



**Der
Rechnungshof**



Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Reihe Bund 2012/11

Bericht des Rechnungshofes

**Sanierung des Parlaments-
gebäudes – Planungsprojekt**

**Umsatzbesteuerung
ausländischer Unternehmer;
Follow-up-Überprüfung**

**Bundesinstitut für Bildungs-
forschung, Innovation und Ent-
wicklung des österreichischen
Schulwesens (BIFIE)**

Leistungsvereinbarungen

**Montanuniversität Leoben
Forschungs- und Infra-
struktur GmbH**

Rechnungshof
ZI 860.136/002-1B1/12

Auskünfte**Rechnungshof**

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

Telefon (00 43 1) 711 71 - 8471

Fax (00 43 1) 712 49 17

E-Mail presse@rechnungshof.gv.at**Impressum****Herausgeber:**

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

<http://www.rechnungshof.gv.at>**Redaktion und Grafik:** Rechnungshof**Herausgegeben:**

Wien, im November 2012



gedruckt nach der Richtlinie „Druckerzeugnisse“ des Österreichischen Umweltzeichens,
Druckerei des Bundesministeriums für Finanzen, UW-Nr. 836



Bericht des Rechnungshofes

Sanierung des Parlamentsgebäudes – Planungsprojekt

**Umsatzbesteuerung ausländischer Unternehmer;
Follow-up-Überprüfung**

**Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation und
Entwicklung des österreichischen Schulwesens (BIFIE)**

Leistungsvereinbarungen

**Montanuniversität Leoben
Forschungs- und Infrastruktur GmbH**



Vorbemerkungen

Vorbemerkungen

Vorlage an den Nationalrat

Der Rechnungshof erstattet dem Nationalrat gemäß Art. 126d Abs. 1 Bundes-Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei mehreren Gebarungsüberprüfungen getroffen hat.

Berichtsaufbau

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

Alle personenbezogenen Bezeichnungen werden aus Gründen der Übersichtlichkeit und einfachen Lesbarkeit nur in einer Geschlechtsform gewählt und gelten gleichermaßen für Frauen und Männer.

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes „<http://www.rechnungshof.gv.at>“ verfügbar.





Inhalt

Inhaltsverzeichnis

Parlament

Wirkungsbereich des Parlaments

Sanierung des Parlamentsgebäudes – Planungsprojekt _____ 5

BMF

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen

Umsatzbesteuerung ausländischer Unternehmer;
Follow-up-Überprüfung _____ 73

BMUKK

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Unterricht, Kunst und Kultur

Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation und
Entwicklung des österreichischen Schulwesens (BIFIE) _____ 105

BMWF

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung

Leistungsvereinbarungen _____ 197

Montanuniversität Leoben
Forschungs- und Infrastruktur GmbH _____ 311





Bericht des Rechnungshofes

Sanierung des Parlamentsgebäudes – Planungsprojekt





Inhalt

Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis	8
Abkürzungsverzeichnis	9

Parlament

Wirkungsbereich des Parlaments

Sanierung des Parlamentsgebäudes – Planungsprojekt

KURZFASSUNG	12
Prüfungsablauf und -gegenstand	20
Ist-Situation	21
Organisation der Abwicklung von Bauvorhaben	24
Projekt „Planung der Sanierung Parlamentsgebäude und Vorbereitung einer Ersatzlokation“	27
Vergaben und Vergabegrundlagen	40
Budget/Kosten	54
Terminplanung	61
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen	64

ANHANG

Anhang 1 bis 4	67
----------------	----

Tabellen Abbildungen



Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Projektchronologie	19
Tabelle 1: Nutzung von Flächen des Parlaments	21
Abbildung 1: Projektstruktur bis inkl. Vorentwurf lt. Projektauftrag August 2011	28
Abbildung 2: Projektstruktur lt. Organisations- und Projekthandbuch Dezember 2011	30
Tabelle 2: Kostenaufstellung Konsulenten Sanierungsplanung (Stand 7. Februar 2012)	32
Tabelle 3: Feststellungen zu den Vertragsunterlagen gegliedert nach Vertragsteil	48
Tabelle 4: Laufendes Bauprogramm 2006 bis 2011	54
Tabelle 5: Gesamtkonzept Parlament, Kostenrahmen	55
Tabelle 6: Gesamtkonzept Parlament Bruttogesamtkosten	56
Tabelle 7: Budget Projekt Sanierungsplanung	59
Tabelle 8: Termine Sanierung Parlament (Stand 24. Jänner 2012)	62

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

Art.	Artikel
BIG	Bundesimmobiliengesellschaft mbH
bspw.	beispielsweise
BVergG	Bundesvergabegesetz
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
exkl.	exklusive
ff.	fortfolgend(e)
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
IHS	Institut für Höhere Studien
inkl.	inklusive
lt.	laut
Mill.	Million(en)
Nr.	Nummer
rd.	rund
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
udgl.	und dergleichen
USt	Umsatzsteuer
z.B.	zum Beispiel



Wirkungsbereich des Parlaments

Sanierung des Parlamentsgebäudes – Planungsprojekt

Die Parlamentsdirektion realisierte das Vorhaben zur Erstellung eines Gesamtkonzepts zur Sanierung und Nutzung des Parlaments unter der knappen Zeitvorgabe von einem Jahr fristgerecht und legte im Februar 2011 dem Parlament Grundlagen für die Entscheidungen über die Sanierungsvorhaben sowie die Absiedelung vor.

Die im August 2011 für das Projekt Sanierungsplanung beschlossene Projektorganisation wurde bis zum Zeitpunkt der Erhebungen des RH an Ort und Stelle nicht in Kraft gesetzt. Wenngleich die erforderlichen Arbeitsschritte im Rahmen der Linienorganisation der Parlamentsdirektion erbracht wurden, fehlte die steuernde Funktion des Lenkungsausschusses. Die im Projektbudget enthaltenen Positionen für „nicht erfassbare Kosten“ und Reserven erschienen angesichts des zum Zeitpunkt des Projektauftrags klar definierten Umfangs des Projekts weit überhöht.

Der RH gab zu den – in der festgestellten Form nicht ausschreibungsreifen – Ausschreibungs- und Bewerbungsunterlagen sowie zu den Grundlagen der Projektorganisation anlässlich seiner Prüfungshandlungen an Ort und Stelle unmittelbar insgesamt 145 Anregungen betreffend Harmonisierungen, Ergänzungen, Formulierungsänderungen sowie erforderliche Definitionen ab. Das Parlament sagte deren vollständige Umsetzung zu.

Im Parlament fehlte eine interne Verfahrensanleitung zur Durchführung von Vergaben; einige Vergaben wiesen Mängel bei der Ermittlung des Auftragswerts und der Abwicklung auf.

KURZFASSUNG**Prüfungsziel**

Der RH überprüfte den Stand der Sanierung des Parlamentsgebäudes. Ziel der Gebarungsüberprüfung war es, die Organisation des Sanierungsprojekts sowie Grundlagen für die Vergabe von Konsulentenleistungen zu beurteilen. Der Prüfungszeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2008 bis 2011. (TZ 1)

Projekt-Chronologie

Nach einem architektonischen Realisierungswettbewerb zur Neugestaltung des Nationalratssitzungssaals im Jahr 2008 kam das Parlament im Jahr 2009 zur Erkenntnis, dass erheblicher Sanierungsbedarf im gesamten historischen Parlamentsgebäude bestünde und die Erneuerung nur eines Gebäudeteils nicht zweckmäßig wäre. Es wurde bis zum Februar 2011 ein Gesamtkonzept für das Parlamentsgebäude auf der Basis eines Gesamtsanierungskonzepts und eines Gesamtnutzungskonzepts erstellt. (TZ 2)

Im Februar 2011 beschloss das Parlament folgende weitere Vorgangsweise:

- Der „notwendige“ Sanierungsbedarf wird außer Zweifel gestellt.
- Die Vorentwurfsplanung muss in den Varianten der „effizienzsteigernden Sanierung“ mit den Maßnahmen der „notwendigen Sanierung“ modular und ergebnisoffen ausgeschrieben werden.
- Als kostengünstigste Variante wird die Gesamtabsiedelung während der Umbauzeit empfohlen.
- Die Parlamentsdirektion soll einen Gesetzesentwurf über die Organisation des Umsetzungsprojekts in Form einer zu gründenden Planungs- und Errichtungsgesellschaft erstellen.

Im August 2011 richtete das Parlament das „Projekt zur Herstellung eines modularen Vorentwurfs zur Sanierung des historischen Parlamentsgebäudes und zur Vorbereitung einer Ersatzlokation für den Parlamentsbetrieb ab 2014“ ein. Im Dezember 2011 lagen als erste Arbeitsergebnisse ein Organisations- und Projekthandbuch sowie Ausschreibungsunterlagen für die Dienstleistungsaufträge „Projektsteuerung mit Teilleistung der Projektleitung“ sowie „Leistungen der Begleitenden Kontrolle“ vor. (TZ 2)

**Sanierung des Parlaments-
gebäudes – Planungsprojekt****Organisation der Abwicklung von Bauvorhaben im Parlament**

Die Erhebungen und Planungen für die erforderlichen laufenden Instandhaltungs-, Instandsetzungs- und Neubaumaßnahmen im Parlamentsgebäude führte die Parlamentsdirektion in Wahrnehmung ihrer Linienaufgaben und -verantwortlichkeiten durch. Die vorwiegend von externen Beauftragten erstellten Befundaufnahmen und Gutachten dienten in der Folge auch als Grundlage dazu, die Notwendigkeit und den Umfang der Sanierung des historischen Parlamentsgebäudes festzulegen. Das Parlament wendete für diese externen Beratungen in den Jahren 2006 bis 2010 rd. 780.000 EUR auf. (TZ 4)

Die Erstellung des Gesamtkonzepts zur Sanierung des Parlamentsgebäudes inkl. eines Absiedelungskonzepts war in ihrem Aufbau und Ablauf durch eine Projektorganisation vorgesehen. Eine projektmäßige Tätigkeit, z.B. die Tätigkeit des Lenkungsausschusses, war jedoch nicht dokumentiert. Der RH wies kritisch auf die Abwicklungsorganisation hin, die zwar als Projekt konzipiert, in dieser Form aber nicht ins Leben gerufen wurde. Das Parlament nutzte damit nicht die Vorteile einer solchen Organisationsform. Der RH wies in diesem Zusammenhang auf seine Feststellungen zur Vergabe der Konsulentenleistungen und die dabei aufgezeigten Mängel hin. (TZ 5)

Das Parlament beschloss, die Entscheidung über den Umfang der Sanierung des Parlamentsgebäudes nicht auf Basis des Gesamtkonzepts, sondern erst nach Erstellung eines ergebnisoffenen modularen Vorentwurfs zu treffen.

Gleichzeitig wurde die Gründung einer Gesellschaft zur Planung und Abwicklung der Sanierung in Aussicht genommen; im Juni 2011 wurde von der Idee der Errichtungsgesellschaft wieder Abstand genommen. (TZ 6)

Die Präsidentin des Nationalrats erteilte am 5. August 2011 an die Parlamentsdirektion den Auftrag für das „Projekt zur Herstellung eines modularen Vorentwurfs zur Sanierung des historischen Parlamentsgebäudes und zur Vorbereitung einer Ersatzlokalisation für den Parlamentsbetrieb ab 2014“. Mit dem Projektauftrag waren eine Projektstruktur sowie ein Terminplan verbunden. Ein Projektbudget war nicht beziffert. (TZ 6)

Kurzfassung

Die im Projekt Sanierungsplanung beschlossene Projektorganisation wurde bis zur Zeit der Erhebungen des RH an Ort und Stelle nicht umgesetzt. Wenngleich die erforderlichen Arbeitsschritte im Rahmen der Linienorganisation der Parlamentsdirektion erbracht wurden, fehlte die steuernde Funktion des Lenkungsausschusses. Ungünstig war es auch, dass Projektfunktionen den handelnden Personen nicht ausdrücklich zugewiesen wurden und damit die Verantwortung für die Umsetzung der Projektziele nicht zuzuordnen war. (TZ 6)

In der Folge erarbeitete die Parlamentsdirektion ein Organisations- und Projekthandbuch sowie Ausschreibungsunterlagen für die Konsulentenleistungen „Projektsteuerung mit Teilleistungen der Projektleitung“ sowie „Leistungen der Begleitenden Kontrolle“. (TZ 6)

Das Organisations- und Projekthandbuch wies in mehreren Bereichen Mängel auf bzw. es bestand Anpassungs- oder Änderungsbedarf, und zwar hinsichtlich

- der Projektstruktur,
- der Funktionen in der Projektorganisation und deren Besetzung,
- der Definition von Projektzielen,
- der Aufgaben- und Zuständigkeitsbeschreibungen der Projektbeteiligten samt deren Kompetenzabgrenzung sowie
- der Harmonisierung mit den Verträgen der Projektsteuerung, der Begleitenden Kontrolle und des Generalplaners.

Der RH gab dazu insgesamt 22 Anregungen betreffend Ergänzungen, Formulierungsänderungen, Harmonisierungen sowie erforderliche Definitionen ab. (TZ 7)

Zur Frage der Nutzung des Gebäudes während der Sanierungsarbeiten bzw. der Optionen zur Aufrechterhaltung des Parlamentsbetriebs im Zeitraum der Sanierung enthielt das Gesamtkonzept ein Absiedelungskonzept. Das Parlament entschied im Februar 2011, als kostengünstigste Variante die Gesamtab siedelung des Parlamentsbetriebs während der Umbauzeit weiterzuverfolgen. Es zog dabei in Erwägung, den (alten) Standort der Wirtschaftsuniversität Wien im 9. Wiener Gemeindebezirk als Ausweichstandort für das Parlament zu nutzen und trat mit der Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H als derzeitige Eigentümerin in Kontakt. Laut mehrerer Gutachten wurde das Gebäude räumlich als geeignet und der tech-

**Sanierung des Parlaments-
gebäudes – Planungsprojekt**

nische Zustand grundsätzlich als sehr gut eingestuft; die Gutachten zeigten allerdings auch die Notwendigkeit umfangreicher Instandhaltungsarbeiten auf. (TZ 8)

Vergaben und Vergabegrundlagen

Nach der Entscheidung über die Notwendigkeit, den Nationalratssitzungssaal zu sanieren, führte das Parlament ab dem Jänner 2008 einen EU-weiten offenen, zweistufigen Wettbewerb (Realisierungswettbewerb) mit anschließendem Verhandlungsverfahren für die Vergabe der Generalplanerleistungen zur Sanierung des Nationalratssitzungssaals durch. Der Gewinner des Wettbewerbs wurde nicht schriftlich mit Planungsleistungen beauftragt, sondern erbrachte in Absprache mit der Parlamentsdirektion Leistungen, die über die Erstellung der Wettbewerbsunterlagen hinausgingen. Die Dokumentation der Kommunikation mit dem Auftragnehmer (bspw. die Inhalte der mündlichen Beauftragungen) entsprach nicht den Anforderungen an ein umsichtiges Bauprojektmanagement (Anti-Claimmanagement). Die zusätzlich erbrachten Leistungen wurden in einem Vergleich über die Nutzungsrechte am Wettbewerbsentwurf – ohne detaillierten Nachweis über die Leistungserbringung und deren Ergebnisse – mit 400.000 EUR (inkl. USt) abgegolten. Die Absicht des Parlaments, den künftigen Generalplaner zu verpflichten, den Gewinner des Realisierungswettbewerbs als Subplaner zu beschäftigen, beinhaltet das Risiko, dass durch die auftraggeberseitige Vorgabe eines Subplaners der Bieterkreis eingeschränkt werden könnte. (TZ 9)

Die Parlamentsdirektion erteilte im Zeitraum zwischen März 2010 und April 2011 30 Dienstleistungsaufträge in einem Umfang von rd. 2,27 Mill. EUR für die Erarbeitung des Gesamtkonzepts. Mit Ausnahme der Leistung „Generalkonsulentenleistungen“, die in einem Verhandlungsverfahren ausgeschrieben wurde, bediente sie sich bei sämtlichen anderen Dienstleistungsaufträgen der Direktvergabe. (TZ 10)

Bei einzelnen Direktvergaben verabsäumte die Parlamentsdirektion, eine Auftragswertermittlung durchzuführen oder Vergleichsangebote einzuholen. Die Leistungserbringung fand teilweise bereits vor Angebotslegung des Auftragnehmers und der schriftlichen Beauftragung durch die Parlamentsdirektion statt. Bei einer umfassenden Auftragswertermittlung wäre der Auftragswert zum Teil über 100.000 EUR gelegen und eine Direktvergabe unzulässig gewesen. (TZ 11, 12, 13)

Kurzfassung

Für die Ausschreibung der Dienstleistungen „Projektsteuerung mit Teilleistungen der Projektleitung“ und „Begleitende Kontrolle“ wählte die Parlamentsdirektion das Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung für den Oberschwellenbereich gemäß dem Bundesvergabegesetz 2006. Sie nahm die gesetzlich vorgesehene schriftliche Begründung für die Wahl dieses Ausnahmeverfahrens, für welches besondere Umstände vorliegen müssen, aufgrund derer es durchgeführt werden kann, nicht vor. Die Generalplanerleistungen sollen nach Durchführung eines Realisierungswettbewerbs vergeben werden. (TZ 14)

Die Parlamentsdirektion beauftragte zwei Konsulenten mit der Erstellung von Ausschreibungsunterlagen für die Verträge der „Projektsteuerung mit Teilleistungen der Projektleitung“ der „Begleitenden Kontrolle“ sowie „Generalplanerleistungen“. Die unterschiedliche Strukturierung der Leistungsbeschreibungen erschwerte den Vergleich und die Abstimmung zwischen den Ausschreibungsunterlagen; die Bewerbungs- und Ausschreibungsunterlagen waren nicht ausschreibungsreif. Der RH gab dazu insgesamt 123 Anregungen betreffend Ergänzungen, Formulierungsänderungen (u.a. Schreib- und Sinnfehler), Harmonisierungen sowie erforderliche Definitionen ab. (TZ 15, 16)

Eine Vielzahl der Feststellungen des RH war auf eine unzureichende Prüfung der Unterlagen durch das Parlament zurückzuführen. (TZ 16)

Im Parlament fehlte eine interne Verfahrensanleitung zur Durchführung von Vergaben. Die Parlamentsdirektion startete ein Projekt mit dem Titel „Standardisierung von Vergabeakten im Verwaltungsdienst“ und legte im November 2011 einen ersten Entwurf vor. (TZ 17)

Budget/Kosten

Für Instandhaltungs- und Sanierungsarbeiten für das historische Parlamentsgebäude sowie die Nebengebäude wendete das Parlament in den Jahren 2006 bis 2011 im Rahmen des laufenden Bauprogramms zwischen 5,20 Mill. EUR und 8,21 Mill. EUR jährlich auf. (TZ 18)

Die Erstellung des im Zeitraum Februar 2010 bis Februar 2011 erarbeiteten Gesamtkonzepts zur Sanierung und Nutzung des Parlaments verursachte externe Kosten von insgesamt rd. 2,12 Mill. EUR. Die



Kurzfassung

Parlament

Sanierung des Parlamentsgebäudes – Planungsprojekt

geschätzten Gesamtkosten für die Sanierung sowie Absiedelung des Parlaments waren zu diesem Zeitpunkt – unter Zugrundelegung der vom Planer angegebenen Bandbreite – und den zu erwartenden Preissteigerungen mit bis zu 500 Mill. EUR brutto anzusetzen (zuzüglich der bauzeitbedingten Gleitung der Baukosten während der Bauausführungsphase sowie der Kosten für die Absiedelung). Die detaillierten Kostenschätzungen wurden vom Parlament allgemein zugänglich gemacht. (TZ 19)

Als Projektbudget für das „Projekt zur Herstellung eines modularen Vorentwurfs zur Sanierung des historischen Parlamentsgebäudes und zur Vorbereitung einer Ersatzlokation für den Parlamentsbetrieb ab 2014“ nannte das Parlament 16,0 Mill. EUR. Die im Budget enthaltenen Positionen für nicht erfassbare Kosten und Reserven waren mit rd. 46 % angesichts des zum Zeitpunkt des Projektauftrags klar definierten Umfangs des Projekts weit überhöht. (TZ 20)

Terminplanung

Der Rahmenterminplan zum Zeitpunkt des Projektauftrags für das Projekt Sanierungsplanung beinhaltete nicht alle wesentlichen Leistungsprozesse des Projekts und war zum Zeitpunkt seiner Genehmigung nicht mehr aktuell. Der aktualisierte Rahmenterminplan vom Jänner 2012 sah neben den wesentlichen Meilensteinen der Sanierung des Parlamentsgebäudes Gebarungsüberprüfungen durch den RH vor. Das Parlament sollte sicherstellen, dass seine Projektentscheidungen gemäß seinem Terminplan und ungeachtet der Berichtslegung durch den RH getroffen werden. (TZ 21)

Kenndaten zum Planungsprojekt „Sanierung des Parlamentsgebäudes“

Rechtsgrundlagen	Leitung und Organisation Bundes-Verfassungsgesetz (Art. 30 B-VG) Bundesgesetz vom 4. Juli 1975 über die Geschäftsordnung des Nationalrates, BGBl. Nr. 410/1975 i.d.g.F. Auftragsvergabe Bundesvergabebezug 2002 (BVergG 2002), BGBl. I Nr. 99/2002 Bundesvergabebezug 2006 (BVergG 2006), BGBl. I Nr. 17/2006 – in den zum jeweiligen Vergabezeitpunkt geltenden Fassungen					
Vorhaben	Sanierung des Parlamentsgebäudes					
laufendes Bauprogramm der Parlamentsdirektion	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	in Mill. EUR					
Abrechnungssummen	5,52	5,20	7,82	8,21	5,68	6,10
Zeitplan der Sanierung des Parlamentsgebäudes (Stand 24. Jänner 2012; Entwurf)						
Erstellung Gesamtkonzept			Februar 2010 bis Februar 2011			
Projekt zur Herstellung eines modularen Vorentwurfs zur Sanierung des historischen Parlamentsgebäudes und zur Vorbereitung einer Ersatzlokation für den Parlamentsbetrieb ab 2014			ab August 2011			
– Planung Vorentwurf			Juni 2013 bis März 2014			
– Entscheidung über Sanierungsumfang			September 2014			

Quellen: Parlamentsdirektion; RH

Sanierung des Parlaments-
gebäudes – Planungsprojekt

Projektchronologie

	Chronologie
2005 bis 2007	Erhebungen zur beabsichtigten Sanierung des Nationalratssitzungssaals ergeben, dass Sanierungsbedarf in allen Fachgewerksbereichen gegeben ist.
2008	Realisierungswettbewerb zur Neugestaltung des Nationalratssitzungssaals
2008 bis 2010	weiterführende Überlegungen zur Neugestaltung des Nationalratssitzungssaals und technische Bestandsaufnahmen
Februar 2010	Auftrag zur Erstellung eines Gesamtkonzepts zur Sanierung des Parlamentsgebäudes inkl. eines Absiedelungskonzepts
Februar 2011	Vorlage des Gesamtkonzepts Zusammenführung von Gesamtsanierungskonzept und Gesamtnutzungskonzept in zwei Varianten: Variante A: notwendige Sanierung Variante B: effizienzsteigernde Sanierung (= notwendige Sanierung erweitert und nutzungsverbessernde Maßnahmen)
16. Februar 2011	Sitzung des Baubeirats des Parlaments, Beschluss: - Der „notwendige“ Sanierungsbedarf steht außer Zweifel. - Die Vorentwurfsplanung soll ausgeschrieben und beauftragt werden. - Das Ergebnis der Vorentwurfsplanung soll dem RH zur Plausibilitätsprüfung übermittelt werden. - Auf Basis des Prüfungsergebnisses des RH soll der Baubeirat Empfehlungen zur weiteren Vorgangsweise abgeben. - Die Absiedelungsvariante „Gesamtabsiedelung“ wird zur Umsetzung empfohlen.
24. Februar 2011	Präsidialkonferenz des Nationalrats, Beschluss: - Eine Organisationsstruktur zur Durchführung der Sanierung soll geschaffen werden. - Ein Gesetzesentwurf zur Errichtung einer Planungs- und Errichtungsgesellschaft soll ausgearbeitet werden. - Alle Ausschreibungen sollen erst nach Errichtung der Gesellschaft erfolgen. - Die „Detailplanung“¹ muss modular und ergebnisoffen beauftragt werden. - Die Entscheidung über den Umfang der Sanierungsmaßnahmen wird nach Vorliegen der „Detailplanung“ getroffen.
März 2011	Beauftragung einer Grobanalyse über die Nutzung der Räumlichkeiten der (alten) Wirtschaftsuniversität Wien als Interimslokalation Information von Baubehörde und Arbeitsinspektorat über die Beschlusslage; Erarbeitung eines Sofortmaßnahmenpakets, um Gefährdungspotenziale für Personen zu vermeiden
Juni 2011	Der Gesetzesentwurf für die Planungs- und Errichtungsgesellschaft wird nicht zur Beschlussfassung vorgelegt. Auftrag an die Parlamentsdirektion: - Einrichtung einer Projektorganisation - Vorbereitung der Ausschreibung eines Generalplaners
5. August 2011	Projektauftrag für das „Projekt zur Herstellung eines modularen Vorentwurfs zur Sanierung des historischen Parlamentsgebäudes und zur Vorbereitung einer Ersatzlokalation für den Parlamentsbetrieb ab 2014“
15. November 2011	Ergänzung des Projektauftrags: Der Generalplaner soll zusätzlich zu den definierten Modulen „Betriebssichernde Überbrückungsmaßnahmen zur Sicherstellung des Parlamentsbetriebs bis 2020 mit geringstmöglichem Aufwand“ erarbeiten.
22. Dezember 2011	Genehmigung des Organisations- und Projekthandbuchs sowie der Ausschreibungsunterlagen für die „Projektsteuerung mit Teilleistungen der Projektleitung“ sowie „Leistungen der Begleitenden Kontrolle“ durch die Präsidentin des Nationalrats und Übermittlung an den RH
29. Februar 2012	Übermittlung der Grundlagen für die Verfahrenswahl sowie Teile der Ausschreibungsunterlagen zur Findung eines Generalplaners an den RH

¹ trotz der Wahl dieses Begriffes war die Planung in der Qualität eines Vorentwurfs beabsichtigt

Quelle: Parlamentsdirektion

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von Jänner bis April 2012 den Stand der Sanierung des Parlamentsgebäudes. Ziel der Gebarungsüberprüfung war es, die Organisation des Sanierungsprojekts sowie Grundlagen für die Vergabe von Konsulentenleistungen zu beurteilen.

