



Wahrnehmungsbericht

**Bau- und Liegenschaftsverwaltung
im Bereich des BMA**

**Bauvorhaben Kulturinstitut
[-forum]
New York sowie Österreichische
Botschaft und Residenz in Berlin**

**Vorbereitung der
Nachfolgebeschaffung von
Luftraumüberwachungsflugzeugen**

Bisher erschienen:

- Reihe Bund 2002/1** Nachtrag zum Tätigkeitsbericht des Rechnungshofes
über das Verwaltungsjahr 2000
- Reihe Bund 2002/2** Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes
- Bundesanstalten für Leibeserziehung
 - MonopolverwaltungsgesmbH
 - Geplante Einrichtung der Sicherheitsakademie am Standort Traiskirchen
 - Rehabilitationszentrum Tobelbad
 - Förderung begleitender Hilfe am Arbeitsplatz

Auskünfte

Rechnungshof
1033 Wien, Dampfschiffstraße 2
Telefon (00 43 1) 711 71 - 8466
Fax (00 43 1) 712 49 17
E-Mail presse@rechnungshof.gv.at

Impressum

Herausgeber:	Rechnungshof 1033 Wien, Dampfschiffstraße 2 http://www.rechnungshof.gv.at
Redaktion und Grafik:	Rechnungshof
Druck:	Wiener Zeitung Digitale Publikationen GmbH
Herausgegeben:	Wien, im Oktober 2002

Abkürzungsverzeichnis**A-Z**

Abs	Absatz
Art	Artikel
BGBI	Bundesgesetzblatt
BIG	Bundesimmobiliengesellschaft mbH
BM...	Bundesministerium...
BMA	für auswärtige Angelegenheiten
BMF	für Finanzen
BMLV	für Landesverteidigung
BMWA	für Wirtschaft und Arbeit
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw	beziehungsweise
EU	Europäische Union
EUR	Euro
id(g)F	in der (geltenden) Fassung
IT	Informationstechnologie
Mill	Million(en)
Nr	Nummer
NTB	Nachtrag zum Tätigkeitsbericht des Rechnungshofes (Verwaltungsjahr)
rd	rund
RH	Rechnungshof
S.	Seite
TB	Tätigkeitsbericht des Rechnungshofes (Verwaltungsjahr)
USD	US-Dollar
zB	zum Beispiel

Reihe BUND 2002/3

Abkürzungsverzeichnis**A-Z**

Abs	Absatz
Art	Artikel
BGBI	Bundesgesetzblatt
BIG	Bundeshypothekendarlehenbank mbH
BM...	Bundesministerium...
BMA	für auswärtige Angelegenheiten
BMF	für Finanzen
BMLV	für Landesverteidigung
BMWA	für Wirtschaft und Arbeit
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw	beziehungsweise
EU	Europäische Union
EUR	Euro
id(g)F	in der (geltenden) Fassung
IT	Informationstechnologie
Mill	Million(en)
Nr	Nummer
NTB	Nachtrag zum Tätigkeitsbericht des Rechnungshofes (Verwaltungsjahr)
rd	rund
RH	Rechnungshof
S.	Seite
TB	Tätigkeitsbericht des Rechnungshofes (Verwaltungsjahr)
USD	US-Dollar
zB	zum Beispiel

Reihe BUND 2002/3

ERGÄNZUNG

zu

Nachfolgebeschaffung von Luftraumüberwachungsflugzeugen

Politische und rechtliche Rahmenbedingungen

(Seite 25, Absatz 5.2)

Unter Absatz 5.2 wird festgestellt, dass kein Ministerratsbeschluss für die Nachfolgebeschaffung gemäß § 14 Abs 1 des Wehrgesetzes (nach dessen Wiederverlautbarung nunmehr § 7 Abs 1) erfolgte.

Laut Anfragebeantwortung durch den Bundesminister für Landesverteidigung vom 19. September 2002, 1824/AB-BR, ist hiezu zu ergänzen, dass am 2. Juli 2002 die Befassung des Ministerrates in dieser Angelegenheit erfolgte. Dabei hat der Ministerrat den ihm vom Bundesminister für Landesverteidigung vorgelegten Bericht zustimmend zur Kenntnis genommen.



**Wahrnehmungsbericht
des Rechnungshofes**

**Bau- und Liegenschaftsverwaltung
im Bereich des BMA**

**Bauvorhaben Kulturinstitut [-forum]
New York sowie Österreichische
Botschaft und Residenz in Berlin**

**Vorbereitung der
Nachfolgebeschaffung von
Luftraumüberwachungsflugzeugen**

VORBEMERKUNGEN**A**

Vorlage an den Nationalrat	1
Darstellung der Prüfungsergebnisse	1

BMA**Bau- und Liegenschaftsverwaltung**

Kurzfassung	3
Prüfungsablauf und -gegenstand	4
Aufgaben	4
Organisationsänderung	5
Wirtschaftlichkeitsüberlegungen	5
Ziele und Strategie	5
IT-Projekt Facility Management	6
Finanzielle Planung und Controlling	7
Facility Management	8
Schlussbemerkungen	8

Bauvorhaben Kulturinstitut (-forum) New York sowie Österreichische Botschaft und Residenz in Berlin

Kurzfassung	9
Prüfungsablauf und -gegenstand	10

Kulturinstitut (-forum) New York

Standortwahl	10
Raum- und Funktionsprogramm	11
Finanzierung	12
Bauverzögerung	13
Verträge	14

Österreichische Botschaft und Residenz in Berlin

Standortwahl	14
Raum- und Funktionsprogramm	15
Finanzierung	16
Bauverzögerung	17
Verträge	18

Bewertung der Auslagerung	19
Schlussbemerkungen	19

B**BMLV**Vorbereitung der Nachfolgebeschaffung von
Luftraumüberwachungsflugzeugen

Kurzfassung	21
Prüfungsablauf und –gegenstand	22
Auslaufplanung	23
Bisherige Einsatzbereitschaft und Aufgabenerfüllung	24
Politische und rechtliche Rahmenbedingungen	25
Planung der Nachfolgebeschaffung	25
Vorbereitung des Vergabeverfahrens	27
Finanzierung	27
Einleitung zur Beschaffung	28
Angebotseinholung	28
Gegengeschäfte	29
Schlussbemerkungen	31

Vorbemerkungen

1

Vorlage an den Nationalrat

Der RH berichtet gemäß Art 126 d Abs 1 zweiter Satz B-VG dem Nationalrat über Wahrnehmungen, die er bei drei Gebarungüberprüfungen getroffen hat.

Darstellung der Prüfungsergebnisse

Nachstehend werden in der Regel punktweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Absatzbezeichnung), deren Beurteilung durch den RH (Kennzeichnung mit 2), *die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3 und im Kursivdruck)* sowie die allfällige Gegenäußerung des RH (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht. Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen.

Die Zuordnung der überprüften Maßnahmen und Dienststellen zu den Wirkungsbereichen der einzelnen Bundesministerien folgt der zum Stichtag 2. September 2002 geltenden Zuständigkeitsverteilung und Reihung der Bundesministerien.

Der vorliegende Bericht des RH ist nach Vorlage an den Nationalrat über die Homepage des RH <http://www.rechnungshof.gv.at> verfügbar.

Bereich des Bundesministeriums für auswärtige Angelegenheiten

Bau- und Liegenschaftsverwaltung

Kurzfassung

Die Sachausgaben des BMA für Bau- und Liegenschaftsangelegenheiten wurden von 23,50 Mill EUR (1998) auf 16,18 Mill EUR (2001) gekürzt. Zur Entlastung der angespannten finanziellen Lage leitete das BMA im Jahr 2000 die Veräußerung von nicht mehr benötigten Liegenschaften mit einem geschätzten Verkehrswert von 5,85 Mill EUR ein.

Das BMA begann im Frühjahr 1995 das IT-Projekt Facility Management; der Abschluss des Projekts verzögerte sich um zweieinhalb Jahre bis Mitte 2001. Wegen der fehlenden Dokumentation der Bauprojekte und der derzeitigen Verknüpfung mit der Haushaltsverrechnung reichte es jedoch noch nicht für eine Verwendung als Controlling- und Steuerungsinstrument.

Das BMA hatte keine genauen Zielsetzungen und Richtlinien hinsichtlich des Einsatzes von personellen und finanziellen Ressourcen für die Verwaltung seines Immobilienbesitzes bzw der Abwicklung der Bauprojekte festgelegt. Richtwerte bezüglich der für den Dienstbetrieb und die Repräsentation angemessenen Lage und Bauausführung seiner Objekte waren nicht vorhanden. Der RH regte an, die funktional ausgerichtete Organisationsstruktur der Bau- und Liegenschaftsverwaltung durch ein Facility Management zu ersetzen.

4

Kenndaten der Bau- und Liegenschaftsverwaltung					
Rechtsgrundlage	Bundesministeriengesetz 1986 idF BGBl Nr 16/2000				
Aufgaben	Verwaltung von 373 Objekten für 116 Vertretungen in 80 Ländern				
Gebarungsentwicklung	1997	1998	1999	2000	2001
	in Mill EUR				
Instandsetzung und Investitionen	10,90	12,78	7,97	5,25	3,23
Mieten und sonstige laufende Ausgaben	10,38	10,72	10,18	13,27	12,95
Summe der bau- und liegenschaftsbezogenen Sachausgaben	21,28	23,50	18,15	18,52	16,18
Personalstand	Anzahl				
in Vollbeschäftigungsäquivalenten	25	27	27	27	30

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von Mai bis Juni 2001 die Gebarung des BMA hinsichtlich der Bau- und Liegenschaftsverwaltung. Zu den im Dezember 2001 zugeleiteten Prüfungsmitteilungen gab das BMA im Februar 2002 eine Stellungnahme ab. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Juni 2002.

Aufgaben

- 2 Das BMA war gemäß dem Bundesministeriengesetz 1986 idgF für die Verwaltung aller Bauten und Liegenschaften der dem Ressort unterstehenden Vertretungsbehörden im Ausland zuständig. Das BMA verwaltete 373 Objekte für 116 Vertretungen in 80 Ländern. Die Dichte des Vertretungsnetzes entsprach damit etwa dem der skandinavischen Staaten. Die Organisation der Bau- und Liegenschaftsverwaltung war in einer Gruppe des BMA konzentriert und vor allem auf die Abwicklung von Bauprojekten ausgerichtet.

