



Sonderbericht des Rechnungshofes
Zweiter Teilbericht

**Beschaffungswesen
des Bundesheeres**

Auskünfte

Rechnungshof

1033 Wien, Dampfschiffstraße 2

Telefon (00 43 1) 711 71 - 8466 oder 8225

Fax (00 43 1) 712 49 17

Impressum

Herausgeber:

Rechnungshof

1033 Wien, Dampfschiffstraße 2

Redaktion und Grafik:

Rechnungshof

Druck:

Österreichische Staatsdruckerei

Herausgegeben:

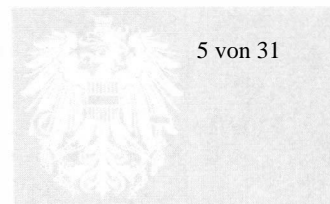
Wien, im Februar 1996

Abkürzungsverzeichnis**A-Z**

Abs	Absatz
Art	Artikel
BM...	Bundesministerium...
BMF	für Finanzen
BMLV	für Landesverteidigung
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw	beziehungsweise
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EU	Europäische Union
m	Meter
Mill	Million(en)
Mrd	Milliarde(n)
PAL	Panzerabwehrlenk Waffen
rd	rund
RH	Rechnungshof
S	Schilling
ua	unter anderem
US	United States
USt	Umsatzsteuer
usw	und so weiter
WB	Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes
zB	zum Beispiel

Abkürzungsverzeichnis**A-Z**

Abs	Absatz
Art	Artikel
BM...	Bundesministerium...
BMF	für Finanzen
BMLV	für Landesverteidigung
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw	beziehungsweise
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EU	Europäische Union
m	Meter
Mill	Million(en)
Mrd	Milliarde(n)
PAL	Panzerabwehrlenk Waffen
rd	rund
RH	Rechnungshof
S	Schilling
ua	unter anderem
US	United States
USt	Umsatzsteuer
usw	und so weiter
WB	Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes
zB	zum Beispiel



Sonderbericht des Rechnungshofes

über das

**Beschaffungswesen im Bereich des
Bundesministeriums für
Landesverteidigung**

Zweiter Teilbericht

VORBEMERKUNGEN**A**

Prüfungsverlangen	1
Erster Teilbericht	1
Zweiter Teilbericht	
Prüfungsdurchführung	2
Prüfungsgegenstand	2
Auswahlmethode	3
Auswahl der Prüfungsgegenstände	4
Vorlage an den Nationalrat	5
Darstellung des Prüfungsergebnisses	5

BMLV**Bundesministerium für Landesverteidigung**

Kurzfassung	7
-------------	---

Beschaffungen durch die Zentralstelle

Beschaffung eines Panzerabwehrlenk Waffen-Systems

Allgemeines	8
Planung	9
Angebote	10
Vertragsabschluß	11
Wahl der Vergabeart	12
Bedarf an Lenkflugkörpern	12
Weitere Beschaffungen	13
Prüfung der Preisangemessenheit	13
Vorzeitige Zahlungen	14
Vertragsabwicklung	15
Derzeitiger Stand	16

Beschaffung von großkalibriger Munition

Ausschreibung	17
Zuschlag und Lieferbedingungen	17
Lagerbestand und Verbrauch	17

Beschaffung von Maschinengewehrmunition

Beschaffung von Zeitzündern

Beschaffung geländegängiger Sanitätskraftwagen

Vergabe	20
Einführungsplanung	20
Auswirkungen der Heeresgliederung/Neu	20
Weitere überprüfte Beschaffungsvorgänge	21

Beschaffungen durch das Heeres-Materialamt

Allgemeines	22
Bedarfsermittlung	22
Lieferverzug	23
Bieterkreis	23
Betriebskosten	23

Zahlungen vor Fälligkeit

Schlußbemerkungen

Vorbemerkungen

1

Prüfungsverlangen

Der Nationalrat hat am 8. Februar 1995 gemäß § 99 Abs 1 des Geschäftsordnungsgesetzes den RH "mit der Prüfung aller vom Bundesministerium für Landesverteidigung im Zeitraum 1. Jänner 1987 bis dato durchgeführten wesentlichen Beschaffungen auf Einhaltung aller für Bundesdienststellen jeweils geltenden Bestimmungen beauftragt. Gegenstand dieser Prüfung sollen weiters sowohl die Effizienz der Entscheidungsstrukturen als auch die Effizienz der internen und externen Kontrollmechanismen in den für Vergabewesen zuständigen Organisationseinheiten des Bundesministeriums für Landesverteidigung sowie die Überprüfung von Verdachtsmomenten in Richtung illegaler Zahlungen sein".

Erster Teilbericht

Im Interesse einer zeitnahen Berichterstattung und aufgrund des Umfangs des Prüfungsverlangens sieht sich der RH veranlaßt, über das Ergebnis der Gebarungsüberprüfung Teilberichte vorzulegen.

Der erste Teilbericht (Reihe Bund 1995/4) wurde im Juli 1995 dem Nationalrat vorgelegt und behandelte im wesentlichen die rechtlichen Grundlagen der Beschaffung sowie die Organisation des Beschaffungswesens im BMLV. Darüber hinaus wurde das beabsichtigte Vorgehen des RH bei der Auswahl der zu überprüfenden Beschaffungsfälle dargestellt und über die Beschaffungsvorhaben "Lufttransportsystem" und "bewaffneter Hubschrauber" berichtet.

Zweiter Teilbericht

Prüfungsdurchführung

Der RH hat in den Monaten August bis Oktober 1995 ausgewählte Beschaffungsvorgänge im Bereich des BMLV mit Schwergewicht auf die Jahre 1987 bis 1989 überprüft.

Prüfungsgegenstand

Der RH hat bereits in den Jahren 1990 bis 1992 das Beschaffungswesen des BMLV insbesondere der Jahre 1985 bis 1990 — also auch den nunmehr betrachteten Zeitraum — überprüft und hierüber dem Nationalrat berichtet (WB Beschaffungswesen des Bundesheeres, Reihe Bund 1993/6). Der damaligen Auswahl der Prüfungsgegenstände lagen der jeweilige Umfang und das Vorliegen augenscheinlicher Mängel zugrunde, um dem BMLV Hinweise für künftige Vorhaben geben zu können. Neben der Verbesserung der Planungssituation und Beschaffungsorganisation wurde damals dem BMLV nahegelegt, auf eine sorgfältige Bedarfsermittlung sowie auf die Vermeidung von Bieterbegünstigungen und sonstigen Vorschriftenwidrigkeiten im Vergabeverfahren hinzuwirken.

Dem vorliegenden Bericht liegen die Erhebungsergebnisse von nunmehr 40 mittels Stichprobenverfahren ausgewählten Beschaffungsvorgängen vornehmlich der Jahre 1987 bis 1989 zugrunde. Bei einigen weiteren Vorgängen dieses Zeitraumes waren die Erhebungen bis zum Zeitpunkt der Berichterstattung noch nicht abgeschlossen. Ihre Darstellung wird daher einem folgenden Teilbericht vorbehalten. Zusätzlich wurde einer der drei in der höchsten Risikoklasse eingereichten Geschäftsfälle — nämlich die Beschaffung der Panzerabwehrlenk Waffen — überprüft. Soweit es aus prüfungsökonomischen Gründen angezeigt erschien, wurden vereinzelt auch Fälle späterer Jahre überprüft.

Auswahlmethode

Wie bereits im ersten Teilbericht dargestellt, erforderte der Auftrag des Nationalrates eine Aufbereitung des Datenmaterials der im zu überprüfenden Zeitraum angefallenen rd 38 000 Geschäftsfälle und die Erarbeitung einer entsprechenden Auswahlmethode.

Der RH ging bei der Auswahl der Beschaffungsfälle davon aus, daß sich diese hinsichtlich möglicher Fehlerarten und Fehlerhäufigkeiten deutlich unterscheiden. Eine Gleichrangigkeit aller Geschäftsfälle war nach seiner Ansicht nicht gegeben. Um der Komplexität bei der Bestimmung der wesentlichen Geschäftsfälle gerecht werden zu können, erstellte der RH hierfür ein eigenes EDV-unterstütztes Modell, in dem 14 — unterschiedlich gewichtete — wertabhängige und wertunabhängige Parameter jedes einzelnen Beschaffungsfalles eingebunden wurden.