Die Präsidentin des Nationalrats übermittelte im Februar 2011 dem RH das damals vorliegende Gesamtkonzept für die Sanierung des Parlamentsgebäudes mit der Zielsetzung einer begleitenden Mitwirkung des RH an den Entscheidungen über die bauliche Sanierung des Parlamentsgebäudes.

Die weltweit anerkannten internationalen Standards der unabhängigen externen öffentlichen Finanzkontrolle (Deklarationen von Lima und Mexiko) legen aber klar und strikt fest, dass die Obersten Rechnungskontrollbehörden (Rechnungshöfe) unbeeinflusst und unvoreingenommen ihre Prüfungshandlungen zu setzen haben. Die Bindung der Rechnungshöfe selbst bzw. ihrer Prüfer durch die Mitwirkung an Entscheidungen der überprüften Stelle ist folglich zwingend zu vermeiden.

Im Hinblick auf diese internationalen Standards einer unabhängigen Gebarungskontrolle und zur Sicherstellung seiner verfassungsrechtlichen Stellung sagte der RH daher zu, abgeschlossene Projektphasen und die dafür getroffenen Entscheidungen zeitnahe einer nachgängigen Überprüfung zu unterziehen, jedoch keine Begleitende Kontrolle durchführen zu können.

Im Dezember 2011 übermittelte die Präsidentin des Nationalrats die von ihr freigegebenen Dokumente:

- Organisations- und Projekthandbuch,
- Ausschreibungs- und Vergabeunterlagen für die Gewerke
 - „Projektsteuerung mit Teilleistungen der Projektleitung“ sowie
 - „Leistungen der Begleitenden Kontrolle“,

die Grundlagen für die Planungsphase des Sanierungsprojekts bilden. Während der Erhebungen des RH an Ort und Stelle wurden die von der Präsidentin des Nationalrats freigegebenen Teile der Ausschreibungs- und Vergabeunterlagen für das Gewerk „Generalplaner“ übermittelt, die in die Überprüfung einbezogen wurden.

**Sanierung des Parlaments-
gebäudes – Planungsprojekt**

Gegenstand der Geharungsüberprüfung durch den RH waren diese Projektunterlagen sowie die für ihre Erstellung maßgeblichen Leistungen externer Konsulenten sowie Vorarbeiten in der Parlamentsdirektion. Der Prüfungszeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2008 bis 2011.

Zu dem im Juli 2012 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das Parlament im September 2012 Stellung. Der RH erstattete eine Gegenüberung im Oktober 2012.

Ist-Situation

- 2 (1) Das Parlament (Nationalrat, Bundesrat sowie Parlamentsdirektion) ist räumlich im historischen Gebäude am Ring sowie in Nebengebäuden, die zum Teil im Eigentum des Parlaments stehen und zum Teil angemietet sind, untergebracht. Folgende Flächen einschließlich zentraler Sonderflächen (z.B. Couloirs, Säulenhalle) werden derzeit genutzt:

Tabelle 1: Nutzung von Flächen des Parlaments

Historisches Parlamentsgebäude	15.789 m ²
Nebengebäude (Eigentum)	3.125 m ²
Nebengebäude (angemietet)	6.217 m ²
Summe	25.131 m²

Quelle: Gesamtkonzept 2011

Das historische Parlamentsgebäude wurde in den Jahren 1874 bis 1883 errichtet, im Jahr 1910 um- und nach Kriegsschäden des Zweiten Weltkriegs wiederaufgebaut. Im Laufe der Zeit auftretende Mängel und Schäden bedingten zum Teil umfangreiche Instandsetzungsarbeiten. So wurden im letzten Jahrzehnt u.a. die Quadrigen auf dem Dach des Gebäudes generalsaniert und der Rampenbereich nach massiven Schäden komplett erneuert, wobei auch ein neuer Besuchereingang und -bereich geschaffen wurde.

(2) Der bauliche Zustand des Nationalratssitzungssaals sowie geänderte Nutzungsbedürfnisse und -regelungen (wie z.B. Barrierefreiheit, Akustik, Ausstattung der Arbeitsplätze der Abgeordneten) veranlassten das Parlament im Jahr 2008, dessen Umbau in die Wege zu leiten. Zur Neugestaltung wurde ein architektonischer Realisierungswettbewerb durchgeführt. Im Zuge der weiteren Bearbeitung des Siegerprojekts kam das Parlament im Jahr 2009 zur Erkenntnis, dass erheblicher Sanierungsbedarf im gesamten Parlamentsgebäude bestünde und die Erneuerung nur eines Gebäudeteils nicht zweckmäßig wäre. Auf Basis eines Gutachtens über die Optimierung von Abwicklungsmodellen zur Sanierung des Parlamentsgebäudes erteilte das Parlament

Ist-Situation

im Februar 2010 einem Architekten den Auftrag, ein Gesamtkonzept für das Parlamentsgebäude auf der Basis eines Gesamtsanierungskonzepts und eines Gesamtnutzungskonzepts (Gesamtkonzept) zu erstellen.

Dieses Gesamtkonzept lag im Februar 2011 vor. Es war im Wesentlichen in zwei Bereiche („Varianten“) gegliedert. „Notwendige Sanierungsmaßnahmen“ sollten die technischen und rechtlichen Voraussetzungen schaffen, dass das Haus uneingeschränkt benutzbar sein sollte. Daneben sollte mit „effizienzsteigernden Sanierungsmaßnahmen“ – zur Ergänzung der notwendigen Sanierungsmaßnahmen – das Parlamentsgebäude effizienter genutzt, Raumreserven aktiviert und neue Nutzungsmöglichkeiten geschaffen werden¹.

(3) In Sitzungen des Baubeirats des Parlaments am 16. Februar 2011 und der Präsidialkonferenz des Nationalrats am 24. Februar 2011 wurde u.a. die weitere Vorgangsweise wie folgt beschlossen:

- Der „notwendige“ Sanierungsbedarf wird außer Zweifel gestellt.
- Die Vorentwurfsplanung muss in den Varianten der „effizienzsteigernden Sanierung“ mit den Maßnahmen der „notwendigen Sanierung“ modular und ergebnisoffen ausgeschrieben werden.
- Als kostengünstigste Variante wird die Gesamtabsiedelung während der Umbauzeit empfohlen.
- Die Parlamentsdirektion soll einen Gesetzesentwurf über die Organisation des Umsetzungsprojekts in Form einer zu gründenden Gesellschaft – einschließlich einer Begleitenden Kontrolle durch den RH – erstellen.

¹ Dies betraf im Wesentlichen folgende Bereiche:

- Funktionelle Zonierung des Gebäudes (offene, öffentliche, halböffentliche und interne Zone),
- Ausbau einer vom Ring bis zur Reichsratsstraße durchgehenden Besuchermagistrale im Erdgeschoß (Errichtung eines neuen Zugangs in der Reichsratsstraße),
- Schaffung von zusätzlichen Ausschusslokalen unter den Sitzungssälen,
- Verlegung des Bundesratssaals in das Lokal VI (Budgetsaal),
- Erweiterung der Couloirs im Bereich des Nationalratssitzungssaals und bei Bedarf im Bereich des Bundesversammlungssaals durch teilweise Überhauung der angrenzenden Wirtschaftshöfe,
- Situierung einer Besuchercafeteria mit angrenzenden Außenbereichen im 3. Obergeschoß,
- Errichtung eines Lokals im 3. Obergeschoß im Bereich Mitteltrakt (über dem Budgetsaal),
- Dachausbau in den Bereichen über dem Nationalratssitzungssaal sowie dem Bundesversammlungssaal zur Schaffung neuer Büroflächen.



Ist-Situation

Parlament

Sanierung des Parlamentsgebäudes – Planungsprojekt

- Die zu erstellende Vorentwurfsplanung wird an den RH zur Plausibilitätsprüfung übermittelt.

(4) Ab Februar 2011 lotete die Parlamentsdirektion in Kontakten mit der Bundesimmobiliengesellschaft mbH (BIG) die Option aus, den Campus der (alten) Wirtschaftsuniversität Wien² nach deren Absiedelung im zweiten Halbjahr 2013 als Interimslokalisation für den Parlamentsbetrieb während der Zeit der Sanierungsarbeiten zu nutzen.

(5) Da der Entwurf des Gesetzes zur Gründung einer Errichtungsgesellschaft nicht von allen Fraktionen des Nationalrats unterstützt wurde, entschied die Präsidentin des Nationalrats im Juni 2011, die Arbeiten von der Parlamentsdirektion fortführen zu lassen und eine Projektorganisation im Parlament einzurichten. Mit Projektauftrag vom 5. August 2011 richtete das Parlament das „Projekt zur Herstellung eines modularen Vorentwurfs zur Sanierung des historischen Parlamentsgebäudes und zur Vorbereitung einer Ersatzlokalisation für den Parlamentsbetrieb ab 2014“ ein.

Im Dezember 2011 lagen als erste Arbeitsergebnisse das Organisations- und Projekthandbuch sowie die Ausschreibungsunterlagen für die Dienstleistungsaufträge „Projektsteuerung mit Teilleistung der Projektleitung“ sowie „Leistungen der Begleitenden Kontrolle“ vor.

(6) Im Hinblick auf den Zeitplan für die Umsetzung der Sanierung des Parlamentsgebäudes, wonach erst im Jahr 2014 über den Umfang der durchzuführenden Maßnahmen entschieden werden sollte, hatte die Parlamentsdirektion nach Besprechungen mit Behördenvertretern³ im Juni 2011 jene Maßnahmen aufgelistet, die unverzüglich in Angriff zu nehmen waren (Sofortmaßnahmen). Damit sollte der Schutz von Personen gesichert werden. Die Umsetzung dieser Maßnahmen wurde im laufenden Bauprogramm des Parlaments mit höchster Priorität versehen.

² Standort Wien, 9. Bezirk, Augasse, Nähe Franz-Josefs-Bahnhof

³ Vertreter der Baupolizei der Gemeinde Wien, Magistratsabteilung 37, und des Arbeitsinspektorats

Organisation der Abwicklung von Bauvorhaben

Allgemeines

3 Die Parlamentsdirektion wickelte für alle Standorte des Parlaments (historisches Parlamentsgebäude, Nebengebäude) die Planung und Durchführung von Bauvorhaben durch den hausinternen Verwaltungsdienst ab⁴. Für die Umsetzung von Aufgabenstellungen besonderer Bedeutung kamen Elemente der Projektorganisation in unterschiedlicher Ausprägung zur Anwendung (siehe TZ 4 bis 6).

Laufende Bauvorhaben

4 Die Parlamentsdirektion führte die Erhebungen und Planungen für die erforderlichen laufenden Instandhaltungs-, Instandsetzungs- und Neubaumaßnahmen in Wahrnehmung ihrer Linienaufgaben und -verantwortlichkeiten durch. Diese umfassten auch die Sondierungen und Bewertungen des Bauzustands – insbesondere des historischen Parlamentsgebäudes. Die vorwiegend von externen Beauftragten erstellten Befundaufnahmen und Gutachten dienten in der Folge auch als Grundlage dazu, die Notwendigkeit und den Umfang der Sanierung des historischen Parlamentsgebäudes festzulegen. Das Parlament wendete für externe Beratungen in den Jahren 2006 bis 2010 rd. 780.000 EUR auf (siehe Liste der Gutachten, Masterpläne, Konzepte, Studien in Anhang 1).

Erstellung „Gesamtkonzept zur Sanierung und Nutzung des Parlaments“

5.1 Die Präsidentin des Nationalrats erteilte im Februar 2010 an den Verwaltungsdienst der Parlamentsdirektion den Auftrag zur Erstellung eines Gesamtkonzepts zur Sanierung des Parlamentsgebäudes inkl. eines Absiedelungskonzepts (Gesamtkonzept). Sowohl die Beauftragung des Architekten des Gesamtkonzepts als auch die in diesem Zusammenhang beauftragten Teilplanungen, Gutachten und Studien, die in das Gesamtkonzept einfließen, erfolgten in der Linienverantwortung der Parlamentsdirektion. Das Parlament wendete insgesamt für die Erarbeitung des Gesamtkonzepts bei einem Gesamtauftragsvolumen von rd. 2,27 Mill. EUR bis zum Zeitpunkt der Erhebungen des RH an Ort und Stelle rd. 2,12 Mill. EUR auf (siehe Liste Kostenaufstellung Konsultanten Gesamtkonzept (Stand 7. Februar 2012) in Anhang 2).

⁴ Administration (A),
Verwaltungsdienst (A2),
Abteilung 1 Grundsatzangelegenheiten des Bau- und Einrichtungsmanagements und Sonderprojekte
Abteilung 3 Technische Gebäudeverwaltung



Organisation der Abwicklung von
Bauvorhaben

Parlament

Sanierung des Parlaments-
gebäudes – Planungsprojekt

Ergänzend zu ihren bestehenden Funktionen und Verantwortlichkeiten beauftragte die Parlamentsdirektion einen externen Konsulenten, ein Organisationshandbuch⁵ zu erstellen. Darin war ein Lenkungsausschuss vorgesehen und die Erstellung des Gesamtkonzepts in Aufbau und Ablauf einer Projektorganisation dargestellt.

Ein Projekthandbuch⁶, das die Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Rahmenbedingungen einer Projektarbeit geregelt hätte, lag nicht vor. Die Einrichtung eines Projekts hätte die klare Zuordnung von Zielen, Terminen und Ressourcen ermöglicht. Die Verantwortlichkeiten sowie der Nachvollzug der Projektfunktionen wären festgelegt und die Steuerung der Leistungen der beauftragten Konsulenten klar möglich gewesen.

Das Parlament richtete in der Folge kein Projekt ein; eine projektmäßige Tätigkeit – bspw. die Tätigkeit des Lenkungsausschusses – war nicht dokumentiert⁷. Die parlamentsbezogenen Leistungen zur Erstellung des Gesamtkonzepts erfolgten in der Praxis ausschließlich in der Linienverantwortlichkeit der Parlamentsdirektion.

- 5.2 Der RH anerkannte, dass die Parlamentsdirektion den Auftrag zur Erstellung eines Gesamtkonzepts zur Sanierung und Nutzung des Parlaments unter der knappen Zeitvorgabe von einem Jahr fristgerecht erfüllte und den Organen des Parlaments Grundlagen für die Entscheidungen über die Sanierungsvorhaben sowie die Absiedelung vorlegen konnte.

Er wies jedoch kritisch auf die Abwicklungsorganisation hin, die zwar als Projekt konzipiert, in dieser Form aber nicht ins Leben gerufen wurde. Das Parlament nutzte damit nicht die Vorteile einer solchen Organisationsform. Der RH verwies in diesem Zusammenhang darauf,

⁵ Dieses stellt eine gegliederte Zusammenfassung aller wesentlichen Organisationsregelungen eines Unternehmens oder Organisationsbereichs dar. Es soll die organisatorischen Strukturen und Prozesse aufzeigen. Von wesentlicher Bedeutung sind die Darstellung

- der Aufbauorganisation durch Organigramm, Stellen- und Verantwortungsregelungen,
- der Ablauforganisation in Bezug auf Arbeits-, Berichts- und Kommunikationsabläufe,
- der übergreifenden Informationen über Ziele, Termine und Kosten.

⁶ Dieses knüpft an das Organisationshandbuch an und legt die konkreten Vorgaben für die Abwicklung eines Projekts fest, das sind u.a.

- Projektgesamt- und -teilziele,
- Projektfunktionen, -verantwortlichkeiten und -rollen,
- Entscheidungs- und Bearbeitungsprozesse,
- Bearbeitungsfristen,
- Abrechnungs- und Zahlungsprozess,
- Leistungs- und Kostencontrolling.

⁷ Die Leistungen eines Konsulenten für die „technische Betreuung des Lenkungsausschusses“ im Ausmaß von rd. 25.000 EUR waren demgemäß nicht nachvollziehbar.

Organisation der Abwicklung von Bauvorhaben

dass die Vergabe der Konsulentenleistungen in der Linienorganisation der Parlamentsdirektion u.a. verzögert war und dabei Mängel entstanden, weil die Beauftragung erst nach der Leistungserbringung erfolgte (siehe TZ 11 bis 13).

Der RH empfahl dem Parlament, für Aufgabenstellungen mit besonderer Bedeutung und finanziellem Umfang, wie es die Erstellung des Gesamtkonzepts darstellte, Projekte einzurichten und Ziele, Termine, Ressourcen sowie Verantwortlichkeiten außerhalb der Linienorganisation so zu definieren, dass die Umsetzung effizient und ordnungsgemäß sichergestellt werden kann.

5.3 Das Parlament führte in seiner Stellungnahme mit Bezug auf Empfehlungen des RH betreffend die Heranziehung externer Berater (Reihe Bund 2004/7) aus, die Parlamentsdirektion nütze vorrangig die eigenen oder bundesinterne Ressourcen. Es prüfe, ob Spezialwissen oder besondere Techniken erforderlich seien, die dem Parlament nicht zur Verfügung stünden und die Qualität und Erfolgswahrscheinlichkeit eines Projekts deutlich erhöhen würden. Die externen Auftragsvergaben seien wegen der besonderen technischen, rechtlichen und bauwirtschaftlichen Qualifikationserfordernisse unumgänglich notwendig und gerechtfertigt gewesen.

Die Erstellung des Gesamtkonzepts in der Linienorganisation abzuwickeln, sei aufgrund der von den politischen Entscheidungsträgern festgelegten knappen Zeitvorgabe von zwölf Monaten zweckmäßiger gewesen, als die begrenzten Personalressourcen der Parlamentsdirektion für die Einrichtung der Projektorganisation zu binden. Dies hätte einen mehrmonatigen Projektverzug verursacht.

Die Überführung der Sanierungsmaßnahmen in eine Projektorganisation sei jedoch immer beabsichtigt gewesen und im Zuge des Projekts „Sanierungsplanung Parlament“ umgesetzt worden. Eine Projektstruktur, die den Grundsätzen effizienter Ressourceneinsatz, Zielvorgabe, Ressourcenplanung sowie klare Verantwortungsstrukturen Rechnung trage, sei mittlerweile eingerichtet worden und ein Projektstrukturplan einschließlich Meilensteinen und Verantwortlichkeiten (Funktionendiagramm) in Kraft.

Künftig würden komplexe und kostenintensive Vorhaben in Projektform mit einem gezielten Einsatz von Projektmanagementinstrumenten abgewickelt werden.

**Sanierung des Parlaments-
gebäudes – Planungsprojekt****Projekt „Planung der Sanierung Parlamentsgebäude und Vorbereitung einer Ersatzlokation“****Projektorganisation
des Parlaments**

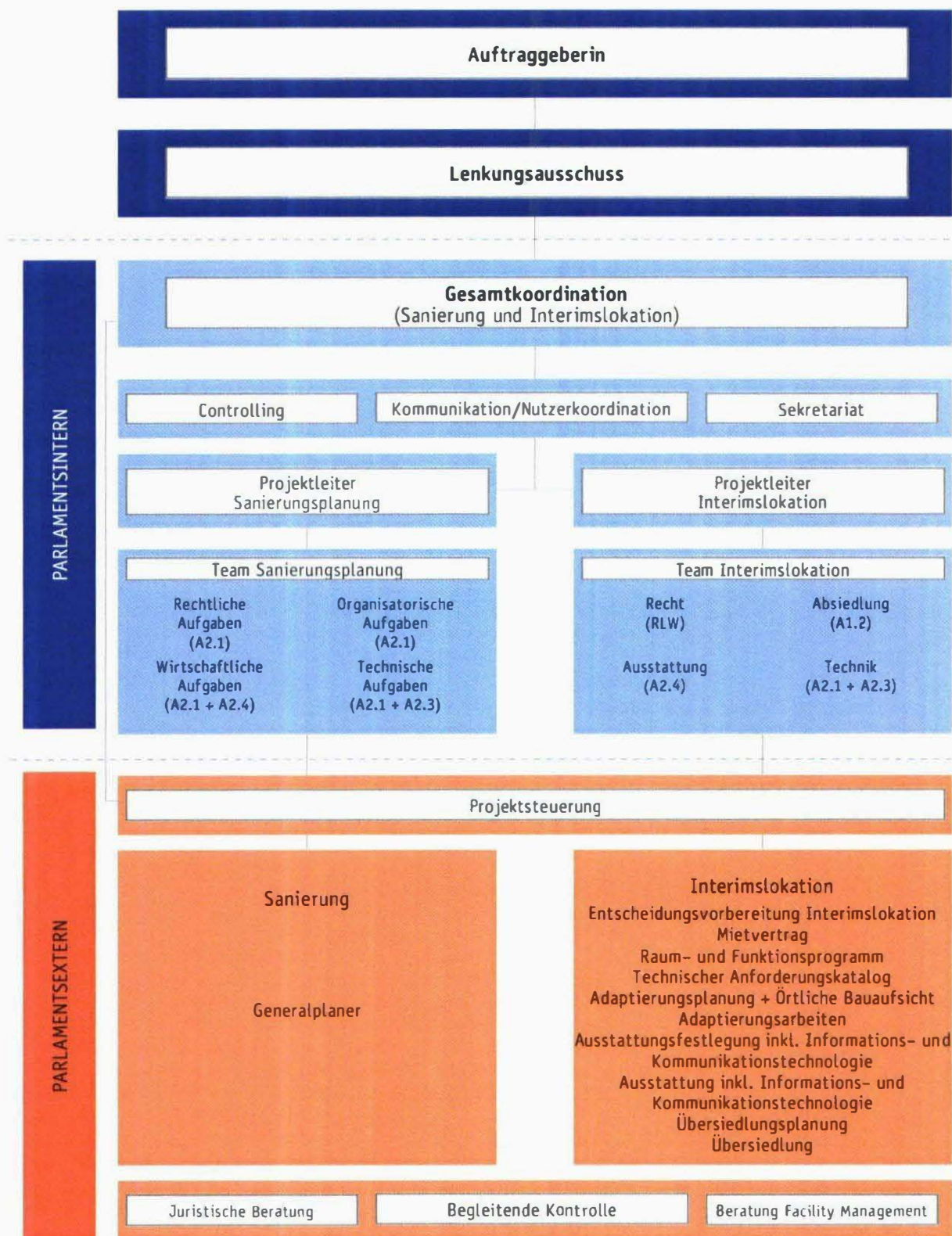
6.1 (1) Die Präsidialkonferenz des Nationalrats beschloss am 24. Februar 2011, dass die Entscheidung über den Umfang der Sanierung des Parlamentsgebäudes nicht auf Basis des Gesamtkonzepts, sondern erst nach Erstellung eines ergebnisoffenen modularen Vorentwurfs getroffen werden soll. Gleichzeitig wurde die Gründung einer „Gesellschaft zur Planung und Abwicklung des Sanierungsvorhabens“ (Planungs- und Errichtungsgesellschaft) in Aussicht genommen. Die Parlamentsdirektion arbeitete dafür einen Gesetzesentwurf aus. Da es in der politischen Willensbildung zu keinem Einvernehmen über die Umsetzung dieses Entwurfs kam, wurde im Juni 2011 von der Idee der Errichtungsgesellschaft Abstand genommen.