**Organisations-
änderung**

- 3.1 Das BMA untersuchte die Bau- und Liegenschaftsverwaltung bereits seit 1990 in Richtung einer möglichen Ausgliederung, beurteilte diese jedoch aufgrund der zu erwartenden Verteuerungen der Verwaltungstätigkeit negativ. Budgetkürzungen aufgrund der von der Bundesregierung 1999 eingeleiteten Budgetkonsolidierung zeigten den Bedarf zur Reorganisation der Bau- und Liegenschaftsverwaltung des BMA auf, wobei erneut auch deren Ausgliederung zur Debatte stand.
- 3.2 Eine Ausgliederung der Bau- und Liegenschaftsverwaltung wäre aufgrund fehlender Einsparungspotenziale bei den Personal- und Verwaltungskosten weder wirtschaftlich noch zweckmäßig. Der RH empfahl stattdessen ihre Reorganisation auf der Basis von Kennzahlenvergleichen für Managemententscheidungen. Baubetreuungsleistungen wären ab einem noch festzulegenden Projektumfang an Dritte zu vergeben.
- 3.3 *Das BMA stellte den Reorganisationsbedarf in seiner Stellungnahme nicht in Frage.*

**Wirtschaftlich-
keitsüberlegungen**

- 4.1 Die Entscheidung zum Kauf oder zur Anmietung von Liegenschaften beurteilte das BMA primär anhand außenpolitischer Notwendigkeiten. Wirtschaftlichkeitsüberlegungen spielten eine untergeordnete Rolle und erfolgten meist mit sehr einfachen Berechnungsmodellen.
- 4.2 Der RH regte an, bei den Wirtschaftlichkeitsberechnungen auch kalkulatorische Zinsen und Mieten zu berücksichtigen; die Wirtschaftlichkeit von bereits im Eigentum befindlichen Objekten wäre durch Nachkalkulationen und Vergleiche mit ortsüblichen Kostensätzen zu prüfen.
- 4.3 *Laut Mitteilung des BMA werde der gesamte Immobilienbesitz in Hinblick auf nicht mehr wirtschaftlich nutzbare Objekte durchforstet.*

Ziele und Strategie

- 5.1 Das BMA hatte keine genauen strategischen Zielsetzungen und Richtlinien hinsichtlich des Einsatzes von personellen sowie finanziellen Ressourcen für die Verwaltung seines Immobilienbesitzes bzw die Abwicklung der Bauprojekte festgelegt. Richtwerte bezüglich der für den Dienstbetrieb und die Repräsentation angemessenen Lage und Bauausführung seiner Objekte waren nicht vorhanden; die vom BMA angestrebte "Österreichische Note" bei Ausstattung und Erscheinungsbild der Vertretungen war wenig konkretisiert.
- 5.2 Der RH empfahl, die Kernaufgaben der Bau- und Liegenschaftsverwaltung und die im BMA dafür bereitzuhaltenden Qualifikationen zu definieren. Darin wären ebenso je nach Aufgabenstellung der Vertretung Richtwerte hinsichtlich Lage und Größe der zu nutzenden Objekte sowie der Qualität der anzustrebenden Bauausführung und Ausstattung der Räumlichkeiten festzulegen.
- 5.3 *Laut Stellungnahme des BMA werde es ein Projekthandbuch sowie ein Einrichtungskonzept unter dem Gesichtspunkt der "Österreichischen Note" erstellen.*

6

IT-Projekt Facility Management

- 6.1 Das BMA begann im Frühjahr 1995 das IT-Projekt Facility Management. Ziele des auf einer Datenbank beruhenden Systems waren die Dokumentation der Objekte zur räumlichen Unterbringung und der Bauprojekte sowie die Integration der Budgetverwaltung als Basis für ein Controlling- und Steuerungsinstrument eines modernen Facility Managements.* Nach einer Ausschreibung im offenen Verfahren wurde der Bestbieter mit der Umsetzung des Projekts beauftragt.

*Das Facility Management ist ein ganzheitlicher Ansatz zur Liegenschaftsverwaltung, der sowohl die verschiedenen Funktionen der Liegenschaftsverwaltung (kaufmännische und technische Bewirtschaftung), als auch den Lebenszyklus (Projektierung, Errichtung über die Nutzung bis zur Veräußerung oder Abbruch einer Immobilie) miteinander verbindet.

Der ursprünglich für Ende 1998 geplante Abschluss des Projekts verzögerte sich um zweieinhalb Jahre bis Mitte 2001 sowohl wegen Unzulänglichkeiten des Software-Anbieters als auch wegen Nutzerwiderständen von Seiten des BMA. Die bei Projektbeginn auf 218 000 EUR veranschlagten Gesamtkosten stiegen um mehr als das Dreifache auf 766 000 EUR.

- 6.2 Der RH bemängelte die Terminverzögerung und die Kostensteigerung. Er stellte fest, dass das IT-Projekt die Grundlage für eine wirtschaftliche Liegenschaftsverwaltung schuf; wegen der fehlenden Dokumentation der Bauprojekte und der derzeitigen Verknüpfung mit der Haushaltsverrechnung reichte es jedoch noch nicht für eine Verwendung als Controlling- bzw Steuerungsinstrument.
- 6.3 *Das BMA kündigte eine weitere Verfeinerung des Systems und dessen Ausbau mit verstärkter Einbeziehung von Kostendaten bzw ein Nachfolgeprojekt Immobilien-Controlling an.*

**Finanzielle Planung
und Controlling**

- 7.1 Die Sachausgaben für Bau- und Liegenschaftsangelegenheiten des BMA wurden von 23,50 Mill EUR (1998) auf 16,18 Mill EUR (2001) gekürzt. Die Einsparungen erfolgten hauptsächlich zu Lasten der Investitionen und der längerfristig wirksamen Instandhaltung; die steigenden Ausgaben für Mieten und Betriebskosten beanspruchten 2001 mehr als 70 % der Sachausgaben.

Der RH schätzte den jährlichen Bedarf für Instandhaltungsmaßnahmen auf 6,50 Mill EUR. Dafür stand 2001 nur die Hälfte der Mittel zur Verfügung.

Das BMA leitete zur Entlastung der angespannten finanziellen Lage im Jahr 2000 die Veräußerung von nicht mehr benötigten Liegenschaften mit einem geschätzten Verkehrswert von 5,85 Mill EUR ein. Ein Überblick über die tatsächlich optimale Nutzung der Objekte und deren Preisangemessenheit fehlte dem BMA bisher.

- 7.2 Der RH wies auf den sich abzeichnenden Investitionsrückstau im Bereich der Erhaltung der Objekte mit noch nicht abschätzbaren Folgekosten hin.

Er empfahl, zusätzlich zu den geplanten Immobilienverkäufen nicht optimal genutzte sowie teurere Objekte zu veräußern und den Standard der Unterbringung von Vertretungen herabzusetzen.

- 7.3 *Das BMA verwies in seiner Stellungnahme auf die eingeleitete Überprüfung seines Liegenschaftsbesitzes hinsichtlich nicht optimaler Nutzungen sowie auf die Veräußerungen von Liegenschaften in Düsseldorf, Budapest und Paris. Die dabei freigesetzten Mittel reichten allerdings nicht zur Schließung der vom RH aufgezeigten Finanzierungslücke aus.*

- 8.1 Die Planung des Mitteleinsatzes des BMA konzentrierte sich vorwiegend auf das Baugeschehen, während die wirtschaftliche Verwaltung des Liegenschaftsbestandes im Hintergrund stand. Eine detaillierte mehrjährige Budgetplanung stellte das BMA 2001 wegen budgetärer Schwierigkeiten ein. Aufgrund der Anregungen des RH leitete das BMA Ende 2001 erste Projektüberlegungen für ein Immobilien-Controlling ein.

- 8.2 Der RH empfahl, das im Aufbau befindliche Facility Management mit Kosten- und Leistungskennzahlenvergleichen zu ergänzen sowie einen Investitionsplan für die nächsten fünf Jahre festzulegen.

- 8.3 *Das BMA sicherte die Erstellung eines mehrjährigen Investitionsplans sowie die verstärkte Überwachung der budgetären Vorbelastungen zu.*

8

Facility
Management

- 9.1 Wie schon erwähnt, war die Organisation der Bau- und Liegenschaftsverwaltung in einer Gruppe des BMA konzentriert und vor allem auf die Abwicklung von Bauprojekten ausgerichtet. Ab Ende der neunziger Jahre traten Verwaltungsaufgaben und Wirtschaftlichkeitsbeurteilungen der Objektnutzung in den Vordergrund, um eine effizientere Liegenschaftsverwaltung zu erreichen.
- 9.2 Damit erwies sich aber die bestehende Organisation für die neue Aufgabenstellung als nicht mehr zweckmäßig und wenig effizient. Der RH regte an, die funktional ausgerichtete Organisationsstruktur durch ein Facility Management zu ersetzen, bei dem für alle kaufmännischen und technischen Belange bezogen auf die gesamte Nutzungsdauer eines Objektes eine ganzheitliche Verantwortung besteht.
- 9.3 *Laut Mitteilung des BMA werde es die Funktionen Bau, Instandhaltung, Ausstattung sowie kaufmännische Bewertung besser zusammenfassen. Die Nutzung und Instandhaltung ihrer Objekte sowie die Zusammenarbeit der betroffenen Abteilungen soll durch ein Projektbandbuch standardisiert werden.*

Schluss-
bemerkungen

- 10 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:
- (1) Die funktional ausgerichtete Organisationsstruktur wäre durch ein Facility Management zu ersetzen, bei dem für alle kaufmännischen und technischen Belange eines Objektes eine ganzheitliche Verantwortung besteht.
- (2) Die Reorganisation der Bau- und Liegenschaftsverwaltung wäre auf der Basis von Kennzahlenvergleichen für Managemententscheidungen vorzunehmen; Baubetreuungsleistungen wären ab einem noch festzulegenden Projektumfang an Dritte zu vergeben.
- (3) Es wären Richtwerte hinsichtlich Lage und Größe der zu nutzenden Objekte sowie die Qualität der anzustrebenden Bauausführung und Ausstattung der Räumlichkeiten festzulegen.
- (4) Zusätzlich zu den geplanten Immobilienverkäufen wären nicht optimal genutzte sowie teurere Objekte zu veräußern und der Standard der Unterbringung von Vertretungen herabzusetzen.

Bauvorhaben Kulturinstitut (–forum) New York sowie Österreichische Botschaft und Residenz in Berlin

Kurzfassung

Aufgrund knapper Finanz- und Personalressourcen lagerte das BMA die Neubauvorhaben für das Kulturinstitut (nunmehr Kulturforum) New York sowie für die Österreichische Botschaft und Residenz in Berlin an die Bundesimmobiliengesellschaft mbH (BIG) aus.

Die begrenzten Ressourcen der Bauabteilung des BMA ließen die Auslagerung von Großprojekten zweckmäßig erscheinen. Bei der Abwicklung der beiden Projekte stellte der RH jedoch folgende Mängel fest:

So wurden bei der Standortwahl zahlreiche Varianten geprüft. Beim Kulturinstitut in New York wählte man jedoch schon 1991 die damals teuerste und aufwendigste Lösung. Beim Neubau der Österreichischen Botschaft in Berlin wurden den Vergleichsberechnungen für die Varianten unterschiedliche Parameter zugrunde gelegt.

