

Minderheitsbericht

gemäß § 42 Abs. 4 GOG

der Abgeordneten Mag. Karin Greiner, Wolfgang Zanger, Douglas Hoyos-Trauttmansdorff

zum Bericht des Ständigen Unterausschusses des Rechnungshofausschusses gemäß § 32e Abs. 4 GOG betreffend Durchführung des Verlangens der Abgeordneten Mag. Karin Greiner, Douglas Hoyos-Trauttmansdorff, Kolleginnen und Kollegen auf Prüfung der Gebarung des Bundesministeriums für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz, des Bundesministeriums für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort, des Bundesministeriums für Finanzen und des Bundesministeriums für Landesverteidigung sowie die im Eigentum des Bundes stehende Bundesbeschaffung GmbH hinsichtlich der Beschaffungsvorgänge und Auftragsvergaben im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie seit März 2020 bis dato (1/URH2 XXVII. GP).

Einleitung

Am 11. Dezember 2020 wurde das Verlangen gemäß § 32 e Abs. 2 GOG (Einsetzung eines Ständigen Unterausschusses des Rechnungshofausschusses) von den Abg. Karin Greiner und Douglas Hoyos-Trauttmansdorff im Nationalrat eingebbracht.

Der Prüfauftrag an den Ständigen Unterausschuss umfasste dabei die Gebarung des Bundesministeriums für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz, des Bundesministeriums für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort, des Bundesministeriums für Finanzen und des Bundesministeriums für Landesverteidigung. Ebenfalls vom Prüfauftrag erfasst war die Bundesbeschaffung GmbH. Im Laufe des für 6 Monate anberaumten Ständigen Unterausschusses standen vor allem die Beschaffungsvorgänge und Auftragsvergaben im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie im Fokus. Dabei wurde das Hauptaugenmerk

- auf die Beschaffungen und Auftragsvergaben von Schutzmasken, Schutanzügen und allgemeiner Schutzausrüstung,
- die Beschaffungen und Auftragsvergaben für alle Arten von SARS-CoV-2 bzw. COVID-19-Tests – und zwar PCR-Tests, Antigentests, LAMP-Tests und Antikörper-Tests, unabhängig vom Probeentnahmeverfahren (Abstrich, Gurgeln, Blutprobe)
- die Beschaffungen und Auftragsvergaben von FFP-2-Masken, die zur Verteilung an die Gesamtbevölkerung über 65 Jahren gedacht waren

- die Beschaffungen und die Abschlüsse von Rahmenverträgen für Impfstoffe zur Verteilung an die Bevölkerung (für die Massenimpfung der impffähigen Gesamtbevölkerung gegen SARS-CoV-2 bzw. COVID-19)
- die Beschaffungen und Auftragsvergaben für mobile Einrichtungen und deren Medizingeräte für Teststraßen und Krankenbehandlung (inklusive ICUs – Intensive Care Unit)
- die Auftragsvergaben für Beratungsleistungen und Werbung, insbesondere Plakate, Werbebeilagen und Inserate – in Printmedien, elektronischen Medien und Social Media – im Rahmen der COVID-19-Pandemie
- die Auftragsvergabe der sogenannten „Corona-App“ sowie
- die Auftragsvergabe für die Website „österreich-testet.at“

Die erste und konstituierende Sitzung des Ständigen Unterausschusses fand am 8. Jänner 2021 statt, damit war die Vorlage der Berichte an den Rechnungshofausschuss mit spätestens 8. Juli 2021 fixiert. In dieser Sitzung wurde auch die Anforderung von Erhebungsberichten an die 4 oben genannten Ministerien einstimmig beschlossen und eine Frist für die Übergabe der Unterlagen bis 17. Februar 2021 gesetzt.

Bis 29. Juni 2021 fanden insgesamt 12 Sitzungen statt bei denen 21 Auskunftspersonen befragt wurden. Neben den für die Geburtenzuständigen vier Bundesministern – Gernot Blümel, Margarete Schramböck und Klaudia Tanner waren im Ausschuss anwesend, Rudolf Anschober sagte zweimal wegen Krankheit ab, bevor er aus gesundheitlichen Gründen zurücktrat – wurde erstmals auch ein amtierender Bundeskanzler in den Ständigen Unterausschuss geladen.

Wie nötig der sogenannte „kleine Untersuchungsausschuss“ für die parlamentarische Kontrolltätigkeit ist, zeigte der im März 2021 durch eine Razzia der zuständigen Behörden aufgekommene Skandal um die Hygiene Austria, einem Joint-Venture zwischen Lenzing AG und Palmers, das eigens für die Maskenproduktion gegründet wurde. Dieses Unternehmen pflegte enge Kontakte zwischen Geschäftsführung und Bundeskanzleramt, verkaufte in China produzierte Masken als „Made in Austria“ und beschäftigte Leiharbeiter, die unzureichend entlohnt und teilweise „schwarz“ beschäftigt wurden. Hygiene Austria bewarb sich auch – letztendlich erfolglos – um die Produktion der von der Bundesregierung beabsichtigten Verteilung von FFP2-Masken an die über 65-Jährigen.

Zudem wurde bekannt, dass in Ministerratsvorträgen wiederholt eine Kostenobergrenze bei der Impfstoffbeschaffung beschlossen wurde und der Gesundheitsminister vom Finanzminister ein Spardiktat auferlegt bekommen hat. Aus den übermittelten Unterlagen geht hervor, dass das Gesundheitsministerium ursprünglich „mehr als 200 Mio. Euro“ feststellen wollte, sich am Ende das Finanzministerium mit einem Kostendeckel von 200 Mio. Euro durchsetzen konnte – mit immensen gesundheitlichen und finanziellen Schäden für die Bevölkerung und Wirtschaft. Ein Tag im Lockdown kostet Österreichs Wirtschaft mindestens 200 Millionen Euro.

Die Impfstoffbeschaffung der Bundesregierung stand aber nicht nur wegen des Kostendeckels im Fokus des Unterausschusses. Die Regierung hat auf 1,5 Mio. Dosen von Johnson&Johnson verzichtet und sich auch beim teureren Impfstoff von BionTech/Pfizer zurückgehalten und in erster Linie auf den billigsten angebotenen Impfstoff von Astra Zeneca gesetzt. Die Impfstrategie der Bundesländer war undurchsichtig, gerade die ältere Bevölkerung wartete im Frühjahr 2021 sehnsgütig auf einen Impftermin. Die von Bundeskanzler Kurz versprochenen Ziele mussten bereits mehrmals nach hinten verschoben werden. Um vom eigenen Versagen abzulenken erklärte BK Kurz den Beamten Clemens Martin Auer aus dem Gesundheitsministerium für „hauptschuldig“, dabei hat Kurz das Thema Impfen selbst zur Chefsache erklärt. Um die zerstrittene Koalition offenbar nicht weiter zu gefährden, hat der damalige BM Anschober diesem die Agenden fürs Impfen entzogen. Dabei ist es höchst unglaublich, dass weder Bundesminister Anschober noch Bundeskanzler Kurz von alldem nichts wussten und ein Beamter im Alleingang Österreich in dieses Chaos gestürzt hat.

Allein diese beiden Beispiele zeigen, dass die Bundesregierung weniger an nachhaltigen Problemlösungen interessiert war und ist, sondern das Hauptaugenmerk auf die Inszenierung – wie in vielen anderen Politikbereichen auch – gelegt wurde und diese dann rasch von der Realität eingeholt wurden.

Inhalt

I. Impfstoffbeschaffung

Eine rasche Durchimpfung der Bevölkerung rettet Menschenleben, sichert Arbeitsplätze und ist die Basis für einen annähernd normalen Sommer 2021, auf den alle Österreicherinnen und Österreicher sehnsgütig warten. Doch immer noch nicht haben alle Menschen in Österreich, die sich impfen lassen wollen die Möglichkeit dazu, weil hierfür immer noch eines fehlt: genügend Impfstoff.

Die Befragungen im Rechnungshof Unterausschuss haben eines verdeutlicht: die Verantwortung dafür trägt die gesamte Bundesregierung: ein Bundeskanzler, der sich ewig lang offenbar nicht sonderlich für das Thema Impfstoffbeschaffung auf europäischer Ebene interessierte und wesentliche Informationen über den Verteilmechanismus und das Österreichische Vorgehen offenbar viel zu spät als Problem wahrgenommen hat, das Finanzministerium das just an der falschen Stelle, nämlich beim Impfen sparen wollte, und ein Gesundheitsministerium, das sich dem auferlegten Spardiktat ohne politische Gegenwehr fügte. So wurden wesentliche Fehler beim Einkauf und Beschaffung verursacht, indem beim Einkauf der Impfstoffe freiwillig auf Impfstoffdosen verzichtet und nicht alle Kontingente voll ausgeschöpft wurden. Dabei verursacht ein einzelner Tag harter Lockdown Kosten von 200 Mio. Euro. Genau so viel wollte die Bundesregierung aber ursprünglich für die gesamte

Impfstoffbeschaffung ausgeben. Eine Fehlentscheidung der Bundesregierung, die sich bis heute rächt.

Das Finanzministerium hat einen Kostendeckel von höchstens 200 Mio. Euro verordnet

Die dem Rechnungshofuntermausschuss zur Verfügung gestellten Akten verdeutlichen: der Kardinalfehler geht auf einen öffentlich einsehbaren Ministerratsvortrag vom Sommer 2020 zurück. Hier hat die Bundesregierung per Ministerratsbeschluss 200 Mio. Euro als Kostendeckel und damit als maximale Obergrenze bei der Impfstoffbeschaffung vorgegeben. Im Ministerratsvortrag (27/44) vom 29. Juli 2020 wurde wörtlich folgendes beschlossen:

„Aufgrund der aktuell erst am Beginn stehenden Vertragsvereinbarungen und der Unabwiegbarkeit verschiedener anderer Faktoren ist bei der angestrebten Impfung von 8 Millionen Menschen in Österreich jedenfalls von einem Gesamtkostenrahmen von bis zu 200 Millionen Euro auszugehen.“

Dieser Beschluss wurde am 15. September 2020 nochmals erneuert und klargestellt:

„Entsprechend des Vortrags an den Ministerrat 27/44 vom 29. Juli 2020 sollen die im Budgetjahr 2020 wirksam werdenden Aufwendungen im laufenden Budgetjahr aus Mitteln des COVID19-Krisenbewältigungsfonds, im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Finanzen, ausschließlich im Rahmen der avisierter Obergrenze iHv. 200 Mio. EUR lt. Ministerrat 27/44 ihre Bedeckung finden.“

Finanzminister Blümel beteuerte in der Befragung vom 18. März 2020 immer, es hätte diesen Deckel nie gegeben, und es wäre ganz klar gewesen, dass es mehr Budget gegeben hätte, wenn mehr gebraucht werden würde. Angesprochen auf den auferlegten Kostendeckel, wollte Finanzminister Blümel keinesfalls für den zitierten Ministerratsvortrag verantwortlich gewesen sein:

„Das zuständige Fachressort ist das Gesundheitsministerium. Das Gesundheitsministerium hat vorgeschlagen eine gewisse Summe einmal zu veranschlagen [...] und das war nicht ein Ministerratsvortrag des Finanzministeriums, sondern das wurde aus meiner Sicht vom Gesundheitsministerium eingebracht [...] das heißt, das Gesundheitsministerium sagt, wie viel Geld es braucht; und in dem Fall ist es natürlich so, dass wir das Geld, das wir für die Aufrechterhaltung der Gesundheit, für den Kampf gegen Covid und natürlich auch die Frage der Impfstoffbeschaffung notwendig war, immer freigegeben haben. Ist ja völlig klar, alles andere wäre absurd!“¹

Absurderweise stellte sich Berichten des online Mediums ZackZack zu Folge jedoch heraus: das Gesundheitsministerium hätte sehr wohl gerne mehr Geld für die Impfstoffbeschaffung veranschlagt. ZackZack berichtet aus regierungsinternen

¹ Gernot Blümel, Auszugsweise Darstellung, Ständiger UA des Rechnungshofausschusses – XXVII. GP, 3. Sitzung, 18. März 2021, S. 7 und 9.

Dokumenten². In der an das Finanzministerium übermittelten ursprünglichen Version – selbstverständlich müssen zusätzliche Mittel in der Größenordnung von 200 Mio. Euro vom Finanzministerium frei gegeben werden – hat das Gesundheitsministerium nämlich folgende Formulierung für die Beschlussunterlage vorgesehen:

„(... *einem Gesamtkostenrahmen von mehr als 200 Millionen Euro (...)*“

Einer der engsten Mitarbeiter von Finanzminister Blümel schreibt am 28.07.2020 – am Tag vor dem Beschluss – eine E-Mail an das Spiegelressort mit den entsprechenden Änderungsvorschlägen des BMF.

An: [REDACTED]@bmkoes.gv.at>
[REDACTED]@bmf.gv.at>;
organisation.koordinierung
CC: [REDACTED] Koordinierung
[REDACTED]@bmkoes.gv.at>
Gesendet am: 28.07.2020 16:08:33
Betreff: AW: Koordinierung | Ministerratsvortrag - Covid-19 Impfstoff |
Bitte um Freigabe

Liebe Katharina,
Anbei darf ich euch den MRV mit unseren Anmerkungen schicken & würden gegenständliche Version freigeben.
Lg Florian

Aufgrund der aktuell erst am Beginn stehenden Vertragsvereinbarungen und der Unabwiegbarkeit verschiedener anderer Faktoren ist bei der angestrebten Impfung von 8 Millionen Menschen in Österreich jedenfalls von einem Gesamtkostenrahmen von bis zu 200 Millionen Euro auszugehen.

Gelöscht: Die Gesamtkosten der Umsetzung des gesamten Impfprogramms für COVID 19 werden neben den Kosten für die Impfstoffe und Impfmittel selbst auch Logistik (Lagerung, Transport) sowie Honorare für die Impfung selbst berücksichtigen müssen.
Gelöscht: mehr als
Gelöscht:

Quelle: ZackZack

Das Finanzministerium legte hierzu – entgegen der Aussagen von Bundesminister Blümel im Ausschuss – also ein Veto ein, beschlossen wurde die durch das Finanzministerium vorgeschlagene Variante von „*einem Gesamtkostenrahmen von bis zu 200 Mio. Euro*“.

