Durchführung öffentlicher Baumaßnahmen gliedert sich in nachstehende Bearbeitungsphasen:

1. Bedarfsermittlung

Für die Ermittlung und Festlegung des Bedarfes ist die nutzende Verwaltung verantwortlich. Diese sollte ihren Bedarf vollständig ermitteln, nachvollziehbar begründen und die grundsätzliche Art der Bedarfsdeckung einschließlich deren Finanzierung (Eigenbau, Leasing, Miete, Kauf, Unterbringung in bereits vorhandenen eigenen Objekten) untersuchen und das Ergebnis schriftlich dokumentieren. Danach sollte die nutzende Verwaltung unter Berücksichtigung von Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten (Investitions- und Folgekosten) sowie unter Nutzungsaspekten ihre Entscheidung treffen.

2. Projektorganisation/Finanzierung

Unabhängig davon ob eine zentrale Bauverwaltung die Aufgaben weiterbetreibt, sollten die Zuständigkeiten für eine effiziente Projektorganisation zwischen dem Bedarfsträger und den mit der Planung und Baudurchführung beauftragten Stellen eindeutig geklärt und festgelegt werden.

Vor Eintritt in die Realisierungsphase müssen die Gesamtkosten des Projektes festgeschrieben und die Finanzierung sichergestellt werden.

3. Planung

Die Planung hat sich am Bedarf unter Optimierung funktioneller und wirtschaftlicher Aspekte zu orientieren. Nennenswerte Änderungswünsche der Nutzer sollten nur bis zum Abschluß der Vorplanung zugelassen werden.

Vor Vergabe des jeweiligen Bauauftrages sollte zumindest die Entwurfsplanung vollständig abgeschlossen sein.

4. Ausschreibung und Vergabe

Die Leistungsbeschreibung muß vollständig, richtig und so genau sein, daß jeder Bieter die Beschreibung im gleichen Sinne verstehen muß, den Preis für die von ihm geforderten Leistungen sicher kalkulieren kann und die Pflichten des Auftragnehmers eindeutig feststehen. Dem Auftragnehmer darf kein ungewöhnliches Wagnis aufgebürdet werden für Umstände und Ereignisse, auf die er keinen Einfluß hat und deren Einwirkung auf die Preise und Fristen er nicht im voraus schätzen kann.

Den Bietern ist für die Erstellung der Angebote eine angemessene Bearbeitungszeit einzuräumen. Grundsätzlich sollte zum größtmöglichen Wettbewerb das offene Verfahren gewählt werden. Dabei sollten für alle Bewerber die gleichen Wettbewerbsbedingungen gelten. Niemand darf durch Vorabinformationen bevorzugt werden, z.B. dürfen Bieter nicht zuvor an der Planung beteiligt gewesen sein.

Die Ermittlung des Bestangebotes muß aufgrund von Prüfungskriterien (u.a. Vollständigkeit des Angebotes, Angemessenheit der Einzel- und Gesamtpreise, Qualität von Nebenangeboten sowie Prüfung der spekulativen Einheitspreise) nachvollziehbar erfolgen und die endgültige Auswahl begründet werden. Dabei wird zuvor die Leistungsfähigkeit, die Zuverlässigkeit sowie die Fachkunde zu berücksichtigen sein.

Der Zuschlag ist aufgrund des Angebotes zu erteilen, das unter Berücksichtigung aller technischen und wirtschaftlichen - gegebenenfalls auch gestalterischen und funktionsbedingten - Gesichtspunkte als das Annehmbarste erscheint. Der niedrigste Angebotspreis allein ist nicht entscheidend.

Der Auftraggeber muß in der Lage sein, die Angemessenheit der Angebote zu beurteilen und bei insgesamt überhöhtem Preisniveau die Ausschreibung aufzuheben.

5. *Bauabwicklung /Baudurchführung*

Die mangelfreie Baudurchführung sollte durch ein ausreichend kompetentes und effizientes Projektmanagement sichergestellt werden. Auf eine umfassende, zweifelsfreie Vereinbarung sowie eine rechtzeitige Offenlegung der Kompetenzen ist zur Vermeidung späterer Haftungs- und Gewährleistungsfragen zu achten.

Die vertragsgemäße Ausführung wäre durch die örtliche Bauaufsicht sicherzustellen und mittels Baubuchführung, laufende Aufmaßfeststellung sowie einer Fotodokumentation nachzuweisen. Die genaue Bauablaufdokumentation bildet im Zusammenwirken mit den Mängelfeststellungen eine wesentliche Grundlage für eine ordnungsgemäße Abrechnung.

Voraussetzung für eine ordnungsgemäße Abnahme der Bauleistung ist neben einer mangelfreien Bauausführung die Übergabe der Bestands- und Anlagendokumentation (z.B. Bestandspläne, Betriebsanleitungen) sowie die Durchführung eines ausreichenden Probebetriebes und die Einweisung des künftigen Betriebspersonals.

Anlässlich der Abnahme sind alle Mängel festzustellen, deren Beseitigung später durchzusetzen und zu überwachen ist.

6. *Nutzung*

Die Einhaltung der veranschlagten Betriebskosten sollte überprüft und auf deren Optimierung hingearbeitet werden.

7. *Empfehlungen*

Die Prüfung öffentlicher Baumaßnahmen sollte zeitnahe durchgeführt werden, um eine möglichst große Umsetzung der Prüfungsergebnisse im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Baumaßnahmen zu ermöglichen (3 E's: economy, efficiency, effectiveness).

Um eine Vermischung von Ausführungs- und Kontrolltätigkeit zu vermeiden, sollten nur bereits entschiedene Sachverhalte oder Projektschritte einer Prüfung unterzogen werden, wie beispielsweise die Prüfung einer genehmigten Planung vor der Bauausführung.

Die externe Prüfungstätigkeit der ORKB ist unabhängig von der internen begleitenden Kontrolltätigkeit durchzuführen und kann diese nicht ersetzen.

Die Prüfungsansätze der ORKB sollten grundsätzlich die gesamte Bandbreite von der Bedarfsermittlung bis zur Nutzung abdecken, wobei im Hinblick auf die oben genannten

Prüfungsziele die Wahl der Prüfungsschwerpunkte vom jeweiligen Bauvorhaben und dessen Baufortschritt abhängig gemacht werden sollte.