(2) Die Präsidentin des Nationalrats erteilte am 5. August 2011 den Auftrag für das „Projekt zur Herstellung eines modularen Vorentwurfs zur Sanierung des historischen Parlamentsgebäudes und zur Vorbereitung einer Ersatzlokation für den Parlamentsbetrieb ab 2014“ (Projekt Sanierungsplanung). Der Auftrag richtete sich an die Parlamentsdirektion, deren Organisationseinheiten in ihrer Linienverantwortung die Planungs- und Vorbereitungsarbeiten seit der Vorlage des Gesamtkonzepts im Februar 2011 weitergeführt hatten.

Mit dem Projektauftrag waren eine Projektstruktur sowie ein Terminplan (zum Stichtag 1. Juli 2011) verbunden.

Projekt „Planung der Sanierung Parlamentsgebäude und Vorbereitung einer Ersatzlokalisation“

Abbildung 1: Projektstruktur bis inkl. Vorentwurf lt. Projektauftrag August 2011



Quellen: Parlamentsdirektion; RH



Parlament

Projekt „Planung der Sanierung Parlamentsgebäude und Vorbereitung einer Ersatzlokation“

Sanierung des Parlamentsgebäudes – Planungsprojekt

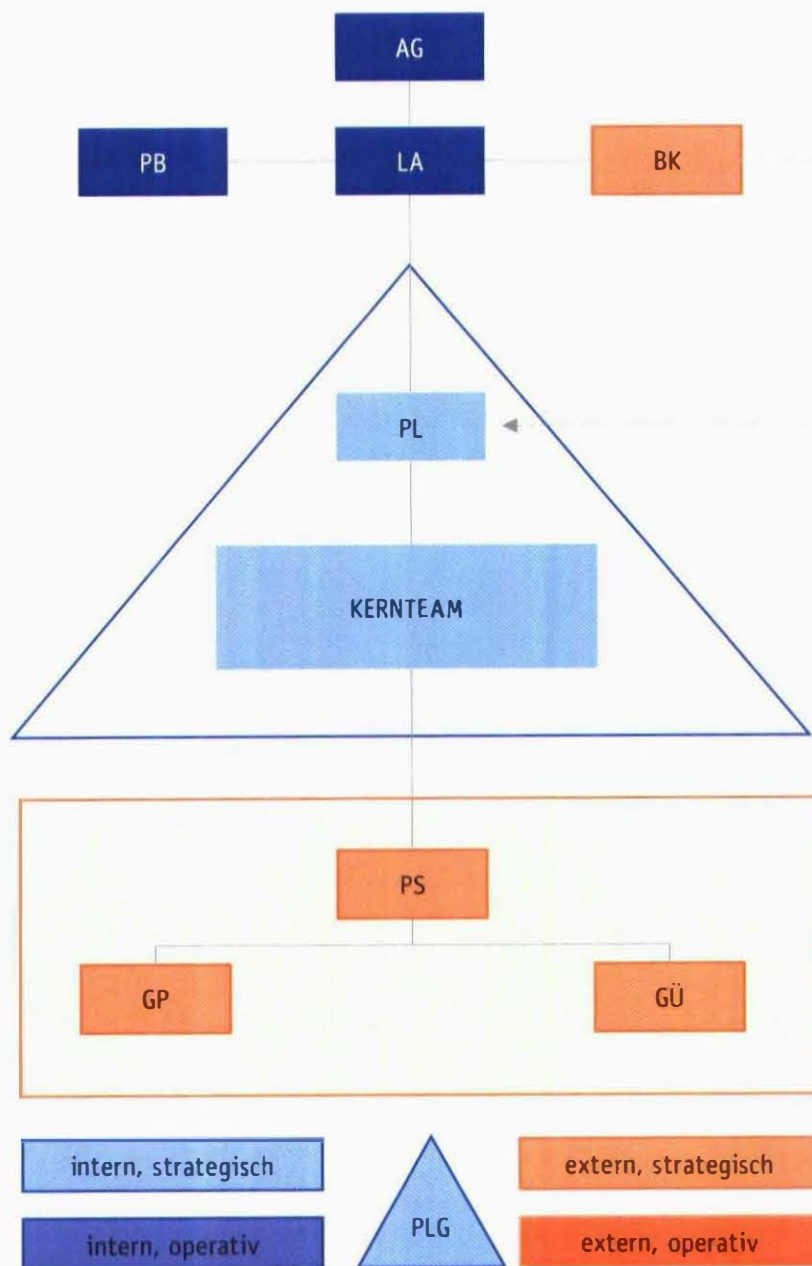
Es wurde nicht festgelegt, wer die Funktionen laut Projektstruktur wahrzunehmen hatte; der Kostenrahmen (Projektbudget) war nicht beziffert. Bis zur Zeit der Überprüfung durch den RH an Ort und Stelle waren die Projektfunktionen nicht besetzt und es hatte sich der in der Projektstruktur vorgesehene Lenkungsausschuss nicht konstituiert. Die als „parlamentsintern“ bezeichneten Projektfunktionen wurden im Rahmen bestehender fachlich korrespondierender Linienaufgaben von Mitarbeitern der Parlamentsdirektion wahrgenommen. Die Besetzung der als „parlamentsextern“ bezeichneten Funktionen⁸ war gemäß Punkt 2 des Projektauftrags vorzubereiten und es waren Vergabeverfahren abzuwickeln.

(3) Die Parlamentsdirektion erarbeitete in der Folge ein Organisations- und Projekthandbuch sowie Ausschreibungsunterlagen für die Konsulentenleistungen „Projektsteuerung mit Teilleistungen der Projektleitung“ sowie „Leistungen der Begleitenden Kontrolle“. Im Organisations- und Projekthandbuch war der Aufbau der Projektorganisation im Vergleich zum Projektauftrag weiterentwickelt worden.

⁸ Die Projektstruktur enthielt in diesem Bereich allerdings neben Aufbauelementen auch eine Reihe von Leistungsinhalten betreffend die Interimslokation (von der Entscheidungsvorbereitung über die Abwicklung bis zur Übersiedlung).

Projekt „Planung der Sanierung Parlamentsgebäude und Vorbereitung einer Ersatzlokation“

Abbildung 2: Projektstruktur lt. Organisations- und Projekthandbuch Dezember 2011



AG = Auftraggeberin

LA = Lenkungsausschuss

PL = Projektleiter

GP = Generalplaner Sanierungsplanung

PLG = Projektleitung

PB = Projektbeirat

BK = Begleitende Kontrolle

PS = Projektsteuerung

GÜ = Generalübernehmer Interimslokation und Übersiedlung

Quellen: Parlamentsdirektion; RH



Parlament

Projekt „Planung der Sanierung Parlamentsgebäude und Vorbereitung einer Ersatzlokation“

Sanierung des Parlamentsgebäudes – Planungsprojekt

Darin war auch erstmals ein Projektbudget angeführt, welches – somit indirekt – im Zusammenhang mit der Freigabe des Organisations- und Projekthandbuchs durch die Auftraggeberin genehmigt wurde. Der Projektauftrag selbst wurde Mitte November 2011 durch die Parlamentsdirektion hinsichtlich der Projektziele ergänzt⁹. Diese Ergänzung erfolgte mündlich und wurde in einer Sitzung des Baubeirats am 24. November 2011 schriftlich festgehalten.

Nach Genehmigung des Organisations- und Projekthandbuchs sowie der Ausschreibungsunterlagen für die Konsulentenleistungen „Projektsteuerung mit Teilleistungen der Projektleitung“ sowie „Leistungen der Begleitenden Kontrolle“ durch die Präsidentin des Nationalrats am 22. Dezember 2012 übermittelte diese die Unterlagen an den RH zur Überprüfung.

Das Parlament wendete insgesamt für die Umsetzung des Projekts Sanierungsplanung – bei einer Gesamtauftragssumme von rd. 643.000 EUR – bis zum Zeitpunkt der Erhebungen des RH an Ort und Stelle rd. 277.000 EUR auf.

⁹ Ergänzend zur Beschreibung der Rahmenbedingungen für den modularen Vorentwurf (notwendige sowie effizienzsteigernde Sanierungsmaßnahmen) sollten auch – für den Fall, dass die Gesamtsanierung aufgeschoben wird – jene betriebssichernden Überbrückungsmaßnahmen erarbeitet werden, welche den Betrieb des Parlamentsgebäudes auf eine Dauer von fünf bis zehn Jahren ermöglichen sollen.

Projekt „Planung der Sanierung Parlamentsgebäude und Vorbereitung einer Ersatzlokation“

Tabelle 2: Kostenaufstellung Konsulenten Sanierungsplanung (Stand 7. Februar 2012)

Auftragsbezeichnung	Auftragsdatum	Auftragssumme gesamt inkl. USt	Rechnungen inkl. USt
		in EUR	
Begleitung und Erarbeiten der gesellschaftsrechtlichen Grundlagen für die Errichtungsgesellschaft	22.02.11	4.000,00	3.990,00
Bauvertragsrechtliche Verfahrensbegleitung	24.02.11	9.750,00	16.640,00
Rechtliche Begleitung der Verhandlungsverfahren Projektsteuerung + Begleitende Kontrolle	09.03.11	108.900,00	82.335,00
Technische Verfahrensbegleitung zur Findung Projektsteuerung	09.03.11	71.952,00	29.763,60
Technische Begleitung des Verhandlungsverfahrens Begleitende Kontrolle	09.03.11	48.472,32	14.560,67
Grobanalyse WU-Wien Interimslokal	18.03.11	23.400,00	23.400,00
Beratung Facility Management	01.04.11	28.800,00	1.592,90
Due Diligence Gebäude Wirtschaftsuniversität Ersatzquartier	26.04.11	94.800,00	66.427,20
Technische Beratung zum Gesamtkonzept	27.04.11	3.180,00	3.171,32
Verfahrensbegleitung für Vergabeverfahren Generalplaner-Leistungen	21.07.11	105.120,00	26.875,92
Rechtliche Verfahrensbegleitung Findung Generalplaner	22.07.11	115.500,00	8.497,50
Vertiefte Risikopotenzialanalyse	26.08.11	25.920,00	–
Konsulententätigkeit zur Glasdecke im Nationalratssitzungssaal	01.02.12	3.456,00	–
Gesamtsumme		643.250,32	277.254,11

Quelle: Parlamentsdirektion

6.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass die im Projekt Sanierungsplanung beschlossene Projektorganisation bis zur Zeit seiner Erhebungen an Ort und Stelle nicht umgesetzt wurde. Wenngleich die erforderlichen Arbeitsschritte im Rahmen der Linienorganisation der Parlamentsdirektion erbracht wurden, fehlte die steuernde Funktion des Lenkungsausschusses. Der RH erachtete es auch als ungünstig, dass Projektfunktionen den handelnden Personen nicht ausdrücklich zugewiesen wurden und damit die Verantwortung für die Umsetzung der Projektziele nicht zuzuordnen war.



Parlament

Projekt „Planung der Sanierung Parlamentsgebäude und Vorbereitung einer Ersatzlokation“

Sanierung des Parlamentsgebäudes – Planungsprojekt

Der RH sah es auch kritisch, dass die Präsidentin des Nationalrats als Auftraggeberin die Veränderung der Projektziele, die mit einer Leistungsausweitung der zu beauftragenden Konsulenten verbunden war, nicht nachvollziehbar – dem Projektauftrag vergleichbar – entschied.

Der RH empfahl dem Parlament, die Funktionen des Projekts – entsprechend dem aktualisierten und von der Auftraggeberin genehmigten Stand des Organisations- und Projekthandbuchs – zu besetzen. Damit soll ermöglicht werden, dass das Projekt unbeeinflusst von den Aufgaben, der Leistungserbringung und der Ressourcenbindung der Linienverantwortlichen der Parlamentsdirektion in eindeutiger Verantwortung der betrauten Personen für Ziele, Qualitäten, Termine und Kosten umgesetzt wird.

Er empfahl dem Parlament weiters, durch organisatorische und rechtliche Maßnahmen sicherzustellen, dass Mehraufwendungen in der Planung und in weiterer Folge bei der Ausführung des Projekts vermieden werden.

6.3 *Laut Stellungnahme des Parlaments sei die Schaffung einer eigenen Sanierungsgesellschaft derzeit nicht möglich, weil es mangels einer Einigung auf politischer Ebene nicht zur Beschlussfassung eines diesbezüglichen Gesetzes gekommen sei.*

Im Zusammenhang mit dem Projektauftrag zur Erstellung eines vertieften modularen Vorentwurfs sei das Projektbudget im Zuge der Ausarbeitung des Organisations- und Projekthandbuchs erarbeitet und genehmigt worden. Die Erweiterung der Projektziele habe die Auftraggeberin in der Baubesprechung am 24. November 2011 genehmigt.

Das Parlament habe die Projektorganisation für das Projekt Sanierungsplanung im April 2012 mit der Bestellung der Mitglieder des Lenkungsausschusses, des Projektleiters und des Kernteams umgesetzt. Es seien ein Projektcontrolling und ein monatliches Berichtswesen eingerichtet und klare Freigabestrukturen für Zusatzaufwendungen festgelegt worden.

Projekt „Planung der Sanierung Parlamentsgebäude und Vorbereitung einer Ersatzlokation“

Organisations- und Projekthandbuch und Geschäftsordnung

7.1 (1) Die Parlamentsdirektion übermittelte im Dezember 2011 dem RH die als „vorläufige Endfassung“ gekennzeichnete Unterlage „Organisations- und Projekthandbuch und Geschäftsordnung“. Das Organisations- und Projekthandbuch gilt gemäß Punkt 1.3 sowohl für die interne als auch externe Projektorganisation und umfasst das gesamte Projekt „Sanierungsplanung Parlament“ (bestehend aus den Teilen „Sanierungsplanung Parlamentsgebäude“ und „Planung Interimslokation und Übersiedlung“).

Das Organisations- und Projekthandbuch umfasst zur Zeit der Gebärungsüberprüfung durch den RH den Leistungszeitraum bis zur geplanten Vorlage des „vertieften modularen Vorentwurfs“ an das Parlament. Es stellt ein in ständiger Weiterentwicklung befindliches Regelwerk dar. Es ist geplant, die externe Projektsteuerung zu beauftragen, das Organisations- und Projekthandbuch fortzuschreiben.

Zur Zeit der Gebärungsüberprüfung durch den RH war das Organisations- und Projekthandbuch noch nicht in Geltung; die Parlamentsdirektion wickelte die bisherigen Aufgaben gemäß dem Projektauftrag der Auftraggeberin vom 5. August 2011 ab.

(2) Das Organisations- und Projekthandbuch wies in mehreren Bereichen Mängel auf bzw. es bestand Anpassungs- oder Änderungsbedarf, und zwar hinsichtlich

- der Projektstruktur,
- der Funktionen in der Projektorganisation und deren Besetzung,
- der Definition von Projektzielen,
- der Aufgaben- und Zuständigkeitsbeschreibungen der Projektbeteiligten samt deren Kompetenzabgrenzung sowie
- der Harmonisierung mit den Verträgen der Projektsteuerung, der Begleitenden Kontrolle und des Generalplaners.

Aus Sicht des RH wären Ergänzungen, Formulierungsänderungen, Harmonisierungen sowie Definitionen erforderlich. Der RH gab in diesem Zusammenhang unmittelbar anlässlich seiner Erhebungen an Ort und Stelle insgesamt 22 Anregungen ab.



Parlament

Projekt „Planung der Sanierung Parlamentsgebäude und Vorbereitung einer Ersatzlokation“

Sanierung des Parlamentsgebäudes – Planungsprojekt

(2a) Zu ergänzen waren:

- die Trennung in Besteller- und Erstellersphäre in der Projektstruktur,
- die Zugriffsmöglichkeiten der Begleitenden Kontrolle auf alle in der Erstellersphäre am Projekt Beteiligten,
- die Einbindung der Nutzerseite in die Projektstruktur,
- die Einberufung des Lenkungsausschusses und die Benennung seiner Mitglieder,
- die eindeutige Klärung der Zuständigkeit für die Genehmigung besonderer Nutzeranforderungen, d.h. betreffend Veränderungen der Leistungsinhalte im Projektrahmen und darüber hinaus, sowie die Klärung, wie Nutzeranforderungen (Wünsche, Änderungen etc.) gehandhabt werden,
- die Entscheidungsgrenzen innerhalb des Projektkostenrahmens (inhaltlich, technisch, kostenmäßig),
- die Zuständigkeit für das Führen von Verhandlungen,
- die Verantwortlichkeit des Projektleiters, die vertraglich vereinbarten Leistungen von Konsulenten zu überwachen und einzufordern,
- die Benennung der Person des Projektleiters,
- die Benennung der Personen des Kernteams,
- die funktionale Einbindung des Projektleiters und der Projektsteuerung in das Kernteam,
- die Verpflichtung der Projektbeteiligten zur Berichterstattung betreffend die Umsetzung von Entscheidungen, Aufträgen udgl. in der Geschäftsordnung,
- das Ablaufdiagramm „Entscheidungs- und Änderungsmanagement“, getrennt für die Planungs- und Ausführungsphase sowie
- die Festlegung von Freigabefristen für den Projektleiter im Ablaufdiagramm und in seiner Funktionsbeschreibung.

Projekt „Planung der Sanierung Parlamentsgebäude und Vorbereitung einer Ersatzlokation“

(2b) Zu formulieren bzw. definieren waren:

- klare, messbare Projektziele (z.B. Inhalt und Zeithorizont der übergeordneten Projektziele und der Teilprojektziele),
- eine Geschäftsordnung für den Lenkungsausschuss bzw. die verbindliche Vorgabe, durch wen eine solche zu erstellen ist,
- die Definition von Qualifikationserfordernissen aller von Seiten des Parlaments entsandten oder benannten Projektbeteiligten sowie
- die mit der Funktion „Kontrolle (Plausibilität)“, welche sich als Begriff im Ablaufdiagramm zum Vertrags- und Zusatzangebotsmanagement findet, verbundenen Aufgaben.

(2c) Zu harmonisieren waren:

- Höhe und Inhalt des Projektbudgets (bis zur Vorlage des vertieften modularen Vorentwurfs) in sämtlichen Dokumenten,
- die Projektziele (z.B. übergeordnete Ziele, Teilprojektziele) in sämtlichen Dokumenten,
- das Ablaufdiagramm „Rechnungslauf Konsulenten“ mit dem Vertrag der Begleitenden Kontrolle sowie
- das „Vertrags- und Zusatzangebotsmanagement“ und das „Entscheidungs- und Änderungsmanagement“.

Die Parlamentsdirektion sagte die Umsetzung der Anregungen im Zuge der Erhebungen des RH an Ort und Stelle zur Gänze zu.

7.2 Der RH hielt fest, dass die gewählte Projektorganisation grundsätzlich für Großprojekte geeignet ist. Er sah das Organisations- und Projekthandbuch als taugliche Basis, auf der aufgebaut und die Regelungen weiter entwickelt sowie detailliert werden können. Dies sollte durch die Projektsteuerung in Abstimmung mit der Auftraggeberin wahrgenommen werden.

Der RH empfahl der Parlamentsdirektion,

- Prozesse, Ablaufdiagramme udgl. darzustellen und die Zuständigkeiten einzelner Projektfunktionen zu beschreiben (z.B. mittels Projektfunktionsdiagrammen),



Parlament

Projekt „Planung der Sanierung Parlamentsgebäude und Vorbereitung einer Ersatzlokalation“

Sanierung des Parlamentsgebäudes – Planungsprojekt

- dabei klare Regelungen für die Schnittstellen zwischen den Projektbeteiligten, Projektfunktionen und Aufgabenbeschreibungen zu treffen,
- Ergänzungen bzw. Änderungen der Regelungen mit anderen Verträgen zu harmonisieren,
- im Projekt Sanierungsplanung weitere Meilensteintermine zu definieren,
- grundsätzlich bei allen wesentlichen, insbesondere gebarungswirksamen Entscheidungen das Vier-Augen-Prinzip zu verankern,
- bereits bei der Erarbeitung des vertieften modularen Vorentwurfs zu berücksichtigen, dass alle künftigen Nutzer – so weit erforderlich – in Projektentscheidungen eingebunden werden können,
- Qualifikationserfordernisse so zu definieren und die Projektfunktionen so zu besetzen, dass den Anforderungen eines Großprojekts dieser technischen, rechtlichen und bauwirtschaftlichen Komplexität entsprochen wird; dies insbesondere in den Schlüsselfunktionen des Projektleiters, der Stellvertreter und des Kernteams,
- die im Organisations- und Projekthandbuch dargestellte Projektstruktur rasch umzusetzen, sowie
- bei der Weiterentwicklung der Prozesse Schnittstellen- und Fristenregelungen zu treffen (z.B. Rechnungsprüfung, Prüfung von Zusatzangeboten etc.) und diese in den Verträgen zu verankern.

Im Besonderen hob der RH die Empfehlung hervor, ausreichend für internes Know-how in technischer, rechtlicher und bauwirtschaftlicher Hinsicht auf Seite des Bauherrn zu sorgen und im Sinne einer aktiven Wahrnehmung der Bauherrnfunktion die fachlichen, technischen und finanziellen Ressourcen der Parlamentsdirektion in der weiteren Abwicklung entsprechend dem Projektfortschritt rechtzeitig anzupassen; dies unter Hinweis darauf, dass das Parlament bei den bisherigen bauherrnseitigen Planungs- und Projektvorbereitungsmaßnahmen in umfangreichem Ausmaß externe Dienstleister in Anspruch genommen hatte.

Projekt „Planung der Sanierung Parlamentsgebäude und Vorbereitung einer Ersatzlokation“

7.3 *Laut Stellungnahme des Parlaments werde das Organisations- und Projekthandbuch von der Parlamentsdirektion laufend weiterentwickelt, konkretisiert und an neue Herausforderungen angepasst. Alle Anregungen und Empfehlungen des RH seien umgesetzt bzw. bei der Projektorganisation berücksichtigt worden.*

- Im Zuge der vertieften Ausarbeitung eines Projektstrukturplans im Juni 2012 seien klare und verbindliche Meilensteine definiert worden.*
- Wie schon bei der Erstellung des „Gesamtkonzepts“ (2010–2011) würden die künftigen Nutzer und Nutzerinnen auch bei der Planung des modularen Vorentwurfs entsprechend eingebunden werden.*
- Die für das Projekt Sanierungsplanung notwendigen Projektfunktionen könnten derzeit noch (wenn auch nur knapp) mit den vorhandenen Personalressourcen qualitativ und quantitativ abgedeckt werden. Im Zuge des Projektfortschritts werde jedoch eine Aufstockung der Personalressourcen in technischer, rechtlicher und bauwirtschaftlicher Hinsicht jedenfalls nötig sein. Dies sei im Hinblick auf die personellen Einsparungen im Bundesdienst nicht ohne weiteres möglich. Durch die Einrichtung einer Projektgesellschaft könnten in Zukunft die erforderlichen Personalressourcen wesentlich leichter akquiriert werden.*

7.4 Der RH verwies im Zusammenhang mit der vom Parlament in Erwägung gezogenen Einrichtung einer Projektgesellschaft darauf, dass dies nicht dazu führen dürfe, Personalaufwand auf Dauer als Sachaufwand zu verrechnen. Es muss jedenfalls – gleich in welcher Organisationsform das Sanierungsprojekt abgewickelt werden wird – sichergestellt sein, dass die bestehenden Personalressourcen des Parlaments möglichst effizient für die Zwecke des Projekts eingesetzt werden.

