

R
H



**Rechnungshof
Österreich**

Unabhängig und objektiv für Sie.

Kooperationen des Bundesministeriums für Landesverteidigung mit Vereinen und Organisationen

Reihe BUND 2022/28

Bericht des Rechnungshofes



Vorbemerkungen

Vorlage

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

Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3) sowie die allfällige Gegenäußerung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht.

Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf– und Abrundungen.

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes www.rechnungshof.gv.at verfügbar.

IMPRESSUM

Herausgeber:
Rechnungshof Österreich
1030 Wien, Dampfschiffstraße 2
www.rechnungshof.gv.at
Redaktion und Grafik: Rechnungshof Österreich
Herausgegeben: Wien, im Oktober 2022

AUSKÜNFTE

Rechnungshof
Telefon (+43 1) 711 71 – 8946
E–Mail info@rechnungshof.gv.at
[facebook/RechnungshofAT](https://www.facebook.com/RechnungshofAT)
Twitter: @RHSprecher

FOTOS

Cover: Rechnungshof/Achim Bieniek

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis _____	4
Prüfungsziel _____	5
Kurzfassung _____	5
Zentrale Empfehlungen _____	8
Zahlen und Fakten zur Prüfung _____	9
Prüfungsablauf und –gegenstand _____	11
Ausgewählte außeruniversitäre sicherheitspolitische Organisationen und ihre Leistungen _____	11
Finanzielle Leistungen _____	14
Zahlungen an ausgewählte außeruniversitäre sicherheitspolitische Vereine _____	14
Förderungen an ausgewählte außeruniversitäre sicherheitspolitische Vereine _____	15
Zahlungen für weitere sicherheitspolitische Projekte _____	17
Bedarf und Nutzen _____	19
Kooperationskonzept und strategischer Überbau _____	22
Evaluierung _____	23
Einrichtung der Evaluierungskommission _____	23
Gegenstand der Evaluierung _____	24
Ergebnis der Evaluierung _____	27
Kriterien für die Auswahl der Kooperationspartner _____	29
Rechtliche Gestaltung der Kooperationsverträge _____	31
Werkvertrag versus Fördervertrag _____	31
Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung _____	33
Direktvergaben _____	36
Vereinbarung von jährlichen Pauschalbeträgen _____	38
Erhöhung der jährlichen Pauschalbeträge _____	40
Leistungserfüllung _____	42
Leistungskontrolle _____	42
Abrechnung _____	44
Schlussempfehlungen _____	45

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Ausgewählte außeruniversitäre sicherheitspolitische Vereine und ihre Leistungen _____	12
Tabelle 2:	Förderungen an ausgewählte außeruniversitäre sicherheitspolitische Vereine _____	16
Tabelle 3:	Überblick über sicherheitspolitische Projekte mit weiteren Organisationen _____	17
Tabelle 4:	Mehrstufiger Kriterienkatalog _____	30
Tabelle 5:	Wesentliche Merkmale Werkvertrag – Fördervertrag _____	32
Tabelle 6:	Übersicht mehrjährige Kooperationsverträge _____	33

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Zahlungen an ausgewählte außeruniversitäre sicherheitspolitische Vereine _____	14
--	----

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMLV	Bundesministerium für Landesverteidigung
BMVIT	Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie
BMWFW	Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft
bzw.	beziehungsweise
COVID	corona virus disease (Coronaviruserkrankheit)
d.h.	das heißt
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUR	Euro
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
Mio.	Million(en)
rd.	rund
RH	Rechnungshof
SALW	Small Arms and Light Weapons (Klein- und Leichtwaffen)
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
VfGH	Verfassungsgerichtshof
VfSlg.	ausgewählte Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

WIRKUNGSBEREICH

- Bundesministerium für Landesverteidigung

Kooperationen des Bundesministeriums für Landesverteidigung mit Vereinen und Organisationen

Prüfungsziel



Der RH überprüfte von April bis Juli 2021 die finanziellen Leistungen des Bundesministeriums für Landesverteidigung an außeruniversitäre sicherheitspolitische Vereine und Organisationen. Prüfungsziel war die Beurteilung der Rahmenbedingungen und der Evaluierung der Kooperationen mit diesen Organisationen. Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2017 bis 2020.

Kurzfassung

Das Bundesministerium für Landesverteidigung (in der Folge: **Ministerium**¹) kooperierte seit Jahren mit einer Vielzahl von wehrpolitischen Vereinen und externen Beratungsunternehmen bzw. Organisationen. Der RH wählte für seine Gebarungsüberprüfung Kooperationen mit sechs außeruniversitären sicherheitspolitischen Vereinen aus.

In diesen Vereinen hatten ehemalige Politikerinnen und Politiker unterschiedlicher Parteien diverse Funktionen inne. Im Zuge des Untersuchungsausschusses zur „Ibiza-Affäre“ kam die Kooperation des Ministeriums mit einem der ausgewählten Vereine zur Sprache. (TZ 2)

Das Ministerium zahlte an die ausgewählten Vereine nicht nur auf Basis von Kooperationsverträgen, sondern finanzierte zum Teil auch sicherheitspolitische Projekte und gewährte Förderungen. Insgesamt betrug im Zeitraum 2017 bis 2020 die finanziellen Leistungen des Ministeriums an die ausgewählten Vereine 3,82 Mio. EUR. (TZ 3)

¹ Der RH verwendet den Begriff Ministerium auch für die bis 7. Jänner 2018 geltende Ministeriumsbezeichnung: Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport (BGBl. I 164/2017).