Die umfassende Prüfung öffentlicher Baumaßnahmen sollte sowohl die finanzielle als auch die wirtschaftliche (Investitions- und Folgekosten) und die technische Seite beeinhalt¹⁾. Dazu sollte entsprechend ausgebildetes (eigenes) Fachpersonal zur Verfügung stehen. In Ausnahmefällen können externe Gutachter hinzugezogen werden.

Zur Sicherstellung qualitativ hochstehender Prüfungsaussagen sollte die Prüfungsdauer ausreichend bemessen sein. Dabei kommt den örtlichen Erhebungen auf der Baustelle für die notwendigen SOLL-IST-Vergleiche eine besondere Bedeutung zu.

Im Hinblick auf die verschiedenen Organisationsformen öffentlicher Baumaßnahmen (z.B. unterschiedliche Beteiligung des Staates) sollte die Prüfungszuständigkeit der ORKB gegebenenfalls vertraglich zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer sichergestellt sein.

Die ORKB sollten durch entsprechende Information der in Frage kommenden Ministerien und der nachgeordneten Behörden sicherstellen, daß Prüfungsergebnisse von allgemeiner Bedeutung über den Einzelfall hinausgehend beachtet werden.

¹⁾ Hinsichtlich der Prüfungsaspekte zu Fragen der Korruption im Baubereich wird auf die Ergebnisse des 12.UN/INTOSAI-Seminars, Wien 21.-25. Oktober 1996, verwiesen.

4. Bericht der Arbeitsgruppe 4 (spanischsprachige Arbeitsgruppe)

Das vorliegende Dokument gibt die Meinung der Mitglieder der Arbeitsgruppe hinsichtlich der während des UN/INTOSAI Seminars zu dem Thema "Prüfung von öffentlichen Bauten" erarbeiteten Ergebnisse wieder.

1) Evaluierung der Ausschreibungs- und Vergabeverfahren öffentlicher Mittel für Bauvorhaben

Die öffentlichen Bauten stellen Investitionen dar, die darauf ausgerichtet sind, Vermögenswerte für den öffentlichen Sektor zu schaffen, wobei diese auf verschiedene Kategorien aufgeteilt werden.

Ihr Wert wird durch die Kapitalisierung der Aufwendungen zuzüglich Zinsen auf die Dauer von sehr langen Zeiträumen dargestellt.

Die Abwicklung öffentlicher Investitionen in Bauvorhaben weist zwei Hauptaspekte auf:

- die Rentabilität öffentlicher Investitionen sowie das Ansteigen der Leistungsfähigkeit des öffentlichen Sektors, sowie
- Fragen der Finanzierung

Da es sich im allgemeinen um langfristige Vorhaben handelt, erfordern sie auch eine entsprechende, mehrere Haushaltszeiträume betreffende Finanzierung.

Die Rechtfertigung öffentlicher Investitionen in Bauvorhaben ergibt sich aus dem Investitionszweck, aus der erwarteten Nutzung sowie aus den ökologischen und sozialen Auswirkungen auf die allgemeinen Ziele der Gesellschaft.

Untersuchungen ergaben, daß die Rentabilität und die Produktivität bei Investitionen des öffentlichen Sektors wesentlich geringer sind als im privaten Sektor.

Aus diesem Grund sollten Entscheidungen für öffentliche Bauinvestitionen nach Optimierungskriterien getroffen werden, wobei, soweit dies möglich ist, die Investitionsmittel in Sektoren und Projekten mit einer maximalen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rentabilität veranlagt werden sollten.

Die Zusammenarbeit mit Spezialisten internationaler oder multilateraler Prüfungsorganisationen stellt einen geeigneten Weg dar, um mit der Evaluierung der Verwendung der Investitionsmittel in den entscheidenden Projektphasen ansetzen zu können.

2) *Prüfung der Phasen vor Abschluß des Leistungsvertrags*

Nach der Entscheidung für die Durchführung der Prüfung eines Bauprojekts sollten in Übereinstimmung mit dem von der ORKB erstellten Prüfungsprogramm unbedingt bestimmte Punkte berücksichtigt werden, wie beispielsweise die Zusammensetzung des Prüfungsteams sowie die administrativen Vorbereitungsarbeiten für das Vorhaben.

Neben der Ausarbeitung einer detaillierten Planung, die sowohl verschiedene Prüfungsphasen als auch fachliche Richtlinien berücksichtigt, sollte besonderes Augenmerk darauf gelegt werden, daß das Prüfungsteam so zusammengestellt wird, daß die erforderlichen Sachthemen mit entsprechend ausreichenden Fachkenntnissen abgedeckt werden, damit die Evaluierung des öffentlichen Bauvorhabens gewährleistet ist. Für die Durchführung der Kontrolle dieser Vorbereitungsphase ist es erforderlich, die gesamten, dem öffentlichen Bauvorhaben zugrundeliegenden Unterlagen zu überprüfen. Diese Beurteilung betrifft beispielsweise die Entscheidung der Verwaltung, das fragliche Projekt durchzuführen, die entsprechenden technischen und administrativen Vorgaben, die Kalkulation des Bauvorhabens, das Vorhandensein rechtlich ausreichend gesicherter Kredite; Umweltverträglichkeitsprüfungen und andere Auflagen, die entweder gesetzlich verpflichtend sind oder die sich aus dem Charakter des Vorhabens selbst ergeben.

In der Folge sollte sich die Prüfung auf die Ordnungsmäßigkeit der von der Verwaltung gesetzten Maßnahmen hinsichtlich der Auswahl des Auftragnehmers konzentrieren.

3) *Prüfung des Vergabeverfahrens*

In dieser Phase veröffentlicht die Verwaltung ihre Absicht, ein Bauvorhaben mittels öffentlicher Ausschreibung durchzuführen. Sie ersucht hierbei um die Legung von Anboten mit dem Ziel, jenes auszuwählen, das ihren Bedürfnissen am besten entspricht.

Bei den Auswahlverfahren unterscheiden wir zwischen ordentlichen und außerordentlichen Verfahren. Das ordentliche Verfahren charakterisiert sich durch das Öffentlichkeitsprinzip und den freien Wettbewerb, während beim außerordentlichen Verfahren diese Prinzipien nicht berücksichtigt werden.