Teilprojekt „Interimslokation und Übersiedlung“

8.1 Im Zusammenhang mit der Erstellung des Gesamtkonzepts zur Sanierung des Parlamentsgebäudes war die Frage der Nutzung des Gebäudes während der Sanierungsarbeiten bzw. der Optionen zur Aufrechterhaltung des Parlamentsbetriebs im Zeitraum der Sanierung zu untersuchen. Teil des Gesamtkonzepts war daher ein Absiedelungskonzept. Aufbauend auf den Sanierungsalternativen wurden drei Absiedelungs-



Projekt „Planung der Sanierung Parlamentsgebäude und Vorbereitung einer Ersatzlokation“

Parlament

Sanierung des Parlamentsgebäudes – Planungsprojekt

varianten ausgearbeitet und bewertet¹⁰. Die für die Absiedelung veranschlagten Kosten lagen (exkl. USt) zwischen rd. 26,09 Mill. EUR und 113,92 Mill. EUR¹¹ (siehe Anhang 4).

Das Parlament entschied im Februar 2011, die Gesamtabsiedelung des Parlamentsbetriebs während der Umbauzeit, die auch keine wechselseitigen Behinderungen von Baubetrieb und Parlamentsbetrieb verursachen sollte, als kostengünstigste Variante weiterzuverfolgen. Im März 2011 zog die Parlamentsdirektion in Erwägung, den (alten) Standort der Wirtschaftsuniversität Wien im 9. Wiener Gemeindebezirk als Ausweichstandort für das Parlament zu nutzen¹². Nach Kontakt mit der BIG als derzeitige Eigentümerin der Liegenschaft beauftragte die Parlamentsdirektion mehrere Studien, um die bauliche, räumliche und technische Eignung des Objekts für die Zwecke des Parlaments zu untersuchen.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung durch den RH lagen Ergebnisse betreffend eine Technische Due Diligence bzw. eines Gebäudeskans, ein Katalog erforderlicher planerischer, technischer und behördlicher Maßnahmen, ein Katalog der räumlichen Anforderungen sowie Nutzungsszenarien für das Objekt vor. Die Parlamentsdirektion wendete hierfür rd. 90.000 EUR (inkl. USt) auf. Demnach wurde das Gebäude räumlich als geeignet und der technische Zustand grundsätzlich als sehr gut eingestuft; die Gutachter zeigten allerdings auch die Notwendigkeit umfangreicher Instandhaltungsarbeiten, vorwiegend im Bereich der Gebäudetechnik, auf.

¹⁰ Absiedelungsvariante 1: Teilabsiedelung in zwei Etappen. Plenarbetrieb bleibt im Haus
Absiedelungsvariante 2: Teilabsiedelung in einem Zug. Plenarbetrieb bleibt im Haus
Absiedelungsvariante 3: Gesamtabsiedelung, Plenarbetrieb außer Haus

¹¹ Die wesentlichen Kostenbestandteile waren
Betriebskosten während der Bauphase,
Absiedelung,
Nacharbeit,
Staub- und Lärmschutz,
Baudauer,
Bauunterbrechungen,
Provisorien,
Siedlung „Plenarcluster“.

¹² Die Wirtschaftsuniversität Wien errichtet im zweiten Wiener Gemeindebezirk einen neuen Universitätscampus und beabsichtigt, mit Beginn des Wintersemesters 2013/2014 den Universitätsbetrieb dorthin zu verlegen und den alten Standort gänzlich zu räumen.

Projekt „Planung der Sanierung Parlamentsgebäude und Vorbereitung einer Ersatzlokation“

Die zuletzt vorliegenden Termin-Meilensteine vom Jänner 2012 gingen davon aus, dass im Jahr 2012 eine grundsätzliche Einigung mit der BIG über die Nutzung des Gebäudes getroffen wird. Nach Planung der erforderlichen Adaptierungsmaßnahmen sowie der Belegung des Objekts sollte Ende 2014 ein Mietvertrag abgeschlossen und nach Ausführung der Adaptierungsmaßnahmen die Besiedlung in der zweiten Jahreshälfte 2015 möglich sein.

Dieser Zeitablauf setzte die planmäßige Entscheidung der Politik über den Umfang der Sanierung des Parlamentsgebäudes im September 2014 voraus. Sollte das Parlament zu diesem Zeitpunkt noch keine Entscheidung über die Sanierung treffen oder von der notwendigen Sanierung des Parlamentsgebäudes gänzlich absehen, wäre die BIG verhalten, das Objekt – gegebenenfalls vorübergehend – alternativ zu nutzen.

- 8.2** Der RH teilte die Auffassung des Parlaments, wonach im Falle der Gesamtsanierung des historischen Parlamentsgebäudes die Gesamtabsiedelung des Parlamentsbetriebs während der Bauzeit die wirtschaftlich vorteilhafteste Lösung sei. Er wies aber darauf hin, dass die vertraglichen Bedingungen mit einem künftigen Vermieter des Ausweichquartiers alle Sanierungsalternativen umfassen müssen. Demnach sollten die Kosten für vorbereitende Planungs- und Adaptierungsmaßnahmen im Ausweichquartier auch für den Fall, dass es zu keinen umfassenden Sanierungsmaßnahmen im Parlamentsgebäude kommt und auf die Absiedelung des Parlamentsbetriebs verzichtet werden kann, minimiert werden.

Vergaben und Vergabegrundlagen

Neugestaltung des Nationalratssitzungssaals

- 9.1** Nach der Entscheidung über die Notwendigkeit, den Nationalratssitzungssaal zu sanieren, führte das Parlament (als Republik Österreich) vertreten durch die BIG ab dem Jänner 2008 einen EU-weiten offenen, zweistufigen Wettbewerb (Realisierungswettbewerb) mit anschließendem Verhandlungsverfahren für die Vergabe der Generalplanerleistungen durch. Der Wettbewerb (1. Stufe des Vergabeverfahrens) schloss mit der Ermittlung eines Gewinners.

Die Verhandlungen über die weitere Beauftragung und somit eine Festlegung über den Projektumfang, das Honorar udgl. wurden nicht abgeschlossen. Die Parlamentsdirektion beauftragte den Gewinner des Realisierungswettbewerbs nicht schriftlich mit den Generalplanerleistungen.

Dennoch erbrachte der Gewinner des Realisierungswettbewerbs in Absprache mit der Parlamentsdirektion Leistungen, die über die Erstel-

lung der Wettbewerbsunterlagen hinausgingen. Am 15. Dezember 2009 schlossen die Parlamentsdirektion und der Gewinner des Realisierungswettbewerbs einen Vergleich über die Nutzungsrechte am Wettbewerbsentwurf und die Abgeltung der zusätzlich erbrachten Leistungen. Ein detaillierter Nachweis über die Leistungserbringung und die Ergebnisse lag nicht vor. Der Vergleich beinhaltete die Zahlung eines Betrags von 400.000 EUR (inkl. USt) und räumte der Parlamentsdirektion das uneingeschränkte Nutzungsrecht an den vom Gewinner des Realisierungswettbewerbs erbrachten Generalplanerleistungen ein.

Im Jänner 2012 unterzeichneten die Parlamentsdirektion und der Gewinner des Realisierungswettbewerbs ein Memorandum of Understanding mit dem Ziel einer weiteren Zusammenarbeit bei der beabsichtigten Sanierung des Parlaments. Der Grundgedanke dieses Memorandums lag in der Integration der Planungsleistungen des Nationalratssitzungssaals in das Gesamtprojekt und die organisatorische Einbindung des Gewinners des Realisierungswettbewerbs als Subplaner des noch zu beauftragenden Generalplaners.

- 9.2** Der RH kritisierte, dass nach der Ermittlung des Siegers im Wettbewerb das Verfahren nicht abgeschlossen wurde. Weiters bemängelte er, dass die Parlamentsdirektion weder das Honorar noch den Leistungsumfang der in der Folge zu erbringenden Leistung schriftlich festhielt und die Dokumentation der Kommunikation mit dem Auftragnehmer (z.B. die Inhalte der mündlichen Beauftragungen) nicht den Anforderungen an ein umsichtiges Bauprojektmanagement (Anti-Claimmanagement) entsprach.

Hinsichtlich der Absicht des Parlaments, den künftigen Generalplaner zu verpflichten, den Gewinner des Realisierungswettbewerbs als Subplaner zu beschäftigen, wies der RH auf das Risiko hin, dass durch die auftraggeberseitige Vorgabe eines Subplaners der Bieterkreis eingeschränkt werden könnte.

- 9.3** *Laut Stellungnahme des Parlaments sei in der Sitzung des Baukomitees am 10. Dezember 2009 Einvernehmen erzielt worden, dass die Neugestaltung des Nationalratssitzungssaals in ein Gesamtkonzept für das Parlamentsgebäude integriert werden solle. Aus diesem Grund sei mit dem Wettbewerbssieger ein außergerichtlicher Vergleich zur Abgeltung der bisher erbrachten Leistungen sowie der diesbezüglichen Werknutzungsrechte abgeschlossen worden. Von der verpflichtenden Überbindung des Wettbewerbssiegers als Subplaner an den künftigen Generalplaner sei – zur Vermeidung entstehender Risiken – Abstand genommen worden.*

Vergaben und Vergabegrundlagen

Erstellung „Gesamtkonzept zur Sanierung und Nutzung des Parlaments“

Ausgangslage

- 10 Im Zeitraum zwischen März 2010 und April 2011 erteilte die Parlamentsdirektion 30 Dienstleistungsaufträge in einem Umfang von rd. 2,27 Mill. EUR für die Erarbeitung des Gesamtkonzepts (siehe Anhang 2). Mit Ausnahme der Leistung „Generalkonsulentenleistungen“, die in einem Verhandlungsverfahren ausgeschrieben wurde, bediente sich die Parlamentsdirektion bei sämtlichen anderen Dienstleistungsaufträgen der Direktvergabe. Der Schwellenwert gemäß Bundesvergabegesetz 2006 (BVerG 2006) für die Zulässigkeit einer Direktvergabe lag bei 100.000 EUR. Die Vergabegrenzwerte waren gemäß BVerG 2006 in Übereinstimmung mit europarechtlichen Vergabevorschriften jeweils ohne USt bemessen. Der RH überprüfte Vergaben mit Vergabesummen zwischen 90.000 EUR und 100.000 EUR.

Vergabe „Erarbeitung eines Gesamtnutzungskonzepts (Bedarfsplanung) im Rahmen der Sanierung des historischen Parlamentsgebäudes“

- 11.1 Die Parlamentsdirektion holte von zwei Unternehmen unverbindliche Preisauskünfte ein. Eine Auftragswertermittlung¹³ durch die Parlamentsdirektion fand nicht statt. Am 7. April 2010 beauftragte die Parlamentsdirektion ein Unternehmen mit der Ausführung des Dienstleistungsauftrags. Die Auftragssumme betrug 99.450 EUR (exkl. USt). In ihrem Auftragsschreiben begrenzte die Parlamentsdirektion den Leistungsumfang mit 85 Personentagen. Neben diesem Hauptauftrag beauftragte die Parlamentsdirektion den Auftragnehmer im Juli und September 2010 mit der Erbringung von Zusatzleistungen. Insgesamt zahlte die Parlamentsdirektion dem Auftragnehmer 149.175 EUR (exkl. USt).
- 11.2 Der RH kritisierte, dass die Parlamentsdirektion keine eigene Auftragswertermittlung durchführte. Bei einer umfassenden Auftragswertermittlung wäre der Auftragswert über 100.000 EUR gelegen und eine Direktvergabe unzulässig gewesen. Der RH empfahl der Parlamentsdirektion, die Auftragswertermittlung künftig lückenlos durchzuführen und zu dokumentieren.
- 11.3 *Laut Stellungnahme des Parlaments sei die lückenlose Auftragswertermittlung aufgrund der von den politischen Entscheidungsträgern festgelegten knappen Zeitvorgabe von zwölf Monaten für die Erstellung des Gesamtkonzepts nicht in allen Fällen möglich gewesen. Dies insbesondere dann, wenn die Preisangemessenheit der Leistung nicht in Zweifel stand.*

¹³ Gemäß § 13 Abs. 3 BVerG ist der vom Auftraggeber „sachkundig“ geschätzte Auftragswert der Maßstab für die Beurteilung des Erreichens des Schwellenwerts.



Vergaben und Vergabegrundlagen

Parlament

Sanierung des Parlamentsgebäudes – Planungsprojekt

Die Parlamentsdirektion werde im Zuge von Auftragsvergaben laufender oder künftiger Projekte verstärkt darauf Bedacht nehmen und auf die ausreichende Dokumentation der Auftragswertermittlung und der Preisangemessenheit achten. Mit der seit Juni 2012 in Kraft befindlichen internen Verfahrensanleitung zur Standardisierung von Vergabeakten seien die diesbezüglichen Empfehlungen des RH umgesetzt worden.

Vergabe „Sichtung und Bewertung von Bestandsunterlagen im Zuge der Bestandserhebung Heizung-Klima-Lüftung-Sanitär“

- 12.1** Die Parlamentsdirektion holte am 4. April 2010 ein Angebot eines Auftragnehmers zur Bestandserhebung Heizung-Klima-Lüftung-Sanitär ein und beauftragte den Auftragnehmer am 8. April 2010 mit der Erbringung der Leistung. Die Angebotssumme belief sich auf 12.327 EUR (exkl. USt). Am 31. Mai 2010 beauftragte die Parlamentsdirektion denselben Auftragnehmer mit der Erbringung weiterer Leistungen zur Bestandserhebung Heizung-Klima-Lüftung-Sanitär mit einem Auftragswert von 87.045 EUR (exkl. USt).

Der Gesamtwert der Aufträge belief sich somit auf 99.372 EUR (exkl. USt). Die Parlamentsdirektion führte keine Schätzung des Auftragswerts durch. Eine Überprüfung der Preisangemessenheit durch Einholung von Preisankünften durch die Parlamentsdirektion fand nicht statt. Die Leistungserbringung erfolgte ab 25. März 2010. Die Schlussrechnung der Aufträge samt erteilten Zusatzaufträgen ergab einen Wert von 141.555,40 EUR (exkl. USt).

- 12.2** Der RH kritisierte, dass eine Ermittlung des Auftragswerts und eine Abschätzung des Leistungsumfanges nicht durchgeführt wurden. In Anbetracht der Höhe des Auftragswerts (Subschwelenwert für die Direktvergabe 100.000 EUR) wäre eine präzise Ermittlung des Auftragswerts und aus wirtschaftlichen Überlegungen die Einholung von Preisankünften zur Überprüfung der Preisangemessenheit angebracht gewesen. Der RH kritisierte weiters, dass die Leistungserbringung bereits vor Angebotslegung des Auftragnehmers und der schriftlichen Beauftragung durch die Parlamentsdirektion stattfand.

Der RH empfahl der Parlamentsdirektion, die Auftragswertermittlung lückenlos durchzuführen, nach festzusetzendem Standard Vergleichsangebote einzuholen und die Vergabeprozesse so abzuwickeln, dass die Auswahl und schriftliche Beauftragung der Auftragnehmer vor der Leistungserbringung sichergestellt werden können.

Vergaben und Vergabegrundlagen

- 12.3** *Laut Stellungnahme des Parlaments sei aufgrund der von den politischen Entscheidungsträgern festgelegten knappen Zeitvorgabe von zwölf Monaten für die Erstellung des Gesamtkonzepts eine lückenlose Auftragswertermittlung sowie die Einholung von Vergleichsangeboten nicht in allen Fällen möglich gewesen, insbesondere wenn die Preisangemessenheit der Leistung nicht in Zweifel stand. Diese knappe Zeitvorgabe sei auch der Grund dafür gewesen, dass in wenigen Ausnahmefällen die Leistungserbringung kurz vor der schriftlichen Beauftragung begonnen hat. Der schriftliche Abschluss von Verträgen vor Beginn der Leistungserbringung sei jedoch der Regelfall.*

Im Zuge von Auftragsvergaben laufender oder künftiger Projekte werde die Parlamentsdirektion verstärkt auf diese Punkte Bedacht nehmen, Auftragswertermittlung künftig lückenlos entsprechend den internen Vergaberichtlinien durchführen und dokumentieren, Vergleichsofferte einholen und die Empfehlungen des RH umsetzen.

Vergabe „Projektsteuerung für das Gesamtkonzept“

- 13.1** Am 4. März 2010 erstellte ein Auftragnehmer ein Angebot zur Erbringung der Projektsteuerung für das Gesamtkonzept. Am 22. März 2010 fand die Übermittlung des Angebots an die Parlamentsdirektion statt. Die Parlamentsdirektion beauftragte am 1. April 2010 diesen Auftragnehmer. Am 1. März 2010 hatte der Auftragnehmer bereits mit der Leistungserbringung begonnen. Die Schlussrechnung wies einen Betrag von 149.614,80 EUR (exkl. USt) aus.

- 13.2** Der RH kritisierte, dass keine Vergleichsofferte eingeholt wurden. Weiters stellte er Mängel bei der Beauftragung fest, weil die offizielle Beauftragung erst einen Monat nach Beginn der Leistungserbringung stattfand.

Er empfahl der Parlamentsdirektion, nach festzusetzendem Standard Vergleichsofferte einzuholen und die Vergabeprozesse so abzuwickeln, dass die Auswahl und schriftliche Beauftragung der Auftragnehmer vor der Leistungserbringung sichergestellt werden können.

- 13.3** *Das Parlament nahm dazu wie in TZ 12 dargelegt Stellung.*

Projekt „Planung der
Sanierung Parla-
mentsgebäude und
Vorbereitung einer
Ersatzlokation“

Wahl der Vergabeverfahren

- 14.1** (1) Die Parlamentsdirektion wählte für die Ausschreibung der Dienstleistungen „Projektsteuerung mit Teilleistungen der Projektleitung“ und „Begleitende Kontrolle“ das Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung für den Oberschwellenbereich.

Das Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung darf bei Dienstleistungsaufträgen nur dann gewählt werden, wenn einer der in § 30 Abs. 1 BVergG 2006 abschließend aufgezählten Gründe vorliegt¹⁴. Die Parlamentsdirektion bezog sich in ihren Ausschreibungsunterlagen auf Ziffer 3 des § 30 Abs. 1 BVergG 2006¹⁵. Da das Verhandlungsverfahren ein Ausnahmeverfahren darstellt, sind die besonderen Umstände, aufgrund derer es durchgeführt werden kann, gemäß § 36 BVergG 2006 in einem schriftlichen Vergabevermerk festzuhalten. Eine schriftliche Begründung für die Wahl dieses Verfahrens lag in der Parlamentsdirektion nicht vor.

(2) Die Präsidentin des Nationalrats entschied am 28. Februar 2012, die Generalplanerleistungen nach Durchführung eines Realisierungswettbewerbs zu vergeben. Festlegungen hinsichtlich der Ausgestaltung des Verfahrens lagen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung (Verfahrensordnung Teil 2A analog der Projektsteuerung) nicht vor.

- 14.2** Der RII hielt fest, dass die auszuschreibenden Dienstleistungen (Projektsteuerung mit Teilleistungen der Projektleitung und Begleitende Kontrolle) unter den Ausnahmetatbestand des § 30 Abs. 1 Z 3 BVergG 2006 (geistige Dienstleistungen) fallen können. Er kritisierte jedoch, dass der Auftraggeber – speziell unter Berücksichtigung des hybriden Charakters¹⁶ der Dienstleistungen – die Gründe für die Wahl der Verfahrensart nicht schriftlich festhielt, obwohl dies gesetzlich verpflichtend war.

¹⁴ – keine ordnungsgemäßen oder nur unannehmbare Angebote nach offenem oder nicht offenem Verfahren mit vorheriger Bekanntmachung oder wettbewerblichem Dialog und ursprüngliche Bedingungen für den Dienstleistungsauftrag werden nicht grundlegend geändert;

– Dienstleistungen, die eine vorherige globale Preisgestaltung nicht zulassen;
– vertragliche Spezifikationen für offenes oder nicht offenes Verfahren mit vorheriger Bekanntmachung nicht hinreichend genau festlegbar.

¹⁵ Ziffer 3: „...die zu erbringenden Dienstleistungen, insbesondere geistige Dienstleistungen wie Bauplanungsleistungen und Dienstleistungen der Kategorie 6 des Anhanges III, dergestalt sind, dass vertragliche Spezifikationen nicht so genau festgelegt werden können, dass der Auftrag durch die Wahl des besten Angebots im offenen oder nicht offenen Verfahren mit vorheriger Bekanntmachung vergeben werden kann.“

¹⁶ Leistungen, die sowohl technisch-konstruktive als auch gestalterisch-kreative Elemente enthalten

Vergaben und Vergabegrundlagen

Der RH empfahl der Parlamentsdirektion – auch im Sinne ihrer Rechtsposition in einem Nachprüfungsverfahren –, die maßgeblichen Gründe für die Wahl der Verhandlungsverfahren schriftlich festzuhalten und in den Vergabevermerk aufzunehmen.

Der RH stellte fest, dass gemäß BVergG 2006 für die Vergabe der Generalplanerleistungen sowohl ein Verhandlungsverfahren als auch ein Realisierungswettbewerb rechtlich möglich sind. Eine weitergehende Bewertung des zu wählenden Verfahrens war dem RH aufgrund der noch nicht vollständigen Unterlagen betreffend die Ausgestaltung des Verfahrens zur Zeit der Erhebungen an Ort und Stelle nicht möglich. Der RH hielt jedoch grundsätzlich fest, dass es bei einem Realisierungswettbewerb Teil der Zielsetzung sein muss, auch neue planerische Lösungsansätze zu finden.

- 14.3** *Das Parlament verwies in seiner Stellungnahme auf § 136 BVergG 2006. Demnach haben Auftraggeber „einen Vergabevermerk über jeden vergebenen Auftrag anzufertigen“. Dies bedeute, dass ein solcher Vergabevermerk erst nach Auftragsvergabe erstellt werden könne; dies werde selbstverständlich erfolgen.*

Auch die im Juni 2012 in Kraft gesetzten internen Vergaberichtlinien des Parlaments würden die Notwendigkeit einer ausreichenden schriftlichen Dokumentation der Verfahrenswahl unterstreichen.

Vollständigkeit der Bewerbungs- und Ausschreibungsunterlagen

- 15.1** Das Parlament übermittelte dem RH im Dezember 2011 Vertragsunterlagen (Bewerbungs- und Ausschreibungsunterlagen) zu den Vergabeverfahren „Projektsteuerung mit Teilleistungen der Projektleitung“ und „Leistungen der Begleitenden Kontrolle“. Sie umfassten die erste Stufe (Bewerbungsunterlage zum Verhandlungsverfahren) und die zweite Stufe des Verhandlungsverfahrens (Teil 2A Verfahrensordnung) sowie auch die weiteren Ausschreibungsunterlagen (Teil 2B bis 2I).



Vergaben und Vergabebegründungen

Parlament

Sanierung des Parlamentsgebäudes – Planungsprojekt

Die dem RH im März 2012 übermittelten Ausschreibungsunterlagen zu den „Generalplanerleistungen“ umfassten nur die Teile B (Leistungsbeschreibung) und C (Vertragsbestimmungen) der zweiten Stufe¹⁷.

- 15.2** Der RH hielt fest, dass sich die Überprüfung der Bewerbungs- und Ausschreibungsunterlagen zu den „Generalplanerleistungen“ aufgrund der zum Zeitpunkt der Erhebungen an Ort und Stelle noch nicht vollständig vorliegenden Unterlagen auf die beiden übermittelten Vertragsbestandteile beschränkte.

Der RH empfahl der Parlamentsdirektion, bei der weiteren Ausarbeitung der Bewerbungs- und Ausschreibungsunterlagen zu den „Generalplanerleistungen“ die Empfehlungen, die der RH zu anderen Bewerbungs- und Ausschreibungsunterlagen abgab (siehe TZ 16), sinngemäß zu berücksichtigen.

- 15.3** *Laut Stellungnahme des Parlaments würden die Anmerkungen des RH auch bei der Ausarbeitung der Ausschreibungsunterlagen zur Findung eines Generalplaners sowie bei allen anderen künftigen Vergaben sinngemäß berücksichtigt werden. Im Übrigen verwies es auf seine Stellungnahme zu TZ 16.*

Inhalte der Bewerbungs- und Ausschreibungsunterlagen

- 16.1** (1) Die Parlamentsdirektion beauftragte zwei Konsulenten (einen Konsulenten für den Vertrag der „Begleitenden Kontrolle“, einen anderen für die Verträge „Projektsteuerung mit Teilleistungen der Projektleitung“ sowie „Generalplanerleistungen“) mit der Erstellung des Teils 2B (Leistungsbeschreibung) der Ausschreibungsunterlagen. Die Struktur

¹⁷ Vertragsunterlagen (Bewerbungs- und Ausschreibungsunterlagen):

Teil	Inhalt
1A	Bewerbungsunterlage 1. Stufe
1B	Anhang zur Bewerbungsunterlage 1. Stufe
2A	Verfahrensordnung 2. Stufe
2B	Leistungsbeschreibung
2C	Vertragsbestimmungen
2D	Vorgaben für die Erstellung des Angebots
2E1	Deckblatt für vorzulegende Unterlagen
2E2	Preisblatt
2F	Bietererklärung
2G	Deckblatt für Beilagen zum Angebot
2H	Elektronisch bereitgestellte Unterlagen
2I	Projektbeschreibung

Vergaben und Vergabegrundlagen

der Leistungsbeschreibungen war daher grundsätzlich unterschiedlich aufgebaut¹⁸.