Die Entwicklung der Raum- und Funktionsprogramme zeigte beim Kulturinstitut in New York eine Anpassung an die räumlichen Gegebenheiten anstelle von funktionellen Erfordernissen; bei der Österreichischen Botschaft in Berlin ließen Schwankungsbreiten bis zu 25 % bei den Nutzflächen der Varianten keine grundsätzlichen Kriterien der Raum- und Funktionsprogramme erkennen.

Beim Kulturinstitut New York stiegen die Errichtungskosten zwischen der Entscheidung des Nationalrates und der Genehmigung der Auslagerungsverträge an die Bundesimmobiliengesellschaft mbH um 17 % (Basis USD) bzw unter Zugrundelegung des zwischenzeitlich gestiegenen Dollarkurses um 44 % (Basis EUR).

Die mit der BIG vertraglich vereinbarten finanziellen Vorgaben wurden nicht eingehalten. Der RH kritisierte, dass das BMA als Bauherr bei beiden Projekten während der Bauphase für keine ausreichende Evaluierung der zu erwartenden Errichtungs- und Betriebskosten sorgte.

Kenndaten der beiden Bauvorhaben

Kulturforum New York

Gesetzliche Grundlagen	Bundesministeriengesetz 1986, Anlage zu § 2 Teil 2 2. BIG-Gesetznovelle, BGBl Nr 120/1996
Bauträger	Bundesimmobiliengesellschaft mbH
Errichtungskosten*	voraussichtlich 31 Mill USD (Stand Juli 2002)

Österreichische Botschaft und Residenz Berlin

Gesetzliche Grundlagen	Bundesministeriengesetz 1986, 3. BIG-Gesetznovelle, BGBl Nr 201/1996
Bauträger	Bundesimmobiliengesellschaft mbH
Errichtungskosten*	voraussichtlich 22,01 Mill EUR (Stand Jänner 2002)
Gesamtkosten inklusive Grundstücks-, Wettbewerbs- und Einrichtungskosten	voraussichtlich 32,38 Mill EUR (Stand Jänner 2002)

* Im Bericht sind die Kostenbereiche im Sinne der ÖNORM B 1801-1 angeführt.

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von September 2001 bis November 2001 die Gebärung des BMA betreffend die Bauvorhaben des Kulturinstituts (-forums) New York sowie der Österreichischen Botschaft und Residenz Berlin.

Prüfungsschwerpunkt war festzustellen, wie weit die Auslagerung von Großprojekten an die Bundesimmobiliengesellschaft mbH zweckmäßig war. Zu den im März 2002 zugeleiteten Prüfungsmittelungen des RH nahm das BMA im Juni 2002 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Juli 2002.

Kulturinstitut (-forum) New York

Standortwahl

- 2.1 Das Kulturinstitut New York (heute Kulturforum) war in einem acht Geschoße umfassenden Gebäude auf einem bundeseigenen Grundstück in der 52. Straße untergebracht. Da das BMA bereits 1988 überlegte, auf diesem nur 7,60 m breiten Grundstück ein neues zwölfstöckiges Gebäude nur für das Kulturinstitut zu errichten, hielt der schon damals mit der Standortfrage befasste RH einen solchen Neubau nur dann für sinnvoll, wenn auch weitere österreichische Dienststellen dort untergebracht werden können. Infolge der Schmalheit des Grundstücks war das Verhältnis Brutto- zu Netto-Nutzfläche jedoch sehr ungünstig.

Auch hielt man die damaligen Errichtungskosten von 6 Mill USD für zu hoch, weswegen eine Sanierung und Aufstockung des Altbaues, welche nur rund die Hälfte gekostet hätte, in Erwägung gezogen wurde. Da von der Kulturarbeit in den USA lediglich 30 % den New Yorker Raum betrafen, sah man die Errichtung des neuen Kulturinstituts auf dem 1984 für diesen Zweck gekauften Grundstück in der 70. Straße ebenfalls als

ausreichend an. Schließlich entschied sich 1991 das BMA für einen Neubau in der 52. Straße, weil es den Standort für die Erfüllung der Kulturaufgaben als am besten geeignet ansah.

- 2.2 Der RH stellte fest, dass das BMA zahlreiche mögliche Standortvarianten geprüft, sich aber für die schon damals teuerste und aufwendigste Lösung entschieden hatte.
- 2.3 *Das BMA teilte dazu mit, dass die Entscheidung zum Neubau aufgrund von kulturpolitischen Gesichtspunkten getroffen wurde und es sich um kein Standardgebäude handelte.*

Raum- und
Funktionsprogramm

- 3.1 Durch die Entscheidung für einen Neubau sollte eine beträchtliche Raumausweitung und ein Pilotprojekt österreichischer Kulturpolitik im Ausland ermöglicht werden. Das — aus dem im Jahr 1992 durchgeführten internationalen Wettbewerb für österreichische Architekten — als Sieger hervorgegangene Projekt sah 21 Geschoße und die optimale Ausnutzung des schmalen Grundstückes vor.

Das Nutzungskonzept aus dem Jahr 2000 sah vom ersten Untergeschoß bis zum sechsten Obergeschoß Veranstaltungsräume, bis zum zwölften Obergeschoß Verwaltungsräume, hievon einen Stock ohne Widmung, darüber eine Gäste- und eine Hausmeisterwohnung sowie vom 15. bis zum 19. Obergeschoß die Residenz des Kulturinstitutsleiters vor. Darüber lag die Dachterrasse.

Einer Netto-Grundrissfläche* von 2 370 m² stand lediglich eine Nutzfläche von 1 219 m² oder 51 % gegenüber. Dagegen betrug die Verkehrsfläche** allein 40 % der Netto-Grundrissfläche.

* Summe aller nutzbaren Grundrissflächen (Nutzfläche, Ver- und Entsorgungsfläche, Verkehrsfläche, Terrasse)

** Die Verkehrsfläche dient der Erschließung baulicher Anlagen.

- 3.2 Der RH beanstandete die Ausweitung der Anzahl der Geschoße von acht des Altbaues auf 22 des Neubaus sowie die Verdoppelung der Netto-Grundrissfläche auf 2 370 m², ohne damit die vom RH im TB 1988 Abs 32.6 vorgeschlagene Unterbringung mehrerer Dienststellen erreicht zu haben. Er vermisste entsprechende rechtzeitige Optimierungen des Raum- und Funktionsprogramms im Hinblick auf den tatsächlichen Bedarf des BMA. Auch zeigte die Entwicklung der Raum- und Funktionsprogramme eine Anpassung an die räumlichen Gegebenheiten anstelle von funktionellen Erfordernissen.
- 3.3 *Das BMA wies darauf hin, dass ein lebendes Kulturforum Expansionsbereiche im eigenen Gebäude braucht, die eine flexible Nutzung gewährleisten. Dabei könnten auch keine anderen Dienststellen untergebracht werden.*
- 3.4 Der RH erwiderte, dass nur acht Geschoße für Veranstaltungen vorgesehen waren und die übrigen für Büro- und Wohnzwecke (einschließlich Residenz) vorgesehenen Stockwerke keinen kulturspezifischen Charakter aufwiesen.

Kulturinstitut [-forum] New York

12

Finanzierung

- 4.1 Die erste Kostenschätzung 1988 für einen damals noch zwölf Stockwerke umfassenden Neubau ergab Errichtungskosten zwischen 4,7 und 5 Mill USD. 1993 schloss das BMA mit dem Sieger aus dem Architektenwettbewerb einen Generalplanervertrag, welchem Baukostenschätzungen für nunmehr 22 Geschoße von 6 Mill USD zugrunde lagen. Die 1995 eingeholten Angebote ergaben allerdings Baukosten von 19 bis 22,3 Mill USD, welche durch Verhandlungen auf 16 Mill USD reduziert werden konnten. 1995 ging das BMA von Errichtungskosten von rd 20,4 Mill USD aus.

Eine vom BMA befasste Kontrollkommission kam zum Schluss, dass das Gebäude eine vielbeachtete architektonische und bautechnische Novität in New York darstelle, jedoch mit Wirtschaftlichkeitsmaßstäben allein nicht zu messen sei. Im Jänner 1996 beschloss die Bundesregierung, das Projekt auszulagern und sowohl die Durchführung als auch die Finanzierung der Bundesimmobiliengesellschaft mbH (BIG) zu übertragen; sie legte dem Beschluss jedoch Errichtungskosten von nur 13,08 Mill EUR zugrunde.

Mit einstimmigem Beschluss des Nationalrates vom 31. Jänner 1996 über die 2. BIG-Gesetznovelle wurde der BIG ein Fruchtgenussrecht am Grundstück in New York eingeräumt. Vorgesehen war eine Vorfinanzierung durch die BIG und eine langfristige Vermietung an das BMA. Hierbei wurde der BIG ein fertig geplantes Projekt mit zwei Generalunternehmerangeboten übergeben. Den 1998 unterzeichneten Auslagerungsverträgen zwischen BMA und BIG lagen noch die 1995 geschätzten Errichtungskosten von 20,4 Mill USD zugrunde. Nach Einholung von neuerlichen Angeboten durch die BIG 1998 beliefen sich die Errichtungskosten jedoch bereits auf 23,9 Mill USD.

- 4.2 Der RH wies kritisch auf die Steigerung der Errichtungskosten hin, welche sich von der Entscheidung des Nationalrates aus dem Jahr 1996 zur Auslagerung an die BIG bis zur endgültigen Genehmigung der Auslagerungsverträge von 20,4 Mill USD um 17 % auf 23,9 Mill USD erhöht hatten. Durch den zwischenzeitlich gestiegenen Dollarkurs erhöhten sich die Errichtungskosten auf Basis EUR sogar um 44 %. Die Verträge mit der BIG sahen bei Erhöhung der Errichtungskosten zwar ein Rücktrittsrecht vor, das BMA nahm es aber nicht in Anspruch, obwohl die Baukosten je Nutzflächeneinheiten bereits mindestens 90 % über den Werten bei in New York üblichen Hochhausprojekten lagen.
- 4.3 *Laut Stellungnahme des BMA wäre die Realisierung mit Zustimmung des BMF entschieden worden.*
- 5.1 Die Mietkosten über die vertragliche Mietdauer von 20 Jahren ermittelte die BIG mit 39,44 Mill EUR. Der Berechnung lagen ein Finanzierungssatz von 6,125 % und Errichtungskosten von 23,9 Mill USD als Bemessungsbasis zugrunde.
- 5.2 Der RH bemängelte den deutlich überhöhten Finanzierungszinssatz. Er regte an, im Mietvertrag die Vereinbarung über die Mietzinsberechnung zu ändern. Demnach sollten die der Mietzinsberechnung zugrunde liegenden Finanzierungsbedingungen auf Basis der tatsächlichen Verhältnisse auf dem Finanzmarkt zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses vereinbart werden (Einsparungspotenzial insgesamt rd 5,50 Mill EUR).