Unter den außerordentlichen Auswahlverfahren möchten wir die direkte Auftragsvergabe erwähnen, die nur in Fällen der absoluten Dringlichkeit, der Geheimhaltung oder wenn dies - im Fall der Gleichartigkeit der Leistungen - bei anderen Verträgen, gesetzlich zulässig ist, angewendet wird.

Die ordentlichen Verfahren können offen sein. Sie bestehen aus einem Verfahrensschritt, während dessen jeder beliebige Bieter sein Anbot legen kann. Die Verfahren können jedoch auch beschränkt sein. In diesem Fall bestehen sie aus zwei Verfahrensschritten, wobei während des ersten die Bieter eine Reihe von Bedingungen erfüllen müssen, die in der Ausschreibung genau festgelegt wurden. In der zweiten Phase werden einige mögliche Bieter ausgewählt; diese werden aufgefordert, ein konkretes Anbot zu legen.

Bei den ordentlichen Verfahren unterscheidet man zwischen: "Subasta" (Versteigerung) und "Concurso" (Auswahlverfahren).

Die Subasta ist jenes ordentliche Vergabeverfahren bei dem der Billigstbieter automatisch den Zuschlag erhält.

Der Concurso ist jene Form des ordentlichen Vergabeverfahrens bei dem die Verwaltung nicht nur die Preisangemessenheit des Anbots sondern auch die technischen Spezifikationen, sowie gegebenenfalls die technische und wirtschaftliche Situation des Bieters gemäß den in der öffentlichen Ausschreibung festgelegten Bedingungen zu beurteilen hat.

Die ORKB muß berücksichtigen, daß die Anwendung der einen oder anderen Vergabeart nicht vom Willen des Auftraggebers abhängig ist, sondern von den speziellen Bedingungen bei den einzelnen Vorhaben. Somit wäre die Subasta die geeignete Vergabeform im Falle jener Ausschreibungen, bei denen der Leistungsgegenstand eindeutig definiert und eingegrenzt ist, wodurch es den Bietern unmöglich wird, technische Verbesserungen in ihrem Anbot vorzuschlagen. Dies ist der Normalfall bei der Vergabe von öffentlichen Bauten. Der Concurso sollte hingegen nur dann angewendet werden, wenn die öffentliche Verwaltung der Meinung ist, daß das von ihr erarbeitete Projekt durch die Unterbreitung neuer technischer Lösungsvorschläge seitens der Bieter verbessert werden kann, oder wenn der hohe technische Schwierigkeitsgrad des Bauwerks die Erfüllung spezieller Bedingungen seitens des Auftragnehmers erforderlich macht.

Die Aufgabe der ORKB liegt in diesem Falle darin, festzustellen, ob die Auswahl- und Vergabeverfahren ordnungsgemäß durchgeführt wurden und ob die entsprechenden Durchführungsrichtlinien korrekt erfüllt wurden.

Sobald die Vergabe entschieden ist, erfolgt die Ausfertigung, Kundmachung und Veröffentlichung des Leistungsverzeichnisses.

In diesem Zusammenhang muß die ORKB überprüfen, ob die gesetzlichen Erfordernisse sowie die Ausstellung der Bürgschafts- und Garantiescheine, die die Ausführung der Leistungen garantieren sollen, erfüllt wurden. Danach erfolgt unmittelbar die Überprüfung der letzten Phase.

4) Prüfung der Erfüllung des Leistungsvertrags

Der Auftragnehmer hat das Bauvorhaben gemäß den Bestimmungen der technische Vorgaben sowie innerhalb der festgelegten Frist auszuführen.

Die Kontrolle umfaßt in dieser Phase die Prüfung der Bauabwicklung, die jedoch sehr streng gehandhabt werden muß.

Ziele der fachlichen Überprüfung a posteriori sollten sich speziell auf folgende Aspekte richten:

- Prüfung, ob die bestätigten und bezahlten Mengen tatsächlich und augenscheinlich den beim Bauvorhaben tatsächlich verbauten Mengen entsprechen;
- Prüfung und Evaluierung der im Vertrag festgelegten endgültigen Ausführungen und technischen Spezifikationen;
- Beurteilung des tatsächlichen Baufortschritts sowie der Einhaltung der Fristen;
- Festhalten der Auswirkungen und Gründe für erfolgte Abweichungen sowie Empfehlung korrigierender Maßnahmen zur Sanierung aufgefundener Mängel.

Abschließend sollte unter Berücksichtigung der gesetzlichen und vertraglich festgelegten Bestimmungen, eine Überprüfung des Abnahmeprotokolls des vollendeten Bauwerks erfolgen.

5) Prüfbericht über öffentliche Bauvorhaben

Den Abschluß der Prüfung stellt die Erarbeitung des Berichts dar, der jeden einzelnen Verfahrensschritt berücksichtigen sollte, sowie ferner all jene Aspekte, die bei der Überprüfung des öffentlichen Bauvorhabens zu beachten waren.

Die Empfehlungen dieses Berichts sollten in konstruktiver Weise formuliert werden und darauf abzielen, das interne Kontrollsystem zu verbessern sowie Fehler und Mängel, die bei den untersuchten Vorgängen festgestellt wurden unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit zu korrigieren. Stets sollten die durch die Anwendung entstehenden Vorteile größer sein als die dadurch entstehenden Kosten.

Die Erfahrung hat bisher gezeigt, daß es eindeutig von Vorteil ist, der überprüften Stelle den Berichtsentwurf vorab zur Stellungnahme vorzulegen. Diese Vorgangsweise sollte von jeder einzelnen ORKB so gehandhabt werden, wie es ihre gesetzlichen Vorgaben am geeignetsten erscheinen lassen.

Die obige Empfehlung zielt darauf ab, die Wahrscheinlichkeit von Einschätzungsfehlern seitens des Prüfers von öffentlichen Bauvorhaben möglichst gering zu halten und danach der überprüften Stelle die Möglichkeit einzuräumen, all ihre Beurteilungskriterien bekanntzugeben, die eine angemessene Einschätzung der Gebarung und der Ausführung des Investitionsprojekts erlauben.

Berichte sind in der geeigneten Form und innerhalb der festgelegten Fristen vorzulegen. Wenn es die während der Überprüfung festgestellten Tatsachen als erforderlich erscheinen lassen, empfiehlt sich ein sofortiges Vorgehen, das heißt die vorzeitige Veröffentlichung von Teilberichten.