(2) Der RH gab im Zuge seiner Erhebungen an Ort und Stelle insgesamt 123 Anregungen betreffend Ergänzungen, Formulierungsänderungen (u.a. Schreib- und Sinnfehler), Harmonisierungen sowie erforderliche Definitionen ab.

Tabelle 3: Feststellungen zu den Vertragsunterlagen gegliedert nach Vertragsteil

Vertragsteil	Anzahl der Feststellungen des RH
Teil 1A	10
Teil 2B	74
Teil 2C	36
Teil 2E2	2
Teil 2I	1
Summe	123

Quelle: RH

Im Wesentlichen betrafen diese:

(a) im Vertragsteil 1A „Bewerbungsunterlage“:

- die Harmonisierung der Vertragsunterlagen von „Projektsteuerung mit Teilleistungen der Projektleitung“ und „Begleitende Kontrolle“ sowie
- die Erweiterung des Bewerberkreises für die Abgabe eines Angebotes (von drei auf fünf),

(b) im Vertragsteil 2B „Leistungsbeschreibung“:

- die Definition des Leistungsbeginns, des Leistungs- bzw. Projektendes und der zu bemusternden Bereiche;
- Ergänzungen, Harmonisierungen und Konkretisierungen in den Prozessen Vergabe, Abrechnungsprüfung und Zusatzangebotsprüfung

¹⁸ So war bei der Leistungsbeschreibung zur „Projektsteuerung mit Teilleistungen der Projektleitung“ die Honorarleitlinie für Projektsteuerung (HO-PS) abgedruckt, wesentliche Ergänzungen in eigenen Punkten anschließend vermerkt; bei der Leistungsbeschreibung zur „Begleitenden Kontrolle“ waren wesentliche Ergänzungen in die Honorarleitlinie für Begleitende Kontrolle (HO-BK) integriert.



Vergaben und Vergabegrundlagen

Parlament

Sanierung des Parlaments- gebäudes – Planungsprojekt

(inkl. Änderungsmanagement)¹⁹, im Berichts- und Besprechungswesen sowie bei der Kostenplanung, der Terminplanung und -koordination und in der Phase Projektabschluss;

- die Bereinigung von Sinnfehlern und Harmonisierung der Nummerierung der Vertragspunkte;

(b.1) in der Leistungsbeschreibung der Projektsteuerung:

- das Führen und Protokollieren von Aufklärungsgesprächen und Verhandlungsrunden sowie
- die Erstellung von Unterlagen für den Lenkungsausschuss;

(b.2) in der Leistungsbeschreibung der Begleitenden Kontrolle:

- die Aufgliederung der Leistungen gemäß Gliederung nach der Honorarordnung auf die Leistungsphasen sowie
- die Streichung nicht erforderlicher Leistungen bzw. Präzisierung der Leistungsinhalte bezogen auf die einzelnen Projektphasen gemäß Honorarordnung;

(b.3) in der Leistungsbeschreibung der Generalplanerleistungen:

- Ergänzungen und Definitionen zur Erstellung des vertieften modularen Vorentwurfs und zur Berücksichtigung der Nebengebäude bei der Generalplanung;
- die Erweiterung des Zeitvorlaufs bei der Vorlage der Leistungsverzeichnisse;
- die Mitwirkung bei der Übersiedlungsplanung; die Ausarbeitung des Beschilderungssystems;
- das Erwirken und Ausstellen sämtlicher erforderlicher Dokumente zur Fertigstellungsanzeige;

¹⁹ Insbesondere betraf dies bei den angeführten Prozessen:
Inhaltliche Vorgaben zur Prüfung von
Angeboten (z.B. hinsichtlich Spekulationspotenzials, Angemessenheit der Preise);
Rechnungen (Soll-Ist-Wird-Vergleiche) und
Zusatzangeboten (dem Grunde und der Höhe nach),
Prüffristen bei der Abrechnungsprüfung und bei der Prüfung von Zusatzangeboten sowie
die Prüfung von Konsulentenleistungen.

Vergaben und Vergabegrundlagen

- die Harmonisierung des Planlaufs (Schnittstelle mit Projektsteuerung und Abgleich mit Organisations- und Projekthandbuch) sowie
- die Ergänzung, dass die Bestimmungen der Honorarordnung für Architekten und Ingenieurleistungen für die Leistungsbeschreibungen gelten;

(c) im Vertragsteil 2C „Vertragsbestimmungen“:

- die Ergänzung der Leistungsinhalte, die im Fall der Auseinandersetzung mit Dritten sowie bei der Erteilung von Auskünften zu erbringen sind;
- Änderungen in der Nummerierung; die Konkretisierung des Endes der „Leistungsphase 1“;
- die Änderung des Index zur Valorisierung vom allgemeinem Baukostenindex (mit Anteil „Sonstiges“) auf einen für geistige Leistungen entsprechenden;
- die Klarstellung der Bedingungen, unter denen die Honorarhemesungsgrundlage im Falle von Kosteneinsparungen geändert wird;
- Ergänzungen betreffend Vergütung von zusätzlichen Leistungen, der angeordneten Leistungsunterbrechung und der Leistungserbringung auf Basis von aktuellen Rahmenterminplänen;
- die Bereinigung von Sinnfehlern bzw. die Ergänzung von Zuständigkeiten;
- die Regelung zur Vergütung von Leistungen in der „Leistungsphase 2“;
- die – je nach rechtlicher Erfordernis zweckmäßige – Harmonisierung der Vertragspunkte „Verzug“, „Vertragsstrafe“, „geänderte und zusätzliche Leistungen, Mehrfachbearbeitungen“ sowie „Urheberrecht“;
- zusätzliche Vertragspunkte wie „Rechtsnachfolge“ und „Erschwerisse durch den Parlamentsbetrieb“;

(c.1) in den Vertragsbestimmungen der Projektsteuerung:

- Ergänzungen im Vertragspunkt „Haftung“, z.B. zur Einhaltung der Kosten und Termine;

(c.2) in den Vertragsbestimmungen der Generalplanerleistungen:

- die Ergänzung bzw. Harmonisierung der Koordination und Abstimmung der Leistungen, z.B. der Kontrolle der Ausführenden und der Örtlichen Bauaufsicht und bei der Abstimmung der Planungsleistungen mit der Auftraggeberin;
- die Ergänzung des Vertragspunkts „pauschalierter Schadenersatz“ im Falle von Mengenabweichungen (Verhältnis von ausgeführten zu ausgeschriebenen Mengen);

(d) im Vertragsteil 2E2 „Preisblatt/Honorarangebot“:

- die – analog zum Teil 2C – Konkretisierung des Endes der „Leistungsphase 1“;
- die Festlegung, Vergütungen ausschließlich gemäß Zahlungsplan zu leisten;
- die Aufgliederung des jeweiligen Honorarangebots bzw. des Personaleinsatzplans auf die Leistungsteile „Sanierung Parlamentsgebäude“, „Interimslokation“ und „Nebengebäude“;

(e) im Vertragsteil 2H „Elektronisch bereitgestellte Unterlagen“:

- die Abbildung der Phase der Prüfung des vertieften modularen Vorentwurfs durch die Konsulenten im Rahmenterminplan sowie die sinngemäße Ergänzung in den Vertragsteilen 2B und 2C;

(f) im Vertragsteil 2I „Projektbeschreibung“:

- die Klarstellung, wie sich das Honorar gemäß Honorarangebot verringert, wenn Leistungen zur Interimslokation und Übersiedlung vermierterseitig erbracht werden (gemäß Teil 2E2 – Anregung des RH zur Honoraraufgliederung in Teil 2E2).

(3) Operativ erforderliche technische Detailfragen wurden im Zuge der Erhebungen des RH an Ort und Stelle geklärt; der RH übergab den Vertretern der Parlamentsdirektion bei der Schlussbesprechung eine Auflistung seiner Detailfeststellungen und Anregungen sowie der bezugshabenden Fundstellen in den Dokumenten.

Die Parlamentsdirektion sagte die Umsetzung sämtlicher Anregungen zu.

Vergaben und Vergabegrundlagen

16.2 Der RH merkte an, dass die unterschiedliche Strukturierung der Leistungsbeschreibungen den Vergleich und die Abstimmung zwischen den Ausschreibungsunterlagen erschwerte. Er bemängelte, dass nicht eine einheitliche Struktur gewählt bzw. vorgegeben wurde. Eine Vielzahl seiner Feststellungen war auf eine unzureichende Prüfung der Unterlagen durch das Parlament zurückzuführen²⁰; die Bewerbungs- und Ausschreibungsunterlagen waren in dieser Form nicht ausschreibungsreif.

Der RH hielt positiv die grundlegende Zusage zur Umsetzung seiner Anregungen, die auf Basis seiner Erhebungen und an Ort und Stelle getätigten Feststellungen unmittelbar erwachsen sind, fest.

Der RH empfahl der Parlamentsdirektion ergänzend,

- auf die Qualität der Vertragsunterlagen verstärkt zu achten und – im Sinne der Wahrnehmung der Bauherrnfunktion – interne Ressourcen für eine vertiefte Prüfung sicherzustellen,
- auf die Harmonisierung der Struktur innerhalb einzelner Vertragsbestandteile zu achten bzw. die Struktur bei der Erstellung künftiger Vertragsunterlagen vorzugeben,
- vor der abschließenden Genehmigung und Ausschreibung sämtliche Vertragsunterlagen nochmals im Hinblick auf Widersprüche und abzustimmende Formulierungen zu prüfen und zu harmonisieren und auf eine kontinuierliche Qualitätssicherung im Projekt zu achten sowie
- zur Steigerung des Bewusstseins und der Förderung der Transparenz betreffend die Korruptionsrisiken einen „Code of Conduct“²¹ in die Ausschreibungsunterlagen aller Projektbeteiligten aufzunehmen.

16.3 *Laut Stellungnahme des Parlaments seien die Anregungen des RH zu Harmonisierungen, Ergänzungen, Formulierungsänderungen und Definitionen in den Ausschreibungs- und Bewerbungsunterlagen vollständig übernommen und umgesetzt worden. Dazu sei eine Harmonisierung der Ausschreibungsunterlagen erfolgt. Vor Publikation werde jeden-*

²⁰ So lagen zahlreiche Schreib- und Sinnfehler, nicht harmonisierte Punkte, die mangelhafte Definition einzelner Leistungen in den Prozessen Vergabe, Abrechnung und Zusatzangebotsprüfung vor.

²¹ Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf den vom RH in einer Arbeitsgruppe formulierten Kodex „Code of Conduct“, in: RH (1999): Bericht der Arbeitsgruppe zur Bekämpfung von Korruption im Vergabewesen.



Vergaben und Vergabegrundlagen

Parlament

Sanierung des Parlamentsgebäudes – Planungsprojekt

falls noch eine interne technische und juristische Qualitätssicherung erfolgen.

Das Parlament merkte dazu generell an, dass die Vorschläge des RH teilweise auf unterschiedlichen technischen und rechtlichen Auffassungen beruht hätten, von denen jedoch beide vertretbar gewesen und im Rahmen der Gebarungsüberprüfung eingehend erörtert worden seien. Insoweit seien diese nicht auf eine unzureichende Prüfung der Unterlagen durch das Projektteam des Parlaments zurückzuführen gewesen.

Der vom RH vorgeschlagene „Code of Conduct“ zur Steigerung des Bewusstseins und Förderung der Transparenz betreffend die Korruptionsrisiken werde in alle Ausschreibungsunterlagen aufgenommen. Überdies seien aus demselben Grund eine Kooperation mit Transparency International – Austrian Chapter zur Begleitung des gesamten Projekts und insbesondere der Beschaffungsvorgänge eingegangen und diesbezügliche Monitoringleistungen beauftragt worden.

Ergänzende Feststellungen zum Vergabewesen

17.1 Die Parlamentsdirektion startete im Jahr 2011 ein Projekt mit dem Titel „Standardisierung von Vergabeakten im Verwaltungsdienst“. Am 29. November 2011 lag ein erster Entwurf vor. Der Entwurf sah u.a. Regelungen zu Vorlage- und Genehmigungspflichten, zur Ermittlung der Kostenschätzung und zur Einholung unverbindlicher Preisauskünfte vor. Festlegungen über die Ausgestaltung der einzelnen Verfahren (z.B. Teilnehmer im Verhandlungsverfahren) fehlten. Der Leitfaden zu den Vergabeverfahren war nicht vollständig ausformuliert und nicht in Kraft gesetzt.

17.2 Der RH kritisierte, dass eine interne Verfahrensanleitung zur Durchführung von Vergaben fehlte.

Er empfahl der Parlamentsdirektion, in Anbetracht der bevorstehenden Umsetzung der ersten Phase des Projekts „Sanierung Parlament“ rasch klare und einheitliche interne Regelungen mit dem Ziel zu schaffen, transparente und dem Wettbewerb unterliegende Beschaffungsvorgänge zu gewährleisten.

Er empfahl der Parlamentsdirektion weiters, bei Verhandlungsverfahren die Teilnehmeranzahl – im Sinne einer Belebung des Wettbewerbs – nicht mit der gesetzlichen Mindestanzahl von drei Teilnehmern zu begrenzen.

Vergaben und Vergabegrundlagen

17.3 Das Parlament teilte mit, alle im Rahmen des Projekts Gesamtkonzept durchgeführten Vergaben seien vergaberechtskonform gemäß der jeweils gültigen Rechtslage abgewickelt worden. Zur weiteren Standardisierung von Auftragsvergaben und zur Umsetzung der Empfehlungen des RH seien darüber hinausgehend die internen Vergaberichtlinien „Standardisierung von Vergabeakten“ im Juni 2012 in Kraft gesetzt worden.

Bei den Verhandlungsverfahren Projektsteuerung und Begleitende Kontrolle sei bereits die Anzahl der zur Angebotslegung einzuladenden Bieter (von der gesetzlich vorgesehenen Mindestanzahl drei) auf fünf erhöht worden.

Budget/Kosten

Laufende Bauvorhaben

18 Für Instandhaltungs- und Sanierungsarbeiten für das historische Parlamentsgebäude sowie die Nebengebäude wendete das Parlament im Rahmen des laufenden Bauprogramms folgende Mittel auf:

Tabelle 4: Laufendes Bauprogramm 2006 bis 2011

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Summe 2006 bis 2011
	in Mill. EUR (inkl. USt)						
Budget ¹	5,58	5,33	9,23	8,46	6,69	7,06	42,34 ²
Aufwand lt. Parlaments- direktion ¹	5,52	5,20	7,82	8,21	5,68	6,10	38,52 ²

¹ baubezogene Aufträge der Abteilungen A2.1 (Grundsatzangelegenheiten des Bau- und Einrichtungsmanagements und Sonderprojekte), A2.2 (Sicherheit) und A2.3 (Technische Gebäudeverwaltung) der Parlamentsdirektion

² Rundungsdifferenzen

Quelle: Parlamentsdirektion

In diesen Aufwandspositionen verrechnete die Parlamentsdirektion auch die Zahlungen für den Wettbewerb zur Neugestaltung des Nationalratssitzungssaals. Sie wendete dafür in Summe rd. 465.000 EUR auf. Darüber hinaus vergütete sie aus dieser Aufwandsposition an den Gewinner des Wettbewerbs 400.000 EUR für nach dem Wettbewerb erbrachte Leistungen (siehe TZ 9).

**Sanierung des Parlaments-
gebäudes – Planungsprojekt**

Erstellung „Gesamtkonzept zur Sanierung und Nutzung des Parlaments“

19.1 Die Erstellung des im Zeitraum Februar 2010 bis Februar 2011 erarbeiteten Gesamtkonzepts zur Sanierung und Nutzung des Parlaments verursachte externe Kosten von insgesamt rd. 2,12 Mill. EUR (siehe Anhang 2).

Das Gesamtkonzept beinhaltete neben den technischen Grundlagen für die Sanierung des historischen Parlamentsgebäudes, den Nutzungsvarianten und einem Terminrahmen auch einen Kostenrahmen für unterschiedliche Ausbau- und Nutzungsvarianten. Demnach wurden folgende Kosten für die Sanierung angegeben (siehe Details in Anhang 3):

Tabelle 5: Gesamtkonzept Parlament, Kostenrahmen

Variante/Leistungsumfang	Kosten (exkl. USt) in Mill. EUR ¹
notwendige Sanierung	259,83
effizienzsteigernde Sanierung	39,67
Gesamtnettokosten	299,49

¹ Preisbasis November 2010; Rundungsdifferenzen

Quelle: Gesamtkonzept Parlament

Die Gesamtnettokosten enthielten Reserven von rd. 59,90 Mill. EUR. Die Planer gaben die Toleranzbreite für den Kostenrahmen mit +/-20 % an. Bis zum terminisierten Baubeginn waren rd. 3,5 Jahre veranschlagt. Bezogen auf die Preisbasis November 2010 war damit zum geplanten Zeitpunkt der Realisierungsentscheidung (Februar 2011) von Preissteigerungen bis zum Baubeginn in Höhe von rd. 13 % auszugehen²².

Die Bruttogesamtkosten für die Sanierung stellten sich daher aus Sicht des Parlaments zum Zeitpunkt der Realisierungsentscheidung wie folgt dar:

²² Baupreisindex für den Hochbau gesamt; Basis 2005: Indexwert verkettet bis 4. Quartal 2011: 120,9
Jahresdurchschnitt 2005 bis 2011: 3,7 % je Jahr

Budget/Kosten

Tabelle 6: Gesamtkonzept Parlament Bruttogesamtkosten

		notwendige Sanierung	Summe effizienzsteigernde Sanierung einschließlich notwendige Sanierung
		in Mill. EUR ¹	
Kostenrahmen lt. Gesamtkonzept		259,83	299,49
Kostentoleranz maximal	+ 20 %	51,96	59,90
Kostenrahmen maximal		311,79	359,39
Preissteigerungen bis geplanten Bau- beginn (Preisbasis November 2010 bis September 2014)	+ 13 %	40,53	46,72
Summe Preisbasis 2014		352,32	406,11
Umsatzsteuer	+ 20 %	70,46	81,22
Gesamtsumme brutto maximal		422,79	487,33

¹ Rundungsdifferenzen

Quellen: Gesamtkonzept Parlament; Berechnungen RH

Das Gesamtkonzept wies die Kosten für die Absiedelung des Parlaments während der Bauzeit in mehreren Varianten aus²³. Entsprechend der Entscheidung des Parlaments im Februar 2011, wonach eine Gesamtab siedelung durchzuführen sein wird, waren die Kosten zwischen rd. 26,09 Mill. EUR und 34,61 Mill. EUR²⁴ für die Absiedelung anzusetzen (siehe Details in Anhang 4).

Das Parlament stellte das Gesamtkonzept (Fassung 14. Jänner 2011) auf seiner Web-Seite einschließlich des Kostenrahmens unter Angabe aller Detailkalkulationen bis auf Ebene der Gewerke/Bauteile der Öffentlichkeit zum Download zur Verfügung. Damit waren die zu diesem Zeitpunkt bauherrnseitig geschätzten Kosten allgemein zugänglich.

19.2 Der RH zeigte auf, dass – unter Zugrundelegung der vom Planer angegebenen Bandbreite – zum Zeitpunkt der Erstellung des Gesamtkonzepts von Bruttogesamtsanierungskosten einschließlich der Kosten für die Absiedelung von deutlich mehr als 500 Mill. EUR²⁵ zuzüglich der

²³ Absiedelungsvariante 1: Teilabsiedelung in zwei Etappen, Plenarbetrieb bleibt im Haus
Absiedelungsvariante 2: Teilabsiedelung in einem Zug, Plenarbetrieb bleibt im Haus
Absiedelungsvariante 3: Gesamtab siedelung, Plenarbetrieb außer Haus

²⁴ Preisbasis November 2010, exl. USt, Toleranz +/- 20 %

²⁵ effizienzsteigernde Sanierung (inkl. USt) rd. 487 Mill. EUR
Absiedelungskosten (inkl. USt) rd. 31 bis 41 Mill. EUR
Gesamtkosten (inkl. USt) rd. 518 bis 528 Mill. EUR



Budget/Kosten

Parlament

Sanierung des Parlamentsgebäudes – Planungsprojekt

bauzeitbedingten Gleitung der Baukosten während der Bauausführungsphase auszugehen war.

Er erachtete es als für das Parlament als Bauherrn nachteilig, Kostenschätzungen im Detaillierungsgrad der Gewerke- bzw. Bauteilebene zu veröffentlichen, weil so den potenziellen Bietern die Kostenstruktur bzw. Preiserwartung der Auftraggeberin zur Kenntnis gelangten. Im Falle der Umsetzung der Planung und der Vergabe von Ausführungsleistungen könnte dies die freie Angebotspreisbildung im Wettbewerb zum Nachteil der Auftraggeberin einschränken.

Der RH verwies in diesem Zusammenhang darauf, dass zwar gemäß den nationalen europarechtlichen Vergaberegeln Kostenermittlungen zu veröffentlichen sind, er empfahl dem Parlament aber, ungeachtet der erforderlichen Transparenz über seine Entscheidungen, künftig bei Planungen aller Stufen und Tiefen bauherrnseitige Kostenschätzungen, die über den Detaillierungsgrad gemäß den nationalen und europarechtlichen Vergaberegeln der geschätzten Gesamtkosten hinausgehen, nicht zu veröffentlichen.

Er empfahl der Parlamentsdirektion, Kostenwerte des Projekts in jeder Phase (Projektbudget, Kostenschätzungen, Ist-Kosten udgl.) mit einheitlichen wertbestimmenden Faktoren zu berechnen und zu kommunizieren (siehe auch TZ 20). Insbesondere die Anteile für Umsatzsteuer, Preisveränderungen und die Risiken sollten dabei transparent und gleichbleibend bewertet werden. So kann die Entwicklung des Projekts in der Kostenverfolgung bzw. im Vergleich von Projektphasen immer nachvollziehbar gegenübergestellt und es kann Missverständnissen vorgebeugt werden.

- 19.3** *Laut Stellungnahme des Parlaments sei den Anregungen des RH im Projektbudget, welches von der Bauherrin im April 2012 freigegeben worden sei, Rechnung getragen worden.*

Seit Vorlage des Gesamtkonzepts würden alle Kostenwerte mit einheitlichen wertbestimmenden Faktoren (exkl. USt, Preisbasis November 2010, ohne Valorisierung) ausgewiesen und diese Faktoren gemeinsam mit Kostenwerten transparent kommuniziert. Daher werde der Gesamtkostenrahmen einschließlich der effizienzsteigernden Sanierung mit 299,49 Mill. EUR angegeben.

Die Veröffentlichung detaillierter Kostenschätzungen im Rahmen der Erstellung des Gesamtkonzepts sei im Hinblick auf eine größtmögliche Projekt- und Kostentransparenz erfolgt. Künftig würden Veröffentli-

Budget/Kosten

chungen von Kostenschätzungen lediglich in dem vom RH empfohlenen Detaillierungsgrad erfolgen.

Projekt „Planung der Sanierung Parlamentsgebäude und Vorbereitung einer Ersatzlokation“

20.1 Im Projektauftrag für das „Projekt zur Herstellung eines modularen Vorentwurfs zur Sanierung des historischen Parlamentsgebäudes und zur Vorbereitung einer Ersatzlokation für den Parlamentsbetrieb ab 2014“ (Projekt Sanierungsplanung) vom 5. August 2011 legte die Präsidentin des Nationalrats als Auftraggeberin die Höhe des Kostenrahmens (Projektbudget) nicht fest. Die Parlamentsdirektion bezifferte im Organisations- und Projekthandbuch unter Punkt 3 den Kostenrahmen bis zur Fertigstellung des vertieften modularen Vorentwurfs mit 16 Mill EUR. Dieser Betrag war auch in den Unterlagen für die Vergabeverfahren „Projektsteuerung mit Teilleistungen der Projektleitung“ und „Leistungen der Begleitenden Kontrolle“²⁶ als Maximalbudget für das Planungsprojekt festgelegt. In der Leistungsbeschreibung der selben Ausschreibungsunterlagen wurde der verfügbare – und durch die Konsulenten zu verwaltende – Kostenrahmen bis zur Entscheidung durch die politischen Entscheidungsträger mit 7,8 Mill. EUR (ohne Valorisierung, netto) beziffert²⁷.