Auch der Bundeskanzler betonte in der Befragung vom 15. April 2021 immer wieder, dass es diesen Kostendeckel nie gegeben hätte und Budgetrestriktionen beim Einkauf der Impfstoffe keine Rolle gespielt hätten.³ Dass diese öffentlich einsehbaren Ministerratsbeschlüsse für den Beschaffungsvorgang allerdings die zentralen Leitlinien darstellten, bestätigte auch der frühere Impfkoordinator und damit hauptverantwortliche Beamte im Gesundheitsministerium für die Impfstoffbeschaffung Clemens Martin Auer in der Sitzung des Rechnungshofuntermässchusses am 27. April 2021. Er selbst hat sich in der Befragung als „Beamter oldschool“ beschrieben und legte dem Ausschuss sehr glaubwürdig dar, dass MinisterInnen und BeamtenInnen einen Abschluss von Verträgen immer nur auf Grundlage von rechtlichen Rahmen treffen können (Legalitätsprinzip,

2 <https://zackzack.at/2021/03/25/bluemel-verantwortlich-fuer-impfdesaster-opposition-hat-beweise/>

3 Sebastian Kurz, Auszugsweise Darstellung, Ständiger UA des Rechnungshofausschusses – XXVII. GP, 6. Sitzung, 15. April 2021, S. 5-6, 11, 22.

Art. 18 B-VG).⁴ Der Beschluss des Finanzrahmens iHv. 200 Mio. Euro und darauf basierend die entsprechende budgetäre Bedeckung im Rahmen des Bundesfinanzgesetzes ist damit als verbindlich anzusehen, auf Basis dessen Clemens Martin Auer für die Republik Österreich die Verhandlungen zu den Impfstoffmengen führte und schließlich die haushaltsrechtliche Grundlage für den Abschluss der Kaufverträge mit den Impfstoffherstellern.

Kostendeckel richtet irreversiblen Schaden an

Es war also ein klarer Auftrag an die ausführenden BeamInnen, Impfungen ausschließlich im Rahmen von 200 Mio. Euro zu beschaffen. Die Folge: im Herbst 2020 wurde „freiwillig“ auf den Kauf von mehreren Millionen Impfdosen verzichtet.

Der Kurier berichtete schon Mitte März dieses Jahres den schwerwiegenden Fehler bei der Impfstoffbeschaffung durch die Bundesregierung.⁵

	Gesamtvolumen der EU	Anteil Österreichs nach Bevölkerungsschlüssel (1,99%)	Österreichs Bestellungen	Differenz gesamt	Differenz erwartet bis Ende Juni
AstraZeneca	291.000.000	5.790.900	5.934.447	143.547	46.989
Johnson & Johnson	196.288.030	3.906.132	2.500.000	- 1.406.132	- 386.686
Biontech/Pfizer	493.527.668	9.821.201	9.174.635	- 646.566	- 419.588
Moderna	78.970.000	1.571.503	1.570.389	- 1.114	- 844
Summe	1.059.785.698	21.089.735	19.179.471	- 1.910.264	- 760.130

Quelle: Kurier, 16.03.2021

Allein beim Impfstoff von Johnson&Johnson hat Österreich auf die Lieferung von 1,5 Mio. Dosen verzichtet. Bei Johnson&Johnson, wo eine Impfdosis für eine Vollimmunisierung ausreicht, bedeutet das also auch potentiell 1,5 Millionen zusätzlich geimpfter Personen.

Aber auch bei Biontech/Pfizer wurden rund 650.000 Dosen weniger bestellt als möglich. Der Kurier kommt zum Schluss, dass durch die mangelhafte Bestellung der Bundesregierung bis Ende Juni 2021 insgesamt 760.000 weniger Impfdosen in Österreich verabreicht werden können.

Die österreichische Bundesregierung hat augenscheinlich ausgerechnet beim Impfen gespart und schwerpunktmaßig auf den billigsten Impfstoff von Astra-Zeneca (siehe Tabelle) gesetzt. Wie sonst lässt sich erklären, dass ausgerechnet bei Astra-Zeneca mehr als 100% des Österreich-Kontingents bestellt wurde und gleichzeitig bei allen anderen Impfstoffen teilweise deutlich weniger?

4 Clemens Martin Auer, Auszugsweise Darstellung, Ständiger UA des Rechnungshofausschusses – XXVII. GP, 7. Sitzung, 27. April 2021, S.8.

5 <https://kurier.at/politik/inland/zu-wenig-bestellt-wie-viel-impfstoff-dosen-fehlen-in-oesterreich/401220033>

Auch hierzu waren die Auskünfte des ehemaligen Impfstoffkoordinators Clemens Martin Auer im Rechnungshofuntermausschuss vom 27. April 2021 recht klar. Wenn Österreich bei Johnson&Johnson und bei Biontech/Pfizer die volle „pro-rata“ genommen hätten, dann wären die Gesamtkosten bei über 200 Millionen Euro gelegen, so Auer im Ausschuss.⁶ Mit den bekannten Folgen, die Auer im Ausschuss wie folgt erläuterte:

„Wenn wir bei Johnson&Johnson und bei Biontech/Pfizer – wo wir aber nicht wahnsinnig davon abgewichen sind – die volle Pro-rata genommen hätten, dann wären wir schon über die 200 Millionen drübergekommen. Ich hatte ja das Budgettableau. Noch einmal – das ist kein Geheimnis, jeder von uns weiß, wie man mit Budgets umgeht: ich habe ein Tableau, wo meine Zahlen draufstehen, und ich weiß, wie weit kann ich gehen, was fehlt, wo bin ich drüber und was kann ich sozusagen adjustieren? Wir haben dann eben bei Biontech/Pfizer diese 400.000 Dosen adjustiert und bei Johnson&Johnson waren es mehr.“⁶

Dänemark hatte – im Gegensatz zu Österreich – 100% seines Kontingents abgerufen und auch jenen Impfstoff gekauft, auf den Österreich verzichtet hatte. Während die EU-Prognose für Dänemark von einer Durchimpfungsrate von rund 80% bis Ende Juni ausging, lag der Schätzwert für Österreich hingegen nur bei 50%. Dies geht aus nachstehender Tabelle des EU-Steering Boards hervor.

Member State	Pfizer TOTAL Q1+Q2	Pfizer TOTAL vs pro rata	Needed for 75,5% of pro rata Pfizer	Pro-rata distribution of 7 mil doses	Total vaccines + SOLIDARITY 3 mil + PRO-RATA 7 mil	Estimated % vaccinated pop. with confirmed orders en Q2	Additional doses to reach 45% target
Austria	4 688 944	91,9%	0	139 170	8 377 107	50,92%	
Belgium	6 576 261	99,3%	0	180 585	11 870 804	57,45%	
Bulgaria	1 856 945	46,6%	1151889	108 688	5 708 004	45,01%	
Croatia	1 072 500	46,1%	684009	63 450	3 428 319	45,29%	
Cyprus	500 063	98,2%	0	13 884	1 054 421	62,47%	
Czech Republic	6 153 212	100,3%	0	167 202	8 931 683	44,33%	142 940
Denmark	4 220 697	126,4%	0	91 040	7 746 253	79,88%	
Estonia	533 673	70,0%	41553	20 779	1 253 725	50,27%	
Finland	3 250 801	102,6%	0	86 389	5 783 630	58,40%	
France	39 528 523	102,7%	0	1 049 107	69 912 819	58,16%	
Germany	53 051 296	111,2%	0	1 300 333	91 450 124	61,04%	
Greece	6 030 988	98,2%	0	167 449	10 940 401	57,14%	
Hungary	4 755 428	84,9%	0	152 749	9 233 842	53,32%	
Ireland	2 881 492	101,2%	0	77 611	5 156 948	58,01%	
Italy	33 925 632	98,2%	0	941 940	61 542 164	57,14%	
Latvia	449 017	41,0%	376689	29 827	1 794 253	53,09%	
Lithuania	1 595 380	99,6%	0	43 686	2 729 803	52,29%	
Luxembourg	352 581	98,2%	0	9 789	638 798	57,08%	
Malta	435 671	147,7%	0	8 045	895 713	93,10%	
Netherlands	10 393 324	104,1%	0	272 172	19 384 479	64,59%	
Poland	21 735 644	99,9%	0	593 485	37 432 270	55,46%	
Portugal	5 769 197	97,7%	0	160 979	10 488 908	57,00%	
Romania	10 878 558	98,2%	0	302 042	19 734 047	57,14%	
Slovakia	1 759 429	56,2%	602921	85 335	4 589 274	45,59%	
Slovenia	965 598	80,3%	0	32 769	1 926 354	52,02%	
Spain	26 909 642	99,2%	0	740 016	48 606 010	57,41%	
Sweden	6 367 442	107,5%	0	161 474	11 294 518	60,75%	
TOTAL EU	256 637 937		2 857 060	7 000 000			
					Total		10 000 000

Quelle: EU-Steering Board

⁶ Clemens Martin Auer, Auszugsweise Darstellung, Ständiger UA des Rechnungshofausschusses – XXVII. GP, 7. Sitzung, 27. April 2021, S.16-17.

Ein glücklicher Umstand war, dass der Impfstoffhersteller Pfizer aufgrund von höheren Produktionen geplante Lieferungen teilweise vorgezogen hat – wovon auch Österreich profitieren konnte, allerdings nicht in dem Ausmaß, wie andere Länder, die stets die vollen Kontingente von Pfizer/BioNTech geordert hatten.

Bundeskanzler putzt sich beim Beamten Clemens Martin Auer ab

Anstatt diese Fehler, die bei der Beschaffung der Impfstoffe zweifelsohne der ganzen Bundesregierung passiert sind, zuzugeben, erklärte der Bundeskanzler Clemens Martin Auer zum Hauptschuldigen. Im Rahmen einer Pressekonferenz Mitte März erläuterte der Bundeskanzler medienwirksam, dass sich die Staats- und Regierungschefs der EU auf ein anderes Prozedere bei der Impfstoffbeschaffung geeinigt hätten, und das Steering Board, in dem Clemens Martin Auer Österreich vertreten hatte, an den Beschlüssen vorbei einen ungerechten Verteilmechanismus etablierten. Dabei ist es jedoch höchst unglaublich, dass weder Bundesminister Anschober noch Bundeskanzler Kurz von alle dem nichts wussten und ein Beamter im Alleingang Österreich in dieses Chaos gestürzt hat.

Auf die Frage hin, ob dem Bundeskanzler bekannt war, dass, wenn ein Land nicht das volle Kontingent ausschöpft, ein anderes Land die Möglichkeit bekommt, darauf zuzugreifen, betonte dieser in der Ausschusssitzung immer wieder, dass er darüber nicht informiert gewesen war, Clemens Martin Auer einzige und alleine – auch ohne Rücksprache mit dem Gesundheitsminister – auf die Möglichkeit zusätzlicher Impfstoffdosen verzichtetet hätte⁷:

„Als ich herausgefunden habe, dass es anscheinend in einem Steeringboard eine andere Vereinbarung gab, haben der Vizekanzler und ich Clemens Martin Auer damit konfrontiert. Nach anfänglichen Versuchen, das ein bisschen klein zu reden, hat er es dann zugegeben. Danach habe ich auch die Kommissionspräsidentin und andere darauf angesprochen, und ich kann Ihnen nur sagen, dass das vielen auf europäischer Ebene nicht bewusst war. Sie müssen ja die Debatte mitverfolgt haben, die danach auf europäischer Ebene stattgefunden hat.“⁸

Dem widersprach Clemens Martin Auer allerdings und zeigte sich in der Ausschussbefragung sichtlich enttäuscht über das Vorgehen des Bundeskanzlers:

„Ich habe mit etlichen Bundeskanzlern dieser Republik eng zusammen gearbeitet und weiß daher sozusagen, wie dieses Leben ausschaut. Ich muss Ihnen ganz ehrlich sagen: Wenn Sie mich als Person Clemens Martin Auer fragen, wie es mir damit gegangen ist, von meinem eigenen Regierungschef sozusagen öffentlich so behandelt zu werden: Ich habe festgestellt, dass das nicht fair ist, auch nicht fair mir gegenüber, auch nicht fair gegenüber dem, was ich versucht habe, nach besten Wissen und Gewissen hier

⁷ Sebastian Kurz, Auszugsweise Darstellung, Ständiger UA des Rechnungshofausschusses – XXVII. GP, 6. Sitzung, 15. April 2021, S. 5, 7, 22-23.

⁸ Sebastian Kurz, Auszugsweise Darstellung, Ständiger UA des Rechnungshofausschusses – XXVII. GP, 6. Sitzung, 15. April 2021, S. 23.

beizutragen. [...] Ich war aber persönlich schon überrascht über die öffentliche Darstellung des Bundeskanzlers, weil man etliche Dinge sicherlich auch hätte anders bereiten und lösen können. [...] Wenn jemand die Suspendierung verlangt, dann muss er wissen, was Suspendierung heißt, er ist strafrechtlich verurteilt, es liegt eine strafrechtliche Untersuchung vor oder er hat eine schwere Pflichtverletzung begangen. Alle drei Tatbestände sind nicht gegeben“⁹

Die entsprechenden Tableaus mit Bestellmengen lagen dem Gesundheitsminister vor, dass von Pro-rata abgewichen wurde war augenfällig, diese wurden laut Aussagen von Clemens Martin Auer bei einem gemeinsamen Termin mit MitarbeiterInnen von Gesundheitsministerium und Bundeskanzleramt am 11. November durchgesprochen.¹⁰ Auer bestätigte auch, dass es seit Dezember einen regelmäßigen Austausch zwischen dem Kabinett des Gesundheitsministeriums und des Bundeskanzlers gab, in dem die Lieferungen immer wieder Thema waren.¹¹

Auch auf europäischer Ebene konnten einige Europa-Politikerinnen und -Politiker die Kritik des Kanzlers am Beschaffungsvorgang und Verteilmechanismus nicht ganz nachvollziehen.

In einem EU-Dokument mit dem Titel „Fragen und Antworten zu den Verhandlungen der Impfstoffe“ datiert mit dem 8. Jänner 2021 steht Folgendes:

„Je nach Bedarf der Mitgliedstaaten sind Anpassungen der Impfstoffmengen zwischen den Mitgliedstaaten möglich. So kann ein Mitgliedstaat beispielsweise beschließen, die ausgehandelten Optionen auf zusätzliche Impfstoffe nicht in Anspruch zu nehmen, sodass andere Mitgliedstaaten diese Optionen übernehmen und einen größeren Teil des betroffenen Impfstoffs kaufen können.“¹²

Laut Clemens Martin Auer musste dies sinngemäß allen relevanten Entscheidungsträgern bekannt gewesen sein:

„[...] das war der allgemeine Bewusstseinsstand. Noch einmal: ich bin nicht verantwortlich dafür, was der Bundeskanzler en détail weiß, aber dass das ein Geheimnis war, ist nicht richtig.“¹³

Widersprüchliche Antworten ergaben auch die Befragungen rund um die Ablöse von Clemens Martin Auer. Sebastian Kurz betonte, dass es ein gemeinsames Gespräch mit dem Vizekanzler gegeben hätte:

9 Clemens Martin Auer, Auszugsweise Darstellung, Ständiger UA des Rechnungshofausschusses – XXVII. GP, 7. Sitzung, 27. April 2021, 33-34.