Schließlich wäre darauf hinzuweisen, daß es sich bei Prüfungen von öffentlichen Bauvorhaben als sehr zweckmäßig erwiesen hat, die bei derartigen Prüfung angewendeten Richtlinien und Arbeitsweisen periodisch im Rahmen eines Evaluierungsverfahrens durch die ORKB selbst zu überprüfen.

ANLAGEN

I. Vereinte Nationen: The Role of Supreme Audit Institutions in Auditing Public Works

Introduction

Mr. chairman, distinguished speakers, participans, observers, ladies and gentlemen.

It is with great pleasure that I welcome all of you to this important UN/INTOSAI 13th interregional seminar on public works.

Before proceeding, may I first offer congratulations to our co-sponsors INTOSAI and, in particular to you, Dr. Fiedler, and your associates for the tremendous initiative and effort that you have put forth to make sure this seminar has become a reality. Many of you here may not fully realize the organizational and logistical work that must be carried out before such a seminar can take place. Again, thank you for your valuable assistance and cooperation.

As participants and observers, your presence here is an indication that you, also, view this joint seminar to be of importance to you in your respective audit offices. Thank you for taking the time from your busy schedules to be with us here in beautiful Vienna to share ideas and experiences regarding various aspects of managing and auditing public work. I know that, with your active participation, we will have another successful seminar.

Relationship between the United Nations and INTOSAI

As many of you may know, this is the 13th of a series of interregional seminars that the United Nations and INTOSAI have been partners in conceiving and delivering. It is my sincere wish that we remain good partners for many years to come.

So far, twelve previous interregional seminars have been organized and have covered a broad range of topics, including "The role of SAIs in fighting corruption and mismanagement", the subject of the October 1996, 12th UN/INTOSAI Seminar. Other topics have included: Auditing of public sector undertakings, audit methodology, internal management control systems, and computer-assisted auditing. I know that this seminar will be as interesting and beneficial as earlier ones.

Assistance provided by DESA and my branch

As you may be aware, upon request of governments, the department of economic and social affairs provides policy advice, and technical support and assistance in a wide range of subject areas all of which is designed to "promote social progress and better standards of life" as called for in the UN charter.

We provide advice and support to governments in the fields of public sector management and capacity building, economic policy and management, social development, and planning and management in natural resources, environment and energy.

Emphasis is placed on assistance in designing, implementing and evaluating development efforts that are economically efficient, socially appropriate, sustainable and environmentally sound.

The range of specific subjects that we provide assistance with include:

- national elections;
- computerization and informatics;
- entrepreneurship and small business development;
- energy Management;
- environmental management;
- governance;
- macro- and micro-economic restructuring and reform;
- military conversion;
- public sector accounting and reporting;
- public sector audit and transparency;
- public sector financial reform;
- privatization;
- social development;
- tax administration; and so on.

Ladies and gentlemen, please permit me a brief commercial message. If any of your audit organizations, or your governments, should need assistance in any of these areas, please keep our department in mind. Thank you!

My point, then, is that, in many ways, our policy advice and technical assistance work as it relates to auditing is entirely complementary and consistent with the good work of INTOSAI.

We both strongly believe that a strengthened independent audit office is essential to achieving improved accountability and transparency. Fortunately, a number of governments and other funding agencies are also coming to this same realization.

The seminar

A. Why was the topic of public works selected for this seminar?

First of all, the subject is one that is common to all of your jurisdictions.

Second, elements of public works are undertaken at virtually all levels of governments. At the national level, concerns may be focussed at construction and maintenance of buildings to house government offices and workers, or projects of national importance, such as museums. Intermediate levels of government may be dealing with infrastructure issues such as roads and bridges. At local levels, the interest may be more on direct public services such as fire and police protection.

Thirdly, particularly in developing countries and those in transition, there is a backlog of public works projects. So the need tends to be greater than for developed countries, and large sums of money are being devoted to meeting these public works needs.

Fourthly, many of these public works projects are quite large, complex, and take place over several years. They are difficult to manage, often requiring specialized knowledge and skills.

Frequently, inadequate accountability provisions are established beforehand. As auditors, you know that it is more difficult to fix something after it is broken.

But often it is not easy to establish and put in place proper mechanisms in advance that would prevent, or at least reduce the impact of, negative consequences.

The natural tendency is for everyone to be in a rush to announce and initiate such projects. Such announcements are often accompanied by a lot of public and press attention devoted to them. Also, when complete, the opening of a new museum or a new stretch of highway, for example, is a perfect occasion for a "Kodak Moment" for politicians and others involved.

Ladies and gentlemen, let me be clear. There is nothing wrong with such attention. It is just regrettable that an equivalent amount of attention is not usually given to proper financial management practices before or during the course of such projects.

The above reasons are some of the ones why public works is a subject that merits our attention over the next few days. I am sure that you could add to these reasons with thoughts and examples of your own.

B. The subjects we are going to cover in this seminar

You all have your seminar outlines in front of you, so I will not devote a lot of attention to this area. The areas include:

- initiation aspects, such as: real estate acquisitions and project planning; and
- execution aspects, such as: acquisition, including tendering and awarding contracts, and delivery and acceptance of commissioned works, and billing.

The listing of subjects, as well as the expert presenters, is quite impressive. The work you will be doing on cases will add to the practical application of the conceptual ideas raised.

Although not listed as one of the subjects, perhaps the speakers may wish to comment on what I see as an emerging issue warranting audit attention. That is, the audit of large computer systems being undertaken by governments (sometimes referred to as "systems under development"). In this era of rapidly advancing technology and public sector downsizing, it is very tempting for governments to introduce massive computer systems to assist in the delivery of government programmes.

That is natural. However, in some jurisdictions, and maybe in yours as well, the introduction of large computer systems usually is very costly and is fraught with long delays, many changes, and huge cost overruns.

I will not say more, other than to suggest that it is an important area, like public works, and one that your audit offices should keep in mind.

C. A proposal!

Over the next week you will have presentations and exchange ideas on the subject of auditing public works. In my comments, I don't wish to discuss matters which will be covered later on.

Instead, I would like to use this opportunity to set out some points which I believe are very important for you to keep in mind when you are carrying out audits of public works, and other subjects for that matter.

Audit is a process. A process designed to provide independent and relevant information to those to whom you report. This is done to assist them to hold the government to account for the management of public assets and public revenues and expenditures. It is a professional and important activity that should be guided by professional standards, such as those prepared by INTOSAI, and conducted by qualified audit staff.