Die Parlamentsdirektion gliederte das Gesamtbudget für das Projekt Sanierungsplanung im Februar 2012 wie folgt auf:

²⁶ Teil I, Projekthbeschreibung, Punkt 2.1

²⁷ Teil B Leistungsbeschreibung (2. Stufe), Punkt 1.2, Betrag ohne Valorisierung, netto



Budget/Kosten

Parlament

Sanierung des Parlaments-
gebäudes – Planungsprojekt

Tabelle 7: Budget Projekt Sanierungsplanung

Budget	2012	2013	2014	Summe
	in EUR ¹			
Planungs- und Projektsteuerungsleistungen, Begleitende Kontrolle, sonstige Dienstleistungen im Zusammenhang mit dem Projekt	798.726	4.907.519	1.836.586	7.542.831
Personalaufwand ²	300.000	600.000	600.000	1.500.000
Summe netto	1.098.726	5.507.519	2.436.586	9.042.831
20 % für nicht erfassbare Kosten ³	–	–	–	1.808.566
Indexanpassung 3 % je Jahr	–	165.226	148.388	313.614
20 % USt	–	–	–	1.933.002
Gesamtsumme brutto inkl. Reserve	–	–	–	13.098.012
Budgetreserve Planung	–	–	–	2.901.988
Gesamtsumme brutto inkl. Reserve und Budgetreserve	–	–	–	16.000.000

¹ Rundungsdifferenzen² fünf Akademiker/innen bzw. Referent/inn/en mit Sondervertrag und 2 Assistent/inn/en (im ersten Jahr nur zur Hälfte)³ gemäß ÖNORM B 1801-1: Reservemittel für Unvorhergesehenes

Quelle: Parlamentsdirektion

Laut Auskunft der Parlamentsdirektion leitete sich die Höhe des Projektbudgets aus dem Mittelbedarf her, der im Jahr 2011 für die damals beabsichtigte Gründung einer Errichtungsgesellschaft und deren Tätigkeit zur Umsetzung des Sanierungsprojekts vorgesehen war. Kalkulationsgrundlagen für die Bemessung der Reserven lagen nicht vor. In Verbindung mit der im Budget enthaltenen Position für nicht erfassbare Kosten ergaben sich Reserven von insgesamt rd. 5,07 Mill. EUR (inkl. USt)^{2B}, das waren rd. 46 % der bemessenen Kostenteile.

Der in den Ausschreibungsunterlagen für die Gewerke „Projektsteuerung mit Teilleistungen der Projektleitung“ und „Leistungen der Begleitenden Kontrolle“ genannte Kostenrahmen, den die Konsulenten zu verantworten haben werden (7,8 Mill. EUR), war aus der Gesamtbudgetaufstellung nicht ableitbar. Die Parlamentsdirektion errechnete ihn im Jänner 2011 aus Kostenteilen des Gesamtkonzepts, die – unter der Annahme, dass im November 2011 eine Entscheidung über das Verfahren zur Suche eines Generalplaners getroffen würde – bis zur Erstellung des Vorentwurfs anfallen sollten. Im November 2011 hatte die

^{2B} nicht erfassbare Kosten	1.808.566 EUR zuzüglich 20 % USt	2.170.279,20 EUR
Budgetreserve Planung		2.901.988,00 EUR
Summe		5.072.267,20 EUR

Budget/Kosten

Parlamentsdirektion die Kosten mit rd. 7,65 Mill. EUR beziffert. Diese Beträge enthielten keine Reserven und waren exkl. USt und ohne Indexanpassung errechnet.

- 20.2** Der RH erachtete klare Projektvorgaben für die Festlegung der Verantwortlichkeit der Projektbeteiligten sowie die Steuerung und Messung des Projekterfolgs als unverzichtbar. Es wäre daher zweckmäßig, dass die Auftraggeberin des Projekts den Projektverantwortlichen das Projektbudget in gleicher Qualität wie den Projektauftrag vorgibt.

Kalkulatorisch nicht nachvollziehbare Budgetbestandteile, wie die Budgetreserve Planung, wären zu vermeiden; die Höhe der im Budget enthaltenen Positionen für nicht erfassbare Kosten und Reserven erschien angesichts des zum Zeitpunkt des Projektauftrags klar definierten Umfang des Projekts weit überhöht.

Im Gegensatz dazu enthielt das in den Ausschreibungsunterlagen genannte für die Konsumenten verfügbare Budget keine Reserven bzw. Vorsorgen für Unvorhergesehenes oder Preisanpassungen. Es war als Kenngröße und Vertragsgrundlage daher nur bedingt geeignet.

Der RH empfahl der Parlamentsdirektion, die für das Projekt vorgesehenen Budgets neu zu kalkulieren. Budgetgrenzen wären so festzusetzen, dass sie – mit angemessenen, sparsamen Reserven versehen – den Projektbeteiligten wirksame Steuerungsgrößen bieten. Den Projektbeteiligten sollten nachvollziehbare Grenzen gesetzt werden, an denen der Erfolg des Projekts hinsichtlich der Einhaltung der finanziellen Ziele gemessen wird. Die Kostenwerte des Projekts wären in jeder Phase mit einheitlichen wertbestimmenden Faktoren festzulegen (siehe auch TZ 19).

- 20.3** *Laut Stellungnahme des Parlaments sei den Anregungen des RH hinsichtlich des Projektbudgets für die „Herstellung eines modularen Vorentwurfs zur Sanierung des Parlamentsgebäudes und zur Vorbereitung einer Ersatzlokation für den Parlamentsbetrieb“ mit einer Überarbeitung des Budgetplans Rechnung getragen worden.*

**Sanierung des Parlaments-
gebäudes – Planungsprojekt****Terminplanung**

- 21.1** Dem Projektauftrag für das Projekt Sanierungsplanung vom 5. August 2011 lag ein Rahmenterminplan zum Stand 1. Juli 2011 bei. Dieser beinhaltete nicht alle wesentlichen Leistungsprozesse des Projekts²⁹ und war zum Zeitpunkt seiner Genehmigung nicht mehr aktuell³⁰.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle erstellte die Parlamentsdirektion einen aktualisierten Rahmenterminplan zum Stichtag 24. Jänner 2012. Dieser stellte in detaillierter Gliederung die Projektphasen und -vorgänge bis zur Entscheidung der Politik über den Sanierungsumfang (15. September 2014) dar. In diesen Zeitraum fielen auch die Betrauung einer Örtlichen Bauaufsicht für die Baudurchführung sowie die Absiedelung des Parlaments in eine Interimsloka­tion samt deren Vorbereitung. Der Abschluss der baulichen Ausführung und die Wiederaufnahme des Parlamentsbetriebs im historischen Parlamentsgebäude waren – ohne den Umfang der Sanierung zu spezifizieren – für Juli/August 2018 vorgesehen.

Die wesentlichen Meilensteine der Sanierung des Parlamentsgebäudes stellten sich dabei wie folgt dar:

²⁹ So fehlte z.B. der Leistungsteil „Erstellung eines Organisations- und Projekthandbuchs“.

³⁰ Laut Rahmenterminplan 1. Juli 2011 hätten zum Zeitpunkt der Genehmigung des Projektauftrags die Ausschreibungsunterlagen für die Konsulentenleistungen Projektsteuerung und Begleitende Kontrolle bereits fertiggestellt sein und eine Prüfung durch den RH bereits im Gange sein müssen.

Terminplanung

Tabelle 8: Termine Sanierung Parlament (Stand 24. Jänner 2012)

von	bis	Vorgang
1. Dezember 2011	31. Juli 2018	Interimslokation
1. Dezember 2011	29. März 2013	davon: Suche, Spezifikation, Adaptierungsplanung
1. April 2013	30. September 2013	davon: Überprüfung durch den RH
1. Oktober 2013	31. Juli 2018	davon: Belegungsplanung, Adaptierung, Übersiedlung, Parlamentsbetrieb
14. Dezember 2011	26. April 2012	Erstellung Organisations- und Projekthandbuch
26. Dezember 2011	6. April 2012	davon: Überprüfung durch den RH
14. Dezember 2011	12. September 2012	Vergabeverfahren Projektsteuerung mit Teilleistungen der Projektleitung
26. Dezember 2011	6. April 2012	davon: Überprüfung durch den RH
14. Dezember 2011	3. Oktober 2012	Vergabeverfahren Begleitende Kontrolle
26. Dezember 2011	6. April 2012	davon: Überprüfung durch den RH
16. Jänner 2012	3. Juni 2013	Vergabeverfahren Generalplaner
30. April 2012	25. Mai 2012	davon: Überprüfung durch den RH
4. Juni 2013	15. September 2014	Vorentwurfsplanung
4. März 2014	10. März 2014	davon: Prüfung und Freigabe durch den Bauherrn
11. März 2014	23. Juni 2014	davon: Überprüfung durch den RH
24. Juni 2014	15. September 2014	davon: Entscheidung Politik über Sanierungsumfang
13. Jänner 2014	17. November 2014	Vergabeverfahren Örtliche Bauaufsicht
1. Mai 2014	11. Juni 2014	davon: Überprüfung durch den RH
		Umsetzung Bauarbeiten und Abschluss Sanierung
15. September 2014	19. November 2015	Maßnahmen vor Beginn der Sanierungsarbeiten Parlament
1. Dezember 2015	31. Juli 2018	Sanierungsarbeiten
1. August 2018	31. August 2018	Rückübersiedlung ins Parlament

Quelle: Parlamentsdirektion

**Sanierung des Parlaments-
gebäudes – Planungsprojekt**

Während der Erhebungen des RH an Ort und Stelle teilte das Parlament mit, es werde bei der Weiterentwicklung des Terminplans die in den Zeiträumen April/Mai 2012 und April bis September 2013 vorgesehenen Überprüfungsschritte des RH (im Vergabeverfahren Generalplaner und im Projektabschnitt Interimslokation) in den Terminplan nicht mehr aufnehmen. Demnach sei eine Gebarungsüberprüfung durch den RH erst nach der Freigabe des Vorentwurfs durch die Auftraggeberin vor der Entscheidung der Politik über den Sanierungsumfang vorgesehen.

- 21.2** Der RH verwies darauf, dass seine Prüfungstätigkeit im Parlament nur in Abstimmung und Abhängigkeit seiner laufenden jährlichen Prüfungsplanung abgewickelt werden kann. Er wird seine Berichte unter Einhaltung des ihm (bundesverfassungs)gesetzlich vorgegebenen Regelwerks sowie nationaler und internationaler Prüfungsstandards erstatten. Das Parlament sollte daher sicherstellen, dass seine Projektentscheidungen gemäß seinem Terminplan und ungeachtet der Berichtslegung durch den RH getroffen werden.

- 21.3** *Das Parlament teilte mit, dass der Rahmenterminplan des Projekts „Sanierungsplanung Parlament“ entsprechend dem Projektfortschritt laufend aktualisiert werde.*

Die Empfehlung, Projektentscheidungen ungeachtet der Berichtslegung durch den RH zu treffen, entspreche nicht dem Präsidialbeschluss vom 24. Februar 2011, der Entscheidungen über die tatsächlich umzusetzenden Maßnahmen jedenfalls erst nach Berichtslegung durch den RH vorsieht.

- 21.4** Der RH bekräftigte seine Feststellung, wonach das Parlament Projektentscheidungen wird treffen müssen, unabhängig davon, ob seine Prüfungsfeststellungen – bedingt durch die Regeln der Berichtslegung – bereits verfügbar sind oder nicht.

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

22 Zusammenfassend hob der RH nachfolgende Empfehlungen hervor:

Parlament

(1) Für Aufgabenstellungen mit besonderer Bedeutung und finan-
ziellem Umfang wären Projekte einzurichten und Ziele, Termine,
Ressourcen sowie Verantwortlichkeiten außerhalb der Linienorga-
nisation so zu definieren, dass die Umsetzung effizient und ord-
nungsgemäß sichergestellt werden kann. (TZ 5)

(2) Die Funktionen des Projekts Sanierungsplanung sollten – ent-
sprechend dem aktualisierten und von der Auftraggeberin genehmi-
gten Stand des Organisations- und Projekthandbuchs – besetzt wer-
den. (TZ 6)

(3) Durch organisatorische und rechtliche Maßnahmen wäre sicher-
zustellen, dass Mehraufwendungen in der Planung und in weiterer
Folge bei der Ausführung des Projekts vermieden werden. (TZ 6)

(4) Bauherrnseitige Kostenschätzungen, die über den Detaillierungs-
grad der geschätzten Gesamtkosten gemäß den nationalen und euro-
päischen Vergaberegeln hinausgehen, wären künftig bei Pla-
nungen aller Stufen und Tiefen nicht zu veröffentlichen. (TZ 19)

(5) Es wäre sicherzustellen, dass die Projektentscheidungen des Par-
laments ungeachtet der Berichtslegung durch den RH getroffen wer-
den. (TZ 21)

Parlamentsdirektion

(6) Hinsichtlich des Projekts Sanierungsplanung wäre/n

- Prozesse, Ablaufdiagramme udgl. darzustellen und die Zustän-
digkeiten einzelner Projektfunktionen zu beschreiben (z.B. mit-
tels Projektfunktionsdiagrammen),
- dabei klare Regelungen für die Schnittstellen zwischen den Pro-
jektbeteiligten, Projektfunktionen und Aufgabenbeschreibungen
zu treffen,
- Ergänzungen bzw. Änderungen der Regelungen mit anderen Ver-
trägen zu harmonisieren,
- im Projekt Sanierungsplanung weitere Meilensteintermine zu defi-
nieren,



Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen

Parlament

Sanierung des Parlaments- gebäudes – Planungsprojekt

- grundsätzlich bei allen wesentlichen insbesondere gebarungswirksamen Entscheidungen das Vier-Augen-Prinzip zu verankern,
- bereits bei der Erarbeitung des vertieften modularen Vorentwurfs zu berücksichtigen, dass alle künftigen Nutzer – so weit erforderlich – in Projektentscheidungen eingebunden werden können,
- Qualifikationserfordernisse so zu definieren und die Projektfunktionen so zu besetzen, dass den Anforderungen eines Großprojekts dieser technischen, rechtlichen und bauwirtschaftlichen Komplexität entsprochen wird; dies insbesondere in den Schlüsselfunktionen des Projektleiters, der Stellvertreter und des Kernteams,
- ausreichend für internes Know-how in technischer, rechtlicher und bauwirtschaftlicher Hinsicht auf Seite des Bauherrn zu sorgen,
- die im Organisations- und Projekthandbuch dargestellte Projektstruktur rasch umzusetzen,
- im Sinne einer aktiven Wahrnehmung der Bauherrnfunktion die fachlichen, technischen und finanziellen Ressourcen auf Bauherrnseite in der weiteren Abwicklung entsprechend dem Projektfortschritt rechtzeitig anzupassen sowie
- bei der Weiterentwicklung der Prozesse Schnittstellen- und Fristenregelungen zu treffen (z.B. Rechnungsprüfung, Prüfung von Zusatzangeboten etc.) und diese in den Verträgen zu verankern. (TZ 7)

(7) Die Auftragswertermittlung vor Ausschreibungen wäre künftig lückenlos durchzuführen und zu dokumentieren. (TZ 11, 12)

(8) Die Vergabeprozesse wären so abzuwickeln, dass die Auswahl und schriftliche Beauftragung der Auftragnehmer vor der Leistungserbringung sichergestellt werden können. (TZ 12, 13)

(9) Es wären Vergleichsofferte nach einem festzusetzenden Standard einzuholen. (TZ 12, 13)

(10) Die maßgeblichen Gründe für die Wahl der Verhandlungsverfahren „Projektsteuerung mit Teilleistungen der Projektleitung“ sowie „Begleitende Kontrolle“ wären in einem Vergabevermerk schriftlich festzuhalten. (TZ 14)

Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

(11) Bei der weiteren Ausarbeitung der Bewerbungs- und Ausschreibungsunterlagen zu den „Generalplanerleistungen“ wären die Empfehlungen, die der RH zu anderen Bewerbungs- und Ausschreibungsunterlagen abgab, sinngemäß zu berücksichtigen. (TZ 15)

(12) Hinsichtlich der Bewerbungs- und Ausschreibungsunterlagen für die Aufträge „Projektsteuerung mit Teilleistungen der Projektleitung“ sowie „Begleitende Kontrolle“ wäre/n

- auf die Qualität der Vertragsunterlagen verstärkt zu achten und
 - im Sinne der Wahrnehmung der Bauherrnfunktion – interne Ressourcen für eine vertiefte Prüfung sicherzustellen,
- auf die Harmonisierung der Struktur innerhalb einzelner Vertragsbestandteile zu achten bzw. die Struktur bei der Erstellung künftiger Vertragsunterlagen vorzugeben,
- vor der abschließenden Genehmigung und Ausschreibung sämtliche Vertragsunterlagen nochmals im Hinblick auf Widersprüche und abzustimmende Formulierungen zu prüfen und zu harmonisieren und auf eine kontinuierliche Qualitätssicherung im Projekt zu achten sowie
- zur Steigerung des Bewusstseins und der Förderung der Transparenz betreffend die Korruptionsrisiken ein „Code of Conduct“ in die Ausschreibungsunterlagen aller Projektbeteiligten aufzunehmen. (TZ 16)

(13) Es wären rasch klare und einheitliche interne Regelungen mit dem Ziel zu schaffen, transparente und dem Wettbewerb unterliegende Beschaffungsvorgänge zu gewährleisten. (TZ 17)

(14) Bei Verhandlungsverfahren wäre die Teilnehmeranzahl – im Sinne einer Belebung des Wettbewerbs – nicht mit der gesetzlichen Mindestanzahl von drei Teilnehmern zu begrenzen. (TZ 17)

(15) Kostenwerte des Projekts wären in jeder Phase (Projektbudget, Kostenschätzungen, Ist-Kosten udgl.) mit einheitlichen wertbestimmenden Faktoren zu berechnen und zu kommunizieren. (TZ 19, 20)

(16) Die für das Projekt Sanierungsplanung vorgesehenen Budgets wären neu zu kalkulieren. Budgetgrenzen wären so festzusetzen, dass sie – mit angemessenen, sparsamen Reserven versehen – den Projektbeteiligten wirksame Steuerungsgrößen bieten. (TZ 20)



Parlament

ANHANG

ANHANG

- Anhang 1: Gutachten, Masterpläne, Konzepte, Studien**
- Anhang 2: Kostenaufstellung Konsumenten Gesamtkonzept (Stand 7. Februar 2012)**
- Anhang 3: Gesamtkonzept Parlament, Aufgliederung Kostenrahmen**
- Anhang 4: Variantenbezogene Absiedelungskosten, Kostenrahmen**



Anhang 1: Gutachten, Masterpläne, Konzepte, Studien

Inhalt	Jahr	Auftrags- summen	Zahlung Stand Februar 2011
			in EUR
Machbarkeitsstudie Ausbau Dachgeschoß über Bundesversammlungssaal	2006	13.800,00	13.800,00
Masterplan für die Installation einer Sicherheitsbeleuchtung in allen noch unversorgten Räumen des Parlamentsgebäudes	2007	39.900,00	38.700,00
Bewertung der Sprachverständlichkeit in Säulenhalle und Sprechzimmer	2007	3.312,00	3.312,00
Masterplan für die Umsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes	2007	67.200,00	65.500,00
Energieausweis Bestand, min. Sanierung, max. Sanierung, Bericht Energieeinsparung und Wärmeschutz	2008	82.500,00	82.500,00
Studie über die Möglichkeit des Einsatzes erneuerbarer Energie im Parlamentsgebäude	2008	44.250,00	41.148,00
Konzept Raumkühlung im Parlamentsgebäude	2008	7.910,00	7.910,00
Maßnahmen- und Schadenskatalog zur Substanzerhaltung des Parlamentsgebäudes	2009	–	–
Gutachten über die Tragkraft der Stahlstiegen vom 1. in den 2. Stock	2009	5.000,00	–
Gutachten über Dachkonstruktionen und oberste Geschoßdecken	2009	3.780,00	3.780,00
Studie für die Schaffung von Büro-Ersatzflächen in Containern während des Umbaus des Nationalratssitzungssaals	2009	9.157,57	13.996,60
Maßnahmenliste Übersicht, Maßnahmenliste kurz, Maßnahmenbericht Rev02	2009	37.026,00	37.026,00
Prüfbericht über Dach- und Deckenkonstruktionen	2009	23.040,00	23.040,00
Vorentwurf für die Adaptierung des Bundesversammlungssaals als Ausweichquartier	2009	96.000,00	96.000,00
Grundlagen für ein Evakuierungskonzept lt. baulichem Ist-Zustand	2009	45.600,00	45.600,00
Außerordentliche Überprüfung der elektr. Anlage lt. Ö-Norm	2009	106.100,00	92.200,00
Studie Dacheindeckung	2009	11.400,78	11.400,78
Kosten-Nutzen-Analyse	2009	27.686,40	25.782,96
Gutachten über Dachkonstruktionen aus Holz im Mitteltrakt	2009	2.585,00	2.585,00
Studie über den Ausbau des Dachgeschoßes im Mitteltrakt des Parlamentsgebäudes	2009	21.835,20	21.800,06
Maßnahmen für das Provisorium Elektroinstallation NR-Saal-Bereich	2009	6.066,00	6.048,66
Gutachten über die Dachkonstruktion Nationalratssitzungssaal und Säulenhalle	2009	9.500,00	–
Gutachten über die Sanierung des Nationalratssitzungssaals	2009	25.214,40	23.014,32
Studie für eine multifunktionale Ausgestaltung des Lokals VI	2009	15.912,00	15.912,00
Zusammenfassender Akt betreffend Parlamentsdach	2010	–	–
Expertise hinsichtlich ‚Verlorenem Aufwand‘ zu den notwendigen Sanierungsmaßnahmen im Bauprogramm 2010 ff.	2010	4.329,60	8.009,76
Gutachten über die Optimierung von Abwicklungsmodellen zur Sanierung des Parlamentsgebäudes	2010	29.664,00	29.664,00
Gutachten zur Feststellung der Belastung durch elektromagnetische, nichtisolierende Strahlung	2010	9.720,00	9.720,00
Brandschutzkonzept für das Parlament Wien	2010	84.000,00	63.393,49
Summe		832.488,95	781.843,63

Quelle: Parlamentsdirektion

ANHANG 2

Anhang 2: Kostenaufstellung Konsulenten Gesamtkonzept (Stand 7. Februar 2012)

Auftragsbezeichnung	Auftrags- datum	Auftragssumme gesamt (inkl. USt) in EUR	Rechnungen inkl. USt
Rechtliche Begleitung 2-stufiges Verhandlungsverfahren Gesamtkonzept	18.03.10	66.000,00	66.000,00
Technische Betreuung Lenkungsausschuss	18.03.10	25.200,00	25.200,00
Projektsteuerung für das Gesamtkonzept	01.04.10	177.235,68	179.537,76
Bestandserhebung Statik für Gesamtkonzept	07.04.10	67.467,60	57.736,80
Gesamtnutzungskonzept – Parlament	07.04.10	179.010,00	179.010,00
Inserat Ausschreibung	08.04.10	240,00	240,00
Sichtung und Bewertung der Bestandsunterlagen Elektrotechnik	08.04.10	12.180,00	11.775,00
Scan der historischen Parlamentspläne	09.04.10	8.862,00	8.935,26
Bestandserhebungen Hochbau, Projekt Gesamtkonzept	26.04.10	25.980,00	25.770,00
Erhebung Bestand Flächen und Funktionen	28.04.10	18.215,81	18.105,46
Vorerhebungen im Bereich Denkmalschutz	28.04.10	55.861,73	57.225,54
Sichtung und Bewertung Bestandsdokumentation IT	29.04.10	10.800,00	9.423,00
Farbliche Darstellung Grundlage Aussiedelungskonzept	15.05.10	4.358,02	5.284,09
Sichtung und Bewertung Bestandsunterlagen Heizung-Klima- Lüftung-Sanitär	31.05.10	171.470,40	169.866,49
Gesamtkonzept Parlament, Folgebeauftragung Befundung	31.05.10	104.257,92	104.257,92
Geometer – Gesamtkonzept Parlament – Auftrag	31.05.10	48.624,00	48.624,00
Befundung des baulichen Bestandes – Elektrotechnik	31.05.10	59.239,20	65.935,20
Scannen der Pläne Wiederaufbau Herrenhaus	09.06.10	4.424,20	2.512,06
Unterstützung Bedarfsplaner – Gesamtkonzept	09.07.10	4.967,04	5.379,88
Generalkonsulentenleistungen – Parlament	19.07.10	975.342,00	906.436,32
Plot für Heizung-Klima-Lüftung-Sanitär	06.08.10	3.930,43	3.385,40
Absiedelungskonzept	03.09.10	70.800,00	70.800,00
Moderation Workshop 13.10.2010	08.10.10	1.400,00	1.400,00
Bauvertragsrechtliche Beratung Gesamtkonzept	18.10.10	9.750,00	5.200,00
Schallschutztechnische Untersuchungen	17.11.10	23.856,00	23.856,00
Unterstützungsleistungen Gesamtkonzept Parlament	14.12.10	113.568,00	36.516,73
Online-Befragung Parlamentsumbau	17.01.11	5.562,00	5.562,00
Denkmalpflege GmbH	21.01.11	2.534,40	2.534,40
IHS-Auftrag Studie Ökonomische Wirkung Sanierung Parlament	28.01.11	16.400,00	16.400,00
Überprüfung Angaben Endbericht Gesamtkonzept	19.04.11	2.808,00	2.808,00
Gesamtsumme		2.270.344,43	2.115.717,31