Bei der Bewertung der Parameter wurde insbesondere dem materialwirtschaftlichen Aspekt (Neuanschaffungen, Wiederholungskäufe, Bestellsummen usw) mit rd 30 % und dem Gesichtspunkt der Behandlung in politischen Gremien mit rd 35 % vom gesamten Bewertungsgewicht Rechnung getragen.

Folgende Parameter wurden berücksichtigt und in der Folge bewertet:

wertabhängige:

Höhe des Bestellwertes je Beschaffungsfall, Summe der Bestellwerte je Unternehmung.

wertunabhängige:

Neuanschaffungen und reine Wiederholungskäufe, Beschaffungsvorgänge mit kritischen Anmerkungen externer oder interner Kontrolleinrichtungen, Beschaffungsvorgänge mit Gegengeschäften, Anzahl von Bestellungen je Unternehmung, Behandlung von Vorgängen in politischen Gremien (Nationalrat, Ministerrat und Landesverteidigungsrat), Darstellung von Beschaffungsvorgängen in öffentlichen Medien, Hinweise zu einzelnen Vorgängen an den RH sowie Erfahrungswerte des RH, die im Laufe des bisherigen Prüfungsgeschehens gewonnen wurden.

Die Gewichtungsfaktoren innerhalb der einzelnen Parameter wurden je nach der Bedeutung der jeweiligen Merkmalsausprägung unterschiedlich hoch eingestuft und danach in Risikopunkten ausgedrückt.

Die je Geschäftsfall angefallenen Risikopunkte je Parameter wurden addiert und der Größe nach gereiht. Die Auswertung ergab eine Einteilung der 38 000 Beschaffungsfälle in fünf Risikoklassen, wobei die Prüfungswürdigkeit mit der Höhe der Risikopunkte je Beschaffungsfall stieg.

Auswahlmethode

4

Einteilung der Beschaffungsfälle in Risikoklassen

Risikoklasse	Breite der Risikoklasse in Risikopunkten	Anzahl der Geschäftsfälle	Anteil der Gesamtbestellsumme je Risikoklasse in %	Durchschnittliche Anzahl der Risikopunkte je Beschaffungsfall
1	ab 6 500	3	12,2	7 414
2	3 000–6 499	122	20,5	4 249
3	1 000–2 999	7 852	50,6	1 506
4	1–999	26 318	16,1	460
5	0	3 546	0,6	0

Auswahl der Prüfungsgegenstände

Grundsätzlich erfolgte die Auswahl der zu prüfenden Beschaffungsfälle mittels eines Stichprobenverfahrens. Die Klassen mit höherer Prüfungswürdigkeit hat der RH bei der Festlegung der Stichprobengrößen entsprechend berücksichtigt. Lediglich die drei Geschäftsfälle der ersten Risikoklasse überprüfte der RH zur Gänze. Darüber hinaus unterzog der RH — unabhängig von der Stichprobenauswahl — die Beschaffungsvorgänge, die im Bericht über das Beschaffungswesen des Bundesheeres (WB Reihe Bund 1993/6) dargestellt wurden, zum Zeitpunkt der damaligen Berichterstattung aber im BMLV in wesentlichen Bereichen noch nicht abgeschlossen waren, einer abschließenden Überprüfung (zB Beschaffung der tragbaren Kurzwellenfunkgeräte).

Bei der Stichprobenziehung war der RH bestrebt, auch der unterschiedlichen Anzahl der Risikopunkte der Vorgänge innerhalb der Risikoklassen 2 bis 4 Rechnung zu tragen. Er wandte daher ein Verfahren an, bei dem Geschäftsfälle mit höherer Anzahl an Risikopunkten eine größere Wahrscheinlichkeit hatten, in die Stichproben aufgenommen zu werden.

Eine Überprüfung anhand erster Ergebnisse (Pretest) ergab keine Anhaltspunkte, vom gewählten Verfahren abzugehen.

Der RH dankt Univ Prof Dr Oskar Grün, Wirtschaftsuniversität Wien, für die wissenschaftliche Beratung bei der Erstellung des EDV-unterstützten Modells für die Auswahl der zu prüfenden Beschaffungsfälle und Univ Prof Dr Ludwig Mochty, Universität Essen, für die wissenschaftliche Beratung hinsichtlich der Anwendung statistischer Methoden.

Vorlage an den Nationalrat

5

Der RH legt sohin gemäß Art 126 b Abs 4 und Art 126 d Abs 1 B-VG sowie gemäß § 99 Abs 6 des Geschäftsordnungsgesetzes den zweiten Teilbericht über das bisherige Ergebnis der Gebarungüberprüfung vor.

Darstellung des Prüfungsergebnisses

In der nachstehenden Darstellung des Prüfungsergebnisses werden im Regelfall die dem RH bedeutsam erscheinenden Sachverhalte (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Absatzbezeichnung), deren allfällige Beurteilung durch den RH (Kennzeichnung mit 2), die hiezu abgegebene *Stellungnahme (Kennzeichnung mit 3 und in Kursivschrift)* und eine allfällige Gegenäußerung des RH (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht.

6

Bereich des Bundesministeriums für Landesverteidigung Beschaffungswesen

7

Kurzfassung

Das BMLV leitete im Jahr 1989 die Beschaffung eines Panzerabwehrlenk Waffen-Systems ein, ohne sämtliche Planungsschritte abgeschlossen zu haben. Wesentliche Entscheidungsgründe für das System waren nicht immer dokumentiert bzw klar erkennbar. Trotz einer im wesentlichen klaglosen Vertragsabwicklung hätte eine entschiedenere Haltung des BMLV vereinzelt zu günstigeren Preisen führen können. Kritisch war die Ansammlung von Zinsguthaben zu beurteilen.

Bei mehr als zwei Dritteln der 23 darüber hinaus überprüften Beschaffungen der Zentralstelle waren keine Mängel feststellbar. In vier Fällen waren im wesentlichen fehlende Entscheidungsgrundlagen, mangelhafte Einführungsplanung, unzutreffende Wahl der Vergabeart sowie unzweckmäßige Mehrlieferungen zu beanstanden. Hinsichtlich der sonstigen Beschaffungsfälle gelangte der RH lediglich zu Beanstandungen, die wegen ihrer Geringfügigkeit im vorliegenden Bericht nicht gesondert dargestellt werden.

Im Bereich des für die meisten Ersatzteilfolgebeschaffungen zuständigen Heeres-Materialamtes war die Methode der Bedarfsermittlung bei einzelnen Kriterien verbesserungsfähig. Zur Steigerung des Wettbewerbs sollte teilweise ein noch größerer Lieferantenkreis angesprochen werden. Leistungsmängel wären besser zu erfassen, um künftig vertragliche Vorsorgen treffen zu können.

Bei rd 40 % der im Bereich der Zentralstelle und bei fast allen der im Heeres-Materialamt überprüften Beschaffungsvorgänge nützte das Ressort die Zahlungsziele nicht zur Gänze, wodurch dem Bund Zinsverluste entstanden.

Hinweise auf illegale Zahlungen ergaben sich bei den überprüften Beschaffungsfällen nicht.

Beschaffungen durch die Zentralstelle

Beschaffung eines Panzerabwehrlenkwaffen-Systems

Allgemeines

- 1 Mit einem Auftragswert von bisher beinahe 2,7 Mrd S zählt das seit dem Jahr 1989 gelieferte Panzerabwehrlenkwaffen(PAL)-System "PAL-2000" zu den bedeutendsten Beschaffungsvorhaben des österreichischen Bundesheeres der letzten Jahre. Die Einführung eines Waffensystems mit drahtgelenkten Flugkörpern, die anfangs in politischer und öffentlicher Diskussion stand, beruht auf einem nach positiver Stellungnahme durch den Landesverteidigungsrat erfolgten Beschluß der Bundesregierung.