10 Clemens Martin Auer, Auszugsweise Darstellung, Ständiger UA des Rechnungshofausschusses – XXVII. GP, 7. Sitzung, 27. April 2021, S.16-17, 33-34.

11 Clemens Martin Auer, Auszugsweise Darstellung, Ständiger UA des Rechnungshofausschusses – XXVII. GP, 7. Sitzung, 27. April 2021, S.17

12 Europäische Kommission (2021): Fragen & Antworten zu den Verhandlungen über Impfstoffe. Online verfügbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/QANDA_21_48

13 Clemens Martin Auer, Auszugsweise Darstellung, Ständiger UA des Rechnungshofausschusses – XXVII. GP, 7. Sitzung, 27. April 2021, S.33

[...] Der Vizekanzler und ich haben damals Clemens Martin Auer zur Rede gestellt, gemeinsam auch mit Stefan Wallner und anderen, die bei diesem Termin mit dabei waren. Wir hatten den Eindruck, dass da am Anfang sozusagen der Versuch unternommen wurde, das zu vertuschen oder schönzureden. Das Gespräch hat über eine Stunde gedauert, vor allem auch, weil am Anfang nicht sofort zugegeben wurde, dass man mehr hätte bestellen können. Dann sind uns auch teilweise noch Zahlen vorgelegt worden, die sich als nicht ganz richtig herausgestellt haben, und im Laufe des Gesprächs hat sich dann aber für den Vizekanzler und mich herausgestellt, dass hier ganz eindeutig mehr hätte bestellt werden können. [...]¹⁴

Obwohl Bundeskanzler Sebastian Kurz mehrmals auf diese Aussprache verwies, bei der eben auch der Vizekanzler anwesend gewesen sein soll, widersprach Stefan Wallner, damaliger Generalsekretär des Gesundheitsministeriums und mittlerweile Kabinettschef von Vizekanzler Kogler, allerdings:

„Eine derartige Aussprache hat es nicht gegeben. Was es gegeben hat, war ein Termin im Bundeskanzleramt, der auf Expertinnen-, Experten- und Beamtenebene vereinbart war, wo Personen aus dem Gesundheitsministerium, und zwar sowohl Kabinett als auch Fachebene, darunter auch Herr. Dr. Auer, anwesend waren, und von Bundeskanzleramtsseite, soweit ich mich erinnern kann, Bonelli, Gstöttner. [...] An diesem Termin hat auch der Herr Bundeskanzler teilgenommen.“¹⁵

Vizekanzler Kogler soll also bei dem Termin nicht mal dabei gewesen sein. Bezuglich des vom Bundeskanzler monierten Verschleierungsversuches bzw. des Vorwurfs, vom Gesundheitsministerium wären falsche Daten geliefert, betonte Wallner:

„Mein Eindruck war, dass das Gesundheitsministerium die Daten auf den Tisch gelegt hat [...]“¹⁶

Nicht nur Finanzminister Blümel, sondern auch Bundeskanzler Kurz, gegen den bekannter Weise derzeit auch Ermittlungen im Untersuchungsausschuss laufen, stellten im Rahmen der Befragungen also zahlreiche Behauptungen auf, die durch Aktennachlieferungen bzw. durch andere Auskunftspersonen widerlegt wurden oder zumindest im Widerspruch zum Gesagten standen. Das verdeutlicht nur, dass es dringend auch im Rahmen von Befragungen im Unterausschuss des Rechnungshofausschusses eine Wahrheitspflicht benötigt (s.u., Conclusio).

Im Ergebnis ergaben die Befragungen also: Die Regierung hat freiwillig und bewusst auf den Abruf der teureren Impfstoffe von Pfizer/BionTech verzichtet. Als sich dies als politisches Problem herausstellte – Österreich bekam weniger Impfstoffe als andere Länder – hat man zunächst einen Schuldigen gesucht und in Clemens Martin Auer gefunden, danach hat man Nebelgranaten wie Sputnik gezündet.

14 Sebastian Kurz, Auszugsweise Darstellung, Ständiger UA des Rechnungshofausschusses – XXVII. GP, 6. Sitzung, 15. April 2021

15 Stefan Wallner, Auszugsweise Darstellung, Ständiger UA des Rechnungshofausschusses – XXVII. GP, 7. Sitzung, 27. April 2021, S.53

16 Stefan Wallner, Auszugsweise Darstellung, Ständiger UA des Rechnungshofausschusses – XXVII. GP, 7. Sitzung, 27. April 2021, S.53

Sputnik und andere leere Versprechen

Nach medialen Angaben des Bundeskanzlers vom April müsste Sputnik längst in Österreich und in Verwendung sein – für April kündigte Sebastian Kurz die Lieferung von 300.000 Dosen, für Mai 500.000 Dosen und 200.000 Dosen für Anfang Juni an. Keine einzige Dosis wurde bis dato geliefert. Vom russischen Impfstoff fehlt also nicht nur jede Spur – es kennt auch niemand – zumindest im Gesundheitsministerium und im BKA auch nur einen Vertragsentwurf zur Lieferung von Sputnik.

Katharina Reich, als Impfstoffkoordinatorin die oberste Beamtin in dem Bereich, gab in der Befragung dazu an, dass sie keinerlei Kenntnis zu den Verträgen bzw. Verhandlungen hat:

Ich kenne dazu nur einen gewissen Stand von Gesprächen. In die Letztgespräche dazu war ich weder eingebunden noch bei ihnen dabei, deswegen weiß ich nicht, wie das schlussendlich ausgegangen ist. Das kann ich Ihnen nicht beantworten. [...] Ich weiß nicht, ob ein gültiger Vertrag am Tisch liegt. Das kann ich Ihnen nicht beantworten. Ich weiß, dass wir sehr intensive Gespräche über Sputnik geführt haben, wie die Datenlage zu diesem Impfstoff ist, die fachliche Meinung ist, wie die Lage in den anderen Ländern zu Sputnik aussieht, wie es mit den unterschiedlichen Varianten von Sputnik aussieht. Das weiß ich und da war ich auch dabei. Das waren intensive Gespräche. Ich habe mit meiner Impfabteilung zum Ministerratsvortrag, den es zum Thema Sputnik gab, fachlichen Input geliefert, wie er gewünscht war. Weiter waren meine Person und meine Impfabteilung nicht involviert.“¹⁷

Auch der Kabinettschef von Sebastian Kurz, Bernhard Bonelli, konnte bzw. wollte dem Ausschuss keine wesentlichen Informationen zu dem Thema geben:

„Wir haben jedenfalls einen regen Austausch zu dem Thema mit dem Gesundheitsministerium gehabt. [...] Es gab Vertragsentwürfe, aber aufgrund der gesamten Umstände kam es am Ende nicht zu einer Unterzeichnung [...] Ich weiß es nicht. Ich war auch nicht in die Details von Vertragsentwürfen involviert. Ich weiß nur, dass es solche gegeben hat [...] Soweit ich mich erinnern kann, gab es auf politischer Ebene ein Gespräch mit Russland, wo die Möglichkeit eingeräumt wurde, dass noch vor dem Sommer Impfstoff zur Verfügung gestellt werden könnte. Das haben wir dann in der Bundesregierung entsprechend geprüft“¹⁸

Die Ankündigung, man stehe in Sachen Sputnik im April 2021 kurz vor den ersten Lieferungen, kommt also einer groß angelegten Lüge nahe. Statt sich bei der Bevölkerung für die Fehler zu entschuldigen und nach echten Alternative zu suchen,

17 Katharina Reich, Auszugsweise Darstellung, Ständiger UA des Rechnungshofausschusses – XXVII. GP, 10. Sitzung, 1. Juni 2021, S.27

18 Bernhard Bonelli, Auszugsweise Darstellung, Ständiger UA des Rechnungshofausschusses – XXVII. GP, 11. Sitzung, 10. Juni 2021, S.53

wurden Fehler vertuscht und Nebelgranaten gezündet. Kanzler Kurz hat versprochen, dass bis Ende Juni 2021, alle die wollen, auch geimpft werden können.

In der 10. Sitzung stellte die Impfkoordinatorin Katharina dazu folglich klar:

„Solange ich keine verlässlichen Lieferzahlen habe, würde ich nie ein Versprechen abgeben“¹⁹

Derzeit hält Österreich bei rund 50% Erstgeimpften. Bis Sommer können in Österreich daher auch lange nicht alle Menschen geimpft werden, die das gerne wollen. Ein „normaler Sommer“ sieht für jene, die sich alle zwei Tage testen müssen um am gesellschaftlichen Leben teilnehmen zu können, sicher anders aus.

II. Beschaffung von Schutzmasken und Schutzausrüstung über das Rotes Kreuz

Chronologie:

12.03.2020	WHO erklärt COVID-19-Ausbruch zur Pandemie
09.-13.03.2020	Krisenstab SKKM im BMI beauftragt in Abstimmung mit den zuständigen Ressorts das Österreichische Rote Kreuz (ÖRK) als zentrale Stelle für die dringliche Beschaffung des bundesweiten Bedarfs an Schutzgütern für die Dauer der Pandemie
16.03.2020	rückwirkender Beginn der Gültigkeit des Beschaffungsvertrages BMDW mit ÖRK Einkauf & Service GmbH
23.03.2020	finale Abstimmung des Vertragstextes
24.03.2020	Vertragsunterzeichnung BMDW und ÖRK
27.03.2020	Klärung EU-beihilfenrechtlicher Frage (Problem: zu hohes Auftragsentgelt) Nachtrag zum Werkvertrag
30.06.2020	Auslaufen des Vertrages mit dem ÖRK
01.07.2020	Zuständigkeit für die Beschaffung geht zur BBG (§ 74 BVergG)

Im März 2020 kam es zur Beauftragung des Österreichischen Roten Kreuzes (ÖRK) durch das Staatliche Krisen- und Katastrophenschutzmanagement (SKKM) als zentrale Stelle für die dringliche Beschaffung für den durch das BMSGPK festgestellten Bedarf an Schutzgütern für die Dauer der Pandemie.

Zur Klärung zahlreicher Unklarheiten, wurde am 15. April 2021 die Auskunftsperson Mag. Gerald Foitik, Bundesrettungskommandant des Österreichischen Roten Kreuzes, in den Ausschuss geladen.

ÖRK Einkauf & Service GmbH

Der Tätigkeitsbereich der GmbH ist die Bedarfsdeckung des Roten Kreuzes und anderer Rettungsorganisationen, die Bereitstellung von Hilfsgütern und die logistische Abwicklung von internationalen Hilfstransporten. Einer der beiden Geschäftsführer ist Bundesrettungskommandant Mag. Gerald Foitik.

¹⁹ Katharina Reich, Auszugsweise Darstellung, Ständiger UA des Rechnungshofausschusses – XXVII. GP, 10. Sitzung, 1. Juni 2021, S.27

Im März 2020 wurde die ÖRK Einkauf & Service GmbH mittels Verhandlungsverfahrens ohne vorherige Bekanntmachung als zentrale Stelle für die dringliche Beschaffung des bundesweiten Bedarfs an Schutzgütern für die Dauer der Pandemie ausgewählt. Aus „Dringlichkeitsgründen“ wurde kein weiterer Anbieter zur Anbotslegung eingeladen.

Der Beschaffungsvertrag wurde zwischen dem Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort (BMDW) und der ÖRK Einkauf & Service GmbH abgeschlossen. Der Vertrag wurde am 24.03.2020 unterzeichnet, mit rückwirkender Gültigkeit ab dem 16.03.2020.

Inhalt des Vertrages: Abschluss eines Werkvertrages zur zentralen Beschaffung von medizinischen Produkten sowie persönlicher Schutzausrüstung für den Einsatz bei Gesundheitsdienstleistern.

Maximalbetrag:
116.032.047,65 Euro

Ersetzte Kosten:
**Beschaffungskosten, Frachtkosten, Lieferkosten
+ Deckungsbeitrag 1,5 %**

Anfang April war das maximale Beschaffungsvolumen erreicht, weshalb es zu einer Zusatzvereinbarung mit der ÖRK Einkauf & Service GmbH kam. Da die „Zahlen weiterhin dramatisch“ waren, wurde eine neue, bundesweit konsolidierte Masterliste inkl. Preisindikation, erarbeitet. Es kam zu einer deutlichen Erhöhung des Beschaffungsvolumens um rd. 124 Mio. Euro auf in Summe von insgesamt 240 Mio. Euro.

Beendigung des Beschaffungsprozesses durch die ÖRK Einkauf & Service GmbH und Übergabe an BBG:

Mitte April 2020 wurde in Abstimmung mit dem BMSGPK ein Prozess für den Übergang auf die BBG aufgesetzt:

- Bekanntgabe der bestehenden Mengen, die aufgrund der Rahmenverträge der BBG zur Verfügung stehen und dann Abruf der Bedarfsträger über BBG e-Shop
- Austausch zwischen ÖRK und BBG hinsichtlich bestehender Lieferanten sowie Prüfungsprozeduren von Angeboten und konkreten Produkten
- Identifikation von Produktgruppen, bei denen die BBG schon im Vorfeld die Beschaffung organisieren kann (z.B.: Beatmungsgeräte, Desinfektionsmittel)
- Gemeinsame Analyse und Weiterentwicklung der Master-Bedarfsliste als Grundlage für alle Beschaffungen im medizinisch-sozialen Bereich

Die Produktliste wurde in Kategorien unterteilt, je nachdem bei welchen Produkten noch eine Dringlichkeitsvergabe gerechtfertigt war.

Anfang Mai 2020:

- Erste Bedarfserhebungen durch die BBG bei öffentlichen Bedarfsträgern sowie bei privaten Bedarfsträgern über die Länder
- Vorbereitung erster Ausschreibungen durch die BBG

Vertragsende mit dem ÖRK am 30.06.2020

Das ÖRK und das Staatliche Krisen- und Katastrophenschutzmanagement (SKKM)

Aufgabe des SKKM:

Durch alle Themenbereiche, die mit dem Untersuchungsgegenstand „Verantwortlichkeiten bei den Beschaffungsvorgängen und Auftragsvergaben im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie seit März 2020“ im Zusammenhang stehen, stellt sich die Generalfrage nach den Kompetenzen bei der Willensbildung, den Entscheidungsprozessen und der letztendlichen Verantwortlichkeit für Beschaffungen und Auftragsvergaben, generell, wie auch im Einzelfall. Dies betrifft einerseits die Kompetenzen der einzelnen Bundesministerien auf der Grundlage des Bundesministeriengesetzes und andererseits die Kompetenzen diverser, zum Teil interministerieller Gremien, die als „Stäbe“, „Beiräte“ usw. hier im Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozess nicht nur eingebunden waren, sondern deren Expertenmeinung vielfach als finale Entscheidungsgrundlage herangezogen und/oder kommuniziert wurde.