Quelle: Parlamentsdirektion

Anhang 3: Gesamtkonzept Parlament, Aufgliederung Kostenrahmen

	Nettokosten (exkl. USt)	notwendige Sanierung	effizienzsteigernde Maßnahmen								Summe
			konzeptbe- stimmende Basiselemen- te	Besucher- cafeteria 3. Oberge- schoß	neues Lokal 3. Oberge- schoß	zusätzliche Ausschuss- lokale Erdge- schoß	Couloir-Er- weiterungen neben Bun- desversamm- lungssaal	Bürozonen 3. Oberge- schoß	Ökologie- paket Technische Gebäudeaus- rüstung	Ausbau- standard Neumobiliar	effizienz- steigernde Sanierung einschließ- lich notwen- diger Sanierung
			in EUR								
0 Grund	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1 Aufschließung	4.672.620	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4.672.620
2 Bauwerk-Rohbau	30.009.440	2.484.278	-	-	-	-	391.000	-	40.710	-	32.925.428
3 Bauwerk-Technik	47.898.800	4.644.310	1.330.800	278.320	1.710.800	497.280	718.480	991.200	-	-	58.069.990
4 Bauwerk-Ausbau	78.146.409	3.449.760	1.690.700	287.300	1.556.100	429.000	1.474.330	81.420	-	-	87.115.019
5 Einrichtung	1.718.388	1.173.000	235.750	46.000	230.000	92.000	103.500	-	1.483.500	-	5.082.138
6 Außenanlagen	4.671.000	-	93.600	-	-	-	-	-	-	-	4.764.600
7 Planungsleistungen	38.237.127	2.683.206	782.356	139.373	774.375	316.125	514.424	264.870	362.704	-	44.074.560
8 Nebenleistungen	2.506.750	175.989	51.180	9.058	49.909	20.886	34.224	16.039	25.412	-	2.889.447
9 Reserven	51.965.133	3.648.272	1.060.956	187.770	1.034.616	432.958	709.468	332.498	526.803	-	59.898.474
Gesamtkosten	259.825.667	18.258.815	5.245.342	947.821	5.355.800	2.179.249	3.554.426	1.726.737	2.398.419	-	299.492.276

Quelle: Gesamtkonzept

ANHANG 4



Anhang 4: Variantenbezogene Absiedelungskosten, Kostenrahmen

Nettokosten (exkl. USt) ¹	Absiedelungsvariante 1 Teilabsiedelung in zwei Etappen Plenarbetrieb bleibt im Haus		Absiedelungsvariante 2 Teilabsiedelung in einem Zug Plenarbetrieb bleibt im Haus		Absiedelungsvariante 3 Gesamtabsiedelung Plenarbetrieb außer Haus	
	von	bis	von	bis	von	bis
	in EUR					
1 Betriebskosten während der Bauphase	11.271.000	11.271.000	6.630.000	6.630.000	1.768.000	1.768.000
2 Absiedelung	16.966.000	30.962.000	19.214.000	31.271.000	23.888.000	32.413.000
3 Nacharbeit	21.689.000	21.689.000	–	–	–	–
4 Staub- und Lärmschutz	559.000	559.000	596.000	596.000	–	–
5 Baudauer	–	–	–	–	– 2.142.000	– 2.142.000
6 Bauunterbrechungen	38.849.000	38.849.000	38.849.000	38.849.000	–	–
7 Provisorien	7.490.000	7.490.000	4.100.000	4.100.000	2.499.000	2.499.000
8 Siedelung Plenarcluster	3.100.000	3.100.000	3.100.000	3.100.000	75.000	75.000
Absiedelungskosten	99.924.000	113.920.000	72.489.000	84.546.000	26.088.000	34.613.000

¹ Preisbasis November 2010

Quelle: Gesamtkonzept



Bericht des Rechnungshofes

**Umsatzbesteuerung ausländischer Unternehmer;
Follow-up-Überprüfung**





Inhalt

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis	76
Abkürzungsverzeichnis	77

BMF

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen

Umsatzbesteuerung ausländischer Unternehmer; Follow-up-Überprüfung

KURZFASSUNG	79
Prüfungsablauf und -gegenstand	84
Begriffe	84
Personelle Ausstattung	86
Arbeitsabläufe	87
Risikomanagement	91
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen	103

Tabelle



Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Personelle Ausstattung	86
Tabelle 2: Arbeitsergebnisse	90
Tabelle 3: Neuaufnahmen	92
Umsetzungsgrad der Empfehlungen des Vorberichts (Reihe Bund 2009/13)	103

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
AVOG	Abgabenverwaltungsorganisationsgesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMF	Bundesministerium für Finanzen
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
EG	Europäische Gemeinschaft
EU	Europäische Union
EUR	Euro
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FA	Finanzamt
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
IT	Informationstechnologie
Mill.	Million(en)
Nr.	Nummer
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
UID-Nummer	Umsatzsteueridentifikationsnummer
UStG	Umsatzsteuergesetz
UVA	Umsatzsteuer-Voranmeldung(en)
VBÄ	Vollbeschäftigungsäquivalente
Z	Ziffer
ZM	Zusammenfassende Meldung(en)





Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen

Umsatzbesteuerung ausländischer Unternehmer; Follow-up-Überprüfung

Das BMF und das Finanzamt Graz-Stadt setzten die Empfehlungen des RH, die er im Jahr 2010 zur Umsatzbesteuerung ausländischer Unternehmer veröffentlicht hatte, zur Hälfte um. Durch die im Finanzamt Graz-Stadt und in der Großbetriebsprüfung erfolgte Personalverstärkung könnten in Zukunft der kontinuierlich steigende Arbeitsanfall bewältigt werden sowie eine nachhaltige Betrugsbekämpfung und Kontrolle der Auszahlungen erfolgen.

Das Risikomanagement wurde verbessert, bedarf jedoch – vor allem bezüglich jener ausländischer Unternehmer, die in Österreich zur Umsatzsteuer veranlagt werden – einer kontinuierlichen Evaluierung und Verbesserung. Weiterer Verbesserungsbedarf bestand noch bei der Durchführung der Vorbescheidkontrollen und beim internen Kontrollsystem.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Follow-up-Überprüfung der Umsatzbesteuerung ausländischer Unternehmer war es, die Umsetzung der strategisch relevanten Empfehlungen, die der RH bei einer vorangegangenen Gebärungsüberprüfung abgegeben hatte, zu beurteilen. (TZ 1)

Personelle Ausstattung

Das BMF und das Finanzamt Graz-Stadt setzten die Empfehlung, frei werdende Planstellen mit entsprechend qualifiziertem Personal nachzubeseetzen, um und stockten das für ausländische Unternehmer zuständige Personal sowohl in der Großbetriebsprüfung als auch im Finanzamt Graz-Stadt zusätzlich auf. Damit könnten in Zukunft der kontinuierlich steigende Arbeitsanfall bewältigt, aber auch nachhaltige Betrugsbekämpfungsmaßnahmen gesetzt werden. (TZ 3)

Demgegenüber blieben im Finanzamt Graz-Stadt die Soll-Planstellen mit 24 Vollbeschäftigungsäquivalenten unverändert und die Aufstockung 2011 unberücksichtigt. (TZ 3)

Kurzfassung

Arbeitsabläufe

Das Finanzamt Graz-Stadt entlastete, der Empfehlung des RH folgend, die qualifizierten Mitarbeiter von zeitintensiven manipulativen Tätigkeiten durch eine Neuorganisation der Arbeitsverteilung, wodurch diese Mitarbeiter ihre Ressourcen auf qualifizierte Bearbeitungen konzentrieren konnten. (TZ 4)

Die vom RH empfohlene Konzentration der Auskünfte und Kundenkontakte konnte nicht in dem Ausmaß wie empfohlen umgesetzt werden, weil die in der Zielvereinbarung des Finanzamtes festgesetzte telefonische Erreichbarkeit dem entgegenstand und das Allgemeine Infocenter im Finanzamt Graz-Stadt nicht für Auskünfte an ausländische Unternehmer zuständig war. (TZ 4)

Das Finanzamt Graz-Stadt setzte die Empfehlung des RH, die Arbeitsprozesse und Verfahrensabläufe in den beiden mit der Umsatzbesteuerung ausländischer Unternehmer befassten Teams auf Grundlage einer Best Practice anzugleichen, vor allem durch die Harmonisierung der Arbeitsprozesse und Verfahrensabläufe und eine gute Zusammenarbeit um. Dies spiegelte sich in gleichmäßigen Arbeitsergebnissen der beiden Teams wider. Allerdings fehlten schriftliche Arbeitsanleitungen und Entscheidungskriterien, welche die einheitliche Bearbeitung der Erledigungen sicherstellten. (TZ 5)

Risikomanagement

Neuaufnahmen

Die Empfehlung des RH, bei der Neuaufnahme von Veranlagungsfällen (erstmalige Vergabe einer Steuernummer) eine umfassende Prüfung vorzunehmen und die dafür erforderlichen Ressourcen bereitzustellen, wurde durch ein umfangreiches Maßnahmenpaket umgesetzt. So wurden der Fragebogen für ausländische Unternehmer überarbeitet, ein speziell dafür zuständiges Infocenter eingerichtet und die zuständigen Mitarbeiter mit Zugriffsberechtigungen auf internationale Unternehmensdatenbanken ausgestattet. Zudem ging das Finanzamt bei der Vergabe der Steuernummern und Umsatzsteueridentifikationsnummern (UID-Nummern) an ausländische Unternehmer im Rahmen des rechtlich eingeschränkten und EU-weit uneinheitlichen Spielraumes nunmehr restriktiver vor. (TZ 6)



Kurzfassung

BMF

**Umsatzbesteuerung ausländischer Unternehmer;
Follow-up-Überprüfung****Kontrolldichte und Risikokriterien**

Die angestrebte Kontrolldichte im Bereich des Erstattungsverfahrens konnte im Einklang mit der Empfehlung des RH seit 2010 durch die Aufstockung der Personalressourcen erreicht werden. (TZ 7)

Die Empfehlung des RH, angesichts der hohen Umsatzsteuerguthaben, die zur Auszahlung gelangen, unverzüglich eine treffsichere Risikoauswahl für die Kontrolle der Rückzahlungen zu entwickeln, wurde durch Änderung bestehender sowie Einführung neuer Risikokriterien – wenn auch zum Teil mit zeitlicher Verzögerung – umgesetzt. Hinsichtlich der Treffsicherheit der Risikoauswahl für jene ausländischen Unternehmer, die in Österreich zur Umsatzsteuer veranlagt werden, war aufgrund der verzögerten Einführung neuer Kriterien jedoch noch keine hinreichende Aussage möglich. (TZ 8)

Im Verfahren für jene ausländische Unternehmer, die in Österreich zur Umsatzsteuer veranlagt werden (Veranlagungsverfahren), konnte die vom RH empfohlene Verlagerung von den Nach- auf die Vorbescheidkontrollen nicht umgesetzt werden. Der Anteil der Vorbescheidkontrollen erhöhte sich zwar ab November 2011, blieb jedoch immer noch hinter den Nachbescheidkontrollen zurück. Zudem war die Vorbescheidkontrolldichte im Veranlagungsverfahren noch immer nicht risikoadäquat, weil die Rückforderung einer zu Unrecht in das Ausland überwiesenen Umsatzsteuer durch das Finanzamt erfahrungsgemäß zumeist aufwändig war bzw. erfolglos blieb. (TZ 9)

Die Empfehlung des RH, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die Datengrundlagen für die Risikoanalyse durch Einbeziehung weiterer Informationen verbessert werden, wurde teilweise umgesetzt. Es waren zwar nunmehr im BMF umfangreichere Daten betreffend ausländische Unternehmer vorhanden, wodurch effizientere Risikoanalysen möglich gewesen wären, jedoch standen diese Daten dem Finanzamt Graz-Stadt nicht für zeitnahe Risikoanalysen und Schwerpunktauswertungen zur Verfügung. (TZ 10)

Kurzfassung**Umsatzsteuer-Voranmeldungen und Zusammenfassende Meldungen**

Das BMF setzte die Empfehlung des RH zur Einführung einer elektronischen Überwachung teilweise um, weil es eine solche betreffend die Umsatzsteuer-Voranmeldungen nunmehr durchführte, jene betreffend die Zusammenfassenden Meldungen jedoch weiterhin fehlte. (TZ 11)

Durch die Überwachung der Abgabe der Umsatzsteuer-Voranmeldungen konnten die (Grund-)Daten der Abgabepflichtigen aktualisiert, Kontrolllücken geschlossen, Risikofälle aufgedeckt, die Steuer-moral und damit auch die Moral der Unternehmer, ihren gesetzlichen Verpflichtungen nachzukommen, gehoben sowie die missbräuchliche Verwendung der UID-Nummer durch Unternehmer, die nicht (mehr) unternehmerisch tätig sind, eingedämmt werden. Mangels einer schriftlichen Arbeitsanleitung des BMF ergriffen allerdings allein die beiden für die ausländischen Unternehmer zuständigen Teams im Finanzamt Graz-Stadt höchst unterschiedliche Maßnahmen im Rahmen der Überwachung der Abgabe der Umsatzsteuer-Voranmeldungen. (TZ 11)

Internes Kontrollsystem

Das Finanzamt Graz-Stadt erachtete einen durchgehenden Bearbeiterwechsel bei den Veranlagungsfällen als nicht praktikabel und setzte die Empfehlung des RH nicht um. Um das Vier-Augen-Prinzip bei den Veranlagungsfällen trotzdem gewährleisten zu können, trennte das Finanzamt Graz-Stadt im Zuge der Gebarungsüberprüfung die Bearbeitung dieser Fälle von der Kontrolle. (TZ 12)

Vorsteuererstattung an Unternehmer in Drittländern

Österreich hat von einer EU-Ermächtigung – im Gegensatz etwa zu Deutschland – die Vorsteuererstattung an ausländische Unternehmer, die nicht in der EU ansässig sind, von der Gewährung vergleichbarer Vorteile durch den betreffenden Ansässigkeitsstaat abhängig zu machen, bisher nicht Gebrauch gemacht. (TZ 13)

Umsatzbesteuerung ausländischer Unternehmer;
Follow-up-Überprüfung

Kenndaten zur Umsatzbesteuerung ausländischer Unternehmer

Rechtsgrundlagen

Richtlinie 2006/112/EG des Rates vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem;

Richtlinie 2008/9/EG des Rates vom 12. Februar 2008 zur Regelung der Erstattung der Mehrwertsteuer gemäß der Richtlinie 2006/112/EG an nicht im Mitgliedstaat der Erstattung, sondern in einem anderen Mitgliedstaat ansässige Steuerpflichtige;

8. Richtlinie 79/1072/EWG des Rates vom 6. Dezember 1979 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuern – Verfahren zur Erstattung der Mehrwertsteuer an nicht im Inland ansässige Steuerpflichtige;

13. Richtlinie 86/560/EWG des Rates vom 17. November 1986 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuern – Verfahren der Erstattung der Mehrwertsteuer an nicht im Gebiet der Gemeinschaft ansässige Steuerpflichtige;

Umsatzsteuergesetz 1994, BGBl. 663/1994 i.d.g.F.;

Abgabenverwaltungsorganisationsgesetz 2010, BGBl. I Nr. 9/2010 i.d.g.F.;

Verordnung des Bundesministers für Finanzen, mit der ein eigenes Verfahren für die Erstattung der abziehbaren Vorsteuern an ausländische Unternehmer geschaffen wird, BGBl. 279/1995 i.d.g.F.

Überweisungen an ausländische Unternehmer ¹	2007	2008	2009	2010	2011	Veränderung 2007/2011
	in Mill. EUR					in %
Veranlagungsverfahren	684,73	548,10	389,92	370,43	426,07	- 38
Erstattungsverfahren	345,15	524,84	598,30	354,57	483,74	40
Summe	1.029,88	1.072,94	988,22	725,00	909,81	- 12
	Anzahl					
Fälle	91.275	104.073	94.962	103.966	116.383	28
Erledigungen²	56.817	90.846	116.206	84.601	102.920	81
Mitarbeiter³						
im Finanzamt Graz-Stadt	23,5	27,7	25,6	27,3	33,3	42
in der Großbetriebsprüfung	16,5	13,0	16,0	19,5	20,0	21

¹ Die Beträge beinhalten Rückzahlungen und Überrechnungen. Bei den Letztgenannten werden Guthaben auf andere Abgabenkontoen überwiesen.

² Die Differenzen zwischen der Anzahl der Fälle (= Steuernummern) und den Erledigungen beruhen darauf, dass nicht zu jedem Fall jährlich Erstattungsanträge beim Finanzamt Graz-Stadt einlangen.

Die diskontinuierliche Entwicklung in den Jahren 2009 und 2010 ist auf die Einführung des neuen Erstattungsverfahrens für Unternehmer aus EU-Ländern zurückzuführen. Im Jahr 2009 erfolgten überproportional viele Erledigungen, um Anlaufschwierigkeiten bei diesem Verfahren im Jahr 2010 kompensieren zu können.

³ Anzahl der Mitarbeiter für die Bearbeitung bzw. Prüfung der Umsatzsteuer ausländischer Unternehmer jeweils zum 31. Dezember, in Vollbeschäftigungsäquivalenten

Quelle: BMF, Buchungen auf den Abgabenkontoen in den jeweiligen Kalenderjahren

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 (1) Der RH überprüfte im Dezember 2011 und im Jänner 2012 beim BMF und beim Finanzamt Graz-Stadt die Umsetzung ausgewählter, strategisch relevanter Empfehlungen, die er bei einer vorangegangenen Geharungsüberprüfung abgegeben hatte. Der in Reihe Bund 2009/13 veröffentlichte Bericht wird in der Folge als Vorbericht bezeichnet.

(2) Zur Verstärkung der Wirkung seiner Empfehlungen hatte der RH den Umsetzungsstand seiner Empfehlungen bei den überprüften Stellen nachgefragt. Das Ergebnis dieses Nachfrageverfahrens hatte er in seinem Bericht Reihe Bund 2010/14 veröffentlicht.

Zu dem im Juni 2012 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das BMF und das Finanzamt Graz-Stadt im September 2012 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung an das BMF im Oktober 2012.

Begriffe

2 Einleitend werden im Bericht verwendete Begriffe und Zusammenhänge erläutert:

Systematik der Umsatzbesteuerung

Der Umsatzsteuer unterliegen

- Lieferungen und sonstige Leistungen, die ein Unternehmer im Inland gegen Entgelt im Rahmen seines Unternehmens ausführt,
- der Eigenverbrauch im Inland,
- die Einfuhr von Gegenständen aus einem Drittland in das Inland und
- der innergemeinschaftliche Erwerb. Dabei gelangen Gegenstände aus einem EU-Mitgliedstaat für unternehmerische Zwecke in das Inland.

Der Unternehmer berechnet von den im Inland gegen Entgelt erbrachten Lieferungen und sonstigen Leistungen die Umsatzsteuer und zieht davon jene Umsatzsteuerbeträge, die ihm für Leistungen an sein Unternehmen in Rechnung gestellt wurden, als Vorsteuer ab. Besteuert wird nur der im Unternehmen geschaffene Mehrwert.

Umsatzbesteuerung ausländischer Unternehmer; Follow-up-Überprüfung

Ausländische Unternehmer

Ausländische Unternehmer sind gemäß § 17 Abgabenverwaltungsorganisationsgesetz (AVOG) 2010 jene, „die ihr Unternehmen vom Ausland aus betreiben und im Inland weder eine Betriebsstätte haben noch Umsätze aus der Nutzung eines im Inland gelegenen Grundbesitzes erzielen.“ Für sie ist eine bundesweite Zuständigkeit beim Finanzamt Graz-Stadt festgelegt.

Ausländische Unternehmer, die im Inland Umsätze tätigen, sind verpflichtet, diese im Wege monatlicher bzw. quartalsmäßiger Umsatzsteuer-Voranmeldungen sowie in einer Jahresumsatzsteuererklärung dem Finanzamt Graz-Stadt bekanntzugeben und die darauf entfallende Umsatzsteuer zu entrichten. Die Berechtigung zum Vorsteuerabzug steht diesen ausländischen Unternehmern grundsätzlich zu. Das Finanzamt Graz-Stadt führt in diesen Fällen ein sogenanntes Veranlagungsverfahren durch.

Erbringt ein ausländischer Unternehmer keine steuerpflichtigen Umsätze in Österreich, kann der Anspruch auf Vergütung der Umsatzsteuer im Erstattungsverfahren geltend gemacht werden. Diese Möglichkeit besteht auch dann, wenn

- nur steuerfreie Umsätze gemäß § 6 Abs. 1 Z 3 UStG 1994 (bestimmte grenzüberschreitende Güter- oder Personenbeförderungen) durchgeführt werden oder
- nur Umsätze ausgeführt werden, für die die Steuerschuld auf den Leistungsempfänger übergeht oder
- nur elektronische Dienstleistungen vom Drittland aus an Nichtunternehmer erbracht und von der Sonderregelung des § 25a UStG 1994 bzw. in einem anderen Mitgliedstaat von der Regelung der Art. 357 bis 369 der Richtlinie 2006/112/EG Gebrauch gemacht wurde.

Bis zum 31. Dezember 2009 mussten alle ausländischen Unternehmer die Erstattungsanträge in Papierform beim Finanzamt Graz-Stadt einreichen.

Seit 1. Jänner 2010 erfolgt die Erstattung der Umsatzsteuer für in anderen EU-Mitgliedstaaten ansässige Unternehmer nur noch im Rahmen eines EU-weit in der Richtlinie 2008/9/EG einheitlich geregelten elektronischen Erstattungsverfahrens. Die Anträge sind seither zwingend in elektronischer Form im Ansässigkeitsstaat zu stellen, welcher diese

dann an den Erstattungsstaat weiterleitet. Dieses Verfahren wird in der Folge als EU-Erstattungsverfahren (Online) bezeichnet.

Die Vorsteuererstattung für Nicht-EU-Unternehmer erfolgt weiterhin durch Einreichung der Anträge in Papierform beim Finanzamt Graz-Stadt. Dieses Verfahren wird in der Folge als Drittland-Erstattungsverfahren (Papier) bezeichnet.

Personelle Ausstattung

3.1 (1) Der RH hatte dem BMF und dem Finanzamt Graz-Stadt in seinem Vorbericht (TZ 4) empfohlen, aufgrund der laufenden Steigerung des Arbeitsanfalls und der Erhöhung der Auszahlungsbeträge die durch Pensionsabgänge frei werdenden Planstellen zeitgerecht mit entsprechend qualifiziertem Personal nachzubersetzen und die personellen Ressourcen für die Betrugsbekämpfung zu erhöhen.