Das Ministerium begründete den Abschluss von Kooperationsverträgen und die Vergabe von Projekten an außeruniversitäre sicherheitspolitische Organisationen mit dem Zugang zu nationalen und internationalen Netzwerken, Erhalt von spezialisiertem Expertenwissen und Beleuchtung von Themen aus dem Blickwinkel von Außenstehenden. Bei den Abschlüssen der Kooperationsverträge zeigte sich aus den Unterlagen kein konkreter, dokumentierter Bedarf; zudem hatte das Ministerium kein gesamthafte Konzept für die Zusammenarbeit mit außeruniversitären sicherheitspolitischen Organisationen. (TZ 6, TZ 7)

Mitte 2020 beauftragte die Bundesministerin für Landesverteidigung den Chef des Generalstabs mit der Einrichtung einer Evaluierungskommission, die eine Zusammenarbeit mit Kooperationsinstituten prüfen sollte. Gegenstand der Evaluierung waren fünf der vom RH ausgewählten Vereine. Anfang 2021 übermittelte die Evaluierungskommission der Bundesministerin für Landesverteidigung den Abschlussbericht mit vier einstimmig beschlossenen Handlungsempfehlungen. So empfahl die Kommission u.a. einen „Kriterienkatalog zur Sicherung der Qualität von Kooperationen mit außeruniversitären Partnerinstituten im Bereich der Sicherheitspolitik“. (TZ 8, TZ 9, TZ 11)

Das Ministerium qualifizierte die befristeten Kooperationsverträge als Werkverträge über geistige Arbeitsleistungen und vergab die überprüften Kooperationsverträge aufgrund eines Verhandlungsverfahrens ohne vorherige Bekanntmachung. Die im Bundesvergabegesetz und in der Richtlinie für zentrale Beschaffung vorgesehene ausführliche Begründung für die Wahl dieser Verfahrensart war jedoch nicht schriftlich festgehalten. Für darüber hinaus im Wege der Direktvergabe vergebene Werkverträge holte das Ministerium keine Vergleichsangebote oder unverbindliche Preisauskünfte ein, da die Auftragswerte der vergebenen Werkverträge an die ausgewählten Vereine jeweils unter 100.000 EUR lagen. Drei Verträge schloss das Ministerium rückwirkend ab. Bei zwei Workshops lagen keine schriftlichen Verträge vor. (TZ 14, TZ 15)

In den mehrjährigen Verträgen waren jährliche Pauschalbeträge zwischen 35.000 EUR und 200.000 EUR vereinbart, obwohl die Leistungen der Vereine zum Teil nur grob umschrieben waren und das Ausmaß der aufzuwendenden Ressourcen nicht absehbar war. In den jährlichen Arbeitsprogrammen waren die Leistungen zwar konkretisiert, aber nicht mit Beträgen beziffert. Auch wenn Beauftragungen auf Basis von Pauschalbeträgen den internen Aufwand für das Ministerium reduzieren, erschweren Pauschalentgelte die Kontrolle der Abrechnung auf die Angemessenheit des Entgelts durch den Auftraggeber. (TZ 16)

Das Ministerium verfügte weder über einen Prozessablauf zur Leistungsabnahme noch über standardisierte Vorgaben zur Leistungskontrolle bei Kooperationen. Daher erfolgte die Beurteilung der Leistungen durch das Ministerium in unterschiedlicher Tiefe. Zum Teil fehlten Leistungsnachweise oder waren die Leistungskontrollen nicht durchgängig dokumentiert. Die Auszahlung der Beträge durch das Ministerium war zwar an das Kriterium „nach Erbringung der Leistung“ und fallweise an konkret im Vertrag geforderte Leistungsnachweise geknüpft. Nur zwei der ausgewählten Vereine kamen ihren Leistungsnachweisverpflichtungen in der vertraglich vorgesehenen Regelmäßigkeit nach. Die übrigen Vereine stellten zwar die Rechnungen an das Ministerium, jedoch war nicht nachvollziehbar, ob und welche Leistungen im Vorfeld der vierteljährlich gelegten Rechnungen erbracht worden waren und ob eine entsprechende Leistungskontrolle erfolgt war. (TZ 18, TZ 19)

Auf Basis seiner Feststellungen hob der RH folgende Empfehlungen an das Bundesministerium für Landesverteidigung hervor:

ZENTRALE EMPFEHLUNGEN

- Zur Sicherstellung der Zweckmäßigkeit von Kooperationen sollten der Bedarf eindeutig festgestellt, der erwartete Nutzen definiert, das ressortinterne Know-how berücksichtigt und die maßgeblichen Erwägungen für den Abschluss der Kooperation nachvollziehbar dokumentiert werden. (TZ 6)
- Ein gesamthaftes Konzept zu Bedarf, Zweckmäßigkeit und Umfang wäre für die Zusammenarbeit mit außeruniversitären sicherheitspolitischen Organisationen zu entwickeln. (TZ 7)
- Das Ausnahmeverfahren „Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung“ wäre nur dann anzuwenden, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen eindeutig vorliegen, z.B., dass die Leistung aus technischen oder künstlerischen Gründen oder aufgrund des Schutzes von Ausschließlichkeitsrechten nur von einem bestimmten Unternehmen ausgeführt werden kann. Die vergaberechtlichen Erwägungen wären zudem aussagekräftig zu dokumentieren. (TZ 14)
- Für eine einheitliche und dokumentierte Leistungskontrolle wären ein Prozessablauf zur Leistungsabnahme und standardisierte Vorgaben zu implementieren. (TZ 18)
- Es wäre sicherzustellen, dass vertraglich vereinbarte Abrechnungsunterlagen, z.B. Leistungsnachweise, vor der Durchführung der Zahlung nachvollziehbar vorliegen. (TZ 19)

Zahlen und Fakten zur Prüfung

Kooperationen des Bundesministeriums für Landesverteidigung mit Vereinen und Organisationen					
Rechtsgrundlagen	Bundeshaushaltsgesetz 2013 (BHG 2013), BGBl. I 139/2009 i.d.g.F. Bundesvergabegesetz 2006 (BVergG 2006), BGBl. I 17/2006 i.d.g.F. Bundesvergabegesetz 2018 (BVergG 2018), BGBl. I 65/2018 i.d.g.F. Schwellenwertverordnung 2012, BGBl. II 95/2012 i.d.g.F. Schwellenwertverordnung 2018, BGBl. II 211/2018 i.d.g.F. Allgemeine Rahmenrichtlinie für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln (ARR 2014), BGBl. II 208/2014 i.d.g.F.				
Zahlungen an ausgewählte außeruniversitäre sicherheitspolitische Vereine					
	2017	2018	2019	2020	Summe 2017 bis 2020
	in EUR				
Kooperationen	798.150	760.150	986.150	883.150	3.427.600
Projekte	63.049	120.884	120.706	70.000	374.639
Förderungen	9.000	4.500	4.500	–	18.000
Summe	870.199	885.534	1.111.356	953.150	3.820.239

Quelle: BMLV; Zusammenstellung: RH



Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 (1) Der RH überprüfte von April bis Juli 2021 das Bundesministerium für Landesverteidigung (in der Folge: **Ministerium**²) hinsichtlich seiner finanziellen Leistungen an außeruniversitäre sicherheitspolitische Vereine und Organisationen.

Ziel der Gebarungüberprüfung war die Beurteilung

- der Rahmenbedingungen der Kooperationen mit außeruniversitären sicherheitspolitischen Organisationen,
- von Kooperationen mit sechs ausgewählten Organisationen sowie
- der Evaluierung der Kooperationen mit außeruniversitären sicherheitspolitischen Organisationen.

Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2017 bis 2020.

(2) Zu dem im April 2022 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das Ministerium im Juni 2022 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Oktober 2022.

Ausgewählte außeruniversitäre sicherheitspolitische Organisationen und ihre Leistungen

- 2 Das Ministerium pflegte seit Jahren Kooperationen mit einer Vielzahl von wehrpolitischen Vereinen und externen Beratungsunternehmen bzw. Organisationen. Der RH wählte für seine Gebarungüberprüfung Kooperationen mit sechs außeruniversitären sicherheitspolitischen Vereinen aus.

In diesen Vereinen hatten ehemalige Politikerinnen und Politiker unterschiedlicher Parteien diverse Funktionen inne. Im Zuge des Untersuchungsausschusses zur „Ibiza–Affäre“ kam u.a. die Kooperation des Ministeriums mit einem der ausgewählten Vereine zur Sprache.

Die Republik Österreich, vertreten durch das Ministerium als Auftraggeber, schloss mit diesen Organisationen Verträge zu Leistungen in unterschiedlichen Themen, insbesondere verteidigungspolitischen, und mit spezifischen geografischen Schwerpunktsetzungen ab. Für verteidigungspolitische Kooperationen mit sicherheitspolitischen Organisationen war im Ministerium die Abteilung Verteidigungspolitik zuständig.

² Der RH verwendet den Begriff Ministerium auch für die bis 7. Jänner 2018 geltende Ministeriumsbezeichnung: Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport (BGBl. I 164/2017).

Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die thematischen und geografischen Zielrichtungen der ausgewählten Kooperationen sowie die dabei überwiegend angewandten Instrumente:

Tabelle 1: Ausgewählte außeruniversitäre sicherheitspolitische Vereine und ihre Leistungen