- 5.3 *Das BMA teilte mit, dass der BIG bereits Neuverhandlungen der Finanzierungsbedingungen vorgeschlagen worden wären.*
- 6.1 Die BIG übermittelte im Jänner 2001 einen Kostenstatus an das BMA mit Stand 31. Oktober 2000 und Errichtungskosten von 27,6 Mill USD, welche um 15,5 % über den vertraglich vereinbarten Errichtungskosten von 23,9 Mill USD lagen. Im November 2001 sprach die BIG gegenüber dem BMA bereits von voraussichtlichen Kostenerhöhungen auf 29,3 Mill USD oder 22,6 % über der vertraglichen Vereinbarung (einschließlich Änderungsaufträgen im Ausmaß von 3,7 Mill USD). Weitere Kostenprognosen lagen zum Zeitpunkt der Gebarungsprüfung schriftlich nicht vor. Im Juli 2002 teilte die BIG dem BMA mit, dass sich die Errichtungskosten voraussichtlich auf rd 31 Mill USD erhöhen werden.
- 6.2 Der RH kritisierte, dass das BMA als Bauherr während der Bauphase nicht für eine laufende Berichterstattung über die Kosten und deren ausreichende Evaluierung gesorgt hatte. Er empfahl, umgehend die Auswirkungen der Kostenerhöhungen auf den Mietzins und die Betriebskosten zu klären.
- 6.3 *Das BMA teilte mit, dass die Projektverantwortlichkeit bei der BIG gesehen wurde und weitere Kontrollen auch aufgrund des reduzierten Personalstandes nur begrenzt möglich wären. Die Gründe für die Kostenerhöhung würden vor Anerkennung vom BMA noch genau geprüft werden.*
- 6.4 Der RH erwiderte, dass das BMA als Bauherr möglichst frühzeitig die Auswirkungen auf den Mietzins erfassen sollte, um Maßnahmen ergreifen zu können.
- Bauverzögerung
- 7.1 Mit Beginn der Arbeiten im September 1998 war mit dem Generalunternehmer die Baufertigstellung für Juli 2000 vereinbart worden. In der Folge stellten sich bei den Abbruch- und Rohbauarbeiten Verzögerungen von insgesamt zehn Monaten ein. Änderungswünsche des BMA verzögerten die Fertigstellung um weitere vier Monate. Auch der angepeilte Fertigstellungstermin November 2001 konnte nicht eingehalten werden. Die Eröffnung fand im April 2002 statt. Die durch die Verzögerung entstandenen Mehrkosten — insbesondere für die Mietkosten des Kulturinstituts für das Ausweichquartier — beliefen sich auf rd 770 300 EUR.
- 7.2 Über die Verantwortlichkeit für die Bauverzögerungen sowie deren Auswirkungen auf die Höhe der Errichtungskosten und in der Folge auf die Mietkosten lagen keine Informationen vor. Der RH bemängelte die Überschreitung der vertraglich festgesetzten Bauzeit um 22 Monate sowie das Fehlen wirksamer Haftungsregelungen. Er regte eine umgehende Klarstellung der Auswirkungen von Terminüberschreitungen auf die Kosten an.
- 7.3 *Das BMA teilte mit, dass die Zuordnung der Folgekosten nach dem Verursacherprinzip vorgenommen werde.*

Kulturinstitut [-forum] New York**14**

Verträge

- 8.1 Aufgrund eines baukünstlerischen Wettbewerbs für österreichische Architekten, bei dem 226 Projekte eingereicht worden waren, ermittelte eine Jury im Dezember 1992 den Sieger, mit welchem das BMA im April 1993 einen Generalplanervertrag abschloss. Erst im Oktober 1994 erlangte der Generalplaner die lokale Architektenlizenz für New York.
- 8.2 Der RH erachtete die vorzeitige Beauftragung des Wettbewerbssiegers ohne die bedungene lokale Lizenz als problematisch, weil hiedurch vom BMA — abgesehen von den Risiken — eine Zeitverzögerung bei der Abwicklung des Bauvorhabens in Kauf genommen worden war.
- 8.3 *Das BMA wendete ein, dass sich der Generalplaner bis zum Erhalt der eigenen Lizenz eines Partners bedient habe.*
- 8.4 Demgegenüber verwies der RH auf die Erschwernis im Projektablauf.
- 9.1 Ab 1997 schloss das BMA mit der BIG, wie erwähnt, mehrere Verträge betreffend das Fruchtgenussrecht an der Liegenschaft, die Errichtung, Vermietung und Finanzierung des Gebäudes ab; sie betrafen sowohl den amerikanischen als auch den österreichischen Rechtsbereich.
- 9.2 Der RH bemängelte die fehlende Fertigstellungsgarantie und Haftung der BIG für die Überschreitung der Bauzeit sowie die zusätzlich entstehenden Kosten; er empfahl, bei Auslagerungsverträgen wirksame Haftungs- und Garantiebestimmungen zu vereinbaren.
- 9.3 *Das BMA bemerkte, dass die Vertragsgestaltung für alle Beteiligten rechtliches Neuland bedeutete und die BIG nicht bereit gewesen sei, ein höheres Risiko zu übernehmen.*
- 9.4 Der RH erachtete die Position des BMA als Liegenschaftseigentümer im Vertragswerk als zu wenig berücksichtigt.

Österreichische Botschaft und Residenz in Berlin

Standortwahl

- 10.1 Nach der Wiedervereinigung Deutschlands entschied der Deutsche Bundestag 1991, das Parlament und den Regierungssitz nach Berlin zu verlegen. Dies hatte zur Folge, dass auch Österreich seine Botschaft von Bonn nach Berlin verlegen musste. Das BMA stellte aufgrund der hohen Grundstückspreise in Berlin Überlegungen und Kostenvergleiche an, ob das Amt angemietet, eine davon getrennt liegende Residenz (Dienstwohnung des Botschafters) gekauft werden sollte oder Amt und Residenz in einem neu zu errichtenden Gebäude untergebracht werden könnten.

1995 kam das BMA zur Auffassung, dass die gemeinsame Unterbringung von Amt und Residenz auf einem 1996 von der Bundesrepublik Deutschland angekauften Grundstück in der Stauffenbergstraße, Ecke Tiergartenstraße, auf welchem sich heute die Österreichische Botschaft befindet, die kostengünstigste Variante darstelle.

Raum- und
Funktionsprogramm

- 10.2 Der RH stellte hiezu fest, dass die Vergleichsberechnungen für die Varianten unterschiedliche Parameter enthielten und daher nicht vergleichbar waren.
- 10.3 *Das BMA wies darauf hin, dass bei der kostengünstigen Mietvariante im bisherigen Ausweichquartier in der Friedrichstraße die Raumgröße und Funktionalität nicht optimal gewesen wären.*

- 11.1 Für die Standortwahl war auch die Größe des zu errichtenden Gebäudes und für dieses wieder das Raum- und Funktionsprogramm maßgeblich. Bei der Errichtung eines eigenen Botschaftsgebäudes wurde 1994 ein Bedarf von 5 000 m² angemeldet, bei einer Einmietung in ein Bürogebäude nur 2 500 m². Die Raum- und Funktionsprogramme der Jahre 1995 und 1996 wiesen Schwankungen zwischen Minimal- und Maximalvarianten von 25 % auf. 1996 wurden 4 207 m² als notwendig erachtet.

Demgegenüber belief sich die Netto-Grundrissfläche der benützten Gebäude der Österreichischen Botschaft und Residenz in Bonn sowie der Außenstelle in Berlin — somit sämtlicher im neuen Gebäude unterzubringenden Bereiche — auf 3 429 m². Auch wurde die Zahl der Amträume auf 40 Bedienstete ausgelegt. 2001 betrug der Personalstand der Österreichischen Botschaft 22 Bedienstete.

- 11.2 Für den RH war nicht ersichtlich, nach welchen grundsätzlichen Kriterien das Raum- und Funktionsprogramm erstellt wurde. Er gab zu bedenken, dass eine Schwankungsbreite von 25 % der Nutzfläche einen ebenso großen Streuungsbereich bei den Kosten bewirkt und bezogen auf die Baukosten 5,45 Mill EUR entsprach. Er regte daher an, nach der Funktion und außenpolitischen Wertigkeit einer Vertretung entsprechend Planungsrichtlinien zu erstellen.
- 11.3 *Das BMA teilte mit, es gäbe für die Projektierung von Vertretungen und Residenzen ein Grundkonzept, das den jeweiligen Landeserfordernissen angepasst werde. Der neue Standort sei mit Bonn nicht vergleichbar. Dies fände in der Architektur der in Berlin angesiedelten Botschaft seinen Ausdruck. Auch arbeiten in der Botschaft einschließlich Außenhandelsstelle der Wirtschaftskammer Österreich und angegliederter Dienststellen 34 Bedienstete.*
- 11.4 Der RH erwiderte, seine Kritik beziehe sich auf die Planungsphase. Eine sinnvolle Nutzung der sonst leerstehenden Räume wäre zweckmäßig.
- 12.1 1996 kaufte die Republik Österreich, wie erwähnt, das 3 698 m² große Grundstück in der Stauffenbergstraße 1, Ecke Tiergartenstraße, um 9,30 Mill EUR an. Mit der 3. BIG-Gesetznovelle wurde das BMA verpflichtet, das Recht der Fruchtnießung der BIG zu übertragen. Im gleichen Jahr wurde die Planungsleistung in einem EU-weiten offenen Wettbewerbsverfahren ausgeschrieben. Mit dem Wettbewerbssieger schloss das BMA 1998 einen Generalplanervertrag ab.

Österreichische Botschaft und Residenz in Berlin

16

Gegenüber dem der Ausschreibung zugrunde gelegten Raum- und Funktionsprogramm kam es in der Folge zu mehrfachen Änderungen. Der Generalplanervertrag sah bereits für 298 m² Mehrflächen (Wintergarten, Briefing-Raum, Empfangshalle) Mehrkosten von 1,22 Mill EUR vor. Die nicht vorgesehene Unterbringung der erwähnten Außenhandelsstelle auf 241 m² im Dachgeschoß bewirkte eine Anhebung der Dachfläche und die Unterbringung der Haustechnik auf dem Dach, die Errichtung eines eigenen Einganges und eines Liftschachtes (der später abgetragen wurde) mit damit verbundenen Mehrkosten von 545 046 EUR.

Schließlich führte die Weigerung der Außenhandelsstelle, in die für sie adaptierten Dachgeschoßräume einzuziehen, zu Umplanungen im ersten Obergeschoß, in dem die Außenhandelsstelle aufgrund des verringerten Personalstands der Österreichischen Botschaft schließlich untergebracht werden konnte. Eine weitere Folge stellte die neue Verwendung des nunmehr frei gewordenen Dachgeschoßes als bis dahin nicht geplantes Kulturforum dar. Dies, obwohl im Residenzbereich eine Eingangs- und Empfangshalle mit rd 334 m² und weitere 249 m² nur für Veranstaltungen zur Verfügung standen.