Nach Durchführung einer Vorauswahl wurden das PAL-System eines französischen und das eines schwedischen Anbieters erprobt. Letzterer erhielt den Zuschlag vorerst über einen Teil des Gesamtbedarfs, später schrittweise für weitere Lieferungen.

Schwerpunktmäßig untersuchte der RH die planerischen Voraussetzungen für die Beschaffung, das Zustandekommen der Produktauswahl, die Abwicklung des Leistungsvertrages und finanzielle Belange.

Anhaltspunkte für illegale Geldflüsse konnten nicht festgestellt werden.

Die grundsätzliche Entscheidung über das zu beschaffende Produkt erfolgte unter starkem Zeitdruck und ohne das Vorliegen all jener Voraussetzungen, die für einen sorgfältigen Vergleich der Angebote erforderlich sind. Im Gegensatz zu sonstigen Beschaffungsvorhaben ähnlicher Bedeutung fehlte die Erstellung eines Bewertungskataloges, so daß der Nutzwert der angebotenen Leistungen nicht verlässlich beurteilt werden konnte. Die technische und taktische Bewertung der 1988 erprobten Systeme war zur Zeit des Zuschlages noch nicht abgeschlossen. Selbst die im wesentlichen auf die Preisgünstigkeit abgestellte Auswahl des Bestbieters wurde durch die erst nachträglich vom BMLV festgelegte Systemkonfiguration entscheidend in Frage gestellt.

Problemfelder sah der RH weiters in der Vornahme einer Freihandvergabe anstatt einer (beschränkten) Ausschreibung, in der fehlenden Dokumentation wesentlicher Vergabeschritte und in der — aus Vorauszahlungen hohen Ausmaßes über mehrere Jahre resultierenden — Ansammlung von Zinsengutschriften des Lieferanten für das BMLV, deren Verwendung noch nicht endgültig geklärt war. Bei einer im wesentlichen reibungslosen Vertragserfüllung mußte in einzelnen Fällen eine nachgiebige Haltung des BMLV im Zusammenhang mit der Wahrung seiner Interessen festgestellt werden.

Panzerabwehrlenk Waffen-System

Beschaffungen durch die Zentralstelle

9

Planung

- 2.1 Den Bedarf an panzerbrechenden Waffen mit einer Einsatzschußweite bis zu 2 000 m hat das BMLV in Aufgabenkatalogen erstmals 1986 formuliert und 1988 für Jäger-, Landwehr- und Panzergrenadierbataillone grundsätzlich vorgesehen.
- 2.2 Aus der Sicht des RH war aus den Aufgabenkatalogen für die Panzerabwehr sowie für das Infanterie- und das Jägerbataillon der taktische Bedarf für das Waffensystem "PAL-2000" zur Zeit der ersten Bestellung schlüssig ableitbar. Hingegen fehlte die Umsetzung dieser Vorgaben aus den Aufgabenkatalogen im Materialstrukturplan, dem Dokument, das den Bedarf der einzelnen Aufgabenträger an Rüstungsgütern nachweisen soll.
- 3.1 Im Oktober 1987 wurde auf Weisung des damaligen Bundesministers für Landesverteidigung, Dr Robert Lichal, das Projektplanungsverfahren für Gefechtsfeldlenk Waffen eingeleitet. In einer Vorauswahl wurden vom BMLV drei Produkte an Panzerabwehrlenk Waffen für grundsätzlich geeignet beurteilt. Berücksichtigt wurden nur Systeme, deren Entwicklung bereits abgeschlossen war.

Für die Erprobung und mögliche Beschaffung hat das BMLV im Juli 1988 die Systeme einer schwedischen und einer französischen Unternehmung in die engere Wahl gezogen. Das dritte (russische) Produkt sei für Österreich nicht verfügbar gewesen. Die näheren Umstände der Erprobung wurden Ende 1988 festgelegt.

Im Februar 1989 entschloß sich das BMLV wegen der Vielzahl der zu beurteilenden Kriterien anstatt der vorgesehenen Erstellung eines Bewertungskataloges zu einer verbalen Beurteilung. Laut einem Zwischenbericht an den Bundesminister für Landesverteidigung vom März 1989 seien für den Fall, daß noch vor dem Vorliegen der taktischen und technischen Erprobungsergebnisse eine Produktentscheidung erforderlich sei, beide Systeme geeignet. Das französische Produkt sei nach bestehendem Wissensstand vermutlich preisgünstiger.

Im Mai 1989, also erst während der Angebotseinholung, wurde die Grundausstattung festgelegt, ohne allerdings den Bedarf an Munition zu berücksichtigen. Das Amt für Wehrtechnik wies in seinem ebenfalls im Mai 1989 vorgelegenen Bericht über die technische Erprobung mehrfach auf die noch nicht abgeschlossene Auswertung der Ergebnisse hin.

Die Zusammenstellung der Erfahrungswerte der taktischen Erprobung langte im November 1989, der Gesamtbericht über die technische Erprobung im Jänner 1990 in der Fachabteilung des BMLV ein.

Die vorgesehene Erstellung eines "Militärischen Pflichtenheftes" (enthält die Forderungen der taktischen, ausbildungsmäßigen und logistischen Eigenschaften des Rüstungsgutes) und einer Leistungsbeschreibung (funktionale oder konstruktive Beschreibung eines Rüstungsgutes im Sinne der Beschaffungsrichtlinien) und damit eines Bewertungskataloges (schriftlich festgelegtes Verfahren zur Bewertung der Forderungen der Leistungsbeschreibung) ist unterblieben.

Panzerabwehrlenkwaffen-System

10

Es bestand bloß eine grobe Gegenüberstellung einiger Merkmale, aus denen sich die Produktentscheidung nicht ausreichend ableiten ließ. Dies stand im auffallenden Gegensatz zur Vorgangsweise des BMLV, bei Projekten ähnlicher oder selbst geringerer Bedeutung eine ausführliche Analyse verschiedener Bestimmungsgrößen für die Eignung der Produkte vorzunehmen. Damit war eine geschlossene, übersichtliche und schlüssig nachvollziehbare Gesamtbewertung nicht gegeben.

- 3.2 Für den RH war somit mangels Dokumentation der Entscheidungsfindung das Ergebnis der Vorauswahl vom Juli 1988 nicht nachvollziehbar.

Er empfahl, bei Projekten dieser Größenordnung eine klar ableitbare Planung und Bewertung sicherzustellen, um mit hinreichender Verlässlichkeit unter Berücksichtigung aller bedeutenden Meßgrößen eine wirtschaftliche und dem militärischen Bedarf entsprechende Beschaffung zu ermöglichen.

- 3.3 *Das BMLV verwies auf die geänderte sicherheits- und außenpolitische Situation zur Zeit der Entscheidungsfindung, zumal die Signatarstaaten des Staatsvertrages von 1955 erstmals der österreichischen Interpretation des Verbotes von Lenkwaffen nicht mehr ablehnend gegenüberstanden.*

Es sei daher besonders darauf angekommen, diese politische Gegebenheit rasch und wirksam zu nutzen; der Zeitbedarf für diese Beschaffung und der damit verbundene Verwaltungsaufwand waren möglichst gering zu halten.

Aufgrund der Ergebnisse der Marktforschung sei nur noch zwischen dem französischen und dem schwedischen Produkt zu entscheiden gewesen.

Angebote

- 4 Ohne den für August 1989 vorgesehenen Abschluß der technischen und taktischen Erprobung abzuwarten, forderte das BMLV bereits im April 1989 die schwedische und die französische Unternehmung auf, die Anzahl an lieferbaren PAL-Systemen (mit je fünf Stück Munition und Zubehör) unter Berücksichtigung eines Lieferzeitraumes von sechs Jahren für den Gesamtpreis von 1,2 Mrd S (einschließlich Einfuhrabgaben) bindend anzubieten. Gleichzeitig verlangte das BMLV auch Angebote für Budgetrahmen von 1,8 Mrd S und 2,4 Mrd S. Die Bezahlung war in sechs gleichen Jahresraten vorgesehen.

Die Angebotseinholung mit Leistungsverzeichnissen lautete für beide Bieter gleich, erfolgte jedoch nicht in Form einer Ausschreibung.