ausgewählte Vereine	thematischer Fokus	geografischer Schwerpunkt	eingesetzte Instrumente
Verein A	Ergänzung der ressorteigenen sicherheitspolitischen Analyse und Expertise in den Bereichen generelle EU-Entwicklung, europäische Integration, Entwicklung der europäischen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik sowie sicherheits- und verteidigungspolitische Entwicklungen im regionalen und internationalen Umfeld der EU, Entwicklungen im indopazifischen Raum aus Sicht der EU, Wissenstransfer aus der sicherheitspolitischen Community ins Ministerium, Mitarbeit am Analysetool „Foresight Cockpit“ ¹	Europa, Mittel-, Südost- und Osteuropa, indopazifischer Raum	Organisation von Veranstaltungen sowie deren Dokumentation, Erstellung von Studien, Analysen, politischen Kurzdossiers und Berichten, Netzwerkbereitstellung, Bereitstellung von Ad-hoc-Beratungsleistungen
Verein B	dialogorientiert und spezialisiert auf Fragen der nationalen Sicherheit und bewaffneter Konflikte	Naher und Mittlerer Osten, Russland, China, teilweise USA und Afrika	primär Durchführung von Veranstaltungen in Form von Diskussionen, Symposien, Vorträgen und Seminaren, bei Bedarf Seitengespräche mit Ministerium, Netzwerkbereitstellung
Verein C	Analyse der Wechselwirkungen zwischen USA und Russland, Analyse unterschiedlicher Rahmenbedingungen sowie deren wirtschaftliche und sicherheitspolitische Auswirkungen auf Europa und Österreich, Mitarbeit am Analysetool „Foresight Cockpit“ ¹	postsowjetische Staaten, östliche Nachbarländer, Westbalkanstaaten, USA, Russland, Mitteleuropa	Organisation von Veranstaltungen sowie deren Dokumentation, Analysen und Arbeitspapiere, Netzwerkbereitstellung, Trendanalysen
Verein D	wissenschaftlicher und internationaler Dialog auf dem Gebiet der Geistes- und Sozialwissenschaften	nationale und internationale Ausrichtung	Veranstaltungsreihen (Geopolitical Talks), hierzu Nutzung von Netzwerken
Verein E	theoretische Fragen der Sicherheitsforschung in den Querschnittsthemen Islamismus/ Dschihadismus, Terrorismus, Migrationspolitik, die Rolle von Frauen in Konflikten und Kriegen, Demokratieforschung, sicherheitsrelevantes Wirken sozialer Bewegungen und zivilgesellschaftlicher Akteure, Sicherheit, Cybersicherheit, Mitarbeit am Analysetool „Foresight Cockpit“ ¹	Westbalkanstaaten, Türkei, MENA-Raum (Middle East & North Africa)	Organisation von Veranstaltungen sowie deren Dokumentation, Erstellung von Studien, Analysen und politischen Kurzdossiers, eigene Forschungsleistungen, Bereitstellung von Ad-hoc-Beratungsleistungen

ausgewählte Vereine	thematischer Fokus	geografischer Schwerpunkt	eingesetzte Instrumente
Verein F	weltweite Förderung des Friedens und der Konfliktlösung, Durchführung sicherheitspolitischer Workshops und Expertengespräche; Durchführung des alljährlichen gesamtstaatlichen „3C–Treffens“ ² sowie zivilmilitärische Ausbildungsprogramme, welche insbesondere Kurse in den Bereichen Sicherheitssektorreform, Schutz von Zivilistinnen und Zivilisten sowie Peacebuilding umfassen	nationale und internationale Ausrichtung	Organisation von Veranstaltungen sowie deren Dokumentation, Erstellung von Studien, Trainingsprogramme samt fachlicher Unterstützung, Netzwerkbereitstellung

¹ Das Analysetool „Foresight Cockpit“ ist eine Datenbank, in der politische, militärische, sozioökonomische und vergleichbare Entwicklungen der einzelnen Länder und Regionen abgebildet sind, die mit den jeweiligen Eintrittswahrscheinlichkeiten und Gefährdungspotenzialen für die Sicherheit Österreichs, ähnlich einer Risikomatrix, gewichtet werden.

² Zu den 3C–Treffen werden Beteiligte aus verschiedenen Ministerien und aus der Zivilgesellschaft eingeladen, um ein koordiniertes, komplementäres und kohärentes Agieren in Krisensituationen zu beraten.

Quelle: BMLV; Zusammenstellung: RH

Das Portfolio der bei den Kooperationen zur Anwendung kommenden Leistungen reichte von der Organisation und Dokumentation von Veranstaltungen (Workshops, Seminare, Tagungen, Konferenzen, Diskussionen), der Erstellung von Analysen, Studien, Konzepten und Strategiepapieren bis zu allfälligen, situationsbedingten Ad-hoc-Zusatzleistungen, die in der Regel gesondert verrechnet wurden.