(2) Das BMF hatte im Rahmen des Nachfrageverfahrens mitgeteilt, dass seit der letzten Prüfung des RH bereits erfolgte Pensionierungen durch Zugänge ausgeglichen worden seien; künftige Abgänge könnten erst nach erfolgter Pensionierung nachbesetzt werden. Eine neuerliche Personalbedarfs- und Personaleinsatzberechnung werde im Rahmen des Projektes „Umsatzsteuersonderfälle Finanzamt Graz-Stadt“ durchgeführt. Im Rahmen dieses Projektes würden auch die IT-Unterstützung verbessert, organisatorische Abläufe optimiert und damit der Personaleinsatz effizient gestaltet.

Darüber hinaus sei eine Aufstockung der für die ausländischen Unternehmer zuständigen Prüfer in der Großbetriebsprüfung und eine Einbeziehung des Erhebungsdienstes der Großbetriebsprüfung erfolgt.

Tabelle 1: Personelle Ausstattung

Mitarbeiter ¹	2007	2008	2009	2010	2011	Veränderung 2007/2011
			Anzahl			in %
im Finanzamt Graz-Stadt	23,5	27,7	25,6	27,3	33,3	42
davon Teams betriebliche Veranlagung	23,1	27,1	25,1	26,8	32,6	41
Außenprüfung	0,4	0,6	0,5	0,5	0,7	75
in der Großbetriebsprüfung	16,5	13,0	16,0	19,5	20,0	21

¹ jeweils zum 31. Dezember; in Vollbeschäftigungsäquivalenten

Quelle: Finanzamt Graz-Stadt



Personelle Ausstattung

BMF

Umsatzbesteuerung ausländischer Unternehmer; Follow-up-Überprüfung

(3) Die Anzahl der Mitarbeiter für die Bearbeitung der Umsatzsteuer ausländischer Unternehmer entwickelte sich wie folgt:

Wie der RH nunmehr feststellte, besetzte das BMF im Einvernehmen mit dem Finanzamt Graz-Stadt frei gewordene Planstellen mit qualifiziertem Personal nach und stockte die Prüfer für ausländische Unternehmer auf. Ende 2011 verstärkte das BMF die für die ausländischen Unternehmer zuständigen Teams um weitere fünf Personen (VBÄ). Mit dieser Erhöhung standen – unter Berücksichtigung der Ausbildungsphase für die neuen Mitarbeiter – gegenüber 2007 im Finanzamt Graz-Stadt um 42 % und in der Großbetriebsprüfung um 21 % mehr personelle Ressourcen für die Betrugsbekämpfung im Bereich der Umsatzsteuer ausländischer Unternehmer zur Verfügung.

Demgegenüber blieben jedoch die Soll-Planstellen im Finanzamt Graz-Stadt mit 24 VBÄ unverändert und die Aufstockung 2011 unberücksichtigt.

- 3.2 Das BMF und das Finanzamt Graz-Stadt setzten die Empfehlung durch die Aufstockung der personellen Ressourcen um. Damit wären in Zukunft systematische Betrugsbekämpfungsmaßnahmen sowie eine Bewältigung des kontinuierlich steigenden Arbeitsanfalls möglich. Der RH wies jedoch darauf hin, dass eine Anpassung der Soll-Planstellen des Finanzamtes Graz-Stadt nicht erfolgte.

Arbeitsabläufe

Arbeitsanfall

- 4.1 (1) Der RH hatte dem Finanzamt Graz-Stadt in seinem Vorbericht (TZ 5) im Hinblick auf die zu erwartende weitere Steigerung des Arbeitsanfalls eine Entlastung qualifizierter Kräfte von zeitintensiven, manipulativen Tätigkeiten empfohlen, um Zeitressourcen für die Sicherstellung der Erledigungsqualität zu gewinnen.

Weiters hatte er empfohlen, Auskünfte und Kundenkontakte möglichst bei einem Mitarbeiter je Team zu konzentrieren, damit die operative Tätigkeit in den Teams weitgehend störungsfrei erfolgen kann.

(2) Das BMF hatte im Rahmen des Nachfrageverfahrens mitgeteilt, dass das Finanzamt Graz-Stadt ein Organisationskonzept erstellt und bereits umgesetzt habe. Durch den Wegfall eines Teils der manipulativen Tätigkeiten und die Einrichtung eines vorgelagerten Infocenters seien die qualifizierten Mitarbeiter entlastet worden.

Arbeitsabläufe

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das Finanzamt Graz-Stadt die qualifizierten Mitarbeiter durch

- die Einrichtung eines internen Infocenters für Neuaufnahmen für ausländische Unternehmer¹,
- das neue EU-Erstattungsverfahren, bei dem manipulative Tätigkeiten weggefallen sind, sowie
- die Neuorganisation der Arbeitsverteilung wie bspw. die laufende Bearbeitung von Veranlagungsakten und Neuaufnahmen

zugunsten qualifizierter Bearbeitungen entlasten konnte.

Das Finanzamt Graz-Stadt war bemüht, qualifizierte Mitarbeiter von Auskünften und Kundenkontakten zu entlasten; eine Konzentration auf einen Mitarbeiter je Team war jedoch nach Angaben des Finanzamtes Graz-Stadt nicht möglich. Das Allgemeine Infocenter des Finanzamtes war nämlich für ausländische Unternehmer nicht der erste Ansprechpartner für Auskünfte im Finanzamt.² Sämtliche Anfragen landeten in einem der beiden für die ausländischen Unternehmer zuständigen Veranlagungsteams. Die durchschnittliche Anzahl der Anrufe betrug 1.500 pro Monat. Die Zielvereinbarungen im Finanzamt, die eine telefonische Erreichbarkeit von 85 % vorsahen, standen der Konzentration und damit einem effizienteren Personaleinsatz entgegen.

- 4.2 Das Finanzamt Graz-Stadt setzte die Empfehlung des RH teilweise um, weil mit der Entlastung qualifizierter Mitarbeiter Zeitressourcen für die Sicherstellung der Erledigungsqualität gewonnen werden konnten. Allerdings konnte die Konzentration der Auskünfte und Kundenkontakte auf wenige Mitarbeiter nicht in dem Ausmaß wie empfohlen umgesetzt werden, weil die in der Zielvereinbarung festgesetzte telefonische Erreichbarkeit dem entgegenstand.

Der RH empfahl dem Finanzamt Graz-Stadt, qualifizierte Mitarbeiter auch weiterhin soweit wie möglich von telefonischen Anfragen und Auskünften zu entlasten, um die operative Tätigkeit in den Teams störungsfrei durchführen zu können.

¹ das ist die erstmalige steuerliche Erfassung und Vergabe einer Steuernummer an einen ausländischen Unternehmer

² Im Gegensatz dazu war das Allgemeine Infocenter für inländische Steuerpflichtige Ansprechpartner für erste bzw. generelle Auskünfte und entlastete damit die Veranlagungsteams.



Arbeitsabläufe



Umsatzbesteuerung ausländischer Unternehmer; Follow-up-Überprüfung

4.3 *Laut Stellungnahmen des BMF und des Finanzamts Graz-Stadt habe durch die zwischenzeitig erfolgte Absolvierung notwendiger Ausbildungen und die Verstärkung des Personals durch Neuaufnahmen eine weitere Entlastung qualifizierter Mitarbeiter vom Auskunft- und Telefonverkehr erfolgen können. Durch Optimierung von Verfahrensabläufen und Zuständigkeiten werde auch weiterhin daran gearbeitet.*

Arbeitsprozesse – Best Practices

5.1 (1) Der RH hatte dem Finanzamt Graz-Stadt in seinem Vorbericht (TZ 7) empfohlen, die Arbeitsprozesse und Verfahrensabläufe in den beiden mit der Umsatzbesteuerung ausländischer Unternehmer befassten Teams auf Grundlage einer Best Practice anzugleichen, um möglichst gleichmäßige Ergebnisse zu erzielen.

(2) Das BMF hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass das Finanzamt Graz-Stadt bspw. durch die Nachbesetzung des zweiten Teamleiters sowie durch gemeinsame Dienstbesprechungen Arbeitsprozesse und Verfahrensabläufe harmonisiert habe.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das Finanzamt Graz-Stadt im Dezember 2008 den zweiten Teamleiter nachbesetzt hatte. Im Jahr 2010 führte das Finanzamt im Rahmen des Projekts „Umsatzsteuersonderfälle FA Graz-Stadt“ umfangreiche, teamübergreifende Prozessanalysen durch. Danach wurden die Arbeitsprozesse und Verfahrensabläufe beider Teams auf der Grundlage einer Best Practice harmonisiert und festgelegt. Allerdings fehlten schriftliche Arbeitsanleitungen und Entscheidungskriterien, welche die einheitliche Bearbeitung der Erledigungen sicherstellten.

Die beiden Teams arbeiteten im Rahmen von gemeinsamen Besprechungen und Projekten eng zusammen und tauschten ihre Erfahrungen aus.

Als Ergebnis dieser Prozessoptimierung und der Zusammenarbeit zwischen den beiden Teams näherten sich deren Arbeitsergebnisse an und lagen im Jahr 2011 – wie die folgende Tabelle zeigt – auf ähnlichem Niveau.

Arbeitsabläufe

Tabelle 2: Arbeitsergebnisse

	2008	2009	2010	2011
	Anzahl			
Erledigungen¹				
Erstattungsverfahren				
BV Team 31	44.243	57.127	38.406	46.734
BV Team 32	37.204	49.317	34.895	44.578
Erledigungen¹				
Veranlagungsverfahren				
BV Team 31	4.723	5.338	5.582	5.660
BV Team 32	4.676	4.424	5.718	5.948
	in Tagen			
Durchlaufzeit²				
EU-Erstattungsverfahren (Online)				
BV Team 31	–	–	18	10
BV Team 32	–	–	23	11
Durchlaufzeit²				
Drittland-Erstattungsverfahren (Papier)				
BV Team 31	86	67	64	77
BV Team 32	152	106	74	74
Durchlaufzeit²				
Veranlagungsverfahren				
BV Team 31	35	27	20	18
BV Team 32	73	27	32	21

¹ nur Erstbescheide (ohne Wiederaufnahmen und Aufhebungen)² Durchlaufzeit vom Eingang bis zum Bescheid

Quelle: BMF

Wie aus der Tabelle hervorgeht, reduzierte sich bspw. der Unterschied zwischen den beiden Teams bei den Erledigungen im Erstattungsverfahren von 7.039 im Jahr 2008 auf 2.156 im Jahr 2011. Weiters betrug etwa der Unterschied bei der Durchlaufzeit im Drittland-Erstattungsverfahren (Papier) im Teamvergleich 3 Tage (2008: 66 Tage).



Umsatzbesteuerung ausländischer Unternehmer; Follow-up-Überprüfung

5.2 Das Finanzamt Graz-Stadt setzte die Empfehlung des RH vor allem durch die Harmonisierung der Arbeitsprozesse und Verfahrensabläufe beider mit der Umsatzbesteuerung ausländischer Unternehmer befassten Teams auf Grundlage einer Best Practice um. Dies spiegelte sich in gleichmäßigen Arbeitsergebnissen der beiden Teams wider.

Der RH wies auf die fehlenden schriftlichen Arbeitsanleitungen und Entscheidungskriterien hin, die die einheitliche Bearbeitung der Erledigungen durch die beiden Teams sicherstellen.

Risikomanagement

Neuaufnahmen

6.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 11) empfohlen, bei der Neuaufnahme³ von Veranlagungsfällen eine umfassende Prüfung vorzunehmen und die dafür erforderlichen Ressourcen bereitzustellen.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte das BMF mitgeteilt, dass mittlerweile

- die Konzentration der Neuaufnahmen bei einigen qualifizierten Mitarbeitern des Finanzamtes Graz-Stadt erfolgt sei;
- der aus Anlass von Neuaufnahmen zu versendende Fragebogen überarbeitet worden sei;
- vier für ausländische Unternehmer zuständige Mitarbeiter des Finanzamtes Graz-Stadt Zugangsberechtigungen für Abfragemöglichkeiten von (kostenpflichtigen) internationalen Unternehmensdatenbanken hätten und diese Mitarbeiter bereits entsprechend geschult worden seien. Eine zusätzliche Schulung über sonstige Abfragemöglichkeiten zur Informationsbeschaffung bzw. Internetrecherche werde durchgeführt.

(3) Wie die folgende Tabelle zeigt, stieg die Anzahl der Neuaufnahmen seit dem Jahr 2007 insgesamt weiterhin an:

³ Neuaufnahmen führten entweder zu Veranlagungs- oder zu Erstattungsfällen.

Tabelle 3: Neuaufnahmen

	2007	2008	2009	2010	2011	Veränderung 2007/2011
			Anzahl			in %
Erstattungsfälle	11.211	12.836	12.761	11.054	11.967	7
Veranlagungsfälle	2.752	2.587	2.156	2.149	2.424	- 12
Neuaufnahmen gesamt	13.963	15.423	14.917	13.203	14.391	3

Quelle: BMF

Der RH stellte nunmehr fest, dass das Finanzamt Graz-Stadt die Neuaufnahmen in beiden für die ausländischen Unternehmer zuständigen Teams bei einem eigens dafür spezialisierten Mitarbeiter in einem sogenannten „internen Infocenter“ konzentriert hatte. Diese Mitarbeiter konnten sich aufgrund der ständigen Befassung mit Neuaufnahmen Erfahrung und ein Spezialwissen auf diesem Gebiet aneignen und hatten auch die Möglichkeit, umfassende Recherchen in internationalen Unternehmensdatenbanken zu tätigen. Daher war eine bessere Basis für die Überprüfbarkeit der Voraussetzungen für die Neuaufnahme gegeben. Zudem arbeiteten sie mit den Außenprüfern zusammen, die im Zuge ihrer Ermittlungshandlungen auf potenziell steuerpflichtige ausländische Unternehmer hinwiesen.

Der überarbeitete Fragebogen für Neuaufnahmen, der seit 2011 Verwendung fand, enthielt zur Einschätzung des Risikos umfassendere Informationen über ausländische Unternehmer als der bisherige Fragebogen.

Zudem gingen die Teams bei der Vergabe der Steuernummern und Umsatzsteueridentifikationsnummern (UID-Nummern)⁴ im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten nunmehr restriktiver vor. Vor Vergabe der Steuernummer bzw. UID-Nummer führten sie umfassende Prüfungen durch und wiesen Anträge, bei denen die Voraussetzungen fehlten, ab.

- 6.2 Das BMF und das Finanzamt Graz-Stadt setzten die Empfehlung des RH durch ein umfangreiches Maßnahmenpaket (Überarbeitung des Fragebogens für ausländische Unternehmer, Einrichtung eines speziellen Infocenters, restriktive Vorgangsweise bei der Vergabe von Steuernummern und UID-Nummern) um.

⁴ Diese dient im geschäftlichen Verkehr zur Identifikation eines Unternehmers gegenüber einem anderen Unternehmer.

**Umsatzbesteuerung ausländischer Unternehmer;
Follow-up-Überprüfung**

Kontrolldichte

7.1 (1) Der RH hatte dem BMF und dem Finanzamt Graz-Stadt in seinem Vorbericht (TZ 14) empfohlen, die Kontrolldichte in jenem Umfang, wie im Reorganisationsprojekt 2006 beabsichtigt, festzulegen und die Erreichung dieses Anteils zu kontrollieren.

(2) Das BMF hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass das Reorganisationsprojekt die Erstattungsfälle umfasst habe und dass die vorgegebene Kontrolldichte erreicht worden sei.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die vorgegebene Kontrolldichte im Erstattungsverfahren seit 2010 durch die Aufstockung der Personalressourcen erreicht werden konnte.

7.2 Die Empfehlung des RH wurde durch die Erreichung der vorgegebenen Kontrolldichte im Erstattungsverfahren umgesetzt.

Elektronische Fallauswahl – Risikokriterien

8.1 (1) Der RH hatte dem BMF und dem Finanzamt Graz-Stadt in seinem Vorbericht (TZ 15) empfohlen, angesichts der hohen Umsatzsteuerguthaben, die zur Auszahlung gelangen, unverzüglich eine treffsichere Risikoauswahl für die Kontrolle der Rückzahlungen zu entwickeln.

(2) Das BMF hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass im Rahmen des Projekts „Umsatzsteuersonderfälle FA Graz-Stadt“ bereits verbesserte Risikokriterien entwickelt und die technische Umsetzung veranlasst worden seien.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass im Jahr 2010 im Rahmen des Projekts „Umsatzsteuersonderfälle FA Graz-Stadt“ die bestehenden Risikokriterien für die elektronische Auswahl von Kontrollfällen überprüft und teilweise angepasst wurden. Weiters wurden neue Risikokriterien sowohl für das Erstattungsverfahren als auch für das Veranlagungsverfahren definiert.

Während die Änderungen der Risikokriterien für das Erstattungsverfahren bereits im zweiten Halbjahr 2010 umgesetzt wurden, verzögerte sich die Umsetzung der Neuerungen für das Veranlagungsverfahren bis in den November 2011.

Darüber hinaus wurden umfassende Risikokriterien für das ab dem Jahr 2010 für Unternehmer aus EU-Staaten geltende neue EU-Erstattungsverfahren (Online) eingeführt. Dies war möglich, weil nunmehr zusätzliche risikorelevante Daten zur Verfügung stehen.

Dadurch konnten die Treffsicherheit und die Kontrolldichte im Erstattungsverfahren erhöht werden (siehe TZ 7).

- 8.2** Die Empfehlung des RH wurde durch Änderung bestehender sowie Einführung neuer Risikokriterien – wenn auch zum Teil mit zeitlicher Verzögerung – umgesetzt.

Für das Veranlagungsverfahren war jedoch hinsichtlich der Treffsicherheit und der Kontrolldichte aufgrund der verzögerten Einführung noch keine hinreichende Aussage möglich.

Der RH wies darauf hin, dass die Risikokriterien laufend hinsichtlich der Treffsicherheit sowie einer risikoadäquaten Kontrolldichte evaluiert und bei Bedarf angepasst werden sollten.

- 9.1** (1) Der RH hatte dem BMF und dem Finanzamt Graz-Stadt in seinem Vorbericht (TZ 15) empfohlen, das Schwergewicht der Überprüfungstätigkeit bei der Veranlagung ausländischer Unternehmer vermehrt von den Nach- auf die Vorbescheidkontrollen zu verlagern.

(2) Das BMF hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass dies bereits durchgeführt worden sei, insoweit eine derartige Umstellung von der Nach- auf die Vorbescheidkontrolle zweckmäßig erschien.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass sich die Vorbescheidkontrolldichte im Veranlagungsverfahren mit der Einführung neuer Vorbescheidkontrollrisikokriterien ab November 2011 erhöhte. Aufgrund der verspäteten Umsetzung (siehe TZ 8) war eine aussagekräftige Überprüfung der dadurch erreichten Kontrolldichte noch nicht möglich. Der RH führte deshalb unter Berücksichtigung der neuen Risikokriterien eine Hochrechnung der erwarteten Vorbescheidkontrolldichte auf Basis von Durchschnittswerten des Jahres 2011 durch.

Diese ergab, dass sich der Anteil der Vorbescheidkontrollen aufgrund der neuen Risikokriterien zwar verdoppelte, die Nachbescheidkontrollen aber weiterhin überwogen. Die Kontrolldichte im Veranlagungsverfahren lag weit unter jener im Erstattungsverfahren.

- 9.2** Die Empfehlung des RH wurde nicht umgesetzt. Zwar erhöhte sich der Anteil der Vorbescheidkontrollen ab November 2011, jedoch blieb dieser immer noch hinter den Nachbescheidkontrollen zurück. Zudem war die Vorbescheidkontrolldichte im Veranlagungsverfahren noch immer nicht risikoadäquat, weil die Rückforderung einer zu Unrecht in das



Risikomanagement

BMF

Umsatzbesteuerung ausländischer Unternehmer; Follow-up-Überprüfung

Ausland überwiesenen Umsatzsteuer durch das Finanzamt erfahrungsgemäß zumeist aufwändig war bzw. erfolglos blieb.

Deshalb wiederholte der RH seine Empfehlung an das BMF und das Finanzamt Graz-Stadt, das Schwergewicht der Überprüfungstätigkeit bei der Veranlagung ausländischer Unternehmer von den Nach- auf die zeitnäheren Vorbescheidkontrollen zu verlagern.

Der RH verwies auf seine Empfehlung in TZ 17 des Vorberichts und regte in diesem Zusammenhang an, die risikogesteuerte Kontrolle von Umsatzsteuer-Voranmeldungen – bspw. im Rahmen einer verstärkten Überwachung im ersten Jahr der steuerlichen Erfassung oder von kumulierten Gutschriften – zu verbessern, um zeitnahe Überprüfungen zu ermöglichen und aufwändige Rückforderungen zu vermeiden.

9.3 *Laut Stellungnahme des BMF werde im Zuge der periodischen Evaluierungen der Vor- und Nachbescheidkontrollen analysiert, in welchem Ausmaß eine weitere sinnvolle Verlagerung von den Nachbescheidkontrollen auf die zeitnäheren Vorbescheidkontrollen möglich sei. Die überwiegenden Nachbescheidkontrollen würden auf Kontrollen im Zusammenhang mit dem Mehrwertsteuer-Informationsaustauschsystem⁵ basieren, die aus derzeitiger Sicht nur auf diesem Weg überprüfbar seien.*

9.4 Der RH befürwortete die Absicht des BMF, in diesem Zusammenhang Analysen durchzuführen.

Der RH verblieb im Hinblick auf das hohe Risiko ungerechtfertigter Auszahlungen an ausländische Unternehmer und die damit verbundenen erschwerten Rückforderungsmöglichkeiten bei seiner Empfehlung, das Schwergewicht der Überprüfungstätigkeiten jedenfalls von den Nach- auf die zeitnäheren Vorbescheidkontrollen zu verlagern.

10.1 (1) Der RH hatte dem BMF und dem Finanzamt Graz-Stadt in seinem Vorbericht (TZ 15) empfohlen, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, die Datengrundlagen für die Risikoanalyse durch Einbeziehung weiterer Informationen zu verbessern.

(2) Das BMF hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass zur Verbesserung der Datengrundlagen u.a. die genaue Kennzeichnung durch Branchenkennzahlen eingeführt worden sei, um eine zusätzliche Spe-

⁵ Mit diesem EU-weiten elektronischen Kontrollsystem können sich Unternehmen die Gültigkeit der Mehrwertsteurnummern ihrer Geschäftspartner bestätigen lassen und Steuerverwaltungen den Fluss des innergemeinschaftlichen Handels beobachten und auf etwaige Unregelmäßigkeiten hin überprüfen.

zifikation zu erreichen. Dadurch könnten effizientere Risikoanalysen und Schwerpunktauswertungen durchgeführt werden.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das Finanzamt Graz-Stadt die Branchenkennzahlen für ausländische Unternehmer elektronisch erfasste.

Außerdem standen im Rahmen des neuen elektronischen EU-Erstattungsverfahrens (Online) seit dem Jahr 2010 umfangreiche risikorelevante Daten zur Verfügung (siehe TZ 8).

Im Jahr 2011 führte das BMF in Zusammenarbeit mit dem Finanzamt Graz-Stadt für das Veranlagungsverfahren einen neuen Fragebogen für die steuerliche Erfassung ausländischer Unternehmer ein, mit dem zusätzliche risikorelevante Informationen von ausländischen Unternehmern abgefragt werden können.

Der RH stellte aber auch fest, dass das BMF dem Finanzamt Graz-Stadt seit Februar 2011 keine elektronischen Einzelfalldaten zu den Erledigungen mehr zur Verfügung gestellt hatte. Somit waren dem Finanzamt – vor allem für die Veranlagungsfälle – keine zeitnahen Risikoanalysen und Schwerpunktauswertungen mehr möglich.

10.2 Die Empfehlung des RH wurde insofern teilweise umgesetzt, als die Branchenkennzahlen für ausländische Unternehmer elektronisch erfasst wurden und dem Finanzamt Graz-Stadt im Rahmen des neuen elektronischen EU-Erstattungsverfahrens (Online) seit dem Jahr 2010 umfangreiche risikorelevante Daten zur Verfügung standen.

In den Datenbanken des BMF waren zwar nunmehr umfangreichere Daten betreffend ausländische Unternehmer vorhanden, wodurch effizientere Risikoanalysen möglich gewesen wären; allerdings standen diese Daten dem Finanzamt Graz-Stadt nicht zur Verfügung.

Der RH empfahl dem BMF, dem Finanzamt Graz-Stadt umgehend wieder aktuelle elektronische Einzelfalldaten zu den Erledigungen zeitnah zur Verfügung zu stellen, um gezielte Risikoanalysen und Schwerpunktauswertungen – vor allem für die Veranlagungsfälle – durchführen zu können.