Beispielhaft wird in diesem Zusammenhang die Aufgabe des Staatlichen Krisen- und Katastrophenschutzmanagement (SKKM) - verortet im Bundesministerium für Inneres - genannt.

Österreichisches Rotes Kreuz ist Teil des SKKM und profitiert von SKKM-Entscheidungsprozessen:

Im SKKM ist unter anderem auch das Österreichische Rote Kreuz vertreten. Das Österreichische Rote Kreuz profitierte von Entscheidungsprozessen im Zusammenhang mit Beschaffungsvorgängen für die persönliche Schutzausrüstung und medizinische Güter. Das führte dazu, dass nicht nur unter Einbindung und Befassung des Österreichischen Roten Kreuzes im SKKM ein entsprechender Mangel und daher Beschaffungsbedarf für persönliche Schutzausrüstung und medizinische Güter festgestellt wurde, sondern in weiterer Folge das ÖRK auch befragt und beauftragt wurde, die Beschaffung für das SKKM mit den entsprechenden Gütern vorzunehmen. Daher ist von einem quasi „In-Sich-Geschäftsvorgang“ auszugehen, da das ÖRK Teil des SKKM war und ist.

Den Meinungsbildungsprozess an Herrn General Franz Lang (BMI) und den sogenannten „S-4-Bereich“ (Logistik/Beschaffung), d.h. den Bundesfeuerwehrverband zu „verorten“, wie das Bundesrettungskommandant Mag. Gerry Foitik tut, ist

lebensfremd. Es ist natürlich davon auszugehen, dass das ÖRK bzw. sogar Mag. Foitik die Dienstleistungen in diesem Zusammenhang angeboten und ausgelobt haben. Das ÖRK hat seinerseits der Stabstelle S 3-Einsatzplanung „zugearbeitet“ und war dadurch in die zentrale Meinungsbildung eingebunden.

Das SKKM hat aber keine Rechtspersönlichkeit, kauft weder ein noch verrechnet irgend etwas. Trotzdem wurden hier alle relevanten Entscheidungen getroffen. Hier bedarf es einer klaren Regelung betreffend Gewaltenteilung: Entscheidungsträger dürfen nicht zugleich Auftragnehmer sein.

Die Lagerbestände für die persönliche Schutzausrüstung und medizinischen Güter, wurden ebenfalls durch das SKKM bei den „Trägern“, d.h. auch dem ÖRK erhoben. Damit war die Bestands- und die Bedarfserhebung ebenfalls unter Federführung und maßgeblichem Einfluss des ÖRK erfolgt. Auch hier bedarf es einer klaren Regelung betreffend Gewaltenteilung: Entscheidungsträger dürfen nicht zugleich die Bedarfserheber sein.

Umgehung der Vollanwendung des Bundesvergabegesetzes

Bei den Beschaffungsvorgängen für die persönliche Schutzausrüstung und medizinische Güter wurde das Bundesvergabegesetz nicht voll angewendet, sondern es wurde ein „Prozess“ zwischen ÖRK und BMDW erarbeitet, wie der Beschaffungsvorgang unter den Parametern „bestes Angebot“ und „rasche Verfügbarkeit“ umgesetzt werden kann. Dieser Beschaffungsvorgang im Sinne einer „Notvergabe“ erscheint intransparent und nicht nachvollziehbar.

Was beschafft werden soll, ergab sich aus einer Masterliste: Diese wurde gemeinsam vom BMSGPK und den Bundesländern zusammengestellt.

Die erstellte Masterliste wurde mit den laufend eintreffenden Angeboten (ohne Auslobung) oder durch Direktansprache von Lieferanten abgeglichen. Insgesamt langten 2.000 Angebote auf diese Weise ein.

Wie man der ausdrücklich angesprochenen „Verhandlungsmacht“ der Waren-Anbieter hier entsprechend erfolgreich (Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit) entgegengetreten ist, ist nicht nachvollziehbar. Es waren keine Prozesse und Verfahren erkennbar, die der Marktrealität einer täglichen Angebots-, Nachfrage- und Preisbildung tatsächlich entsprochen hätten.

Es wurde darüber hinaus darauf verwiesen, dass das ÖRK - parallel zur Vergabe - kein internes Controlling bei diesem Beschaffungsprozess aufgesetzt, sondern sich auf „die Kontrollmechanismen der öffentlichen Hand“ (Republik Österreich) verlassen hatte. Es wurde lediglich darauf hingewiesen, dass die Republik „zwischenzeitlich“ Wirtschaftstreuhänderkanzleien beauftragt hat, die Geschäftsfälle und Prozesse im Zusammenhang mit diesem Beschaffungsvorgang zu „durchleuchten“. Dazu soll es laut ÖRK einen Zwischenbericht geben. Die Finanzprokuratur bemängelt, dass es „keine Dokumentation“ für die Preisangemessenheit bei den Beschaffungen gibt. Darüber

hinaus lieferte die Finanzprokuratur für den Beschaffungsvertrag Punkte, die nicht aufgenommen worden sind.

Ebenso unklar bleibt das „Hinausreklamieren“ des Passus, dass der Auftragnehmer sich verpflichtet bei der Beschaffung die Prinzipien des Bundesvergabegesetzes anzuwenden²⁰. Die Begründung des ÖRK war, dass das „zu komplex“ gewesen wäre.

Folgende Punkte sollen in Zukunft beachtet werden: Wichtig sind Standard-Prozesse, die der Marktrealität einer täglichen Angebots-, Nachfrage- und Preisbildung entsprechen. Ebenso eine obligatorische Dokumentation für die Preisangemessenheit bei den Beschaffungen. Verpflichtend soll eine klare Kompetenzverteilung und die Anwendung des Bundesvergaberechts werden, auch wenn sich die Republik eines „Dritten“ in einer Zwischenfunktion bei der Beschaffung bedient.

Intransparente Deckungsbeitragsfestlegung für ÖRK-E&S

Die Festlegung des Deckungsbeitrags für die abwickelnde Österreichische Rotes Kreuz Einkauf und Service GmbH (ÖRK-E&S) gestaltete sich intransparent. Das ÖRK geht bei üblichen Geschäftsfällen von 10 Prozent Deckungsbeitragsaufschlag aus und hatte in diesem Geschäftsfall 2 Prozent für alle Beschaffungsvorgänge für die persönliche Schutzausrüstung und medizinische Güter angeboten, nach Verhandlungen mit dem BMDW wurden 1,5 Prozent festgelegt. Diese 1,5 Prozent beziehen sich nicht auf den Netto-Preis der tatsächlich angekauften Waren, sondern auf eine Gesamt-Beschaffungssumme, die neben den Warenkosten auch die Transportkosten, die Gebühren, die Prüfkosten usw. umfassen. ÖRK-E&S bat um verspätete Endabrechnung. Grund dafür sollen verspätete Liefertermine gewesen sein. Offensichtlich hatte das durch die ÖRK aufgesetzte Beschaffungsmanagement und das Beschaffungscontrolling nach den betriebsintern auferlegten Kriterien nicht entsprechend gegriffen.

Auch die Deckelung der Haftung der ÖRK-E&S auf den Betrag des Deckungsbeitrags erscheint intransparent und nicht nachvollziehbar.

Unklarheit besteht darüber hinaus bezüglich der Alternativen eines „Fördervertrags“ für das ÖRK, um im Gegenzug die Beschaffungen für die Republik für die persönliche Schutzausrüstung und medizinische Güter abzuwickeln.

Dadurch ergeben sich folgende Forderungen: Eine transparente Deckungsbeitragsfestlegung bei Beschaffungsvorgängen, eine Vergleichsrechnung, ob 1,5 Prozent auf das Gesamt-Beschaffungssumme nicht teurer ist als 2,0 Prozent vom Netto-Preis. Das Beschaffungsmanagement und das Beschaffungscontrolling wären zu verbessern. Klare Haftungsregelungen bei in dieser Art und Weise abgewickelten Beschaffungsvorgängen wären zu entwickeln.

20 Siehe parlamentarische Anfrage 6152/J XXVII. GP vom 26.3.2021 des Abg. Erwin Angerer

Causa Firma „Oberalp“ – 43 Millionen Euro via ÖRK an einen einzigen Anbieter

Bei einem Auftragnehmer, der Firma „Oberalp“, gab es bei der Angebots- bzw. Abnahmeprüfung wegen geänderter Qualitätskriterien Unstimmigkeiten und eine Abwicklungs- und Abrechnungsänderung.

Auch in die Vertragsdetails jener Aufträge, die das Österreichische Rote Kreuz (ÖRK) während der ersten Corona-Infektionswelle im ersten Halbjahr 2020 im Namen der Republik Österreich vergeben hatte, bekam der Ausschuss keine Einsicht. An welche Anbieter wieviel Steuergeld konkret über das ÖRK aufgrund des Kooperationsvertrags mit dem BMDW floss, konnte daher nicht im Detail ermittelt werden.

Laut Medienberichten dürfte jedenfalls mit einer Summe von gut 43 Millionen Euro knapp ein Drittel des gesamten ÖRK-Bestellvolumens von 138 Millionen Euro (mit Stand April 2020) an einen einzigen Anbieter, den Bergsportartikelhändler „Oberalp“ aus Südtirol, gegangen sein.

Im April 2020 wurde zudem öffentlich bekannt, dass ausgerechnet dieser Anbieter chinesische Schutzmasken geliefert hatte, die nicht dem erwarteten Qualitätsstandard entsprachen. Aus dem BMDW hieß es später in einer parlamentarischen Anfragebeantwortung 21(2194/AB), man habe daraufhin von „Oberalp“ Schutzanzüge anstelle der Schutzmasken bezogen. Im Zuge ihrer Befragung am 18. März 2021 bestätigte Bundesministerin Dr. Margarete Schramböck dies noch einmal vor dem Ausschuss.

Kooperationsvertrag mit dem Gesundheitsministerium

Die im Rahmen dieses Kooperationsvertrags erfüllten Dienstleistungen durch das ÖRK erscheinen im Inhalt und Umfang intransparent. Vom ÖRK genannte Beratungsleistungen im Sinne der Vorschläge „Notkrankenstationen zu errichten“, „Contact Tracing der Länder durch eine Zentrale“, „Anmelde-, Informations- und Terminvergabeplattform für Impfprogramme“, „Datenprozesse bei Probeentnahmen“ wurden im Einzelnen nicht entsprechend finanziell bewertet und zugeordnet.

Auch „Aufbau und Unterstützung des Krisenstabes im Gesundheitsministerium“ konnte nicht entsprechend finanziell bewertet und zugeordnet werden. Die dabei eingesetzte variable Anzahl an ÖRK-Mitarbeitern konnte ebenfalls nicht „geschäftsfallbezogen“ finanziell bewertet und zugeordnet werden. Dies gilt insbesondere für das „persönliche Entgelt“ für die „Arbeitsleistung“ von Bundesrettungskommandant Mag. Gerry Foitik. Eine entsprechende Aufgliederung des Gehaltsanteils und der anteiligen Lohnkosten von Mag. Foitik, aber auch der von ihm genannten „unterstützenden Mitarbeiter“ fehlt. Auch ist nicht nachvollziehbar, ob und inwieweit hier nicht auch Leistungen über die „600 Euro-Tagsatzpauschale“ abgerechnet worden sind.

21 Siehe parlamentarische Anfragebeantwortung 2194/AB von Bundesministerin Dr. Margarete Schramböck vom 29. Juli 2020

Diesbezüglich braucht man in Zukunft mehr Transparenz bei der Ausgestaltung und Abrechnung von Kooperationsverträgen. Ausschreibungen von Kooperationsverträgen dürfen ausschließlich nach dem Bundesvergaberecht vergeben werden.

Projekt „Corona-App“

Ein weiteres Fallbeispiel für den Kompetenzwirrwarr und intransparente Entscheidungen sind beim Projekt „Corona-App“ zu erkennen. Aus dem SKKM heraus, federführend durch das ÖRK und Herrn Mag. Foitik wurde das Projekt „Corona-App“ gestartet. Grundlage war eine „Spende“ der Uniqa-Stiftung. Durchgeführt wurde das Projekt durch die Firma Accenture. Auch hier gab es keinen transparenten Entscheidungs- und Vergabeprozess. Zudem erscheint die „Spendenvereinbarung“ zwischen der Uniqa-Stiftung und dem ÖRK wenig aussagekräftig.

Das ÖRK lieferte die Idee und der Bundesrettungskommandant konnte sie durch seine Vielfachfunktion als Experte und Mitglied von SKKM vorantreiben. Hier ging es immerhin um eine „Spende“ von 2 Millionen Euro für die Corona-App. Anschließend wurde mittels „Fördervertrag“ des BMSGPK dieses Projekt weiterbetrieben.

Es ergeben sich folgende Forderungen: Über die Gestaltung und den Abschluss solcher Public-Privat-Partnership-Vereinbarungen, ob es sich jetzt um Spenden, Förderungen oder dergleichen handelt, muss es ebenfalls transparente und nachvollziehbare Regelungen geben, wenn hier als „Begünstigter“ schlussendlich zumindest auch mittelbar die Republik Österreich mitinvolviert ist.

Projekt „Schau auf dich, schau auf mich“ bzw. „Österreich impft“

Auch bei diesem Projekt gibt es ein Kompetenzwirrwarr bei intransparenten Entscheidungsabläufen bzw. bei den ökonomischen Verantwortlichkeiten und Einflussnahmen. Es gibt keine klare Struktur, wer entscheidet, wer bestellt, unter welchen objektiven Rahmenbedingungen.

Mag. Foitik hat die Projekte „Schau auf dich, schau auf mich“ bzw. „Österreich impft“ initiiert und dann „öffentlich“ zur Verfügung gestellt. Als Spender traten die Erste Bank, Raffeisen und die Wirtschaftskammer auf. Diese spendeten an das ÖRK. Es wurde ein „Kooperationsvertrag“ mit der Republik Österreich geschlossen, indem diese Kampagnen der Republik zur Verfügung gestellt wurden. In diesem „Kooperationsvertrag“ verpflichtete sich die Republik Österreich, „im eigenen Ermessen und eigenen Wirkungsbereich“ über „Inseratenbuchungen“ und über § 5 Abs. 6 ORF-Gesetz die Kampagnen zu verbreiten.