I recommend that you follow the following seven steps of my proposal:

1. Develop clear audit objectives.

It is important for staff working on the audit, and others, to be very clear on what the audit objectives are. At the general level, is it a financial audit, a compliance audit, or a form of performance, or value-for-money audit?

Not only should the focus of the audit be clear (what you are auditing) but, also, the purpose of the audit (why you are auditing that subject). For example, (the payroll of the social assistance programme is being audited for the purpose of determining whether all payments have been in accordance with programme regulations - a compliance audit example). The point is that the word "for the purpose of" should be included explicitly.

2. Establish reasonable audit criteria.

For financial statement audits, these would be "generally accepted accounting principles" or GAAP. For performance audits, such criteria may have to be developed for the specific audit. They should be set at a reasonable level of expectations ... that is, what a reasonable person would expect to be in place.

You may ask: How many criteria should there be? Enough to cover the subject being audited, and usually five or six general criteria. Let me explain, often criteria are categorized into a few high level general criteria, then, each general criterion may be subdivided into a few subcriteria.

It is usually advisable to review at least the draft general criteria with the management of the entity being audited. Management, after all, usually knows the operations better than the auditors. It is prudent to have their input and concurrence before starting the audit examination. It is advisable to have mutually-agreed upon criteria to avoid after-the-fact criticism. And no, I do not think that this step compromises the independence of the auditor. It is just good practice to maintain positive communications and relationships. Should management not agree with the draft criteria, they should then suggest ones that they believe would be more appropriate.

3. Assess audit risks.

Before developing detailed audit procedures some consideration should be given to assessing audit risks. That is, identifying those inherent factors that may impact on the nature and success of the audit. For example, the integrity of management, the soundness of management systems, the ready access by auditors to all relevant information, previous audit results, and so on.

4. Prepare and document detailed audit programmes and procedures.

This step is important, for it determines the nature, extent and source of evidence needed to judge whether or not the criteria have been met and, in turn, whether the audit objectives have been met.

5. Assess evidence in relation to audit criteria.

Auditors and their supervisors will have to exercise considerable judgement as to whether the evidence obtained is persuasive and sufficient.

Generally, personal opinions of those interviewed tends to be a weaker form of evidence than documentary evidence. At this stage, the evidence should be compared against the criteria and findings should be identified.

6. Prepare draft report.

These "findings" should be reviewed with senior management of the audited entity to help ensure that all pertinent facts are known and correct. You want to avoid criticism that your facts are incorrect or incomplete.

... Very little hurts the credibility of an audit office more than to have its work criticized publicly. Credibility, once called into question or lost, is very difficult to restore.

Then, the auditors should start to formulate conclusions and, where serious problems exist, consider preparing recommendations to address the main problems identified.

It is important that there be a linkage, or "cause and effect" relationship, between what is being recommended and the nature of the problem identified.

Also, consider the cost of implementing the recommendation ... it must be less costly to implement than the cost of the problem it is trying to overcome.

Ladies and gentlemen, if I may be permitted a personal observation. In my view, audit reports often do not adequately prioritize issues and often have too many recommendations. It may be better to address mainly the top three or four problems, rather than identifying all of them in an audit report that is to become public.

Do not misunderstand me. All audit concerns found should be reported. The question is "how" and "where". The less important matters can be communicated through "management letters" to the appropriate officials.

7. Finalize and issue the audit report

After considering: (1) The degree to which the criteria and audit objectives have been met, (2) the feedback from management of the audited entity, (3) the priority issues to be reported, and (4) the practicality of any recommendations that have been made, the report should be finalized and issued.

Care should be taken with the content and with the format. It should be concise and to the point, and be easily readable using non-technical language. After all, the press and the public (where audit reports are made public) have to understand the issues.

That brings my seven proposals to an end. I hope these thoughts may be of assistance to you as you reflect over the next week on auditing public works.

Conclusion

I see a very bright future for continued cooperation between our two organizations, DESA and INTOSAI. Some subjects that might be considered for future seminars may include:

- further developing value-for-money auditing (or management or performance auditing as it is called in some jurisdictions);
- assisting in placing more audit focus on "accountability and auditing for results";
- assisting in developing audit methodology to support improved accountability and transparency;

and, as technology continues to advance,

- assisting in the development and implementation of computerized audit tools and record-keeping.

Participants and observers, I am confident that your deliberations at this seminar will contribute to improved institutional measures that will enhance accountability of governments to their legislative bodies and, ultimately, to the general public in your respective jurisdictions. Please carry back to others in your audit offices the audit knowledge you will have gained here.

INTOSAI, it is my sincere wish that we remain good partners over many years to come.

Thank you, Mr. Chairman, for allowing me this opportunity to say a few words to our participants.

II. Weltbank:

The Role of Supreme Audit Institutions in Auditing Public Works from a Donor's point of view

SAI

- Independence
- Professionalism
- Capacity
- Evidence of helping yourself
- Vivid examples
- Credibility

Donor

- Are they professional?
- Are they independent?
- Are they doing good work?
- Are they improving?
- Are they building capacity
- Are they credible?

Why should a Donor/Lender be interested in SAI?

- Money is taken from Donor taxpayer
- Loan imposes obligations on recipient taxpayers
- Terms are favorable to recipient
- Money is given for specific purposes
- Assurance is provided by SAI to Donor/Lender

Who does what?

- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none">• Donor/Lender | <ul style="list-style-type: none">• Recipient |
| <ul style="list-style-type: none">• Awards contract | <ul style="list-style-type: none">• Prepares and requests |
| <ul style="list-style-type: none">• Looks at Legal requirements | <ul style="list-style-type: none">• Executes |
| <ul style="list-style-type: none">• What Accounting & Auditing standards are applied? | <ul style="list-style-type: none">• Accounts and controls |
| <ul style="list-style-type: none">• Follows up on recipient | <ul style="list-style-type: none">• Completes |
| | <ul style="list-style-type: none">• Reports |

Public Works - Hard Works

- Roads
- Dams
- Schools
- Hospitals
- Computers

Public Works - Soft Works

- Computer software
- Training
- Communications
- Financial management systems
- Environmental considerations
- Legal aspects
- Social and cultural issues

Hard Auditing

- Check what was financed was purchased
- Check what was certified was provided
- Check integrity of procurement process
- Check authorizing agent is in no way connected to the contractor
- Check that assets exist and are adequately controlled
- Check that loan is not "parked"
- Check for evidence of kick-backs/side deals
- Check that records are accurate
- Report within the deadlines