- 12.2 Der RH kam zur Auffassung, dass die durch den Wettbewerb gefundene optimale funktionelle Lösung durch die folgenden Änderungen und Erweiterungen nicht mehr gegeben war und bei Berücksichtigung im Planungsstadium rechnerische Einsparungen von 2,21 Mill EUR ermöglicht hätte.
- 12.3 *Das BMA machte geltend, dass die Entscheidung, die Außenhandelsstelle im Dachgeschoß unterzubringen, erst nach dem Architektenwettbewerb erfolgte. Bei der Österreichischen Botschaft Berlin handle es sich um ein multifunktionales Gebäude (Amtsgebäude, Residenz, Kulturforum, Außenhandelsstelle, Militärattaché). Die einzelnen Bereiche müssten unabhängig voneinander und gleichzeitig betrieben werden. Die mit der nachfolgenden Verlegung der Außenhandelsstelle verbundenen Kosten würden durch eine über dem ortsüblichen Niveau liegende Mietzahlung der Bundeswirtschaftskammer abgedeckt.*

Finanzierung

- 13.1 Das BMA kam mit dem BMF überein, infolge knapper Finanz- und Personalressourcen die Baudurchführung und die Finanzierung an die BIG auszulagern.
- 13.2 Der RH hielt das Outsourcing* von Großprojekten wegen fehlender Managementkapazitäten für deren Abwicklung im BMA grundsätzlich für zweckmäßig.

* Auslagerung von bisher selbst erbrachten Leistungen an externe Auftragnehmer

- 14.1 Den Auslagerungsverträgen des BMA mit der BIG lagen als Bemessungsbasis für die Mietenberechnung Errichtungskosten von 18,55 Mill EUR und ein fixer Finanzierungssatz von 6,125 % zugrunde. Bei einer 20-jährigen Mietdauer sollte die Mietzahlung insgesamt 34,27 Mill EUR betragen.

- 14.2 Der RH bemängelte den deutlich überhöhten Finanzierungszinssatz. Er empfahl, im Mietvertrag die Vereinbarung über die Mietzinsberechnung zu ändern. Demnach sollten die der Mietzinsberechnung zugrunde liegenden Finanzierungsbedingungen auf Basis der tatsächlichen Verhältnisse auf dem Finanzmarkt zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses vereinbart werden (Einsparungspotenzial insgesamt rd 2 Mill EUR).
- 14.3 *Das BMA teilte mit, dass der BIG bereits Neuverhandlungen der Finanzierungsbedingungen vorgeschlagen worden wären.*
- 15.1 Die Errichtungskosten von 18,55 Mill EUR waren im Hinblick auf eine Fertigstellung bis Ende 2000 kalkuliert. Das BMA stellte keine ausreichende Evaluierung hinsichtlich der Einhaltung des Kostenrahmens an. Eine auf Ersuchen des RH von der BIG erstellte Kostenprognose im Jänner 2002 erwartete Errichtungskosten ohne Einrichtung von 22,01 Mill EUR; diese lagen somit um 19,1 % oder 3,55 Mill EUR über den vertraglich festgesetzten Werten. Von den Überschreitungen entfielen 2,40 Mill EUR oder 16,6 % auf die Baukosten und rd 872 000 EUR oder 35,7 % auf das Honorar des Generalplaners.
- 15.2 Der RH bemängelte den fehlenden Überblick des BMA über die zu erwartenden Mehrkosten. Er regte an, diese im Hinblick auf deren Auswirkung auf die Mietkosten aufzuklären.
- 15.3 *Das BMA teilte mit, die BIG habe jeweils versichert, sich im indexierten Kostenrahmen zu bewegen; die Auswirkungen auf die Mietzinse würden nach Vorliegen der Schlussrechnung und nach Zuordnung der Verantwortlichkeiten geklärt werden.*
- 16.1 Laut Mietvertrag belief sich die Miete auf monatlich 127 899 EUR; die jährlichen Betriebskosten wurden im Mietvertrag mit 115 552 EUR angegeben. Infolge der noch ungeklärten Verantwortung für die Mehrkosten stand die effektive Höhe des Mietzinses noch nicht fest. Die Kosten des gesamten Projekts, einschließlich jener des Grundstücks, des Architektenwettbewerbs und der Einrichtung, werden voraussichtlich 32,38 Mill EUR betragen.
- 16.2 Der RH beanstandete das Fehlen eines Gesamtkostenrahmens und eines Finanzierungskonzepts für das gesamte Projekt sowie einer Berechnung der aktuellen Betriebskosten.
- 16.3 *Das BMA sagte zu, bezüglich der Betriebskosten Unterlagen bei der BIG anzufordern.*
- Bauverzögerung 17.1 Da die Bauplanung bei Baubeginn 1999 erst zu 40 % fertig war, wurde das Projekt vom Generalplaner zum überwiegenden Teil erst während des Baues entwickelt. Dies und die Änderungen in der Ausführungsphase (zB Verlegung der Wirtschaftskammer) verzögerten laufend das Projekt. Auch die von September 2000 auf Juni 2001 verschobene Fertigstellung erforderte drastische Forcierungsmaßnahmen. Das BMA gestand dem Generalplaner Forcierungskosten und als Abgeltung für Mehrkosten aus der Bauverzögerung — ohne vorhergehende Prüfung der Verantwortlichkeit — rd 595 900 EUR zu.

Österreichische Botschaft und Residenz in Berlin

18

17.2 Wie der RH kritisch feststellte, waren die Fertigstellung und Mängelbehebung bis Ende 2001 noch nicht abgeschlossen; außerdem waren für die längere Anmietung der Residenz und der Amtsräume weitere Kosten von 232 553 EUR angefallen. Weiters bemängelte er eine unzureichende Dokumentation der Entscheidungsprozesse — insbesondere im Zusammenhang mit den terminlichen und finanziellen Auswirkungen auf das Projekt — und das Fehlen von wirksamen Haftungsbestimmungen in den Auslagerungsverträgen. Der RH empfahl eine umgehende Klärung der Verantwortlichkeiten und die Ausschöpfung aller Möglichkeiten zur Reduzierung der Mehrkosten.

17.3 *Das BMA sagte dies in seiner Stellungnahme zu.*

Verträge

18.1 Im Juli 1999 schloss das BMA mit dem Wettbewerbssieger für die Planungsleistung auch einen Vertrag über die Innenraumgestaltung über 138 078 EUR ab. Obwohl vereinbarungsgemäß die Möblierungspläne bis September 2000 vorzulegen waren, hatte der Generalplaner im Dezember 2000 noch immer kein Möblierungskonzept vorgelegt. Um den mit Juni 2001 festgelegten Fertigstellungstermin einhalten zu können, übernahm die Beschaffungsabteilung des BMA einen Teil der Arbeiten.

18.2 Der RH empfahl, diese Tätigkeit des BMA bei der Honorarabrechnung des Generalplaners zu berücksichtigen.

18.3 *Das BMA sagte dies in seiner Stellungnahme zu.*

19.1 Erst bei Baubeginn schlossen im März 1999 das BMA und die BIG eine Vereinbarung über die Geschäftsführung und Kontrolle betreffend das Bauvorhaben ab. Die endgültigen Verträge mit der BIG wurden erst kurz vor der Eröffnung der Botschaft, nämlich am 28. Mai 2001, abgeschlossen.

19.2 Die Vertragswerke wiesen ein Regelungsdefizit auf. Es betraf zB mangelnde Abgrenzung der Verantwortlichkeit zwischen BMA, BIG und dem Generalunternehmer, unzureichende Definition der Funktion der BIG als Geschäftsführer, unzureichende Regelung über Folgekosten und Pönale bei Bauzeitüberschreitung. Dies führte zu zahlreichen Abgrenzungs-, Durchsetzungs- und Informationsproblemen aller Beteiligten. Überdies kam es damit zu einer überproportionalen Belastung der Bauabteilung des BMA, weshalb der RH empfahl, die Verantwortlichkeit jeweils genau abzugrenzen.

19.3 *Das BMA räumte ein, dass — trotz Einbindung aller Beteiligten und umfassender Rechtsberatung — bei derart komplexen Verträgen sich in der Praxis Schwierigkeiten ergeben hätten. Es versicherte, die mit der BIG gemachten Erfahrungen bei künftigen Auslagerungsverträgen zu berücksichtigen.*

Bewertung der Auslagerung

20.1 Beim Bau des Kulturinstituts New York wurde der BIG ein bereits fertig geplantes Projekt mit zwei Generalunternehmerangeboten übergeben. Dennoch erforderte auch nach Auslagerung an die BIG die Wahrnehmung der Bauherrnfunktion des BMA Personalressourcen von zumindest drei Mannjahren und Kosten von rd 182 000 EUR.

Auch beim Bau der Österreichischen Botschaft und Residenz Berlin erforderten zahlreiche Abgrenzungs-, Durchsetzungs- und Informationsprobleme zwischen den Beteiligten eine dauernde Koordination des BMA.

20.2 Die begrenzten Ressourcen der Bauabteilung des BMA ließen die Auslagerung von Großbauvorhaben zweckmäßig erscheinen. Die dabei gewonnenen Erfahrungen sollten indessen zu einer entsprechenden Strukturanpassung der Bauabteilung mit einer Entlastung des Personals führen.

20.3 *Das BMA bestätigte die vom RH getroffene Bewertung.*

Schlussbemerkungen

21 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

(1) Planungsrichtlinien je nach der Funktion und außenpolitischer Wertigkeit einer Vertretung wären zu erstellen.

(2) Die Raum- und Funktionsprogramme wären im Hinblick auf den tatsächlichen Bedarf rechtzeitig zu optimieren.

(3) Die Kostenerhöhungen und deren Auswirkungen auf den Mietzins wären zu klären.

(4) In den Mietverträgen wären die Vereinbarungen über die Mietzinsberechnung zu ändern. Demnach sollten die der Mietzinsberechnung zugrunde liegenden Finanzierungskonditionen auf Basis der tatsächlichen Verhältnisse auf dem Finanzmarkt zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses vereinbart werden. Das daraus resultierende Einsparungspotenzial beträgt insgesamt 5,50 Mill EUR beim Kulturforum New York und 2 Mill EUR bei der Österreichischen Botschaft in Berlin.

(5) Bei Auslagerungsverträgen wären die Verantwortlichkeiten klar abzugrenzen und wirksame Haftungs- und Garantiebestimmungen zu vereinbaren.

(6) Die bei der Auslagerung von Großbauvorhaben gewonnenen Erfahrungen sollten zu einer Strukturanpassung der Bauabteilung des BMA mit einer Entlastung des Personals führen.