Wie bei der Corona-App ergeben sich folgende Forderungen: Über die Gestaltung und den Abschluss solcher Public-Privat-Partnership-Vereinbarungen, ob es sich jetzt um Spenden, Förderungen oder dergleichen handelt, muss es ebenfalls transparente und nachvollziehbare Regelungen geben, wenn hier als „Begünstigter“ schlussendlich zumindest auch mittelbar die Republik Österreich mitinvolviert ist.

III. Beschaffungen über die Bundesbeschaffung GmbH

Die Bundesbeschaffung GmbH (BBG) bietet als privater Einkaufspartner der öffentlichen Hand seit 2001 ein umfassendes Produkt- und Dienstleistungsportfolio. Das Angebot wird von Bundesministerien, Ländern, Städten, Gemeinden und Feuerwehren, wie auch aus gegliederten Unternehmen, Hochschulen und diversen Einrichtungen im Gesundheitsbereich, genutzt. Die Aufgaben der BBG wurden im Bundesgesetz über die Errichtung einer Bundesbeschaffung Gesellschaft mit beschränkter Haftung (BB-GmbH-Gesetz) festgelegt. 2020 wurden über Verträge der BBG rund 1,83 Milliarden Euro abgewickelt und damit laut Eigenangaben Einsparungen von 414 Millionen Euro erzielt.²²

Im Zuge der Corona-Pandemie kam der BBG eine ausgesprochen wichtige Rolle im Staaten- und Gesellschaftsgefüge zu. Im April 2020 übernahm sie vom Österreichischen Roten Kreuz (ÖRK) die Verantwortung für die bundesweite Beschaffung von Schutzausrüstung und anderen medizinischen Gütern. Um die dringend benötigten Ressourcen für das Krisen- und Vorsorgemanagement für öffentliche Auftraggeber verfügbar machen zu können, hat die BBG ihr Portfolio an Rahmenvereinbarungen in sehr kurzer Zeit an die geänderten Gegebenheiten angepasst. Neben Beschaffungsdienstleistungen betreffend Schutzausrüstung (Schutzmasken, Schutzbekleidung, Einweghandschuhe, Desinfektionsmittel) hat die BBG auch Verfahren für Antigentests, PCR-Tests sowie Antikörpertests durchgeführt.

Die BBG erstattete dem Ausschuss im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen (BMF) fristgerecht einen Erhebungsbericht. Darin wurde unter anderem darauf hingewiesen, dass die BBG nicht in die Beschaffungen im Zusammenhang mit der sogenannten „Corona-App“ und der Initiative „österreich-testet.at“ eingebunden war.

Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung

Hinsichtlich der Anwendung von Sonderverfahren im Zusammenhang mit neu eingeleiteten Vergabeverfahren teilte das Bundesministerium für Justiz (BMJ) in einem Rundschreiben betreffend vergaberechtlicher Regelungen im Zusammenhang mit der COVID-Krise am 30. März 2020 mit:

Gemäß den §§ 35 Abs. 1 Z 4, 36 Abs. 1 Z 4, 37 Abs. 1 Z 4 und 206 Abs. 1 Z 5 BVergG 2018 kann ein Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung durchgeführt werden, wenn „äußerst dringliche, zwingende Gründe, die nicht dem Verhalten des öffentlichen Auftraggebers/des Sektorenauftraggebers zuzuschreiben sind, im Zusammenhang mit Ereignissen, die der öffentliche Auftraggeber/der Sektorenauftraggeber nicht voraussehen konnte, es nicht zulassen, die [regulären] Fristen einzuhalten“ (§ 25 Z 4 BVergGVS 2012 enthält eine analoge Regelung).

Diese die Vergaberichtlinien umsetzenden Vorschriften (vgl. insbesondere Art. 32 der Richtlinie 2014/24/EU) erlauben die Beschaffung von Bauleistungen, Waren und

²² Vgl. „Abrufvolumen nach Produktfamilien 2020“ (<https://www.bbg.gv.at/unternehmen/standard-titel>)

Dienstleistungen in klassischen Notsituationen, somit genau auch für den vorliegenden Fall der COVID-19 Pandemie. Wie die Europäische Kommission schon im Zusammenhang mit der Flüchtlingskrise 2015 betonte (vgl. dazu COM (2015) 454), „können öffentliche Auftraggeber [in dieser Situation] direkt mit möglichen Auftragnehmern verhandeln; eine direkte Vergabe des Auftrags an einen vorab ausgewählten Wirtschaftsteilnehmer ist jedoch ausschließlich dann möglich, wenn nur ein Wirtschaftsteilnehmer in der Lage sein wird, den Auftrag unter den durch die zwingende Dringlichkeit auferlegten technischen und zeitlichen Zwängen zu erfüllen.“.

Die Kommission hat erst vor kurzem bestätigt, dass diese Aussagen auch im nunmehrigen Kontext Gültigkeit haben. Die Gründe für die Wahl des Sonderverfahrens sind im jeweiligen Vergabeakt genau zu dokumentieren; die Beweislast für das Vorliegen der Voraussetzungen trifft den Auftraggeber (vgl. dazu auch die Erläuternden Bemerkungen zu den §§ 35 bis 37 BVergG 2018, 69 dB, XXVI. GP 67, mit den dortigen Hinweisen auf die Rechtsprechung des EuGH). (...)

Zu betonen ist jedoch, dass das oben beschriebene Ausnahmeverfahren lediglich zur Überbrückung dienen darf, bis langfristigere Lösungen gefunden sind, beispielsweise durch den Abschluss von Rahmenvereinbarungen, die gemäß regulären Verfahren (dazu zählen auch beschleunigte Verfahren) vergeben werden. In diesem Kontext kommt der internen Dokumentation der Umstände, wie lange die Inanspruchnahme des Sonderverfahrens gerechtfertigt werden kann, besondere Bedeutung zu (...).²³

In den Leitlinien (2020/C 108 I/01) zur Nutzung des Rahmens für die Vergabe öffentlicher Aufträge in der durch die COVID-19-Krise verursachten Notsituation hielt die Europäischen Kommission (EK) unter Punkt 2.3.1. zudem fest:

Die Zahl der COVID-19 Patienten, die eine medizinische Behandlung benötigen, steigt täglich und wird in den meisten Mitgliedstaaten voraussichtlich weiter steigen, bis der Höchststand erreicht ist. Diese Ereignisse und insbesondere ihre spezifische Entwicklung sind für jeden öffentlichen Auftraggeber als unvorhersehbar anzusehen. Der spezifische Bedarf von Krankenhäusern und anderen Gesundheitseinrichtungen zur Durchführung von Behandlungen, und an persönlichen Schutzausrüstungen, Beatmungsgeräten, zusätzlichen Betten sowie ferner an zusätzlicher Intensivpflege- und Krankenhausinfrastruktur, einschließlich der gesamten technischen Ausrüstung, könnte sicherlich nicht im Voraus vorhergesehen und geplant werden und stellt somit ein nicht voraussehbares Ereignis für die öffentlichen Auftraggeber dar.²⁴

Der Großteil der Rahmenvereinbarungen – das sind Vereinbarungen ohne Abnahmepflichten, oftmals mit Laufzeiten von mehreren Monaten bis Jahren –, die die BBG im Laufe des Jahres 2020 mit Unternehmen eingegangen war, ist im Zuge von Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachungen abgeschlossen worden.

23 Rundschreiben des BMJ, Geschäftszahl 2020-0.196.642, 30. März 2020

24 Leitlinien der EK zur Nutzung des Rahmens für die Vergabe öffentlicher Aufträge in der durch die COVID-19-Krise verursachten Notsituation, Geschäftszahl 2020/C 108 I/01 ([https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0401\(05\)&from=DE](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0401(05)&from=DE))

Fragwürdige Auftragsvergabe für Massentestungen (Antigen-Tests)

Mithilfe von Rahmenvereinbarungen, die durch Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung zustande gekommen waren, sollten anfänglich auch die vom Österreichischen Bundesheer organisierten Massentestungen im Winter 2020 bewerkstelligt werden. Die BBG übernahm im Auftrag des Bundesministeriums für Landesverteidigung (BMLV) den Einkauf der Antigentests um ein Gesamtvolumen von über 67 Millionen Euro. Den Zuschlag erhielten die IFMS Med GmbH (1 Million Tests), die Siemens Healthcare Diagnostics GmbH (5 Millionen Tests) und die Roche Diagnostics GmbH (4 Millionen Tests).

Der Ausschuss hat zu dieser Angelegenheit neben Bundesministerin Mag. Klaudia Tanner und ihrem Generalsekretär Mag. Dieter Kandlhofer auch Mag. Gerhard Zotter (Geschäftsführung, BBG) und Jürgen Unger MBA (Operative Beschaffung und Kundenmanagement, BBG) sowie den Präsidenten der Finanzprokuratur, Dr. Wolfgang Peschorn, befragt.

Die immer wiederkehrende Begründung, dass man angesichts der Dringlichkeit der Lage nur einen passenden Anbieter finden hätte können, wurde auch auf jene Rahmenvereinbarungen angewandt, die die BBG für die Erfüllung des Auftrages für die Massentestungen nutzte. Diese Rahmenvereinbarungen wurden im Herbst 2020 mit 15 Unternehmen gleichzeitig abgeschlossen, ohne diese vorher auszuschreiben. Die erste offene Ausschreibung für Antigentests fand erst im Dezember 2020 statt.

Die Beschaffung wurde durch bereits bestehende Rahmenvereinbarungen – mit einer Laufzeit von November 2020 bis März 2021 bzw. Oktober 2020 bis April 2021 – und nicht mit verkürzten Fristen ausgeschrieben. Vonseiten der BBG wurde dies mit dem engen Zeitfenster begründet.²⁵ Diese Vorgehensweise sei laut BBG-Geschäftsführer Mag. Gerhard Zotter eines Ministerratsvortrags vom 24. November 2021 gewählt worden. In diesem ließen Bundeskanzler Sebastian Kurz, Verteidigungsministerin Mag. Klaudia Tanner und Gesundheitsminister Rudolf Anschober nicht nur die Anschaffung und Durchführung von breit angelegten Testungen für die österreichische Bevölkerung beschließen, sondern auch gleich die Auswahl der gewünschten Lieferanten festlegen:

„Zur Anwendung kommen AntiGen-Schnelltests der Firmen Roche und Siemens. Beide Tests werden derzeit von der Wissenschaft (zB. Med Uni Wien) sowie der AGES als die verlässlichsten auf dem Markt verfügbaren Tests bewertet. Bei Roche wurden diese Woche über die Bundesbeschaffung GmbH vier Millionen Test bestellt, bei Siemens drei Millionen. Somit stehen zum Start der Testreihen insg. vorerst 7 Millionen Tests zur Verfügung. Weitere Bestellungen von Kontingenzen befinden sich in Vorbereitung.“²⁶

25 Vgl. Kurier-Artikel „Fragwürdige Auftragsvergabe bei den Massentests“ (<https://kurier.at/wirtschaft/massentests-fragwuerdige-auftragsvergabe/401113251>)

26 Ministerratsvortrag „Teststrategie und Durchführung breit angelegter Testungen für die Bevölkerung“, 25. November 2020 (abrufbar via:

Auftragsvergabe an Roche und Siemens sei von Bundesregierung vorgegeben worden

Laut Mag. Gerhard Zotter sei die Entscheidung, die Tests bei diesen beiden Unternehmen einzukaufen, vonseiten der Bundesregierung getroffen worden. Im Ministerratsvortrag vom 24. November 2020 wurde diese mit Qualitätsempfehlungen von „Wissenschaft“ und AGES begründet. Interessant ist in diesem Kontext, dass die BBG – wie aus dem Ministerratsvortrag hervorgeht – offenbar schon vor dem Beschluss schon drei respektive vier Millionen Tests bei Siemens und Roche bestellt hatte. Weiters bestätigte Mag. Zotter dem Ausschuss, dass neben Roche und Siemens nur auf einen weiteren Anbieter zurückgegriffen wurde, obwohl die BBG damals bereits mit insgesamt 15 Unternehmen eine Rahmenvereinbarung betreffend Antigentests bestehen hatte.

„Es war eine Rahmenvereinbarung. Die Rahmenvereinbarung haben wir damals, wie es im Erhebungsbericht ausgewiesen ist, glaube ich, wenn ich es jetzt richtig im Kopf habe, mit fünfzehn Unternehmen abgeschlossen.“²⁷

„Nein, es wurden nicht alle –, sondern es ist in diesem Ministerratsvortrag vom November 2020, wenn ich es jetzt richtig im Kopf habe, eben ausgewiesen, dass der Bund entschieden hat, hier die Massentests mit diesen Produkten durchzuführen. Es steht auch in dem Ministerratsvortrag drinnen, dass es da eine Qualitätsempfehlung der Med-Uni Wien gab. Ob das dann die Auswahlkriterien als solche waren, das weiß ich jetzt nicht. In diese Entscheidung sind wir ja nicht eingebunden, wir sind nur diejenigen, die es dann sozusagen vergaberechtlich prüfen und umsetzen. Das heißt, das muss dort irgendwo gelaufen sein, da kann ich Ihnen jetzt nicht konkreter dienen.“²⁸

In ihrer Befragung durch den Ausschuss wiederholte Bundesministerin Mag. Klaudia Tanner den Inhalt des Ministerratsvortrags vom 24. November 2020, ohne Belege für die angeführten wissenschaftlichen Empfehlungen zu liefern oder näher auf die dem Ministerratsvortrag zugrundeliegenden Motive für die Auswahl von Roche und Siemens einzugehen:

„Zur Anwendung kommen oder kamen Antigenschelltests der Firma Roche und Siemens, weil beide dieser Tests von der Wissenschaft, zum Beispiel von der Med-Uni Wien wie auch der Ages als die verlässlichsten auf dem Markt verfügbaren Tests bewertet worden sind. Die Beschaffung selber ist über die BBG erfolgt, die vier Millionen Tests bei Roche und bei Siemens dann drei Millionen Tests bestellt hat. Das heißt, zum Start der Testreihen, die angesprochen worden sind, sind sieben Millionen Tests zur Verfügung gestanden.“²⁹

<https://www.bundeskanzleramt.gv.at/medien/ministerraete/ministerraete-seit-jaenner-2020/39-ministerrat-am-25-november-2020.html>)

27 Mag. Gerhard Zotter, Auszugsweise Darstellung, Ständiger UA des Rechnungshofausschusses – XXVII. GP, 8. Sitzung, S.27

28 Ibid.

29 Mag. Klaudia Tanner, Auszugsweise Darstellung, Ständiger UA des Rechnungshofausschusses – XXVII. GP, 4. Sitzung, S.7

An dieser Stelle ist anzumerken, dass die BBG den Auftrag letztendlich doch noch ausschrieb, nachdem ein Mitbieter, der selbst nicht zum Zug gekommen war, beim Bundesverwaltungsgericht (BVG) einen Antrag auf Nachprüfung der Vergabe sowie eine einstweilige Verfügung gestellt hatte. Dieser hat bis zur Entscheidung des BVG eine aufschiebende Wirkung.³⁰

BBG habe keine Unternehmen vom ÖRK als Lieferanten ohne Ausschreibung übernommen

Bezüglich der Frage, ob einzelne Unternehmen vom ÖRK durch die BBG als Lieferanten im Zuge des „Fading-Out/Fading-In“ zwischen den beiden Organisationen direkt „übernommen“ worden waren, gab Mag. Gerhard Zotter an, dass dies nur dann geschehen sei, wenn sich Unternehmen an Ausschreibungen der BBG beteiligt und Angebote gelegt haben. Ansonsten gäbe es ihm zufolge keinerlei Möglichkeit mit der BBG eine Vereinbarung abzuschließen.