Soft Auditing

- Judgment is necessary at all times
- Does the project make sense?
- Is the money being used as intended?
- Is the project sustainable?
- Is the Donor being informed appropriately and in time

Audited Financial Statements

- Purpose is to assure that money spent reflects actual expenditure
- Purpose is to record financial position of project, but must serve management so that they improve themselves
- Purpose is to demonstrate that budget/monitoring/reporting on projects is aligned and there is progress

Conclusions

- If you help yourself, you will help the Donor/Lender
- If you help yourself, you will increase your capacity and your credibility
- If you help yourself, Donors/Lenders become comfortable working with you

III. Liste der Beiträge

1. Länderpapiere der ORKB

Land

Argentinien
Armenien
Bahamas
Bangladesch
Barbados
China
Deutschland
Ecuador
Ghana
Indien
Israel
Japan
Kamerun
Korea
Kroatien
Lettland
Moldova
Namibia
Niederländische Antillen
Südafrika
Tschechische Republik
Tunesien
Vereinigte Arabische Emirate

2. *Vorträge der ORKB*

Author	Country	Title
Hr. Défossé Hr. Franz Wascotte	Belgien	Liegenschaftstransaktionen im Vorfeld öffentlicher Bauvorhaben (die Prüfung von Enteignungen im öffentliche Interesse durch den belgischen Cour des comptes, derzeitiger Stand und Perspektiven, derzeitige und künftige Rolle des belgischen Cour des comptes)
Hr. KN Khandelwal	Indien	Prüfung der Projektplanung unter Berücksichtigung von Alternativen
Dr. Gottfried Eckel DI Erich Biermaier	Österreich	Überprüfung der Ausführung des Vorhabens, der ordnungsgemäßen Übergabe und Abnahme der in Auftrag gegebenen Arbeiten sowie Bauabrechnung
Hr. Ramón de Benito Hr. Victor Manteca	Spanien	Überprüfung der Beschaffung der erforderlichen Leistungen
Fr. Christine Rose	Vereinigtes Königreich	Prüfungsrichtlinien für die Immobilienverwaltung und Fallstudie über den Neubau der britischen Nationalbibliothek

3. *Beiträge anderer Organisationen*

Verfasser	Organisation	Titel
Hr. Abdel Hamed Bouab	Vereinte Nationen	The Role of Supreme Audit Institutions in Auditing Public Works
Hr. Graham Joscelyne	Weltbank	The Role of Supreme Audit Institutions in Auditing Public Works from a Donor's point of view

IV. Liste der Teilnehmer:

Hr. Mustafa Kerçuku
Chairman of the State Control Service
State Control Service
Bulevardi "Deshmoret e Kombit"
Tirana
Albanien
Tel: ++355 (42) 324 91, 429 06
Fax: ++355 (42) 324 91

Hr. Sabri Koteci
Director for International Relations
State Control Service
Boulevard Deshmoret e Kombit
Tirana
Albanien
Tel: ++355 (42) 324 91
Fax: ++355 (42) 324 91, 382 02 05 97 (Handy)

Dr. Jorge Fernando Meyer
Gerente de Administración Central
Auditoría General de la Nación
Hipólito Yrigoyen 1236
2. Piso Cap. FED. C.P. 1086
Buenos Aires
Argentinien
Tel: ++54 (1) 381 - 8875
Fax: ++54 (1) 381 - 9949

Hr. Ashot Tevikyan
Deputy Head of Methodology Department
The Chamber of Control of the National
Assembly of the Republic of Armenia
Baghramian Str. 19
Yerevan
Armenien
Tel: ++374 (2) 52 33 32
Fax: ++374 (2) 50 52 57

Fr. Cynthia Lucille Rolle
Assistant Auditor General
Department of the Auditor General
Rodney E Bain Building
P.O. Box N - 3027
Nassau
Bahamas
Tel: ++1 (242) 326 - 6015
Fax: ++1 (242) 322 - 6420 ?, or
++1 (809) 322 6420 ?

Hr. Asif Ali
Director General, Financial Management
Academy (FIMA)
Audit House
189, Shahid Syed Nazrul Islam Road, Kakrail
Dhaka-1000
Bangladesch
Tel: ++880 (2) 841 447, 832 370, 834 204
Fax: ++880 (2) 83 26 90

Hr. Charles A. L. Skeete
Senior Auditor
Auditor General's Office
Nicholas House
Broad Street
Bridgetown
Barbados
Tel: ++1 (246) 426 - 2537
Fax: ++1 (246) 228 - 2731

Hr. N. Joseph Tamini
Chambre des Comptes
01 B.P. 586
Ouagadougou 01
Burkina Faso
Tel: ++226 31 16 09, 31 39 16
Fax: ++226 30 57 04, 31 49 26

Hr. Zhang ke
Deputy Director General
Fixed Assets Investment Department
National Audit Office of the People's Republic
of China
1 Beiluyuan, Zhanlan Road
Xicheng District
Beijing 100830
China
Tel: ++86 (10) 68 30 12 17
Fax: ++86 (10) 68 33 09 58

Ing. Hernán Estupiñan Maldonado
Director de Control de Obras Públicas
Contraloría General
Avda. Juan Montalvo 256 y 6 de Diciembre
Quito
Ecuador
Tel: ++593 (2) 56 25 85, 56 25 86, 56 25 89
Fax: ++593 (2) 230 308, 504 160

Hr. Baboucarr Jammaneh Bun Gaye
Principal Auditor
Auditor General's Office
The Quadrangle
Banjul
Gambia
Tel: ++220 22 82 89
Fax: ++220 22 41 92

Hr. Paul K. Arhin
Director of Audit
Office of the Auditor General
Ministry Block O.
P.O. Box M 96
Accra
Ghana
Tel: ++233 (21) 66 24 93
Fax: ++233 (21) 662-493

Hr. S. Aduamoah-Addo
Director of Audit
Office of the Auditor General
Ministry Block O.
P.O. Box M 96
Accra
Ghana
Tel: ++233 (21) 66 49 28, 66 24 93
Fax: ++233 (21) 66 24 93

Fr. Saroj Punhani
Senior Deputy Accountant General
Office of the Comptroller and Auditor General
10, Bahadur Shah Zafar Marg
New Delhi 110002
Indien
Fax: ++91 (11) 323 - 5446, - 4014