Finanzielle Leistungen

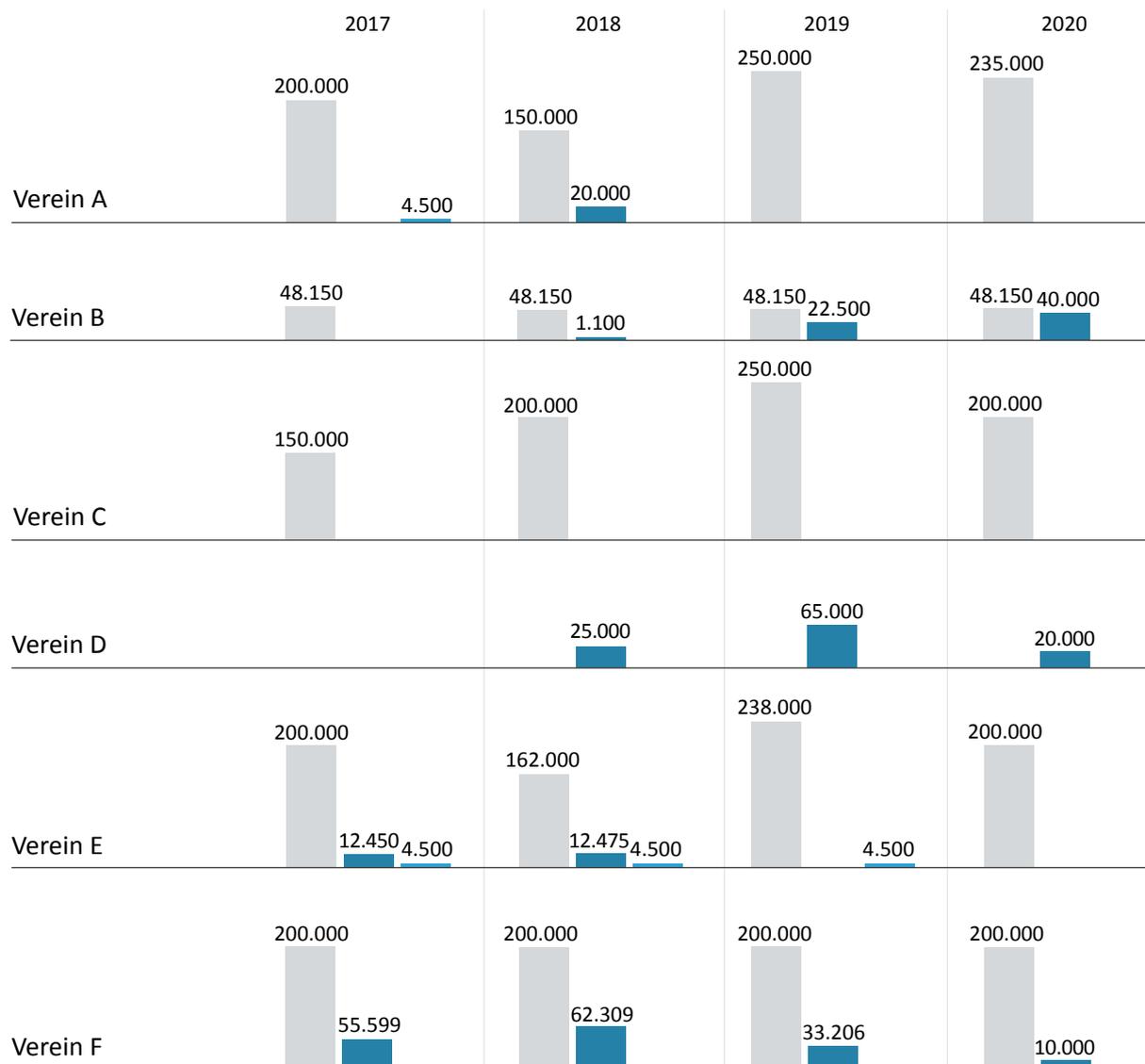
Zahlungen an ausgewählte außeruniversitäre sicherheitspolitische Vereine

3.1 Im überprüften Zeitraum erhielten die ausgewählten außeruniversitären sicherheitspolitischen Vereine nachfolgende Zahlungen:

Abbildung 1: Zahlungen an ausgewählte außeruniversitäre sicherheitspolitische Vereine

Zahlungen in EUR, untergliedert in:

■ Kooperationen ■ Projekte ■ Förderungen



Quelle: BMLV; Darstellung: RH

Im Zeitraum 2017 bis 2020 zahlte das Ministerium im Rahmen der Kooperationsverträge an fünf der ausgewählten Vereine insgesamt 3,43 Mio. EUR. Zudem erhielten im überprüften Zeitraum – neben dem Verein D – vier der ausgewählten Vereine vom Ministerium zusätzlich auch Projekte vergütet; insgesamt finanzierte es Projekte in der Höhe von rd. 375.000 EUR. Außerdem erhielten der Verein A im Jahr 2017 und der Verein E in den Jahren 2017 bis 2019 Fördermittel vom Ministerium.

- 3.2 Der RH hielt fest, dass das Ministerium an die ausgewählten Vereine nicht nur Zahlungen auf Basis von Kooperationsverträgen tätigte, sondern zum Teil auch sicherheitspolitische Projekte finanzierte und Förderungen gewährte; im überprüften Zeitraum betrug die finanziellen Leistungen des Ministeriums an die ausgewählten Vereine 3,82 Mio. EUR.

Förderungen an ausgewählte außeruniversitäre sicherheitspolitische Vereine

- 4.1 (1) Das Ministerium förderte nach Maßgabe der verfügbaren Budgetmittel grundsätzlich wehrpolitische Vereine und Vereinigungen, deren Zweck auf dem Gebiet der umfassenden Landesverteidigung lag. Die Förderanträge waren bis zum 30. September des laufenden Jahres einzubringen.

Festgelegte Förderziele bzw. eine Förderstrategie des Ministeriums mit Maßnahmen und Indikatoren, die zur Beurteilung der kurz-, mittel- oder langfristigen Zielerreichung herangezogen werden könnten, waren in schriftlicher Form nicht vorhanden.