„Also übernommen nur in dem Fall sozusagen, wenn wir eine Ausschreibung gemacht haben und sich das Unternehmen beteiligt und ein Angebot gelegt hat, das als solches klarerweise rechtsgültig sein muss. Wenn ein Unternehmen das nicht gemacht hat, gibt es bei uns gar nichts.“³¹

Deckelung des Abrufvolumens: Keine Auskunft aufgrund eines anhängigen Verfahrens
Danach gefragt, wann der für Rahmenvereinbarungen übliche Grenzwert für Abrufe, der bei 3 Millionen Euro liegt, im Fall der Rahmenvereinbarungen mit Siemens und Roche ausgeschöpft war, erwiderte Jürgen Unger, dass er aufgrund eines anhängigen Verfahrens zur Massentestvergabe keine Auskunft geben wolle. Auch Mag. Zotter wies darauf hin, dass er diesbezüglich keinerlei Auskunft aufgrund des anhängigen Verfahrens tätigen wolle.

„Zu dem Thema haben wir alles, was es zu sagen gibt, im Bericht festgehalten, und ich muss auf ein anhängiges Verfahren verweisen.“³²

„Bei diesen Rahmenvereinbarungen: Beim Beschaffungsvolumen erwischen Sie mich jetzt ein bisschen auf dem linken Fuß, das müsste ich jetzt nachrecherchieren, da bin ich mir jetzt nicht sicher. Was aber die Unternehmen als solche anbelangt, bitte ich um Verständnis, wir haben dazu – das haben wir auch im Erhebungsbericht ausgewiesen – ein anhängiges Verfahren beim Bundesverwaltungsgericht – und zu anhängigen Verfahren, das ist ein eisernes Gesetz, gibt es keinerlei Auskunft und keinerlei Einschätzung, weil das alles verschriftlicht beim Bundesverwaltungsgericht liegt.“³³

30 Vgl. Kurier-Artikel „Massentests: Auftragsvergabe vor dem Verwaltungsgericht“ (<https://kurier.at/ngen/massentests-auftragsvergabe-vor-dem-verwaltungsgericht/401114751>)

31 Mag. Gerhard Zotter, Auszugsweise Darstellung, Ständiger UA des Rechnungshofausschusses – XXVII. GP, 8. Sitzung, S.16

32 Jürgen Unger, MBA, Auszugsweise Darstellung, Ständiger UA des Rechnungshofausschusses – XXVII. GP, 8. Sitzung, S.48

33 Ibid., S.27

Ausnahmetatbestand „Dringlichkeit“ legitimer, je näher man dem 13. März 2020 kommt

Laut Dr. Wolfgang Peschorn, Präsident der Finanzprokuratur, würde das Argument der „Dringlichkeit“ an Gültigkeit gewinnen – in anderen Worten: die Wahrscheinlichkeit, dass der Tatbestand „Dringlichkeit“ erfüllt ist, höher werden –, je näher besagte Beschaffung zeitlich am 13. März 2020 läge, jenem Tag, an dem die ersten offiziellen „Lockdown“-Maßnahmen in Österreich implementiert wurden.

„Also die Voraussetzungen für eine Dringlichkeitsvergabe lagen sozusagen denklogisch vor – je näher man dem 13. März 2020 kommt, umso mehr lagen sie vor. Je weiter man weg ist, umso leichter wäre es einem Beschaffer gewesen, sich auf die besondere Situation der der Covid-19-Pandemie einzustellen.“³⁴

„Der Tatbestand der Dringlichkeit wurde zu diesem Zeitpunkt zurecht angewandt, ja.“³⁵

Ermittlung von Leistungsprämien und Deckelung des Abrufvolumens

In seinem bislang letzten Bericht zur BBG aus dem Jahr 2008 hatte der Rechnungshof die Ermittlungsparameter für Leistungsprämien der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen bemängelt sowie auf das Fehlen geeigneter Kontrollmaßnahmen hingewiesen, durch die Überschreitungen des vereinbarten Abrufvolumens vermieden werden können:

Für die Ermittlung der Leistungsprämien der Mitarbeiter wäre zusätzlichen Parametern (z.B. Erhöhung der Bieteranzahl, Standardisierung des Leistungsbereichs) und qualitativen Elementen (z.B. fundierte Marktanalysen) eine stärkere Bedeutung einzuräumen. (...) Die Überschreitung des vereinbarten Abrufvolumens sollte durch geeignete Kontrollmaßnahmen (z.B. Meldung durch die Lieferanten) vermieden werden.³⁶

Parameter für Leistungsprämien der BBG seien nicht ausschließlich am Umsatz orientiert

Gefragt nach Parametern und Bemessung von Leistungsprämien, erläuterte Mag. Zotter die „Management by Objective“-Ziele und -Prozesse der BBG. Die Kennzahlen würden quartalsweise Finanzministerium und Aufsichtsrat übermittelt. Mag. Zotter zufolge orientierten sich die Prämien für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an den vom Aufsichtsrat vorgegeben Unternehmenszielen: Betriebsergebnis (Erlös, Kosten, Ergebnis vor Steuern) und Kostenmanagement. Diese Ziele würden dann auf der Mitarbeiterebene je nach Arbeitsbereich „heruntergebrochen“. Wie die einzelnen Parameter für die Leistungsprämien von BBG-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter verschiedener Bereiche im Detail ausgestaltet sind, ließ Mag. Zotter vor dem Ausschuss allerdings offen.

34 Dr. Wolfgang Peschorn, Auszugsweise Darstellung, Ständiger UA des Rechnungshofausschusses – XXVII. GP, 10. Sitzung, S.6

35 Ibid., S.11

36 Bericht des Rechnungshofes 2008/8, S. 39

(https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIII/III/III_00151/imfname_112731.pdf)

„Wir haben Management by Objectives, ja. Also diese variablen Bezugsprämien sind in den Verträgen erhalten, sie sind auch sehr stark mehr oder weniger in einem Kaskadensystem geknüpft. (...) Wir bekommen jährlich vom Aufsichtsrat Aufsichtsratsziele, die zu erfüllen sind. Das sind klarerweise Finanzziele – also im Hinblick auf Betriebsergebnis, aber auch Wachstum beim Abrufvolumen und dergleichen –, und daneben gibt es Schwerpunktthemensetzung, also Investitionen in IT und dergleichen. Und diese MbO-Ziele, die der Aufsichtsrat der Geschäftsführung auferlegt, werden im betriebsinternen MbO-Prozess auf die einzelnen Bereiche heruntergebrochen und dann auf Mitarbeiterebene heruntergebrochen. (...) Es muss dann immer, so wie es bei der Geschäftsführung ist, der Aufsichtsrat die Zielerreichung als solche festlegen. (...) Also wir sind eine GmbH, dort wird klarerweise hart gemessen.“³⁷

„Das Nächste, woran die Geschäftsführung immer wieder gemessen wird, ist klarerweise nicht nur Wachstum bei den Erlösen, sondern ein Kostenmanagement und Kostensteigerung dort, wo es möglich ist – das haben wir klarerweise im Personal –, aber immer mit der Gegenrechnung der Produktivität. (...) Und hier gibt es, um mehr öffentliche Beschaffungen über die BBG laufen zu lassen und sozusagen die öffentlichen Stellen zu entlasten, schon die klare Ausrichtung, dass das Unternehmen als solches wächst – das schon.“³⁸

Auf die Frage, ob alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der BBG diese variablen Bezugsprämien erhalten würden oder nur die Geschäftsführung, erwiderte Mag. Zotter, dass man seit ein oder zwei Jahren die gesamte Belegschaft miteinbeziehen würde.

Das haben wir vorletzes Jahr, 2019 oder 2020, umgestellt. Wir hatten einzelne Mitarbeiter, die diese variable Bezugskomponente und diese Zielvereinbarung nicht hatten. Ich sage es Ihnen sehr offen, das sind wir gescheiter geworden, denn es ist eigentlich nicht einzusehen, dass eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter im Helpcenter, wo der Erstsupport passiert und wo viel schiefgehen kann, aber wahnsinnig viel gelingen kann, nicht davon profitieren soll, dass sie höflich ist, kompetent ist und unterstützt. Also das haben wir auf alle umzulegen versucht.“³⁹

Fazit 1: Ausnahmetatbestand der „Dringlichkeit“ wäre nicht zwingend in allen Fällen tatsächlich gegeben gewesen

Dass eine tatsächliche Notsituation, die Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung notwendig macht, in den ersten Monaten der durch das Coronavirus ausgelösten Gesundheitskrise in Österreich (März bis Juli 2020) gegeben war, steht für die Minderheit des Ausschusses außer Zweifel. Die BBG übernahm im April 2020 vom Österreichischen Roten Kreuz (ÖRK) die Verantwortung für die bundesweite Beschaffung von Schutzausrüstung und anderen medizinischen Gütern im

37 Mag. Gerhard Zotter, Auszugsweise Darstellung, Ständiger UA des Rechnungshofausschusses – XXVII. GP, 8. Sitzung, S.14

38 Ibid., S.15

39 Ibid., S.16

Zusammenhang mit der Corona-Pandemie. In dieser Zeit lagen noch offensichtliche dringliche und zwingende Gründe im Zusammenhang mit Ereignissen vor, die der öffentliche Auftraggeber nicht voraussehen konnte.

Ebenfalls außer Zweifel steht, dass im Fall der Corona-Pandemie die Ursachen für die Notsituation zumindest anfangs gänzlich außerhalb der Einflusssphäre des öffentlichen Auftraggebers lagen. Da der Bedarf an Notbeschaffungen durch nicht beeinflussbare Umstände getrieben war, ist davon auszugehen, dass das Tatbestandsmerkmal ausreichend erfüllt war.

Allerdings ist aus Sicht der berichterstattenden Abgeordneten zu hinterfragen, ob auch im Herbst bzw. Winter 2020 noch ausreichend Dringlichkeit vorherrschte, da man sich zu diesem Zeitpunkt bereits mindestens ein halbes Jahr lang mit der Pandemie konfrontiert sah und wesentlich besser mit den Entwicklungen auf den globalen Märkten für medizinische Güter vertraut gewesen sein muss.

Zudem warfen die Befragungen des Ausschusses die Frage auf, ob es zulässig sein kann, den Tatbestand der „Dringlichkeit“ beim Abschluss von mehrmonatigen oder gar mehrjährigen Rahmenvereinbarungen anzuwenden, so wie es die BBG mehrheitlich bei der Beschaffung von medizinischer Schutzausrüstung und Corona-Tests machte.

Weiters bleibt aus Sicht der Minderheit des Ausschusses noch zu klären, ob das Zeitfenster für die direkt vergebenen Großaufträge an Roche und Siemens tatsächlich so knapp bemessen war, dass kein Ausschreibungsverfahren mit verkürzten Fristen mehr möglich war: Flächendeckende Testungen waren in Österreich bereits im September 2020 öffentlich in Politik-, Medien- und Expertenkreisen diskutiert worden. Am 13. Oktober 2020 wurden die Antigen-Tests für die breite Bevölkerung dann in die offizielle Teststrategie des BMSGPK aufgenommen. Den Beschaffungsauftrag an die BBG erteilte das BMLV jedoch erst am 9. November 2020 um 23:16 Uhr in der Nacht.

Die Maßnahme der Massentestung war folglich einigermaßen vorhersehbar, wie deren Aufnahme in die offizielle Teststrategie am 13. Oktober 2020 nahelegt. Spätestens zu diesem Zeitpunkt hätte eigentlich allen Beteiligten bewusst gewesen sein müssen, dass zeitnah mehrere Millionen von Antigentests beschafft werden müssen. Angesichts dessen ist fraglich, ob eine Notbeschaffung über Direktvergaben in diesem konkreten Fall wirklich notwendig und angebracht war. Grundsätzlich wäre sie aus Sicht der Berichterstatter nur dann zulässig gewesen, wenn am Markt keine ausreichende Nachfrage unter Lieferanten oder Verfügbarkeit an Produkten vorherrschte. Zum damaligen Zeitpunkt hatte die BBG aber bereits insgesamt 15 Unternehmen als Antigentest-Lieferanten gelistet.

An dieser Stelle sei noch einmal auf das Rundschreiben des BMJ vom 30. März 2020 hingewiesen: „*Zu betonen ist jedoch, dass das oben beschriebene Ausnahmeverfahren lediglich zur Überbrückung dienen darf, bis langfristigere Lösungen gefunden sind (...).*“

Es liegt also die Vermutung nahe, dass im vorliegenden Fall durchaus ein Vergaberechtsverfahren mit verkürzten Fristen nach § 74 BVerG 2018 hätte

durchgeführt werden können. In der Regel dauert die Abwicklung eines solchen, inklusive Stillhaltefrist, nur 30 bis 40 Tage.

Weiters sei angeführt, dass vonseiten der Finanzprokuratur zu vernehmen war, dass das Argument der „Dringlichkeit“ an Gültigkeit gewinne, je näher besagte Beschaffung zeitlich am 13. März 2020 liegen würde, als die ersten offiziellen „Lockdown“-Maßnahmen in Österreich implementiert wurden. Adoptiert man diese Logik, so kommt man unweigerlich zu der Annahme, dass 1) der Tatbestand der „Dringlichkeit“ beim Abschluss von mehrmonatigen oder mehrjährigen Rahmenvereinbarungen, die für einen längeren Zeitraum Direktabrufe durch Kunden der BBG ermöglichen, nicht angewandt werden dürfte; und 2) sich eine Reihe von Vergaben ohne vorherige Bekanntmachung im zweiten Halbjahr 2020 womöglich nicht mehr durch diesen Tatbestand rechtfertigen lässt.