Hr. Ricardo Lestrel
Senior Head of Division
State Comptroller's Office
Rashi St. 66
P.O. Box 1081
Jerusalem 91010
Israel
Tel: ++972 (2) 531 51 01, 531 51 06
Fax: ++972 (2) 531 51 50

Dr. Ali Kasim Sallam
Stellvertreter des Präsidenten
Central Organization for Control and Auditing
"COCA"
P.O. Box 151
Sana'a
Jemen
Tel: ++967 (1) 41 96 05, 41 96 43
Fax: ++967 (1) 41 96 65

Hr. Alfred Agbor Enoh
Inspecteur d'Etat
Services du Contrôle Supérieur de l'Etat
B.P. 3138
Yaounde
Kamerun
Tel: ++237 23 04 10, 22 51 00
Fax: ++237 23 44 03

Hr. Il-Sup Shim
Deputy Director General for Bureau IV
Board of Audit and Inspection (BAI)
25-23, Samchung-dong
Chongro-ku
Seoul 110-706
Korea (Republik)
Tel: ++82 (2) 72 19 - 290
Fax: ++82 (2) 72 19 - 297

Dipl iur Josip Colic
International Relations Principal
Drzavni Ured za Reviziju
Tkalciceva 19
HR-10000 Zagreb
Kroatien
Tel: ++385 (51) 21 32 12
Fax: ++385 (51) 21 53 75

Hr. Raits Cernajs
Auditor General Republic of Latvia
Latvijas Republikas Valsts kontrole
Valdemara Street 26
LV 1937 Riga
Lettland
Tel: ++371 (7) 28 64 89
Fax: ++371 (7) 28 34 66

Mohamed Otman el Hodairy
General People's Committee for Popular Control
P.O. Box 906
Tripoli
Libysch Arabische Dschamahirija
Tel: ++218 (21) 60 63 20, 406 30, 407 64
Fax: ++218 (21) 333 84 00, 333 22 46

Hr. Vasile Cozma
President
Curtea de Conturi a Republicii Moldova
bd. Stefan cel Mare, 105
MOL 2073 or. Chisinau
Moldova
Tel: ++373 (2) 23 36 69, 24 89 22
Fax: ++373 (2) 23 25 67

Fr. Inna Alovatkaia
Interpreter
Curtea de Conturi a Republicii Moldova
bd. Stefan cel Mare, 105
MOL 2073 or. Chisinau
Moldova
Tel: ++373 (2) 23 36 69, 24 89 22
Fax: ++373 (2) 23 25 67

Hr. Dirk J. Kotzé
Deputy Director, Audit Service
Office of the Auditor-General
Private Bag 13299
Windhoek 9000
Namibia
Tel: ++264 (61) 23 74 43
Fax: ++264 (61) 22 43 01

Hr. Ruchene Wilmans
Auditor
Algemene Rekenkamer Nederlandse Antillen
Kaya C. Winkel G.A. Zn.-7
Saliña Galleries
Willemstad-Curaçao N.A.
Niederländische Antillen
Tel: ++599 (9) 461 35 95, 461 10 80, 461 70 75
Fax: ++599 (9) 461 70 71

Fr. Maud van Wyk
Centre Manager, Department of Public Works
(inter alia auditing)
Kantoor van die Ouditeur-Generaal / Office of
the Auditor-General
P.O. Box 446
Pretoria 0001
Südafrika
Tel: ++27 (12) 324 - 4100, (082 465 4551)
Fax: ++27 (12) 324 - 4115

Hr. Dipl. Ing. Petr Skála
Mitglied des Amtes
Nejvyšší kontrolní úřad České republiky
Jankovcova 63
170 04 Praha 74
Tschechische Republik
Tel: ++420 (2) 87 26 -536, -206, -207, 80 91 25
Fax: ++420 (2) 66 71 06 71, 66 71 21 56

Fr. RNDr. Sylva Müllerová
Mitarbeiterin des NKÚ, Abteilung Umweltschutz
Nejvyšší kontrolní úřad České republiky
Jankovcova 63
170 04 Praha 74
Tschechische Republik
Tel: ++420 (2) 87 26 -536, -206, -207, 80 91 25
Fax: ++420 (2) 66 71 06 71, 66 71 21 56

Hr. Khélil Chemengui
Cour des Comptes
25 Avenue de la Liberté
B.P. 1002
1004 Tunis
Tunesien
Tel: ++216 (1) 28 63 38, 28 60 33, 83 10 33
Fax: ++216 (1) 76 78 68, 83 12 53

Dr. Gábor Márkus
Senior Counsellor, Head of Department
Allami Számvevőszék
Apáczai Csere János U. 10
H-1052 Budapest V
Ungarn
Tel: ++36 (1) 118 86 41
Fax: ++36 (1) 138 43 98

Hr. Omar Mubarak Salem Al Ameri
Controller
State Audit Institution
P.O. Box 3320
Abu Dhabi
Vereinigte Arabische Emirate
Tel: ++97 (12) 78 44 77, 79 20 01
Fax: ++97 (12) 78 77 44

Hr. Michael Hadjiloizou
Senior Principal Technical Audit Officer
Technical Auditor
Audit Office of the Republic
12, Vyzantiou Str.
1406 Nicosia
Zypern
Tel: ++357 (2) 30 31 27, 30 22 31
Fax: ++357 (2) 36 81 53

V. Liste der Vortragenden:

Dr. Franz Fiedler
Präsident des Rechnungshofes
Generalsekretär der INTOSAI
Rechnungshof
Fach 240
A-1033 Wien
Österreich
Tel: ++43 (1) 711 71 - 8456
Fax: ++43 (1) 712 94 25

Dr iur Gottfried Eckel
Ministerialrat
Leiter der Abteilung 25
Rechnungshof
Fach 240
A-1033 Wien
Österreich
Tel: ++43 (1) 711 71- 8314
Fax: ++43 (1) 712 94 25

DI Erich Biermaier
Ministerialrat
Leiter der Abteilung 28
Rechnungshof
Fach 240
A-1033 Wien
Österreich
Tel: ++43 (1) 711 71- 8277
Fax: ++43 (1) 712 94 25