Das Ministerium gewährte die Förderungen gemäß der Verordnung „Allgemeine Rahmenrichtlinie für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln (ARR 2014)“³; diese regelte u.a. die allgemeinen Fördervoraussetzungen, die Fördergewährung und den Fördervertrag, die förderbaren Kosten sowie die Kontrolle und Auszahlung. So war z.B. bei der Fördergewährung Einzelförderungen (Durchführung eines Einzelprojekts) grundsätzlich der Vorrang gegenüber Gesamtförderungen (z.B. Übernahme eines Teils der Abgangsdeckung) einzuräumen.

(2) Im überprüften Zeitraum erhielten zwei der ausgewählten außeruniversitären sicherheitspolitischen Vereine Förderungen vom Ministerium:

Tabelle 2: Förderungen an ausgewählte außeruniversitäre sicherheitspolitische Vereine

außeruniversitärer sicherheitspolitischer Verein	Förderungen				
	2017	2018	2019	2020	Summe 2017 bis 2020
	in EUR				
Verein A	4.500	–	–	–	4.500
Verein E	4.500	4.500	4.500	–	13.500
Summe	9.000	4.500	4.500	–	18.000

Quelle: BMLV

Die jährlichen Ansuchen der Vereine umfassten neben allgemeinen Angaben zur Organisation u.a. eine Darstellung der erhaltenen Förderungen innerhalb der letzten fünf Jahre sowie Angaben zur Finanzierung der Vereine, wie Finanzpläne und Jahresabschlüsse; zudem gaben beide Vereine an, dass ihre Tätigkeiten bzw. die Aufrechterhaltung des Betriebs nur auf Basis von Förderungen möglich wären. Beide Vereine erhielten die Förderungen als Gesamtförderung ausbezahlt.

(3) Die zwischen dem Ministerium und den Vereinen abgeschlossenen Förderverträge legten u.a. die Berichtspflichten der Fördernehmer, die förderbaren Kosten, die Auszahlungsmodalitäten sowie die Gründe für die Einstellung und Rückzahlung der Förderung fest. Der Fördervertrag sah vor, dass der Fördernehmer Verwendungsnachweise, bestehend aus einem Sachbericht und einem zahlenmäßigen Nachweis, bis zum 31. März des dem Berichtsjahr folgenden Jahres vorzulegen hatte. Der zahlenmäßige Nachweis umfasste die Originalbelege für die mit der geförderten Leistung zusammenhängenden Einnahmen und Ausgaben. Zudem hatte der Fördernehmer Nachweise über finanzielle Eigenmittel oder Finanzmittel von einem anderen Rechtsträger für denselben Verwendungszweck zu erbringen.

Im überprüften Zeitraum legten beide Vereine bis Ende März des Folgejahres die im Fördervertrag verlangten Unterlagen als Nachweis für eine ordnungsgemäße Verwendung der Förderungen vor.

(4) Der Verein A beantragte seit 2018 und der Verein E seit 2020 keine weiteren Förderungen beim Ministerium.

- 4.2 Der RH hielt fest, dass die Förderabwicklung im Wesentlichen der Verordnung „Allgemeine Rahmenrichtlinie für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln (ARR 2014)“ entsprach. Er wies jedoch darauf hin, dass das Ministerium an beide Vereine Gesamtförderungen auszahlte, obwohl entsprechend der Verordnung „Allgemeine Rahmenrichtlinie für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln (ARR 2014)“ Einzelförderungen zu bevorzugen wären.

Zudem bemängelte er das Fehlen von schriftlichen Förderzielen. Für den RH war es nicht nachvollziehbar, welche Wirkungen das Ministerium bei bestehenden Kooperationsverträgen (TZ 2) mit den gewährten Förderungen erzielen wollte.

Der RH empfahl dem Ministerium, die Zweckmäßigkeit von Förderungen zusätzlich zu Kooperationsverträgen zu prüfen.

- 4.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums nehme es die Kritik und Empfehlung des RH zur Kenntnis. Der Verein A habe im Jahr 2017 und der Verein E im Jahr 2019 letztmalig eine Förderung erhalten.

Zahlungen für weitere sicherheitspolitische Projekte

- 5.1 Im überprüften Zeitraum gab es neben den auf Dauer angelegten Kooperationsverträgen auch weitere Projektvereinbarungen zwischen dem Ministerium und Organisationen für den Bereich der Sicherheitspolitik:

Tabelle 3: Überblick über sicherheitspolitische Projekte mit weiteren Organisationen

Organisation	Laufzeit	Zahlungen gesamte Laufzeit in EUR	Leistungsbeschreibung
Organisation A	29. August 2017 bis 30. Dezember 2017	60.000,00	Potenzialanalyse zur Identifizierung von Optionen für die ständige strukturierte Zusammenarbeit mit Partnern der Zentraleuropäischen Verteidigungskooperation
Organisation B	1. September 2018 bis 31. Dezember 2020	98.600,00	Durchführung einer Seminarreihe mit Sicherheitsgesprächen zum Thema „Die Wahrnehmung der EU–Westbalkan–Strategie durch Russland, Türkei bzw. China“
	1. September 2019 bis 31. Oktober 2021	85.920,00	Abschluss der Seminarreihe mit dem Policy Paper „The Perception of the Western Balkans Strategy of the EU by other big players – Russia, Turkey and China“
Organisation C	5. September 2018 bis 19. September 2018	60.410,00	Untersuchung/Studie der „Small Arms and Light Weapons (SALW)“–Komponente im Rahmen der Westbalkan–Strategie Erstellung Überblick über SALW–Proliferation am Westbalkan, die damit verbundenen Risiken für die EU–Bevölkerung und über SALW–Initiativen in der Region