Die Auswertung der fristgerecht im Mai 1989 eingereichten Angebote ergab, daß die schwedische Unternehmung in allen Angebotsvarianten um den vorgegebenen Gesamtpreis eine höhere Anzahl an PAL-Systemen zu liefern bereit war als die französische Unternehmung. Die für die Beschaffung zuständige Sektion des BMLV bezeichnete für das weitere Vorgehen allerdings das Vorliegen des Materialstrukturplanes, die Festlegung der Anzahl von Flugkörpern je Anlage sowie die Erarbeitung eines Bewertungskataloges als dringend erforderlich. Dazu kam es jedoch bis zum Vertragsabschluß nicht.

Auf Anordnung des Leiters der Beschaffungssektion (Juni 1989) wurde mit beiden Bietern über die Einzelheiten und Nebenleistungen der Angebote, aber auch über eine allfällige Preisminderung verhandelt. Die daraufhin von beiden Bietern ergänzten und verbesserten Angebote ergaben bei einem — nunmehr ausschließlich in Betracht gezogenen — Budgetrahmen von 1,2 Mrd S eine Mehrlieferung an PAL-Anlagen der schwedischen Unternehmung gegenüber der französischen Unternehmung.

Vertragsabschluß

- 5.1 Nach einem Bericht des Generaltruppeninspektors über die Erprobung der PAL-Systeme empfahl der Landesverteidigungsrat im Juni 1989 der Bundesregierung die Ausrüstung des Bundesheeres mit Panzerabwehrlenkwaffen der schwedischen Unternehmung. Im selben Monat faßte die Bundesregierung einen entsprechenden Beschluß.

Im August 1989 schloß das BMLV den Vertrag mit der schwedischen Unternehmung ab. Nach Änderungen bei einzelnen Nebenleistungen und Konditionen (wie Liefer- und Zahlungstermine) sowie einer geringfügigen Erweiterung des Budgetrahmens wurden sodann eine entsprechende Anzahl an Waffenanlagen mit je fünf Lenkflugkörpern, 26 Simulatoren, sonstiges Zubehör und die Schulung von Heerespersonal für die Materialerhaltung in Auftrag gegeben. Der Gesamtpreis belief sich auf rd 1,04 Mrd S; hiezu kamen Einfuhrabgaben in Höhe von rd 200 Mill S. Die Lieferungen waren ursprünglich von Ende 1990 bis Ende 1993, Zahlungen zu bestimmten Terminen im Zeitraum Oktober 1989 bis Jänner 1995 vorgesehen. Eine Teillieferung geringen Umfanges wurde auf Dezember 1989 vorgezogen.

Dieser Leistungsauftrag verstand sich nur als erster Schritt zur Ausrüstung von Bundesheereinheiten mit Panzerabwehrlenkwaffen.

Entsprechend einem Hinweis in der Angebotseinholung verpflichtete sich die schwedische Unternehmung im September 1989 zu Gegengeschäften im Ausmaß von 130 % des Kaufpreises.

- 5.2 Der RH beanstandete, daß das Fehlen wesentlicher Grundlagen für die Vergabeentscheidung eine ausreichende Leistungsbeschreibung und einen dazugehörigen Bewertungskatalog und damit die Vergleichbarkeit der Angebote nicht zuließ.

Der RH vermeinte, daß eine derart weitreichende und finanziell bedeutsame Entscheidung unbedingt einer sorgfältigeren Vorbereitung bedürft hätte.

- 5.3 *Das BMLV erwiderte, die in Anbetracht des militärischen Bedrohungsbildes vorgenommene militärisch-technische Bewertung hätte deutlich zugunsten des schwedischen Angebotes den Ausschlag gegeben.*

Überdies seien im Zuge von Bietergesprächen und Erprobungen Indizien aufgetreten, die darauf hätten schließen lassen, daß an der Entwicklung und Erzeugung des französischen Produktes auch deutsche Unternehmungen beteiligt gewesen wären. Dieser Umstand sei im Hinblick auf die (von der Bundesregierung erst im Novem-

Panzerabwehrlenkwaffen-System

12

ber 1990 für obsolet erklärten) Bestimmungen des Staatsvertrages, wonach Österreich kein Kriegsmaterial deutschen Ursprungs oder Entwurfs erwerben oder besitzen dürfe, besonders problematisch erschienen.

- 5.4 Der RH nahm die nunmehr vorgebrachte Begründung des BMLV für die Systementscheidung zur Kenntnis, wies jedoch darauf hin, daß die angeführten Umstände aus den vorliegenden Unterlagen nicht erkennbar bzw nicht derart aufbereitet waren, daß sich die Wahl des Produktes daraus schlüssig hätte ableiten lassen.

Wahl der Vergabeart

- 6.1 Wenn auch der RH an den vom BMLV angeführten besonderen Gegebenheiten bei diesem Beschaffungsfall nicht vorbeisehen möchte, wäre aus vergaberechtlicher Sicht doch anzumerken, daß bei Vorhandensein von mindestens zwei geeignet erscheinenden Bietern die Vergabe im Weg einer (beschränkten) Ausschreibung grundsätzlich erforderlich und angemessen wäre (Punkt 1,43 der "Richtlinien für die Vergabe von Leistungen" aus 1978). Dieser — der Erzielung eines bestmöglichen Preis-Leistungsverhältnisses wie auch der fairen Behandlung der Bieter dienenden — Vergabeform ist die freihändige, wenn auch gleichzeitig und gleichlautend erfolgte Angebotseinholung rechtlich nicht gleichwertig. Auch wäre es bei Vornahme der gebotenen Ausschreibung nicht zulässig sowie im Hinblick auf die Wettbewerbssituation und bei Vorhandensein einer entsprechend ausgearbeiteten Leistungsbeschreibung auch nicht erforderlich, mit den Bietern während des Vergabeverfahrens über wesentliche Leistungsinhalte zu verhandeln.

Im vorliegenden Fall war der Inhalt dieser Bietergespräche mangels entsprechender Aufzeichnungen (wie zB Gesprächsprotokoll) überdies nicht nachvollziehbar.

Wenngleich die Begünstigung eines Bieters während des Vergabeverfahrens nicht erkennbar war, sollte das BMLV durch eine sorgfältigere Vorgangsweise und Dokumentation jeden dahingehenden Anschein vermeiden.

- 6.2 *Das BMLV vermeinte, es habe die Angebote unter wettbewerbsähnlichen Bedingungen eingeholt, wobei von der französischen Unternehmung ein damals nur im Erprobungsstadium befindliches System angeboten worden war. Es sei dem BMLV im wesentlichen darauf angekommen, für die zur Verfügung stehenden Budgetmittel von rd 1,2 Mrd S die höchstmögliche Anzahl an Geräten zu erhalten.*

Bedarf an Lenkflugkörpern

- 7.1 Die für die Angebotseinholung festgelegte Anzahl von fünf Lenkflugkörpern je PAL-Einheit war nur als vorläufige Mindestausstattung anzusehen. Erst im Laufe des Jahres 1990 legte das BMLV für Jäger- und Landwehrebataillone als Feldvorrat eine wesentlich höhere Anzahl an Lenkflugkörpern je Abschußgerät fest.
- 7.2 Der RH vermerkte, daß diese nachträglich wesentlich erhöhte Anzahl wegen des verhältnismäßig hohen Preises je Lenkflugkörper auf die Bewertung der Angebote nicht ohne Auswirkungen geblieben wäre. Da die zum Zug gekommene schwedische Unternehmung die Waffenanlage günstiger, die Lenkflugkörper aber teurer angeboten hatte als der Mitbewerber, hätte

der niedrigere Stückpreis für Lenkflugkörper der französischen Unternehmung bei der erst später festgelegten Stückzahl an Flugkörpern je Anlage diesen Bieter beim Gesamtpreisvergleich preislich erheblich günstiger erscheinen lassen.

Nach Einschätzung des RH wäre bereits aus der Sicht zur Zeit der Produktentscheidung (Mitte 1989) bei Vollausrüstung der Jäger- und Landwehrbataillone mit PAL-Anlagen samt Munition und sonstigem Zubehör das von der französischen Unternehmung angebotene System um mehr als 300 Mill S (zu Stückpreisen für das Jahr 1992, für das die Preisangaben der Bieter am ehesten vergleichbar waren) preisgünstiger gewesen.