Bereich des Bundesministeriums für Landesverteidigung

21

Vorbereitung der Nachfolgebekaffung von Luftraumüberwachungsflugzeugen

Kurzfassung

Am 14. September 2001 stimmte das BMF der Angebotseinholung für die Drakennachfolge zu, welche das BMLV am 10. Oktober 2001 durchführte. Mit diesem Akt waren die Vorbereitungsarbeiten für die Angebotseinholung beendet, so dass der RH diesen abgeschlossenen Vorgang einer Prüfung unterziehen konnte.

Das BMLV hatte bereits beim Ankauf der gebrauchten Kampfflugzeuge SAAB 35 OE (Draken) im Jahr 1985 mit einem Ausscheiden nach rd zehn Jahren Verwendungsdauer gerechnet. Dennoch war die Planung für das Nachfolgemodell erst 1998 abgeschlossen. Die politische Entscheidung für die Angebotseinholung erfolgte 2001 in Form einer Empfehlung des Landesverteidigungsrates an die Bundesregierung.

Obwohl es sich bei der Nachfolgebekaffung um grundsätzliche Fragen der Heeresorganisation und Bewaffung handelt, lag zum Zeitpunkt der Angebotseinholung kein Ministerratsbeschluss vor.

Über die technische und personelle Einsatzfähigkeit, die Aufgabenerfüllung sowie die Betriebskosten der bisherigen Systeme Draken und SAAB 105 OE lagen kaum controllingorientierte Auswertungen vor.

Die für die Bekaffungsreife erforderliche finanzielle Bedeckung fehlte, wobei das für die Sicherstellung der finanziellen Mittel zuständige BMF offiziell erstmalig im Juli 2001 über die beabsichtigte Bekaffung informiert wurde.

Die in der Angebotseinholung erwartete Höhe der Gegengeschäftsquote von 200 % des Kaufpreises erschien — angesichts des hohen Pönales und damit möglicherweise verbundener hoher Gegengeschäftskosten — problematisch.

Die militärische Planung, die im TB 1988 — im Zusammenhang mit der Anschaffung der Draken — vom RH bemängelt worden war, war bei diesem Bekaffungsvorgang vom jeweils übergeordneten Planungsdokument klar ableitbar. Das BMLV hat damit den seinerzeitigen Empfehlungen des RH entsprochen.

Kenndaten für die Vorbereitung der Nachfolgebekaffung von Luftraumüberwachungsflugzeugen

Rechtsgrundlage	Umfassende Landesverteidigung gemäß Art 9a B-VG	
Luftraumüberwachung		
Anzahl der Luftraumüberwachungsflugzeuge (zum 1. Jänner 2002)	23 SAAB 35 OE (Draken)	29 SAAB 105 OE
Anzahl der		
– Überflüge zwischen 1998 und 2001	rd 1 800 000 jährlich	
– davon Militär-Überflüge zwischen 1998 und 2001	rd 55 000	
– Luftraumverletzungen zwischen 1998 und 2001	914	
– erforderliche Identifizierungen in der Luft zwischen 1998 und 2001	48	
Gebahrung		
Betriebsaufwand im Jahr 2000 (für die SAAB 35 OE und SAAB 105 OE)	26,89 Mill EUR	
Betriebskosten im Jahr 2000 (für die SAAB 35 OE und SAAB 105 OE)	77,30 Mill EUR	
Kosten einer Flugstunde für	– SAAB 35 OE	rd 37 600 EUR
	– SAAB 105 OE	rd 5 500 EUR
Planung		
Erforderliche Kampfflugzeuge laut Planung für		
– die Luftraumüberwachung*	24 Stück	
– die Luftraumsicherung**	30 Stück	
– die Luftverteidigung***	75 Stück	
Anschaffungsausgaben für 24 Kampfflugzeuge je nach Ausstattung (geschätzt laut BMLV)	1 809,55 bis	3 015,92 Mill EUR
jährliche Ratenzahlungen bei neunjähriger Laufzeit	228,19 bis	361,91 Mill EUR
* Luftraumüberwachung ist die Gesamtheit aller aktiven Maßnahmen der Luftraumbeobachtung.		
** Luftraumsicherung soll die Lufthoheit in einem festgelegten Luftraum durch den Einsatz eigener Luftstreitkräfte bewahren.		
*** Luftverteidigung umfasst den defensiven und offensiven Kampf gegen die feindlichen Luftstreitkräfte.		

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von November 2001 bis Februar 2002 die Vorbereitung der Nachfolgebekaffung von Luftraumüberwachungsflugzeugen im BMLV. Zu den Prüfungsmitteilungen des RH vom April 2002 nahmen das BMLV im August 2002 und das BMWA im Juli 2002 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im August 2002.

- 2 Aufgrund der absehbaren Beendigung des Flugbetriebs der SAAB 35 OE (Draken) wurde die Entscheidung über eine eventuelle Nachfolgebeschaffung immer aktueller und gewann auch zunehmend an Medienpräsenz. Das BMF stimmte am 14. September 2001 der Angebotseinholung für die Drakennachfolge zu. Am 10. Oktober 2001 führte das BMLV eine verbindliche Angebotseinholung in Form einer freihändigen Vergabe gemäß der ÖNORM A 2050 vom März 1957 durch*. Mit diesem Akt waren die Vorbereitungsarbeiten für die Angebotseinholung beendet, so dass der RH diesen abgeschlossenen Vorgang einer Prüfung unterziehen konnte.

* Rechtsgrundlage dafür ist der § 12 Abs 1 des Bundesvergabegesetzes 1997, der wie folgt lautet:

Dieses Bundesgesetz gilt nicht

1. mit Ausnahme des § 119 für Auftragvergaben durch die Länder, Gemeinden oder Gemeindeverbände,
2. wenn für die Ausführung der Leistungen besondere Sicherheitsmaßnahmen erforderlich sind oder der Schutz wesentlicher Interessen der Staatssicherheit es gebietet,
3. für Lieferungen von Waren und für die Erbringung von Dienstleistungen im Bereich des Bundesministeriums für Landesverteidigung, auf die Art 223 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) Anwendung findet,
4. für Aufträge auf Grund eines besonderen Verfahrens einer internationalen Organisation,
5. für Aufträge auf Grund eines zwischen der Republik Österreich und einem oder mehreren Staaten, die nicht Vertragsparteien des EWR-Abkommens sind, abgeschlossenen Staatsvertrages über Lieferungen, Bauleistungen, Dienstleistungen oder Wettbewerbe für ein von den Vertragsparteien gemeinsam zu verwirklichendes, tragendes oder zu nutzendes Objekt oder Vorhaben, wobei der Kommission der Abschluß jedes Abkommens mitzuteilen und dessen Text zu übermitteln ist, sowie
6. für Dienstleistungsaufträge, die an einen Auftraggeber im Sinne des § 11 Abs 1 auf Grund eines ausschließlichen Rechts vergeben werden, das dieser auf Grund von mit dem EGV übereinstimmenden Rechts- oder Verwaltungsvorschriften innehat.

Der RH überprüfte die Gebarung des BMLV hinsichtlich der Vorbereitung der Nachfolgebeschaffung von Luftraumüberwachungsflugzeugen. In diesem Zusammenhang befasste er sich auch mit der Angebotseinholung für Gegengeschäfte, für welche das BMWA zuständig war.

Ziel der Prüfung war es festzustellen, ob für die Beschaffung des neuen Fluggerätes die Entscheidungsgrundlagen gegeben waren.

Auslaufplanung

- 3.1 Dem BMLV standen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung für Zwecke der friedensmäßigen Luftraumüberwachung und Luftraumsicherung 23 Kampfflugzeuge SAAB 35 OE (Draken) und für Ausbildungszwecke 29 Schulflugzeuge SAAB 105 OE zur Verfügung. Obwohl diese Flugzeuge aus Altersgründen voraussichtlich zwischen 2003 und 2005 (Draken) bzw 2008 und 2010 (SAAB 105 OE) ausgeschieden werden und bereits beim Ankauf der gebrauchten Draken im Jahr 1985 mit einem Ausscheiden nach rd zehn Jahren Verwendungsdauer gerechnet wurde, war die Planung für das Nachfolgemodell erst 1998 abgeschlossen. Die politische Entscheidung für die Angebotseinholung erfolgte in Form einer Empfehlung des Landesverteidigungsrates 2001.

Auslaufplanung

24

- 3.2 Aufgrund der verspäteten Nachfolgebekaffung ist zwischen 2003 und 2010 voraussichtlich nur mit einer eingeschränkten Wahrnehmung des Aufgabenspektrums der Luftstreitkräfte zu rechnen. Nach Ansicht des RH hätte daher für einen nahtlosen Übergang die Bekaffung des Nachfolgemodells wesentlich früher eingeleitet werden müssen; bereits bei der in seinem TB 1988 enthaltenen Überprüfung von Teilbereichen der Luftraumüberwachung machte der RH im Abs 36.4 auf die Notwendigkeit eines rechtzeitigen Planungsbeginns aufmerksam. Er empfahl, im Hinblick auf die Komplexität solcher Vorhaben, für das Nachfolgesystem ein umfassendes strategisches und operatives Controlling einzurichten.
- 3.3 *Das BMLV wies darauf hin, dass erste Schritte zur Realisierung eines Nachfolgesystems bereits 1991 stattgefunden hätten, diese jedoch mangels außerhalb des BMLV gelegener politischer Willensbildung nicht hätten umgesetzt werden können. Die Empfehlung des RH für das Nachfolgemodell werde es jedenfalls aufgreifen. Auch werde eine Verkürzung der Liefertermine angestrebt, um den Zeitraum der eingeschränkten Auftragsbefüllung zu verringern.*

Bisherige Einsatzbereitschaft und Aufgabenerfüllung

- 4.1 Von 1998 bis 2001 überflogen rd 1,8 Mill ausländische Militär- und Zivilmaschinen pro Jahr das österreichische Staatsgebiet. Erhebungen des RH ergaben 914 Luftraumverletzungen im betrachteten Zeitraum, wobei in 48 Fällen eine Identifizierung in der Luft erforderlich war.

Die tägliche Einsatzbereitschaft der Draken wurde sowohl von der jeweiligen Anzahl der technisch einsatzbereiten Flugzeuge als auch von der Anzahl der verfügbaren Einsatzpiloten bestimmt; dabei war die friedensmäßige Minimalanforderung in personeller Hinsicht stets erfüllt, nicht jedoch die technische.

Laut den Berechnungen des BMLV belief sich der bisherige Betriebsaufwand für die beiden Flugzeugsysteme Draken und SAAB 105 OE im Jahr 2000 auf 26,89 Mill EUR. Vom RH veranlasste Erhebungen ergaben Betriebskosten in der Höhe von 77,30 Mill EUR im Jahr 2000. Eine Flugstunde kostete rd 37 600 EUR beim Draken und rd 5 500 EUR bei der SAAB 105 OE.