Organisation	Laufzeit	Zahlungen gesamte Laufzeit in EUR	Leistungsbeschreibung
Organisation D	6. August 2018 bis 30. September 2018	24.473,45	Konferenzpapier und Konferenzbeitrag zu „Security Sector and Defence Reform as driver for resilience in the Western Balkans“ Stärkung der Wahrnehmung der EU am Westbalkan, der Involvierung der Länder des Westbalkans in EU-Strukturen und der Sichtbarmachung der Gefahr durch hybride Bedrohungen in der Region
Organisation E	12. April 2018 bis 30. September 2018	95.160,00	Entwicklung und Durchführung eines EU Strategic Communication Game zur Stärkung von Resilienz in den Westbalkan-Ländern <ul style="list-style-type: none"> • gesamte Koordinierung des Projekts sowie Durchführung des Workshops „EU StratCom Games“ mit anderen Kooperations- und Konferenzteilnehmenden, insbesondere auch im Bereich der Vorbereitung und Administration der Teilnehmenden • Verfassen und Vorlage eines Outcome Papers nach Abschluss des Workshops
	15. Juli 2019 bis 30. November 2019	102.000,00	
Organisation F	7. September 2017 bis 31. Oktober 2017	15.600,00	Studie zu „Defence Investment Trends among EU-Member States“ mit dem Inhalt der Analyse der Verteidigungsbudgets und der Investmenttrends in den EU-Staaten und der Schweiz Identifikation von Trendclustern, Fallstudien der Investment- trends in Deutschland und Frankreich und eines Vergleichs der Investments mit den Militäraufgaben und der jeweiligen Verteidigungspolitik der untersuchten Staaten
Organisation G	1. Dezember 2016 bis 30. November 2017	54.000,00	Erstellung und regelmäßige Übermittlung unterschiedlicher Analysen periodische und anlassbezogene Analysen zu internationaler Sicherheitspolitik und Verteidigungspolitik, Konflikten, sicherheitspolitisch relevanten Aspekten von Geoökonomie und Technologieentwicklungen einschließlich Cybersicherheit sowie Klimawandel
	1. Jänner 2018 bis 31. Dezember 2018	70.200,00	
	1. Jänner 2019 bis 31. Dezember 2019	61.200,00	
	1. Jänner 2020 bis 31. Dezember 2020	62.400,00	
	1. Jänner 2021 bis 31. Dezember 2021	64.800,00	

StratCom = Strategic Communication (Strategische Kommunikation)

Quelle: BMLV

Wie in der Tabelle ersichtlich, bestanden zum Teil regelmäßige Formen der Zusammenarbeit mit diversen internationalen Organisationen. Das Ministerium wollte von einem Wissensaustausch mit verschiedensten im Bereich der Sicherheitspolitik tätigen Expertinnen und Experten profitieren.

- 5.2 Der RH hielt fest, dass das Ministerium neben Kooperationen und Projekten mit den ausgewählten Organisationen noch Projektaufträge an internationale Organisationen vergab. Inhaltlich befassten sich diese Analysen und Studien ebenso mit auf Europa bezogenen Schwerpunkten sowie mit Einfluss und Auswirkungen der Politik von außerhalb der EU gelegenen Regionen (z.B. China, Russland oder Türkei).

Bedarf und Nutzen

- 6.1 (1) Das Ministerium führte u.a. für den Abschluss von Kooperationsverträgen bzw. für die Projekte mit außeruniversitären sicherheitspolitischen Organisationen nachfolgende Gründe an:

- Zugang zu nationalen und internationalen Netzwerken,
- Informationen von hoher Qualität,
- Erhalt von Expertenwissen,
- interne Ressourcenknappheit für die Erarbeitung entsprechender Analysen und Studien,
- Beleuchtung von Themen aus dem Blickwinkel von Außenstehenden.

Im Falle des Vereins F ging dem Abschluss des Kooperationsvertrags 2007 ein schriftliches Ansuchen des Leiters dieses Vereins an den damaligen Bundesminister für Landesverteidigung⁴, der in der Folge Präsident dieses Vereins wurde, voraus. Der Verein C wiederum übermittelte im November 2016 dem Ministerium ein Angebot über eine mögliche Zusammenarbeit. Dem im Jänner 2018 abgeschlossenen, aber bereits Ende April 2018 wieder aufgelösten Kooperationsvertrag mit dem Verein D gingen ebenfalls – nach einem Gespräch zwischen dem Präsidenten des Vereins und dem damaligen Bundesminister für Landesverteidigung⁵ im Jahr 2017 – Angebote des Vereins voraus. Aufgrund fehlender Unterlagen bzw. Dokumentation war bei den weiteren ausgewählten Kooperationen nicht nachvollziehbar, von wem die Initiative für die Vertragsabschlüsse bzw. zur Auftragserteilung ausgegangen war.