Jedenfalls hätte nach Ansicht des RH im Hinblick auf die auch haushaltsrechtlich gebotene Gesamtdarstellung eines Vorhabens die benötigte Anzahl an Lenkflugkörpern rechtzeitig festgelegt werden müssen.

7.3 *Laut Stellungnahme des BMLV sei es vor allem darum gegangen, die zur Zeit der Beschaffung bestehenden 25 Züge in den Jägerbataillonen mit den Abschußrichtungen samt Nachtsichtgeräten und einer Mindestanzahl von je fünf Lenkflugkörpern auszustatten. Selbst wenn das französische Produkt billiger gewesen wäre, hätten dessen fehlende Leistungen die Beschaffung nicht gerechtfertigt.*

7.4 Der RH erwiderte, daß vor der Entscheidung über das zu beschaffende Produkt auch die absehbaren Folgebeschaffungen zu erheben gewesen wären.

Weitere Beschaffungen

8 In der Folge war das BMLV bestrebt, je nach budgetären Möglichkeiten die Anzahl an Waffensystemen, Zubehör und Munition zumindest für Jäger- und Landwehrbataillone schrittweise aufzustocken. Durch die Entscheidung für das System der schwedischen Unternehmung kam auch für die Folgeaufträge nur diese Unternehmung in Betracht.

Die Aufträge wurden zu Festpreisen und bis auf geringfügige Ausnahmen in österreichischer Währung abgeschlossen. Eine vereinzelt wahlweise angebotene Fakturierung in schwedischen Kronen erschien dem BMLV auf der Basis aktueller Wechselkurse ungünstiger und unterblieb daher.

Prüfung der Preis- angemessenheit

9.1 Die Prüfung der Preisangemessenheit der ursprünglichen Angebote war dem BMLV vorerst im wesentlichen nur im unmittelbaren Vergleich der Angebote möglich. Bei Folgeaufträgen an die schwedische Unternehmung konnte der Preiswürdigkeitsvergleich anhand der Preise der Erstbeschaffung erfolgen, wobei der Handlungsspielraum des BMLV angesichts der bereits erfolgten Festlegung auf das Produkt einer bestimmten Unternehmung begrenzt war. Die dem BMLV bis Ende 1991 eingeräumte — wenngleich ungenutzt gebliebene — Option der Bezahlung in schwedischen Kronen mit Preisgleitklausel konnte als Maßstab für die Preiswürdigkeit weiterer Angebote — diese erfolgten dann zu Festpreisen — dienen.

Allerdings stellten die mit der kaufmännischen Abwicklung der Folgeaufträge betrauten Bediensteten des BMLV keinen derartigen Vergleich an, weil ihnen die der Preisgleitung zugrundeliegenden schwedischen In-

Panzerabwehrlenkwaffen-System

14

dizes nicht bekannt waren. Aufgrund eher geringer Preissteigerungen seit Abschluß des Grundvertrages und teils gleichbleibender Preise wurde die Preisangemessenheit stets als gegeben angenommen.

- 9.2 Der RH machte darauf aufmerksam, daß die maßgeblichen Indizes sowohl vom Lieferanten zu erfragen als auch beim Österreichischen Statistischen Zentralamt erhältlich gewesen wären.
- 10.1 In den überwiegenden Fällen der Nachbestellungen lagen keine Anhaltspunkte für übermäßige Preiserhöhungen gegenüber dem Grundvertrag vor. Jedoch ließ die schwedische Unternehmung bei Angeboten, die sie nach der starken Abwertung der schwedischen Krone gegenüber dem österreichischen Schilling (November 1993) legte, den für sie mittlerweile wesentlich günstigeren Wechselkurs zum Schilling unberücksichtigt; das BMLV akzeptierte die verlangten Preise. Dies traf vor allem bei der Bestellung von Lenkflugkörpern im Dezember 1993 und im Dezember 1994 zu.
- 10.2 Nach Ansicht des RH hätte das BMLV in diesen Fällen bei Vorlage des Angebots die schwedische Unternehmung auf die Wechselkursentwicklung hinweisen und sich um eine zumindest teilweise Preisanpassung bemühen müssen, zumal das BMLV bei voller Weitergabe des Vorteils aus den Wechselkursänderungen bei den beiden erwähnten Beschaffungen um rd 20 Mill S günstigere Preise hätte erzielen können.
- 10.3 *Das BMLV gab an, nach der Abwertung der schwedischen Krone die Unternehmung auf die Wechselkursentwicklung hingewiesen zu haben. Diese habe sich auf einen hohen Anteil an Zukaufteilen aus den USA berufen, was ihr eine Preisreduktion verwehrt hätte. Die Preissteigerung der folgenden Beschaffungen sei jedoch geringer ausgefallen, als aufgrund der Indexentwicklung zu erwarten gewesen wäre.*
- 10.4 Der RH erwiderte, das BMLV hätte jedenfalls auf eine Preisanpassung des sichtlich überwiegenden schwedischen Leistungsanteils hinwirken sollen.
- 11.1 Vereinbart war ein flexibler Zahlungsplan, demzufolge es dem BMLV freistand, Zahlungen auch vor oder nach den vorgesehenen Zahlungsterminen zu leisten. Für vorzeitige Zahlungen bzw Zahlungsrückstände war eine fixe Verzinsung zugunsten bzw zu Lasten des BMLV vorgesehen. Aus Zinsguthaben des BMLV konnten weitere Materiallieferungen zum Preis des Grundvertrages bezogen werden.

Vorzeitige Zahlungen

Eine derartige Bestimmung für vorzeitige Zahlungen des BMLV — teils mit veränderbaren Zinssätzen — enthielten auch drei Folgeverträge mit der schwedischen Unternehmung über die Lieferung von PAL-Systemen und -Munition.

Der Vorgangsweise lag der Wunsch des BMLV zugrunde, Zahlungsverpflichtungen aus den Verträgen auf die oft kurzfristig erforderliche Disponierbarkeit freier Budgetmittel — zumeist zum Ende des Finanzjahres — abstimmen zu können. Gegen diese Möglichkeit lag seitens des BMF kein Einwand vor.

Bereits im Zuge der Abwicklung des Grundvertrages wurden infolge budgetärer Umschichtungen innerhalb des BMLV Zahlungen größeren Umfangs vorzeitig geleistet. So wurde zB die 1995 fällige Kaufpreisrate bereits im Jänner 1990 bezahlt. Die für das BMLV dadurch aufgelaufenen beträchtlichen Zinsguthaben wurden während der Vertragslaufzeit nur zu einem Teil mit Zusatzlieferungen verrechnet. Ende Jänner 1995, als der Grundvertrag fast vollständig und zwei der Folgeverträge zur Gänze abgewickelt waren, belief sich das Guthaben des BMLV auf rd 162 Mill S. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung (Anfang Oktober 1995) war nach Angaben der Fachabteilung des BMLV noch keine Entscheidung über die Verwendung der beim Lieferanten erliegenden Guthaben aus vorzeitigen Zahlungen mit öffentlichen Mitteln getroffen worden.

- 11.2 Der RH beurteilte derart frühzeitige Vorauszahlungen — selbst wenn hierüber Zinsengutschriften des Lieferanten erfolgten — als eine schwer vertretbare Hingabe von Bundesmitteln. Überdies waren die Zinsguthaben nicht — etwa durch Bankgarantien — besichert.
- 11.3 *Das BMLV wies darauf hin, daß dem Bund durch die gewählte Vorgangsweise kein Schaden entstanden sei. Vielmehr sei es trotz knapper Budgetmittel möglich gewesen, ein wichtiges System in kurzer Zeit nahezu vollständig zu beschaffen bzw andere Systeme zu ersetzen. Eine konkrete Verwendung der Zinsguthaben sei mittlerweile beabsichtigt; mit einer dahingehenden Entscheidung sei noch im Jahr 1995 zu rechnen.*
- 11.4 Der RH entgegnete, jedenfalls habe die vorzeitige Mittelhingabe den Projektablauf nicht beschleunigt.