- 4.2 Der RH stellte fest, dass für beide Flugzeugsysteme über die technische und personelle Einsatzfähigkeit, die bisherige Aufgabenerfüllung sowie über die Betriebskosten kaum controllingorientierte Auswertungen vorlagen, die für eine operative Steuerung erforderlich gewesen wären. Er regte an, insbesondere für neue Flugzeuge Daten für eine Lebenszykluskostenrechnung zu erheben und geeignete Controllingsysteme einzuführen.
- 4.3 *Das BMLV sagte die Umsetzung der Empfehlung zu.*

**Politische und
rechtliche Rahmen-
bedingungen**

- 5.1 Aufgrund einer Empfehlung des Landesverteidigungsrates stimmte die Bundesregierung im Jahr 1985 der Beschaffung des Flugzeugtyps Draken zu. In den folgenden Jahren fanden diverse Sitzungen des Landesverteidigungsrates statt, in welchen die Drakennachfolge behandelt wurde. Eine Empfehlung an die Bundesregierung für die Angebotseinholung erging erst am 9. Juli 2001.

Die Notwendigkeit zur Sicherstellung einer Luftraumüberwachung und -verteidigung mit strahlbetriebenen Militärluftfahrzeugen leitete das BMLV aus den Bestimmungen des Art 9a B-VG, der Verteidigungsdoktrin (Entschliebung des Nationalrates vom 10. Juni 1975), des Militärbefugnisgesetzes und des Völkerrechts ab.

- 5.2 Der RH stellte fest, dass kein Ministerratsbeschluss für die Nachfolgebeschaffung gemäß § 14 Abs 1 des Wehrgesetzes vorlag, obwohl es sich dabei um grundsätzliche Fragen der Heeresorganisation und Bewaffnung handelte. Auch aus dem Ministerratsbeschluss des Jahres 1985 konnte eine solche Zustimmung nicht abgeleitet werden, weil sich diese ausschließlich auf die Beschaffung des Systems Draken bezogen hatte.
- 5.3 *Das BMLV verwies auf die außerhalb seines Bereiches gelegene politische Willensbildung.*

**Planung der Nach-
folgebeschaffung**

- 6.1 Im September 1993 erließ das BMLV das Konzept für den Einsatz des österreichischen Bundesheeres, welches sich aus der Verteidigungsdoktrin 1975 ableitete und Grundlage für den Einsatz der Land- und Luftstreitkräfte darstellte. Darauf aufbauend wurden 1997 das Konzept für den Einsatz der Luftstreitkräfte und das operativ taktische Konzept für die Nachfolge der Draken erstellt.
- 6.2 Wie der RH feststellte, waren die Inhalte der einzelnen Konzepte von den jeweils übergeordneten Planungsdokumenten klar ableitbar. Damit hatte das BMLV der Empfehlung des RH, eine strategische Planung für den Bereich der Luftstreitkräfte auszuarbeiten, entsprochen (TB 1988 Abs 36.5).
- 7.1 Im operativ-taktischen Konzept wurde die Anzahl der erforderlichen Kampfflugzeuge für die Luftraumsicherung mit 30 Stück und für die Luftverteidigung mit 75 Stück festgelegt. Im Zuge der Gebarungsprüfung leitete das BMLV den Bedarf für eine umfassende Luftraumüberwachung im Frieden mit 24 Stück ab.

Ausgangspunkt der Überlegungen waren zwei Standorte für die Luftraumüberwachung, für welche sechs Kampfflugzeuge benötigt werden. Für die Aus- und Weiterbildung der Piloten wurden zehn weitere Kampfflugzeuge als notwendig angesehen. Die restlichen acht Kampfflugzeuge (für Wartung/Instandsetzung) ergaben sich aus der Zielsetzung, insgesamt einen angestrebten technischen Klarstand (Einsatzbereitschaft) von rd 70 % der 24 Kampfflugzeuge zu erreichen.

Planung der Nachfolgebeschaffung

26

- 7.2 Der RH wies darauf hin, dass mit 24 Kampfflugzeugen nur die friedensmäßige Luftraumüberwachung vollständig wahrgenommen werden kann; die gemäß der Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin 2001 (Entscheidung des Nationalrates vom 12. Dezember 2001) vorgesehene Luftraumsicherung erfolgt hingegen nur in eingeschränktem Umfang.
- 7.3 *Das BMLV bestätigte die vom RH getroffene Schlussfolgerung.*
- 8.1 Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung erfolgte die Ausbildung zum Einsatzpiloten für Luftraumüberwachungsflugzeuge in drei Ausbildungsschritten und kostete je Piloten 1,76 Mill EUR.
- 8.2 Da zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch keine Entscheidung über die Ausbildung getroffen war, regte der RH an, die in den Angeboten dargestellten Ausbildungsvarianten und deren Kosten bei der Typenentscheidung zu berücksichtigen.
- 8.3 *Das BMLV kündigte an, nach der nunmehr erfolgten Typenentscheidung mit einer Referenzluftwaffe Gespräche aufzunehmen.*
- 9.1 Über die Stationierung der neuen Kampfflugzeuge lag noch kein genehmigtes Planungsdokument vor. Für die möglichen Standorte ermittelte das BMLV Infrastrukturanpassungskosten von 6,18 Mill EUR (Graz), 8,72 Mill EUR (Hörsching) und 11,26 Mill EUR (Zeltweg).
- 9.2 Der RH empfahl, spätestens mit der Kaufentscheidung eine Standortwahl zu treffen, damit infrastrukturelle Maßnahmen noch vor Auslieferung der neuen Flugzeuge abgeschlossen werden können.
- 9.3 *Laut Mitteilung des BMLV sei an keine Änderung der bestehenden Stationierungsorte gedacht.*
- 10.1 Um eine Übersicht über mögliche Nachfolgemodelle zu erhalten, holte das BMLV von 1993 bis 1996 Informationen über sieben Flugzeugtypen ein. Vier weitere Modelle wurden wegen faktischer Nichtverfügbarkeit bzw. aus Kostengründen nicht in die Grundlagenerhebung einbezogen.

Aufgrund eines vom BMLV erarbeiteten standardisierten Flugprogramms fanden Flugerprobungen statt. Die Auswertung ergab, dass die Flugzeugtypen F16, F18, Mirage 2000-5 und Gripen den Anforderungen aus operativ-taktischer Sicht entsprachen. Das Flugzeug Eurofighter-Taifun wurde nicht erprobt, weil 1997 nur ein Prototyp zur Verfügung stand.

Das BMLV erstellte aufgrund der Planungskonzepte sowie der Ergebnisse der Flugerprobungen, Simulationen und Kriegsspiele im Jahr 1998 das Militärische Pflichtenheft, in welchem die verwendungsbedingten, ausbildungsbezogenen und logistischen Forderungen an das neue Flugzeugsystem spezifiziert waren. Aufgrund neuer Erkenntnisse im Rahmen der Grundlagenerhebung verfasste das BMLV im Jahr 2000 ein neues Militärisches Pflichtenheft.

- 10.2 Eine stichprobenweise Überprüfung der Änderungen zwischen beiden Pflichtenheften durch den RH ließ keine Bevorzugung einer Flugzeugtype erkennen.
- Vorbereitung des Vergabeverfahrens**
- 11.1 Im Rahmen der Vorbereitung des Vergabeverfahrens prüfte das BMLV auch gebrauchte Flugzeuge, beauftragte Studien über die Verwendbarkeit von allenfalls freiwerdenden Ressourcen und hinterfragte im Zuge einer unverbindlichen Angebotseinholung, ob die Leistungsanforderungen des BMLV auch erfüllt werden könnten. Dies bewog das BMLV, gebrauchte Flugzeuge abzulehnen, weil wesentliche Forderungen des Militärischen Pflichtenhefts nicht erfüllt wurden.
- 11.2 Dem RH schien die Begründung des BMLV für die Ablehnung gebrauchter Flugzeuge plausibel. Er anerkannte auch die Einholung von Informationen über die Nutzung freiwerdender Ressourcen, beanstandete jedoch den Zeitpunkt. Es lag nämlich noch keine Entscheidung des BMLV über seine logistische Infrastruktur vor, weswegen solche Studien erst zum Zeitpunkt ihrer Umsetzbarkeit sinnvoll erschienen.
- Wenn auch die Einholung von unverbindlichen Angeboten im Vergabeverfahren zunächst nicht vorgesehen war, beurteilte der RH diese Vorgangsweise im Ergebnis als zweckmäßig und sah dies auch für die Beschaffung anderer komplexer Rüstungssysteme als geeignet an.
- Zusammenfassend hielt der RH jedoch fest, dass von Beginn der konkreten Vorbereitung des Vergabeverfahrens im September 1998 (erstes Militärisches Pflichtenheft) bis zur Einholung unverbindlicher Angebote im Dezember 2000 nur vereinzelt Maßnahmen zur Vorbereitung der Nachfolgebekaffung gesetzt worden waren. Dies war jedoch auch durch die in diesem Zeitraum noch fehlende politische Willensbildung bedingt.
- 11.3 *Laut Stellungnahme des BMLV werde es die Empfehlungen des RH aufgreifen.*
- Finanzierung**
- 12.1 Das BMLV schätzte die Anschaffungsausgaben für 24 neue Luftraumüberwachungsflugzeuge je nach Ausstattung und Verwendbarkeit mit 1 809,55 Mill EUR bis 3 015,92 Mill EUR. Bei einer neunjährigen Laufzeit ergäbe dies eine Ratenzahlung für die Erstinvestition und damit eine jährliche Budgetbelastung von 228,19 Mill EUR bis 361,91 Mill EUR. Der jährliche Aufwand für den laufenden Betrieb wurde vom BMLV mit der Höhe des Jahres 2000 von 26,89 Mill EUR angenommen.
- Bereits im Regierungsprogramm 2000 war vorgesehen, dass die Bedeckung der Nachfolgebekaffung nicht aus Budgetmitteln des BMLV erfolgen sollte. Laut § 43 Abs 1 des Bundeshaushaltsgesetzes ist bereits im Stadium der Vorbereitung bei Vorhaben von außerordentlicher finanzieller Bedeutung rechtzeitig während der Planung das Einvernehmen mit dem BMF herzustellen.
- Das BMF wurde offiziell erstmalig am 9. Juli 2001 über die beabsichtigte Beschaffung informiert. Das BMF stimmte am 14. September 2001 zwar der Angebotseinholung zu, jedoch nur unter der Bedingung, dass dies kein Präjudiz für eine spätere Zuschlagserteilung sei. Auch müsse es im

Finanzierung

28

Zuschlagsverfahren "möglich sein, dass das in der Angebotseinholung festgeschriebene Mengengerüst 24 Einsitzer neu und sechs Doppelsitzer optional auf eine geringere Anzahl von Luftraumüberwachungsflugzeugen (zB 18 Einsitzer neu und eventuell sechs Doppelsitzer neu optional) geändert bzw reduziert wird".