Fazit 2: Vergabe für Massentestungen war in hohem Maße intransparent

Abschließend ist noch anzumerken, dass der nun vom BVG geprüfte anfängliche Direkteinkauf bei Roche und Siemens in einem sehr hohen Maß intransparent abgelaufen ist. Dafür wurden im Zuge des Ausschusses im Wesentlichen drei Indizien ausgemacht:

Erstens wirft der Prozess der Lieferantenauswahl einige Fragen auf. Wie aus den Befragungen ersichtlich wurde, war die Entscheidung, die Unternehmen Roche Diagnostics GmbH und Siemens Healthcare Diagnostics GmbH direkt zu beauftragen, aus höchsten Regierungskreisen gekommen – von Bundeskanzler, Verteidigungsministerin und vom Gesundheitsminister. Die im Ministerratsvortrag hervorgebrachte Begründung für die Auswahl – „Beide Tests werden derzeit von der Wissenschaft (z.B. Med Uni Wien) sowie der AGES als die verlässlichsten auf dem Markt verfügbaren Tests bewertet.“ – beinhaltet keinerlei Verweise auf wissenschaftliche Gutachten oder dergleichen und erscheint daher für eine lukrative Auftragsvergabe mit einem derartig großen Volumen nicht ausreichend untermauert.

Zweitens stellt sich in diesem Fall die Frage nach angemessenen Kontrollmechanismen, durch die die Einhaltung der Grenzwerte für Abrufvolumina sichergestellt werden kann. Wie war es beispielsweise der BBG möglich, für das BMLV vier Millionen Tests beim Unternehmen Roche abzurufen, obwohl die Deckelung für Abrufvolumen bei solchen Rahmenvereinbarungen bei drei Millionen Euro lag? Leider konnten die Befragungen der eingangs angeführten Auskunftspersonen in diesem Punkt keine zusätzliche Klarheit schaffen.

Drittens ist es aus Sicht der Berichterstatter unerklärlich, wieso man neben IFMS Med, Roche und Siemens keine weiteren Unternehmen aus der Rahmenvereinbarung der BBG eingeladen hatte, Angebote für diesen Großauftrag zu legen. Offenbar gab es noch 12 weitere Lieferanten, denen die BBG als Beschaffungsexperte der Republik bereits ihr Vertrauen geschenkt hatte. Vonseiten der BBG hieß es diesbezüglich, dass man sich vollends auf den besagten Ministerratsvortrag stützte. Nun gilt es, die Erkenntnis des BVG in dieser Causa abzuwarten.

Wie man unschwer erkennen kann, fehlte es im konkreten Fall der Massentestungen an allen Ecken und Enden an Transparenz. Die Bürgerinnen und Bürger sollten ein Recht darauf haben, den Entscheidungsfindungsprozess der Bundesregierung hinsichtlich eines mit Steuergeld finanzierten Großauftrages im Wert von rund 67 Millionen Euro gegebenenfalls im Detail nachvollziehen zu können.

Empfehlungen an den Rechnungshof betreffend der BBG

Durch die Corona-Pandemie wurde augenscheinlicher denn je, dass im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens sehr viel mehr Transparenz voneinander benötigt ist. So zeigt der Fall der Massentestungen, dass die Umsetzung von konkreten Regierungswünschen auf Basis von Rahmenverträgen problematisch ist. Zudem wurde durch die Befragungen des Ausschusses ersichtlich, dass geeignete Kontrollmechanismen für Einhaltung der festgelegten Abrufvolumina fehlen. Auch die konkreten Parameter für die Errechnung variabler Bezugskomponenten in der BBG erscheinen für die Minderheit des Ausschusses noch immer nicht klar nachvollziehbar zu sein. Da die letzte Prüfung der BBG aus dem Jahr 2008 nun schon über ein Jahrzehnt zurückliegt, empfehlen die unterzeichnenden Abgeordneten neben dem bereits bestehenden Auftrag des Nationalrats, die Beschaffungen im Zuge der Corona-Pandemie zu untersuchen, eine neuerliche umfassende Prüfung der BBG durch den Rechnungshof.

IV. Beschaffung von FFP2-Schutzmasken

Medienberichten zufolge wurden allein in der Kategorie „Schutzmasken“ öffentliche Bestellungen von insgesamt bis zu 420 Millionen Euro über die BBG ermöglicht, bei „Schutzkleidung“ waren es rund 139 Millionen. Insgesamt soll die BBG anlässlich der Corona-Pandemie für die erste und die zweite Infektionswelle Lieferaufträge (inklusive Rahmenvereinbarungen) für rund eineinhalb Milliarden Euro neu ausgeschrieben haben.⁴⁰

Da im Erhebungsbericht der BBG lediglich die Namen jener Anbieter, die die jeweiligen Zuschläge erhalten haben, angeführt wurden, jedoch keine Detailangaben zu den Angeboten und Vertragsdetails der jeweiligen Zuschläge und Anbieter (Kaufpreis, Volumen etc.) zu finden sind, war es den Unterzeichnern dieses Minderheitsberichts nicht möglich, angemessen zu ermitteln, ob es bei konkreten Vergaben – wie möglicherweise im Fall der Hygiene Austria LP GmbH – zu gezielten Bevorzugungen oder Benachteiligungen gekommen sein könnte.

Hygiene Austria: Musterbeispiel für intransparente Vergabepraxis

40 Vgl. Profil-Artikel "Corona-Krise: 230 Millionen Euro für Schutzausrüstung"
(<https://www.profil.at/wirtschaft/corona-krise-230-millionen-euro-fuer-schutzausruestung/401072427>)

Dass es bei der Beschaffung von Schutzmasken zu Ungereimtheiten kam, steht jedenfalls außer Frage. „*Wir bereiten eine Anspruchsdurchsetzung vor*“, erklärte Dr. Wolfgang Peschorn, Präsident der Finanzprokurator und quasi oberster Rechtsanwalt der Republik Österreich, über den Fall der Hygiene Austria LP GmbH (Hygiene Austria) in seiner Befragung im Ausschuss.⁴¹

Das am 12. März 2020 – einen Tag vor dem ersten offiziellen „Lockdown“ in Österreich – gegründete Unternehmen, gegen dessen Management die Wirtschafts- und Korruptionsstaatsanwaltschaft (WKStA) aktuell wegen des Verdachts der organisierten Schwarzarbeit sowie schweren gewerbsmäßigen Betrugs ermittelt, gilt zurzeit wohl als das prominenteste Beispiel für intransparente Vergabepraxis in Österreich.

Hygiene Austria ist zwar ein von der BBG bestätigter Lieferant für Schutzmasken und Schutzbekleidung, wird derzeit jedoch aufgrund der Ermittlungen momentan als „inaktiv“ geführt. Das Unternehmen ist einer von über fünfzig ausgewählten Lieferanten, auf welche die öffentliche Hand wegen bestehender Rahmenvereinbarungen mit der BBG für eine beachtliche Dauer von vier Jahren direkt zugreifen darf.

Im Frühjahr 2020 statteten sowohl Bundeskanzler Sebastian Kurz, Wirtschaftsministerin Dr. Margarete Schramböck und die damalige Arbeitsministerin Christine Aschbacher als auch Niederösterreichs Landeshauptfrau Johanna Mikl-Leitner der Produktionsstätte der Hygiene Austria in Wiener Neudorf medienwirksame Besuche ab. Zuvor hatte sich Tino Wieser, Miteigentümer und Geschäftsführer der Hygiene Austria, öffentlich darüber beschwert, dass die öffentliche Hand weiterhin vor allem Schutzmasken aus China beziehen würde, statt auf österreichische Produktion zu setzen. Ihm – und später auch der Bundesregierung – sei es darum gegangen, weitgehend unabhängig vom Weltmarkt zu agieren.⁴²

Chronologie

Am 12. März 2020 wurde die Firma „Hygiene Austria LP GmbH“ gegründet. Eigentümer sind zu einer Hälfte die Lenzing AG und zur anderen Hälfte die Palmers AG.

13. März 2020 wird der erste offizielle „Lockdown“ in Österreich verkündet.

Am 8. April 2020 heißt es in einem Protokoll des Krisenstabs im Innenministerium (SKKM): „Beispiel für Unterstützung der Wirtschaft: 4 Maskenproduktionsmaschinen für Palmers“.⁴³

41 Dr. Wolfgang Peschorn, Auszugsweise Darstellung, Ständiger UA des Rechnungshofausschusses – XXVII. GP, 10. Sitzung am 1. Juni 2021, S.3

42 Vgl. Standard-Artikel „Eigens gegründete Maskenfirma erhielt keinen öffentlichen Auftrag“ (<https://www.derstandard.at/story/2000119602918/eigens-gegruendete-maskenfirma-erhielt-bisher-keinen-oeffentlichen-auftrag->)

43 Vgl. SARS-CoV-2/COVID-19 Morgenbriefing des SKKM Koordinationsstabs, 9. April 2020

Mai 2020: Bundeskanzler Sebastian Kurz besucht die Produktionshalle der Hygiene Austria in Wiener Neudorf, Niederösterreich.

25. Juli 2020: Die Bundesregierung verkündet eine FFP2-Masken-Tragepflicht in Handel (Supermärkten), Bankfilialen und Poststellen.

Sommer 2020: Hygiene Austria sucht um eine Zertifizierung von FFP2-Masken in Österreich an. Das Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen (BEV) konnte damals noch kein CE-Zertifikat ausstellen, führte allerdings eine „Vorprüfung“ durch, bei der laut Medienberichten festgestellt wurde, dass die Masken „nicht den EU-Reglementierungen entsprechen“.⁴⁴

8. Juli 2020: Die BBG schloss Rahmenvereinbarungen mit mehreren Anbietern von FFP2-Masken ab, darunter auch Hygiene Austria. Die Laufzeit beträgt insgesamt vier Jahre. Will die öffentliche Hand – also etwa Ministerien, Gemeinden, Gesundheitskassen etc. – MNS- oder FFP2-Masken bestellen, kann sie dafür über diesen Zeitraum direkt auf die Hygiene Austria zugreifen.

November 2020: Das BMLV prüfte ein Angebot der Hygiene Austria für 0,55 Euro pro FFP2-Maske. Das Amt für Rüstung und Wehrtechnik (ARWT) kam zu dem Ergebnis, die Qualität der Masken sei problematisch. Das BMLV kaufte daher keine Masken von der Hygiene Austria. Die Rahmenvereinbarung zwischen Hygiene Austria und BBG blieb dennoch bestehen.

25. November 2020: Der Ministerrat beschließt, dass über 65-Jährige mit kostenlosen FFP2-Masken versorgt werden sollen. Mit Hygiene Austria werden als einziger Anbieter exklusiv Verhandlungen über diesen Auftrag geführt.

Dezember 2020: Das BMSGPK erteilt nach einer Ausschreibung der BBG den Zuschlag für die FFP2-Masken einem anderen Anbieter, der KSR Group GmbH aus Niederösterreich.

Am 2. März 2021 kam es zu Hausdurchsuchungen bei Hygiene Austria in Wiener Neudorf und bei der Palmers AG in Wien. Der Verdacht der WKStA (schwerer gewerbsmäßiger Betrug): Hygiene Austria hat FFP2-Masken aus China importiert, in Wiener Neudorf umetikettiert bzw. -gepackt und dann mit der Herkunftsbezeichnung „Made in Austria“ teurer weiterverkauft. Hinzu kommt der Vorwurf der organisierten Schwarzarbeit.

Exklusive Verhandlungen betreffend FFP2-Schutzmasken für über 65-Jährige

Am 25. November 2020 beschloss der Ministerrat die Verteilung von über 17 Millionen Masken an 1,7 Millionen Menschen im Alter von über 65 Jahren. Wie bereits

44 Standard-Artikel „Umstrittene Masken wurden in Ungarn statt in Wien zertifiziert“, <https://www.derstandard.at/story/2000124641428/umstrittene-masken-wurden-statt-in-wien-in-ungarn-zertifiziert>

medienöffentlich bekannt, hatte es schon vor dem unveröffentlichten Ministerratsvortrag auf Wunsch der Bundesregierung exklusive Verhandlungen zwischen Hygiene Austria, dem BMSGPK, der BBG und der Österreichischen Post AG gegeben.

„Hygiene Austria“: Geplatzter Masken-Deal mit der Regierung⁴⁵

In den Tagen vor der maßgeblichen Regierungssitzung für das Projekt „65+“ fanden ausgehend vom Gesundheitsministerium und der Bundesbeschaffung GmbH demnach zumindest zwei Gesprächsrunden statt. Bei den Video- bzw. Telefonkonferenzen saß exklusiv als einziger Produzent Hygiene Austria mit am Tisch. Dazu auch noch die österreichische Post, die mit dem Versand der Masken beauftragt werden sollte. Die Vorbereitungen waren offenbar bereits länger im Laufen. Jedenfalls teilte Hygiene-Austria-Geschäftsführer Tino Wieser der BBG in einem E-Mail mit, dass man „für diesen Auftrag bereits seit Anfang November Kapazitäten geblockt“ habe. (...)

Eine Spitzenbeamtin schrieb der Kabinettschefin von Minister Rudolf Anschober Ende November, dass im Ministerrat „keine Festlegung auf die Provenienz der FFP2-Masken“ vorgenommen worden sei. Jedoch sei „am Rand deutlich kommuniziert“ worden, dass „die Bundesregierung in diesem Vorhaben gerne österreichische Firmen/Produkte beschaffen würde“. Damit war offenbar auch klar, welche Firma zum Zug kommen sollte: Hygiene Austria sei „derzeit der einzige österreichische Anbieter dafür (CE gekennzeichnete FFP2-Masken)“. Aus diesem Grund habe die BBG im Auftrag des Ministeriums mit Hygiene Austria Verhandlungen aufgenommen „und exklusiv geführt“.

Dies legen sowohl Dokumente, die dem Ausschuss geliefert worden waren, als auch die Aussagen einer Reihe von Auskunftspersonen nahe. Dank der Befragungen der Auskunftspersonen Mag. Gerhard Zotter (BBG), Jürgen Unger MBA (BBG), Dr. Brigitte Zarfl (BMSGPK), Bundeskanzler Sebastian Kurz, DI Dr. Gerhard Pölzl (Post AG), DI Roman Chrappa (Post Systemlogistik GmbH) und Tino Wieser (Hygiene Austria LP GmbH) konnte der Ausschuss in Erfahrung bringen, dass es vonseiten der Bundesregierung tatsächlich den Wunsch nach einem dezidiert österreichischen Masken-Hersteller für diesen Großauftrag gegeben hatte und das BMSGPK Vorverhandlungen mit Hygiene Austria initiierte.

Bezüglich der konkreten Quelle dieses Wunsches der Bundesregierung nach einem heimischen Produzenten für die breit angelegte Aktion 65+ sagte Dr. Zarfl in ihrer Befragung vor dem Ausschuss aus: „In dem Ausmaß ist das Kabinett oder die Abstimmung innerhalb der Bundesregierung hier der Urheber dieses Willens gewesen, der uns mitgeteilt wurde.“⁴⁶

Dennoch blieb unklar, wer vonseiten der Bundesregierung den Willen ausschlaggebend geäußert hatte. Keine der Auskunftspersonen konnte oder wollte dazu Genaueres sagen.