Vertragsabwicklung 12.1 Im wesentlichen hat die schwedische Unternehmung die vertraglichen Leistungen ordnungsgemäß erfüllt.

Vereinzelt traten allerdings Lieferverzögerungen auf, die zum Großteil durch Vertragsänderungen toleriert wurden:

(1) Im Oktober 1990 bestellte das BMLV bei der schwedischen Unternehmung acht Simulatoren um einen Kaufpreis von rd 29 Mill S. Da im Zuge der laufenden Neugliederung des Bundesheeres der Bedarf hierfür wegfiel, stornierte das BMLV die Lieferung und bestellte die diesem Kaufpreis entsprechende Anzahl an Lenkflugkörpern. Als Gegenleistung für die kostenlose Vornahme der Änderung erreichte die schwedische Unternehmung einen Aufschub von Lieferterminen des Grundvertrages, so daß sich ein großer Teil der ab Mitte 1992 fälligen Lieferungen um jeweils mehrere Monate verzögerte.

(2) Für einen verspätet gelieferten Teil der Dokumentation (Auftragswert rd 2,6 Mill S) zog das BMLV eine zehnpromtente Vertragsstrafe vom Kaufpreis ab.

(3) In einigen Fällen unterschiedlichen Umfangs nahm das BMLV verspätete Lieferungen — ohne Geltendmachung von Vertragsstrafen oder der vorgesehenen Verzinsung für geleistete Anzahlungen — zur Kenntnis.

Panzerabwehrlenkwaffen-System

16

Beispielsweise blieben die Lieferungen des im Juli 1992 abgeschlossenen Folgeauftrages über PAL-Anlagen und Lenkflugkörper mit einem Lieferplan von Anfang 1994 bis ursprünglich Mitte 1996 hinter dem Plan zurück. Das BMLV stimmte im Juni 1994 rückwirkend der Anpassung des Zahlungsplanes an die tatsächlichen Liefertermine zu und schob auch künftige Liefertermine hinaus. Trotzdem kam es bis April 1995 zu Verzögerungen gegenüber dem neuen Lieferplan.

Das BMLV führte die Verzögerungen auf die nach Vertragsabschluß zusätzlich möglich gewordenen Bestellungen von Systembestandteilen zurück, wodurch die ursprünglich vereinbarten Lieferungen produktionsbedingt hätten zurückgestellt werden müssen. Mangels Verschuldens des Lieferanten seien diesem gegenüber keine Konsequenzen zu ziehen gewesen.

- 12.2 Der RH nahm diese aus der Aktenlage nicht ersichtlichen Umstände zur Kenntnis. Er gab aber zu bedenken, daß die zusätzlichen Lieferungen umgehend bezahlt wurden. Die Anzahlung für die im Juli 1992 bestellten Systembestandteile stand — aufgrund der späteren Lieferung — der Unternehmung länger zur Verfügung, als diese bei der Preisgestaltung annehmen konnte. Diesen Vorteil für die Unternehmung hätte das BMLV anlässlich der Zusatzbestellung beim Preis geltend machen können.

Derzeitiger Stand

- 13 Zur Zeit des Abschlusses der Gebarungsüberprüfung (Oktober 1995) waren die PAL-Waffenanlagen für die Jägertruppe zur Gänze, der Feldvorrat an Munition zum Teil ausgeliefert. Über die Ausrüstung weiterer Waffengattungen mit diesem System ist noch keine Entscheidung getroffen worden. Die Übernahme der obersten Materialerhaltungsstufe für PAL-Anlagen durch das BMLV war eingeleitet.

Die Ausrüstung anderer Waffengattungen mit diesem System beabsichtigt das BMLV in absehbarer Zeit nicht.

Beschaffung von großkalibriger Munition

- Ausschreibung** 14 Zur Verringerung der Fehlbestände leitete das BMLV im Juli 1987 die Beschaffung von mehreren zehntausend Stück einer großkalibrigen Munition ein. Der Gesamtaufwand für die Munition samt Verpackung wurde mit rd 81 Mill S angenommen.
- Im September 1987 wurde die Munition beschränkt und die Verpackung öffentlich ausgeschrieben. Von 18 eingelangten Angeboten aus verschiedenen Staaten wurde eine österreichische Unternehmung als Bestbieter für die Munitionslieferung ermittelt. Bestbieter bei der Verpackung war bei 16 Angeboten eine deutsche Unternehmung.
- Zuschlag und Lieferbedingungen** 15.1 Der Zuschlag an die österreichische Unternehmung mit einem Auftragswert von rd 66,4 Mill S (einschließlich USt) erging im Dezember 1987. Die Lieferung sollte in zwei gleichen Teilen jeweils Ende September 1988 und 1989 erfolgen. Vereinbart wurde eine Anzahlung von rd 9,2 Mill S je Lieferung, die zu Beginn jeden Jahres gegen eine Garantieerklärung geleistet werden sollte. Die Restzahlung sollte jeweils binnen 30 Tagen ohne Skonto erfolgen. Für Lieferverzögerungen wurde ein Pönale vereinbart.
- Gleichzeitig erging der Zuschlag für die Verpackung an die deutsche Unternehmung in Höhe von rd 4,7 Mill S (einschließlich 20,3 % Einfuhrabgaben). Die Lieferung sollte jeweils bis Ende April 1988 und 1989 erfolgen. Anzahlungen waren nicht vorgesehen, hingegen wurden Pönal- und Skontovereinbarungen getroffen.
- 15.2 Wie der RH vermerkte, war die getrennte Vergabe von Munition und Verpackung finanziell günstig, weil das beste Angebot für die — den Bietern ebenfalls offenstehende — Erbringung der Gesamtleistung insgesamt um rd 4 Mill S höher war.
- Lagerbestand und Verbrauch** 16.1 Aufgrund der Heeresgliederung/Neu verringerte sich die Anzahl der Waffen, für die die erwähnte Munitionssorte vorgesehen war, erheblich. Ausgehend von den nunmehrigen Verbrauchsvorgaben bei dieser Munition ist der Ausbildungsbedarf derzeit langfristig gedeckt.
- Das BMLV nimmt an, daß die wesentlichen Bestandteile dieser Munition rd 50 Jahre verwendungsfähig sind.
- 16.2 Der RH gab zu bedenken, daß die Erzeugergarantie lediglich zehn Jahre beträgt, und empfahl eine möglichst kostengünstige Reduktion der Lagerbestände. Hierbei sollte das BMLV bemüht sein, im Übungsbetrieb die jeweils ältesten Lieferungen dieser Munitionssorte zu verwenden.
- 16.3 *Nach Mitteilung des BMLV wäre die Bedarfsreduzierung aufgrund der Heeresgliederung/Neu zum Beschaffungszeitpunkt nicht voraussehbar gewesen. Der Verbrauch der jeweils ältesten Lieferung gelte als vorrangiger Grundsatz.*

Beschaffung von Maschinengewehrmunition

- 17.1 Zur Verringerung der Fehlbestände einer bestimmten Maschinengewehrmunition beabsichtigte das BMLV im Herbst 1986 die Beschaffung von einer Million Stück dieser Munitionssorte und schätzte hierfür Aufwendungen in Höhe von rd 8,8 Mill S (einschließlich USt).

Im einzelnen war festzustellen:

(1) Das BMLV entschied sich für eine freihändige Vergabe, weil es den Auftrag im Inland vergeben wollte und lediglich eine österreichische Unternehmung als Produzent bekannt war.

(2) Die zur Angebotslegung aufgeforderte österreichische Unternehmung bot im Februar 1987 die gewünschte Munitionsmenge zum Preis von 6,9 Mill S (einschließlich USt) an und verwies auf eine fast 90 %ige österreichische Wertschöpfung.

(3) Noch vor Abfertigung der Bestellung erhob das Kontrollbüro des BMLV im März 1987 dagegen Einwände und ersuchte die Fachabteilung, mindestens ein Vergleichsangebot eines ausländischen Produzenten einzuholen.

(4) Ein bereits Ende Februar 1987 dem BMLV vorgelegenes Angebot eines ausländischen Anbieters war um rd 1 Mill S günstiger als das der österreichischen Unternehmung.