Hr. Défossé
Rekenhof - Cour des Comptes
2, rue de la Régence
B-1000 Bruxelles
Belgien
Tel: ++32 (2) 551 81 11
Fax: ++32 (2) 551 86 22

Hr. Franz Wascotte
premier auditeur-réviseur
Rekenhof - Cour des Comptes
Regentschapsstraat
B-1000 Bruxelles
Belgien
Tel: ++32 (2) 551 - 8552
Fax: ++32 (2) 551 - 8727

Hr. KN Khandelwal
Director General of Audit, Central Revenues
Office of the Comptroller and Auditor General
10, Bahadur Shah Zafar Marg
New Delhi 110002
Indien
Tel: ++91 (11) 323 - 8128
Fax: ++91 (11) 323 - 5446, - 4014

Hr. Victor Manteca
Tribunal de Cuentas
Fuencarral 81
E-28004 Madrid
Spanien
Tel: ++34 (1) 44 78 701
Fax: ++34 (1) 446 76 00

Fr. Christine Rose
Principal Auditor
National Audit Office
157-197 Buckingham Palace Road
Victoria
London SW1W 9SP
Vereinigtes Königreich
Tel: ++44 (171) 798 - 7499
Fax: ++44 (171) 828 - 4721

Hr. Abdel Hamed Bouab
Officer-in-Charge Public Finance and Enterprise
Management Branch
United Nations
PFBDB / DGPAF / DDSMS
Room DC1-0964
New York, N.Y. 10017
Vereinigte Staaten
Tel: ++1 (212) 963 - 8406, 963 - 2916
Fax: ++1 (212) 963 - 9681

Hr. Graham Joscelyne
Auditor General
Internal Audit Department
The World Bank
1818 H Street, N.W.
Washington, D.C. 20433
Vereinigte Staaten von Amerika
Tel: ++1 (202) 458 - 5412
Fax: ++1 (202) 522 - 3575

VI. Liste der Beobachter:

Hr. Homero Santos
Ministro, Presidente do Tribunal de Contas da
União
Miembro del Comité Directivo de la INTOSAI
Tribunal de Contas da União
Sector de Administración Federal Sul-Lote 01
CEP-70042-900 Brasília DF BRAZIL
Brasilien
Tel: ++55 (61) 316 76 26, 223 53 14, 226 74 08
Fax: ++55 (61) 316 75 22

Hr. Adhemar Paladini Ghisi
Minister
Tribunal de Contas da União
Sector de Administración Federal Sul-Lote 01
CEP-70042-900 Brasília DF BRAZIL
Brasilien
Tel: ++55 (61) 223 - 5290
Fax: ++55 (61) 224 - 9606

Hr. Sergio Freitas de Almeida
Assessor de Relações Internacionais
Tribunal de Contas da União
Sector de Administración Federal Sul-Lote 01
CEP-70042-900 Brasília DF BRAZIL
Brasilien
Tel: ++55 (61) 316 - 7626, 223 - 5314
Fax: ++55 (61) 316 - 7522

Hr. Valmir Campelo
Minister
Tribunal de Contas da União
Sector de Administración Federal Sul-Lote 01
CEP-70042-900 Brasília DF BRAZIL
Brasilien
Tel: ++55 (61) 316 - 7626, 223 - 5314
Fax: ++55 (61) 316 - 7522

Hr. Rudi Erbrecht
Ministerialrat
Bundesrechnungshof
D - 60284 Frankfurt/Main
Deutschland
Tel: ++49 (69) 21 76 - 1520
Fax: ++49 (69) 21 76 - 2460, 2470

Hr. Masayuki Watanabe
Assistant Director, Labor Audit Division
Kaikeikensain, ASOSAI Secretariat
3-2-1 Kasumigaseki
Chiyoda-ku
Tokyo 100
Japan
Tel: ++81 (3) 35 81 - 8125
Fax: ++81 (3) 35 92 - 1807

VII. Tagungssekretariat:

Hr. Abdel Hamed Bouab
Officer-in-Charge Public Finance and Enterprise
Management Branch
United Nations
PFBDB / DGPAF / DDSMS
Room DC1-0964
New York, N.Y. 10017
Vereinigte Staaten
Tel: ++1 (212) 963 - 8406, 963 - 2916
Fax: ++1 (212) 963 - 9681

Dr. Franz Fiedler
Präsident des Rechnungshofes
Generalsekretär der INTOSAI
Rechnungshof
Fach 240
A-1033 Wien
Österreich
Tel: ++43 (1) 711 71 - 8456
Fax: ++43 (1) 712 94 25

Dr. Alfred Finz
Präsidialvorstand
Beauftragter des Generalsekretärs
Rechnungshof
Fach 240
A-1033 Wien
Österreich
Tel: ++43 (1) 711 71 - 8463
Fax: ++43 (1) 718 09 69

Mag. Reinhard Rath
Abteilungsleiter
Rechnungshof
Fach 240
A-1033 Wien
Österreich
Tel: ++43 (1) 711 71 - 8350
Fax: ++43 (1) 718 09 69

Dr. Gertrude Schlicker
Abteilungsleiter Stellvertreterin
Rechnungshof
Fach 240
A-1033 Wien
Österreich
Tel: ++43 (1) 711 71-8330
Fax: ++43 (1) 718 09 69

Mag. Michaela Ott - Spracklin
Rechnungshof
Fach 240
A-1033 Wien
Österreich
Tel: ++43 (1) 711 71-8473
Fax: ++43 (1) 718 09 69

Mag. Andrea Häusler
Rechnungshof
Fach 240
A-1033 Wien
Österreich
Tel: ++43 (1) 711 71-8471
Fax: ++43 (1) 718 09 69

Fr. Claudia Simeonoff
Rechnungshof
Fach 240
A-1033 Wien
Österreich
Tel: ++43 (1) 711 71-8478
Fax: ++43 (1) 718 09 69

Fr. Gabriela Eger
Rechnungshof
Fach 240
Österreich
Tel: ++43 (1) 711 71-8572
Fax: ++43 (1) 718 09 69

Fr. Karin Ostertag
Rechnungshof
Fach 240
A-1033 Wien
Österreich
Tel: ++43 (1) 711 71-8514
Fax: ++43 (1) 712 94 25

Hr. Georg Jerabek
Rechnungshof
Dampfschiffstraße 2
Fach 240
A-1033 Wien
Österreich
Tel: ++43 (1) 711 71-8434
Fax: ++43 (1) 712 94 25