Die Angebotseinholung enthielt eine Bestimmung, wonach das BMLV jederzeit vom Vertrag zurücktreten könne.

- 12.2 Der RH kritisierte, dass bei diesem Beschaffungsvorgang des BMLV die gemäß den ressortinternen "Richtlinien für zentrale Beschaffung" erforderliche finanzielle Bedeckung fehlte, obwohl dies bereits im NTB 1999 (S. 113 Abs 17.2 Beschaffung von bewaffneten Mehrzweckhubschraubern) anlässlich der Überprüfung des Hubschrauberwesens bemängelt worden war.
- 12.3 *Das BMLV nahm die Ausführungen des RH zur Kenntnis, wies jedoch darauf hin, dass in einer Reihe von konkreten Verhandlungen und Besprechungen mit dem BMF die gewählte Vorgangsweise abgestimmt worden sei.*

Einleitung zur Beschaffung

- 13.1 Nach der erwähnten Zustimmung des BMF stellte das BMLV die Einleitung zur Beschaffung am 18. September 2001 fertig. Beschaffungsrichtlinien des BMLV sahen dafür neben einer Leistungsbeschreibung (Leistungsbestimmungen) unter anderem auch eine Gesamtbedarfsermittlung, eine Gesamtkostendarstellung und eine finanzielle Bedeckung vor.
- 13.2 Der RH stellte fest, dass zwar die Leistungsbestimmungen auf den Forderungen des Militärischen Pflichtenheftes basierten, die Einleitung jedoch keine Gesamtkostendarstellung und keine finanzielle Bedeckung enthielt. Auch folgten die Leistungsbestimmungen nicht systematisch dem Pflichtenheft und wichen inhaltlich ab, so dass ein schlüssiger Vergleich der Leistungsanforderungen beider Dokumente nicht möglich war.

Stichprobenartige Überprüfungen durch den RH ergaben jedoch, dass durch diese Änderungen keine Bevorzugung einer Flugzeugtype zu erkennen war. Der RH empfahl, künftig eine für beide Planungsdokumente geeignete und für die Entscheidungsträger vergleichbare Gliederung festzulegen.

- 13.3 *Das BMLV sagte zu, die Anregung des RH aufzugreifen.*

Angebotseinholung

- 14.1 Am 10. Oktober 2001 führte das BMLV eine verbindliche Angebotseinholung in Form einer freihändigen Vergabe gemäß der ÖNORM A 2050 vom 30. März 1957* durch. Die Angebotseinholung erfolgte grundsätzlich bei den Herstellern, bezüglich der amerikanischen Flugzeugtypen entsprechend besonderer Richtlinien der Regierung der Vereinigten Staaten jedoch bei deren Botschaft in Wien.

* Der Abs 1,423 dieser ÖNORM lautet: Bei einer freihändigen Vergabe werden Leistungen ohne förmliches Verfahren, nach freiem Ermessen vergeben, doch sollen nach Möglichkeit auch bei dieser Vergabungsart mehrere Angebote eingeholt werden.

Angebotseinholung

29

14.2 Der RH wies darauf hin, dass die inhaltlichen Besonderheiten bei Käufen von der amerikanischen Regierung zu Widersprüchen mit kommerziellen Forderungen in der Angebotseinholung führen und die Vergleichbarkeit der Angebote erschweren könnten. Er empfahl, diesen Umstand bei der Bewertung der Angebote zu berücksichtigen.

14.3 *Das BMLV bestätigte die Auffassung des RH.*

15 Die Angebotseinholung sah verbindliche Angebote über ungebrauchte fabriksneue Abfangjäger sowie eine typengleiche Zwischenlösung (als Überbrückung) bis zur Lieferung der neuen Flugzeuge vor. Auch sollte ein Konzept für die wirtschaftliche Weiternutzung von Organisationseinheiten des Bundesheeres, die durch das neue Flugzeugsystem frei werden, angeboten werden. Eine Besichtigung der Infrastruktur durch die Anbieter, wie bei der seinerzeitigen unverbindlichen Angebotseinholung angekündigt, war nicht vorgesehen. Ebenso war ein Kaufangebot für die auszuscheidenden Systeme Draken und SAAB 105 OE vorzulegen.

Gegengeschäfte

16.1 Gegengeschäfte sind international bei militärischen Ankäufen größeren Ausmaßes üblich. Die Gestaltung der Gegengeschäftsunterlagen für die Angebotseinholung zur Nachfolgebeschaffung erfolgte durch das hierfür zuständige BMWA unter Mitwirkung des Beirats für Gegengeschäfte.

Nach Ansicht des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung sollten Gegengeschäfte wegen ihres marginalen Beitrags zum Exportvolumen und der hohen Kosten (Verteuerung der Beschaffung) nur dann in Betracht kommen, wenn sich daraus vor allem forschungs- und technologiepolitische Möglichkeiten ergeben.

16.2 Der RH regte aus diesen Gründen an, bei der Bewertung der angebotenen Gegengeschäfte der Förderung von Technologieentwicklung und Forschungstätigkeiten besonderes Gewicht beizumessen.

16.3 *Das BMWA teilte mit, dass der Empfehlung des RH Rechnung getragen wurde.*

17.1 In der Vorbereitungsphase für das Vergabeverfahren wurde auch eine Studie eines Instituts publiziert, die von einem Flugzeughersteller in Auftrag gegeben worden war und volkswirtschaftliche Effekte von Gegengeschäften anhand von exemplarischen Einzelprojekten des Herstellers untersuchte.

17.2 Der RH stellte fest, dass die Gestaltung der Schwerpunkte und Stärkefelder in den Gegengeschäftsunterlagen ausgewogen und neutral erfolgte und eine Bevorzugung der in der erwähnten Studie enthaltenen Geschäftsfelder nicht erkennbar war.

Gegengeschäfte

30

18.1 Die Gegengeschäftsunterlagen wurden der Angebotseinholung für die neuen Flugzeugsysteme beigelegt; Angebote hiezu waren zeitgleich mit den Angeboten zum Grundgeschäft am 23. Jänner 2002 vorzulegen. Laut Angebotseinholung wurde eine Gegengeschäftsquote von zumindest 200 % des Kaufpreises erwartet; das Pönale wurde mit 10 % des Differenzbetrages zwischen der zu erfüllenden und der tatsächlichen Summe der Gegengeschäfte festgelegt.

18.2 Wie der RH feststellte, wurde bei bisherigen Angebotseinholungen im Bereich des BMLV eine Gegengeschäftsquote von zumindest 100 %, wie auch international üblich, und ein Pönale von 5 % angegeben. Er sah daher eine Quote von 200 % in Verbindung mit dem unüblich hohen Pönale als problematisch an, solange nicht abschätzbar ist, in welcher Höhe sich die tatsächlichen Gegengeschäftskosten (Verteuerung des Grundgeschäftes) bewegen; deren Nachweis war bei vergangenen Beschaffungen trotz entsprechender Aufforderung nicht erfolgt.

Der RH wies in diesem Zusammenhang auf die Anregung des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung hin, Vergleichsofferte mit unterschiedlich hohen Gegengeschäftsquoten einzuholen, um Anhaltspunkte für die Kosten von Gegengeschäften zu erhalten. Er empfahl, diese Anregung bei künftigen Beschaffungsvorhaben auch umzusetzen.

18.3 *Das BMWA sah die Empfehlung des RH als Anregung für künftige Gespräche mit dem BMLV.*

19.1 Für die Gegengeschäfte wurde ein Erfüllungszeitraum von 15 Jahren festgelegt.

19.2 Der RH bewertete die vergleichsweise lange Erfüllungszeit als zweckmäßig, weil hiedurch die Nachhaltigkeit von Gegengeschäften stärker berücksichtigt wurde. Er regte an, im Zuge der Bewertung auch auf die Laufzeit der angebotenen Gegengeschäfte zu achten und stichprobenweise die langfristigen Auswirkungen auf die geschäftlichen Beziehungen und die Marktpositionen der beteiligten österreichischen Unternehmungen zu erheben.

19.3 *Laut Mitteilung des BMWA sei bei der Beurteilung der Gegengeschäftsangebote die Nachhaltigkeit der angebotenen Gegengeschäftsprojekte als ein wesentlicher Faktor angesehen und in einem eigenen Kriterium beurteilt worden.*

20.1 In der Angebotseinholung wurden die Bieter aufgefordert, den jeweiligen Projektstand der angebotenen Gegengeschäfte bekannt zu geben.

20.2 In diesem Zusammenhang empfahl der RH, bei der Bewertung der Gegengeschäftsangebote Verträge, die bereits vor Abschluss des Grundgeschäftes (Beschaffung) zustande gekommen waren, in der Bewertung nicht zu berücksichtigen, weil nicht nachweisbar ist, dass diese Verträge erst durch das Grundgeschäft bedingt waren.

- 20.3 *Laut Stellungnahme des BMWA hätten die Mitglieder der Beurteilungsplattform bei ihrer Begutachtung der Gegengeschäfte die Empfehlung des RH bereits berücksichtigt.*
- 20.4 Inwieweit die Empfehlung des RH tatsächlich in die Vergabeentscheidung eingeflossen ist, war nicht Gegenstand der Prüfung, die sich lediglich auf den Zeitraum der Entscheidungsvorbereitung bezog.

Schluss-
bemerkungen

- 21 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:
- (1) Für das Luftraumüberwachungssystem wäre ein umfassendes strategisches und operatives Controlling einzuführen.
 - (2) Für die budgetäre Bedeckung von Beschaffungsvorhaben wäre rechtzeitig vorzusorgen.
 - (3) Die Infrastrukturplanung (Stationierung der neuen Kampfflugzeuge) für das neue Luftraumüberwachungssystem wäre zu konkretisieren und eine Standortentscheidung spätestens mit der Kaufentscheidung zu treffen.
 - (4) Bei der Angebotsbewertung von Gegengeschäften wäre der Förderung von Technologieentwicklung und Forschungstätigkeit besonderes Gewicht beizumessen.
 - (5) Insbesondere für neue Flugzeuge wären die Daten für eine Lebenszykluskostenrechnung zu erheben und geeignete Controlling-systeme einzuführen.
 - (6) Bei zukünftigen Beschaffungsvorhaben wären Vergleichsofferte mit unterschiedlich hohen Gegengeschäftsquoten einzuholen, um Anhaltspunkte für die Gegengeschäftskosten zu erhalten.
 - (7) Inhaltliche Abweichungen zwischen abgeleiteten Planungsdokumenten (Militärisches Pflichtenheft, Leistungsbestimmungen) wären nachvollziehbar zu dokumentieren.
 - (8) Gegengeschäftsangebote über Verträge, die bereits vor Abschluss des Grundgeschäfts (Beschaffung) zustande kamen, wären in der Bewertung nicht zu berücksichtigen.

Wien, im Oktober 2002

Der Präsident:

Dr Franz Fiedler