(5) Daraufhin erklärte sich die österreichische Unternehmung bereit, zum angebotenen Gesamtpreis um 13,5 % mehr Munition zu liefern, da ein in Aussicht stehender Exportauftrag die Senkung der Gestehungskosten ermögliche. Zwar läge ihr Angebot noch immer um 4 % über dem ausländischen, doch könnte sie dafür neuwertige Ware garantieren.

(6) Einwänden des BMF, die insbesondere die angebotenen Mehrmengen im Hinblick auf deren geringe Priorität betrafen, entgegnete das BMLV, daß es aus beschäftigungspolitischen und wehrwirtschaftlichen Gründen bisher üblich gewesen sei, inländischen Produzenten auf diese Weise die Möglichkeit zu geben, im internationalen Wettbewerb zu bestehen. Durch den für die ausländische Munition erforderlichen Zoll wäre das österreichische Angebot überdies auch günstiger.

(7) Im Mai 1987 wurde schließlich der Auftrag an die österreichische Unternehmung erteilt. Die Lieferung erfolgte ordnungsgemäß. Über die Abwicklung der Zahlungen lagen im BMLV keine Unterlagen mehr auf.

- 17.2 Nach Ansicht des RH machte dieser Beschaffungsvorgang deutlich, wie eine den Wettbewerb ausschließende Vergabe den Auftraggeber benachteiligt, zumal nicht auszuschließen ist, daß das BMLV bei einer Ausschreibung einen noch günstigeren Preis hätte erzielen können.

Der RH verkennt keineswegs die volkswirtschaftliche Bedeutung von Inlandsvergaben. Einer derartigen Bedachtnahme auf die heimische Wirtschaft wären jedoch entsprechende Konzepte zugrundezulegen. Bereits

bei der Überprüfung des Beschaffungswesens im Jahre 1991 (WB Beschaffungswesen, Reihe Bund 1993/6, Abs 8) hatte der RH ua die Vorlage eines rüstungspolitischen Konzeptes für erforderlich erachtet.

Nach den Vergabevorschriften wäre überdies die Bevorzugung inländischer Erzeugnisse nur bei Vorliegen gleichwertiger Angebote zulässig gewesen (Punkt 4,6 der "Richtlinien für die Vergabe von Leistungen" aus 1978).

Schließlich bemängelte der RH, daß die vom BMLV akzeptierte Mehrlieferung den Gesamtbedarf zur Zeit der Beschaffung überstieg.

- 17.3 *Das BMLV trat der Ansicht des RH bei. Es sei dazu übergegangen, Munitionsbeschaffungen grundsätzlich auszuschreiben.*

Beschaffung von Zeitzündern

- 18.1 Im Jahre 1988 entschloß sich das BMLV, ein Nachfolgemodell für Zeitzünder einzuführen und für Versuchs- und Vergleichszwecke drei verschiedene Produkte zu beschaffen.

Ein Produkt deutscher Herkunft wurde Ende 1988 beschafft. Erst nach einem Jahr bzw nach eineinhalb Jahren erfolgte die Beschaffung der beiden anderen Produktmuster US-amerikanischer Herkunft.

Die im April 1991 begonnene Erprobung der drei Produkte wurde im August 1991 abgeschlossen.

Ohne über die erforderlichen Bewertungsunterlagen (Militärisches Pflichtenheft, Leistungsbeschreibung bzw Bewertungskatalog) zu verfügen, entschloß sich das BMLV aufgrund der Erprobungsergebnisse, dem deutschen und zugleich teuersten Produkt den Vorzug zu geben und dieses einzuführen.

- 18.2 Der RH bemängelte, daß die Einführungsentscheidung für den Zünder ohne zuvor festgelegte Vorgaben getroffen wurde. Weiters beanstandete er den langen Zeitraum von der Beschaffung des ersten Produktes bis zur Erprobung aller Produktmuster.
- 18.3 *Das BMLV nahm die Kritik zur Kenntnis und sagte Bemühungen zu, künftig Freigaben erst nach Vorliegen der entsprechenden Vorgaben auszusprechen.*

Beschaffung geländegängiger Sanitätskraftwagen

Vergabe

- 19.1 Nach der Erprobung eines geländegängigen Lastkraftwagens aus österreichischer Erzeugung ordnete im Oktober 1986 das BMLV die Einführung dieses Modells in das Bundesheer an. Wesentliche Planungsdokumente wie eine Projektabsicht, ein Militärisches Pflichtenheft usw. waren nicht vorhanden. Gründe für das Fehlen dieser Dokumente vermochte das BMLV nicht anzugeben.

Dieses Kraftfahrzeugsystem war auch für Sanitätsfahrzeuge vorgesehen. Mehr als 60 % der geländegängigen Lastkraftwagen dieses Systems, die bis 1991 bei der österreichischen Erzeugerunternehmung beschafft worden waren, wurden als Sanitätsfahrzeuge genutzt und machten damit mehr als ein Drittel der Fahrzeuge in dieser Kategorie aus.

Ende 1988 leitete das BMLV aufgrund einer bereits im Jahre 1985 festgelegten Sanitätsfahrzeugstruktur die Beschaffung eines Teiles dieser Sanitätsfahrzeuge ein und vergab Anfang 1989 den Auftrag in Höhe von rd 14,3 Mill S (einschließlich USt) freihändig an den österreichischen Hersteller, da diese Fahrzeugtype bereits Anfang der siebziger Jahre eingeführt worden war und es sich daher nach Auffassung des BMLV um eine Folgebeschaffung handelte. Beim gegenständlichen Fahrzeugmodell seien lediglich einzelne Komponenten neu gestaltet worden. Auch hätten sich Aufgaben und Funktionen für die Fahrzeuge nicht geändert.

- 19.2 Der RH erinnerte, daß bei Einführung eines neuen Kraftfahrzeugmodells jedenfalls die vom BMLV geforderten Eigenschaften des Gutes in einem Planungsdokument hätten festgelegt werden sollen.

Einführungsplanung

- 20.1 Die Einführungsplanung für das gesamte Fahrzeugsystem und damit auch für die gegenständlichen Sanitätskraftfahrzeuge war unzureichend. So ermangelte es beispielsweise an einer umfassenden Berechnung der Betriebskosten bzw der Lebenslaufzykluskosten.
- 20.2 Der RH legte dem BMLV nahe, künftig die Kosten eines derartigen Vorhabens bereits in der Planungsphase aus betriebswirtschaftlicher Sicht zu ermitteln.
- 20.3 *Das BMLV sagte dies zu.*

Auswirkungen der Heeresgliederung/Neu

- 21 Im Jahr 1990 entschloß sich das BMLV, für Transport- und Sanitätszwecke ohne das Erfordernis der Geländetauglichkeit ein kostengünstigeres Modell einzuführen. Für dieses beabsichtigte Beschaffungsvorhaben erstellte das BMLV auch die erforderlichen Planungsdokumente.

Die Heeresgliederung/Neu bewirkte jedoch einen Überbestand an Sanitätsfahrzeugen dieser Kategorie von mehr als einem Viertel, so daß eine Neubeschaffung für den Sanitätsbereich unterblieb.

Weitere überprüfte Beschaffungsvorgänge

22 Bei nachstehenden Beschaffungen (Werte einschließlich Abgaben) wurden nur geringfügige Mängel festgestellt:

- Aluminiumtuben im Wert von rd 210 000 S im Juni 1988,
- Kunstharzlacke im Wert von rd 64 000 S im Jänner 1989 und
- Arzneimittel im Wert von rd 17 000 S im Dezember 1989.