45 Profil-Artikel „Hygiene Austria“. Geplatzter Masken-Deal mit der Regierung“ (<https://www.profil.at/wirtschaft/hygiene-austria-geplatzter-masken-deal-mit-der-regierung/401208109>)

46 Dr. Brigitte Zarfl, Auszugsweise Darstellung, Ständiger UA des Rechnungshofausschusses – XXVII. GP, 7. Sitzung, 27. April 2021, S. 41

Dass der betreffende Ministerratsvortrag nie veröffentlicht worden war, begründete Dr. Zarfl dahingehend, dass das Kabinett des Gesundheitsministers die Erwartungshaltung der Bevölkerung nicht überstrapazieren habe wollen:

„Wir haben nicht gewusst, wie es uns von den Zeitleisten her gelingen wird, dieses Projekt umzusetzen, und einer der maßgeblichen Gründe, diesen Ministerratsvortrag nicht zu veröffentlichen, war – so wurde es mir auch vom Kabinett verkündet, damit man die Erwartungshaltungen in der Bevölkerung nicht zu früh hoch anheben wollte, um sie dann nicht wieder, weil sich irgendwas nicht umsetzen lässt, zu enttäuschen.“⁴⁷

Aus dem Exklusivauftrag für die Hygiene Austria sollte schlussendlich aber doch nichts werden. Anstatt einer Direktvergabe über die bereits bestehende Rahmenvereinbarung mit der BBG entschied man sich im BMSGPK plötzlich doch noch dafür, den Auftrag offen auszuschreiben. Dieser Letztentscheidung ging laut der Dokumentation des BMSGPK sowie den Aussagen von Herrn Wieser, Dr. Zarfl und Mag. Zotter ein wochenlanger Verhandlungsprozess voraus. Die ersten Gespräche hatten Anfang November 2020 stattgefunden, also zwei bis drei Wochen vor dem Ministerrat am 25. November 2020, in dem der Wunsch der Provenienz „am Rand deutlich kommuniziert“ wurde.

Dass Hygiene Austria anfänglich alleiniger Ansprechpartner der Beschaffer war, wird damit begründet, dass man Wert auf eine Produktion in Österreich gelegt hatte. Erstaunlich: Aus E-Mails der in den potenziellen Deal involvierten Personen erschließt sich, dass mit dem rot-weiß-roten Unternehmen Exklusivgespräche geführt worden sind. Die wohlwollende Behandlung von Hygiene Austria wird damit begründet, dass die Firma "derzeit der einzige österreichische Anbieter" sei, schreibt eine hohe Beamtin Ende November an Anschobers Kabinettschefin. Dass ein heimisches Unternehmen den Zuschlag erhalten soll, wurde zwar weder im Ministerratsvortrag noch durch andere Formalakte dokumentiert, sei aber "am Rande deutlich kommuniziert worden". (...)

Nach mehreren Gesprächsrunden mit Tino Wieser zogen Anschobers Verhandler allerdings die Reißleine. Ihnen war zu Ohren gekommen, dass es schon bei einem Maskeneinkauf des Verteidigungsministeriums zu Differenzen mit Hygiene Austria gekommen war. Das Heeresressort hatte dabei die Produkte aus Wiener Neudorf vom Amt für Rüstung und Wehrtechnik prüfen lassen und war hernach nicht sonderlich von deren Güte überzeugt. Die Qualität sei vom Rüstungsamt als problematisch beurteilt worden, heißt es in der Dokumentation des Ministeriums, die dem STANDARD vorliegt und über die auch "Profil" berichtet. (...)

Anschobers Vertreter dürften darob einigermaßen alarmiert gewesen sein. Sie erinnerten sich noch allzu gut an das Fiasko beim Kauf von Millionen schadhafter Schutzmasken über einen Südtiroler Importeur – das Wirtschaftsministerium war damals letztverantwortlich. Die Maskenthematik erfordere angesichts dieser Erfahrung "besondere Sensibilität", es müsse "unbedingt ausgeschlossen werden, dass Masken mit unzureichender Schutzwirkung in die Verteilung kommen". Die Warnung erfolgte genau

47 Ibid.

zu dem Zeitpunkt, als die Gespräche mit Hygiene Austria für eine FFP2-Masken-Beschaffung auf Hochtouren liefen.

Viel deutet darauf hin, dass im Raum stehende Qualitätsmängel kein Hindernis für einen Zuschlag an Hygiene Austria gewesen wären. Dass die Lenzing-Palmers-Allianz dennoch leer ausging, hatte andere Gründe. Es spießte sich am Kaufpreis. Die für die Beschaffung zuständige Ministerialbeamtin hatte ziemliche Bedenken. Sie wollte sich absichern, dass die höheren Kosten von der Bundesregierung in Kauf genommen werden. Die Vorgangsweise solle noch einmal bestätigt werden, schrieb die Beamtein, "allenfalls in Abstimmung mit dem Büro des HBK", also des Herrn Bundeskanzler.

Letztlich Masken aus China

Die eindringlichen Warnungen, hohe Preisvorstellungen der Hygiene Austria und Differenzen über Qualitäts- und Prüfstandards dürften dann dazu geführt haben, dass Anschober das Geschäft mit dem Anbieter platzen ließ. Bei einem Stückpreis von 79 Cent pro FFP2-Maske wäre die Beschaffung um rund neun Millionen Euro über anderen Einkaufsmöglichkeiten gelegen. Letztlich ging der Auftrag um gut 14 Millionen Euro an die Post und die niederösterreichische KSR Group, die die Masken in China einkaufte.⁴⁸

Herr Wiesers Aussage zufolge gab es also vonseiten des BMSGPK, in Person von Dr. Zarfl, einen klaren Auftrag. Deshalb habe Hygiene Austria eigens Material und Maschinen angekauft, um den Großauftrag erfüllen zu können:

„Ich gehe davon aus, dass es einen Auftrag zur Bestellung von Maschinen und Material gegeben hat; und ich gehe von einer Zusage aus, dass der schriftliche Abruf heute oder in den nächsten Tagen kommt. – Das ist der Wortlaut der zuständigen Frau Zarfl, die für diese Plus-65-Aktion seitens des Bundesministeriums verantwortlich gezeigt hat.“⁴⁹

Das BMSGPK habe dann jedoch zusätzliche Absicherungen für den Fall eines Produktionsausfalls in Form eines Sicherheits- bzw. Konsignationslagers gefordert, mit dem Beisatz: „*Im Sinne der Risikoabsicherung wäre hierfür jedoch auch internationale Ware zulässig*“.⁵⁰ Da die Abdeckung des Sicherheitslagers nicht durch reine Eigenproduktion möglich gewesen wäre, so Wieser, habe die Hygiene Austria dann chinesische Masken zugekauft: Diese seien dann zur eigenen Produktion hinzugefügt und in Umlauf gebracht worden: „*(...) ich finde es auch schwach von den Schwarzen, ich finde es schwach von den Grünen – da hast du einen österreichischen Produzenten*

48 Standard-Artikel „Hygiene Austria war trotz Zweifeln an Qualität Favorit bei staatlichem Maskenkauf“ (<https://www.derstandard.at/story/2000124680528/hygiene-austria-war-trotz-zweifel-an-qualitaet-favorit-bei-staatlichem>)

49 Tino Wieser, Auszugsweise Darstellung, Ständiger UA des Rechnungshofausschusses – XXVII. GP, 11. Sitzung, 10. Juni 2021, S. 32

50 Tino Wieser, Auszugsweise Darstellung, Ständiger UA des Rechnungshofausschusses – XXVII. GP, 11. Sitzung, 10. Juni 2021, S. 38

–, dass man nicht darauf vertraut, dass zwei österreichische Paradeunternehmen das zusammenbringen.“⁵¹

Laut BMSGPK habe Hygiene Austria das Kriterium Ausfallsicherheit nicht entsprechend belegen können. Weiters habe es Bedenken bezüglich der Dokumentation der Qualität gegeben. Außerdem habe der Preis im Zuge der Gespräche deutlich zugenommen. „*Dass ich dann auch unserem Kabinett zur Kenntnis gebracht habe und gebeten habe, uns eine Orientierung mitzugeben, wie stark der Wunsch jetzt letztendlich wirklich ist, hier einen österreichischen Produzenten zum Einsatz zu bringen, auch wenn es von unserer Seite doch nicht zufriedenstellende Beantwortungen für diese drei Bereiche gegeben hat.*“⁵²

Die BBG holte daraufhin neue Angebote ein. Der siegreiche Bestbieter – ein österreichischer Händler mit CE-zertifizierter Ware aus China – verlangte pro Maske knapp unter 30 Cent (vor Steuern). Hygiene Austria hatte 79 Cent gefordert. Laut einem Ministeriums-Mail sparte sich der Staat dadurch rund neun Millionen Euro. Die Gesamtkosten für das Projekt „65+“ – also der Kauf von rund 18 Millionen Masken und deren Auslieferung – machen gemäß einem internen Papier nunmehr übrigens knapp 14 Millionen Euro aus. Sonst wären es deutlich mehr gewesen.⁵³

Fazit: Fragwürdiger Wunsch nach heimischem Hersteller inmitten globaler Gesundheitskrise

Wie aus den Befragungen im Ausschuss hervorging, war der Wunsch nach in Österreich produzierten Masken vonseiten der Bundesregierung mit Sicherheit gegeben. Von wem dieser vergaberechtlich bedenkliche Wunsch ad personam ausgegangen war, blieb allerdings unklar.

Weiters konnte festgestellt werden, dass von verschiedenen Stellen Bedenken hinsichtlich der Qualität der Schutzmasken der Hygiene Austria geäußert worden waren, das Unternehmen aber dennoch bei der BBG gelistet blieb.

Bedenklich ist im Übrigen auch der Umstand, dass das BMSGPK Hygiene Austria bereits einen scheinbar sicheren Auftrag erteilt hatte, den es dann doch noch zurückzog. So stellt sich die Frage: Hätte man sich von Seiten der Bundesregierung der Transparenz- und Kostenproblematik bei einem derartig großen Auftragsvolumen nicht schon zuvor bewusst sein können und müssen, bevor das Unternehmen kostspielige Anpassungen für diesen Auftrag in Kauf nahm?

In jedem Fall wurde im Zuge des Ausschusses ersichtlich, dass die Republik rund neun Millionen Euro an Steuergeld einsparen konnte, nachdem die inoffizielle Vorgabe, einen heimischen Hersteller zu beauftragen, fallen gelassen worden war und das

51 Tino Wieser, Auszugsweise Darstellung, Ständiger UA des Rechnungshofausschusses – XXVII. GP, 11. Sitzung, 10. Juni 2021, S. 26

52 Dr. Brigitte Zarfl, Auszugsweise Darstellung, Ständiger UA des Rechnungshofausschusses – XXVII. GP, 7. Sitzung, 27. April 2021, S. 42

53 Profil-Artikel „Hygiene Austria“: Geplatzter Masken-Deal mit der Regierung“ (<https://www.profil.at/wirtschaft/hygiene-austria-geplatzter-masken-deal-mit-der-regierung/401208109>)

BMSGPK die Auftragsvergabe für rund die 18 Millionen FFP2-Schutzmasken der „Aktion 65+“ doch ausschreiben ließ. Dieser Umstand sollte als weiteres Indiz dafür gewertet werden, dass eine transparente Ausschreibungs- und Vergabepraxis vonseiten des Staates für die Steuerzahler und Steuerzahlerinnen letztendliches immer von Vorteil ist.

Fazit und Empfehlungen für die künftige Ausschussarbeit

Die Aufarbeitung der Beschaffungsvorgänge im Zuge der Covid-19-Krise im ständigen Unterausschuss des Rechnungshofausschusses war nur bruchstückhaft möglich.

Umfang und Inhalt der gelieferten Erhebungsberichte und Akten der einzelnen Ressorts waren höchst unterschiedlich und in keiner Weise vollständig.

Die Verteilung der an das Parlament gelieferten Unterlagen des BMF an die Ausschussmitglieder erfolgte aufgrund eines Missverständnisses unvollständig, weshalb die Befragung von BM Blümel seitens 4 Fraktionen ohne Kenntnis des Erhebungsberichtes erfolgen musste.

Die Befragung der Regierungsmitglieder war Großteils unbefriedigend. Fragen wurden an anwesende Ressortmitarbeiter und weitere Begleitpersonen weitergeben und das auch an Personen, wo bereits vor der Befragung des jeweiligen Regierungsmitgliedes klar war, dass diese Person / diese Personen als Auskunftsperson/en in den ständigen Unterausschuss geladen wird / werden. Damit waren die Befragung und der Versuch, Aufklärungsarbeit zu leisten, bei einigen Auskunftspersonen von Anfang an wenig sinnvoll.

Die Arbeit in diesem ständigen Unterausschuss des Rechnungshofausschusses hat gezeigt, dass es einiger Änderungen, insbesondere Anpassungen und Adaptierungen der Geschäftsordnung des Nationalrates, bedarf, um künftig die Arbeit des ständigen Unterausschusses des Rechnungshofausschusses zu erleichtern und effizienter zu gestalten.

Stärkung Minderheitenrechte

Analog zum parlamentarischen Untersuchungsausschuss soll ein Minderheitenrecht bzgl. der Ladung von Auskunftspersonen eingeführt werden. Dies soll die Arbeit des Ständigen Unterausschusses erleichtern.

Klassifizierung von Akten und Auszugsweisen Darstellungen

Die derzeitig geübte Praxis der Aktenklassifizierung sollte überdacht werden; eine pauschale Klassifizierung aller an den Ständigen Unterausschuss des Rechnungshofes gelieferten Akten und Dokumente ist zu überdenken und sollte tunlichst vermieden werden. Die liefernden Stellen sollten dazu angehalten werden, Akten grundsätzlich ohne Klassifizierung zu liefern bzw. sofern notwendig, nur jene Klassifizierung zu wählen, die unbedingt nötig ist.

Auch eine allfällige Einstufung/Klassifizierung der Auszugsweisen Darstellung sollte künftig nicht mehr pauschal erfolgen, sondern für jede Auskunftsperson eigens beschlossen werden.

FAZIT

Für die umfassende Aufarbeitung der Covid-19-Krise samt Beurteilung der gesetzten Maßnahmen ist der Ständige Unterausschuss des Rechnungshofausschusses ein ungeeignetes Gremium.

Mag. Karin Greiner

Wolfgang Zanger

Douglas Hoyos-Trauttmansdorff