Keine oder nur in der mangelnden Ausnützung der Zahlungsziele gelegene Mängel wurden bei folgenden Beschaffungen (Werte einschließlich Abgaben) festgestellt:

- Munition im Wert von rd 32,5 Mill S im Jänner 1987, November 1987 und September 1988,
- Büromöbel im Wert von rd 63 000 S im Februar 1987,
- Kugelketten im Wert von rd 1,3 Mill S im Februar 1987,
- Bekleidung im Wert von rd 45 000 S im März 1987,
- Bürozubehör im Wert von rd 12 000 S im April 1987,
- Bekleidung im Wert von rd 1,3 Mill S im Mai 1987,
- Flugzeugersatzteile im Wert von rd 402 000 S im Juli 1987,
- Büromaschinen im Wert von rd 22 000 S im Februar 1988,
- Reifen im Wert von rd 210 000 S im April 1988,
- Treibstoffzusatz im Wert von rd 8 000 S im Mai 1988,
- Maschinen im Wert von rd 292 000 S im Mai 1988,
- Büroausstattung im Wert von rd 15 000 S im Jänner 1989,
- Hubschrauberersatzteile im Wert von rd 942 000 S von Mai bis November 1989,
- Brennmaterial im Wert von rd 333 000 S im Juni 1989,
- Flugzeugersatzteile im Wert von rd 39 000 S im Juni 1989 und
- Hubschrauberersatzteile im Wert von rd 7 000 S im September 1989.

Beschaffungen durch das Heeres-Materialamt

Allgemeines

- 23 Dem Heeres-Materialamt obliegen die zentralen Folgebeschaffungen der meisten Ersatzteile für den Bereich des BMLV. Der RH hat in diesem Bereich aufgrund von 17 Stichproben Beschaffungsfälle der Risikoklassen 3 bis 5 mit insgesamt 70 Einzelpositionen und einem Auftragswert von rd 3,5 Mill S (einschließlich Abgaben) der Jahre 1987 bis 1992 überprüft.

Hiebei handelte es sich um die Beschaffung folgender Gegenstände:

- Kraftfahrzeugersatzteile im Wert von rd 9 000 S im April 1987,
- Kleinersatzteile im Wert von rd 24 000 S im September 1987,
- Fernmelde-Ersatzteile im Wert von rd 352 000 S im Jänner 1988,
- Planenstoffe im Wert von rd 7 000 S im Juli 1988,
- Tragriemen im Wert von rd 2 000 S im Jänner 1989,
- Werkzeuge im Wert von rd 13 000 S im März 1989,
- Motorsatzteile im Wert von rd 114 000 S im Mai 1989,
- Nahechounderdrücker im Wert von rd 23 000 S im Juli 1989,
- Aufsatzbügel im Wert von rd 99 000 S im Juni 1990,
- Dichtmittel im Wert von rd 36 000 S im Juni 1990,
- Schleifkohle im Wert von rd 15 000 S im August 1990,
- Radiosonden im Wert von rd 1 136 000 S im November 1991,
- Kugellager im Wert von rd 667 000 S im Mai 1992,
- Laufbüchsen im Wert von rd 10 000 S im Mai 1992,
- Entlüfter im Wert von rd 6 000 S im Mai 1992,
- Kraftfahrzeugersatzteile im Wert von rd 377 000 S im September 1992 und
- Schaltkästen im Wert von rd 564 000 S im Dezember 1992.

Unbeschadet einiger Verbesserungsvorschläge aus Anlaß dieser Prüfung hat der RH von Disposition und Einkauf im Heeres-Materialamt ein positives Bild gewonnen und eine weitgehende Bereitschaft zur Verwirklichung seiner Anregungen vorgefunden.

Bedarfsermittlung

- 24.1 In rd 15 % der überprüften Fälle waren die Lagerbestände überhöht. Bei einzelnen Gütern wäre unter Annahme eines gleichbleibenden Bedarfs mit einer Lagerzeit von mehreren Jahrzehnten zu rechnen, womit die anzunehmende Lebensdauer bzw Verwendbarkeit der Güter vermutlich überschritten würde.
- 24.2 Der RH legte dem Heeres-Materialamt nahe, die Wirksamkeit der bisher angewandten Bedarfsermittlung zu überprüfen, um den Bedarf an Versorgungsgütern verlässlicher einschätzen zu können.
- 24.3 *Laut Stellungnahme des Heeres-Materialamtes seien die Überbevorratungen auf nicht vorhersehbare Änderungen der Nachfrage der Bedarfsträger zurückzuführen gewesen. Es strebe aber durch eine genauere Bedarfsermittlung nunmehr eine Verkürzung der Bevorratungszeiträume und damit eine sparsamere Lagerhaltung an.*

Beschaffungen durch das Heeres-Materialamt

23

- Lieferverzug**
- 25.1 Einzelne Auftragnehmer überschritten wiederholt die vereinbarten Liefertermine.
- 25.2 Der RH empfahl, künftig verstärkt die Zuverlässigkeit von Lieferanten zu berücksichtigen.
- 25.3 *Das Heeres-Materialamt hat diese Anregung aufgegriffen.*
- Bieterkreis**
- 26.1 Der Kreis der vom Heeres-Materialamt in Betracht gezogenen Lieferanten war noch erweiterungsfähig.
- 26.2 Zur Verstärkung des Wettbewerbes und zur Erzielung günstigerer Preise regte der RH an, möglichst eine größere Anzahl an Unternehmungen als bisher zur Angebotslegung aufzufordern.
- 26.3 *Das Heeres-Materialamt sagte dies zu und erwartete sich von einer Erweiterung des Lieferantekreises — insbesondere aufgrund des EU-Beitritts Österreichs — weitere beträchtliche Einsparungsmöglichkeiten.*
- Betriebskosten**
- 27.1 Berechnungen der Betriebskosten für Versorgungsgüter (insbesondere Kosten der Bedarfsermittlung, der Beschaffung, der Lagerung und der Ausgabe) lagen nicht vor.
- 27.2 Der RH empfahl, im Rahmen der Einführung einer Kostenrechnung im Bundesheer Betriebskosten für diese Güter zu ermitteln, um die Versorgung wirksamer und kostenbewußter durchführen zu können.
- 27.3 *Das Heeres-Materialamt bestätigte, daß aufgrund der Vernetzung des militärischen Versorgungssystems eine bereichsübergreifende Kostenrechnung jedenfalls vorteilhaft ist.*
- Das BMLV schloß sich der Meinung des Heeres-Materialamtes an.*

Zahlungen vor Fälligkeit

- 28.1 Bei rd 40 % der von der Zentralstelle und bei fast allen vom Heeres-Materialamt durchgeführten Beschaffungen zahlten die Buchhaltungen bereits vor dem vereinbarten Fälligkeitstermin, obwohl sich das BMLV üblicherweise Zahlungsziele von 30 bis 90 Tagen nach Leistungserfüllung vertraglich ausbedingt. Unter Heranziehung der Zinssätze für Taggelder ergab sich dadurch für den Bund ein Zinsenverlust von insgesamt rd 178 000 S.
- 28.2 Der RH vermerkte, daß Zahlungen vor Fälligkeit üblicherweise finanziell nachteilig und haushaltsrechtlich grundsätzlich unzulässig sind.
- 28.3 *Laut Mitteilung des BMLV sei es bestrebt, EDV-technische Vorkehrungen zu veranlassen, um vorzeitige Zahlungen künftig auszuschließen.*

Schlußbemerkungen

29 Zusammenfassend empfahl der RH, insbesondere

- (1) die für Beschaffungen maßgeblichen Planungen und die Bestimmungsgrößen für die Produktauswahl zeitgerecht zu erarbeiten;
- (2) die für die Einleitung von Beschaffungsfällen maßgeblichen Erwägungen sowie auch die einzelnen Schritte des Vergabeverfahrens angemessen und einwandfrei zu dokumentieren;
- (3) die Vergabeentscheidung jedenfalls bei größeren und komplexen Vorhaben aufgrund eines Kosten–Nutzen–Vergleichs vorzunehmen;
- (4) Zahlungen erst bei Fälligkeit zu leisten und allfällige, aus vorzeitigen Zahlungen resultierende Zinsenguthaben in angemessener Zeit abzurechnen;
- (5) auf die Wahl der vorgeschriebenen Vergabeart zu achten;
- (6) die Interessen der Republik Österreich im Zuge der Vertragsabwicklung entschiedener zu vertreten;
- (7) in einzelnen Fällen die Bedarfsermittlung zwecks sparsamer Vorratshaltung zu verbessern sowie um eine Erweiterung des Bieterkreises bemüht zu sein.

Wien, im Februar 1996

Der Präsident:

Dr Franz Fiedler