Bedarfsanalysen für die bei den ausgewählten Vereinen in Auftrag gegebenen Leistungen lagen nicht vor.

⁴ Mag. Norbert Darabos

⁵ Mag. Hans Peter Doskozil

(2) Nach Angaben des Ministeriums basierten die bereits seit Jahren bestehenden Kooperationen weitgehend auf der Notwendigkeit, zum Teil fehlendes internes Know-how im Ministerium durch externe wissenschaftliche Expertise auf breiter Basis zu ergänzen.

Zunächst auf einzelnen Projekten aufgebaut, entwickelten sich im Laufe der Zeit thematisch breitere und finanziell umfangreichere Kooperationen. Einen besonderen qualitativen Vorteil für das Ministerium boten dabei die wissenschaftlichen und politischen Netzwerke auf nationaler und internationaler Ebene, auf die die jeweiligen Kooperationsinstitute zurückgreifen konnten und die eine Außensicht auf die österreichische Sicherheits- und Verteidigungspolitik ermöglichten.

Im August 2019 betonte der damalige Bundesminister für Landesverteidigung⁶ in seinem Bericht an den Nationalrat den Nutzen der zivil-militärischen Kooperationen mit externen Einrichtungen in einer verbesserten Auftragserfüllung des Ministeriums, die durch eine „360-Grad-Sicht“ auf sicherheitspolitische Entwicklungen, auf unterschiedliche Blickwinkel, eine umfassende Perspektive und die Optimierung des strategischen Weitblicks des Ministeriums durch die Zusammenarbeit mit externen Expertinnen und Experten realisiert würde.

Art und Umfang der internen Nutzung der Leistungen aus den Kooperationsverträgen waren unterschiedlich intensiv. Drei der ausgewählten Vereine brachten z.B. ihr Know-how beim zukünftigen Analysetool des Ministeriums „Foresight Cockpit“ ein; zudem konnten über die Netzwerke der Vereine Veranstaltungen mit internationalen Expertinnen sowie Experten und über den Verein F Kurse und Ausbildungen zu aktuellen sicherheitspolitischen Themen durchgeführt werden.

Zur Beurteilung der Frage, in welchem Ausmaß das fehlende interne Know-how durch externe Kooperationen ersetzt werden sollte bzw. welcher Nutzen den Kosten für Kooperationen bzw. Aufträge gegenüberstand, lagen im Ministerium keine (Kosten-Nutzen-)Analysen vor.

- 6.2 (1) Der RH hatte in seinem Bericht „Beauftragungen von Beratungsleistungen und Studien in ausgewählten Ressorts“ (Reihe Bund 2020/30) die Zuziehung externer Expertise dann für zweckmäßig erachtet, wenn die Abwicklung eines Projekts Spezialwissen oder besondere Techniken voraussetzt, die im Ressort nicht zur Verfügung stehen oder wenn die Einbringung einer Außenperspektive die Qualität und Erfolgswahrscheinlichkeit eines Vorhabens wesentlich erhöht.

⁶ Mag. Thomas Starlinger

Nach Ansicht des RH sollte eine externe Vergabe von sicherheitspolitischer Expertise nur bei gegebenem und klar definiertem Bedarf erfolgen. Eine auf einen konkreten, dokumentierten Bedarf zurückgehende Initiative des Ministeriums zum Abschluss dieser Kooperationsverträge hingegen ergab sich aus den vorliegenden Unterlagen nicht.

(2) Zudem hielt der RH fest, dass der konkrete Nutzen der beauftragten Leistungen definiert und nachvollziehbar festgehalten werden soll. Um beispielsweise beurteilen zu können, ob das Ministerium künftig andere Leistungen – möglicherweise auch bei anderen Vertragspartnern – in Auftrag geben sollte, ob bestimmte erbrachte Leistungen den finanziellen Aufwand lohnten, sollte vor Auftragsvergabe eine entsprechende (Kosten–Nutzen–)Analyse durchgeführt werden.

Der RH zweifelte nicht an, dass die Außensicht zu bestimmten sicherheitspolitisch relevanten Themen von großer Bedeutung war und sich das Ministerium nicht all diese Informationen selbst erarbeiten konnte, jedoch sollte die Eigenexpertise bzw. die Möglichkeit des Ministeriums, auf eine solche zurückzugreifen, dadurch nicht zu stark in den Hintergrund gedrängt werden. Das Ministerium sollte grundsätzlich in der Lage sein, seine Kernaufgaben selbst zu erfüllen und mit eigener Expertise abdecken zu können, um Abhängigkeiten von anderen Stellen hintanzuhalten.

Der RH empfahl daher dem Ministerium, zur Sicherstellung der Zweckmäßigkeit von Kooperationen

- den Bedarf eindeutig festzustellen,
- den erwarteten Nutzen zu definieren,
- das ressortinterne Know-how zu berücksichtigen und
- die maßgeblichen Erwägungen für den Abschluss der Kooperation nachvollziehbar zu dokumentieren.

6.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums nehme es die Empfehlung des RH zur Kenntnis. Es sei bestrebt, die Bedarfsbegründung sowie alle wesentlichen Entscheidungen transparent zu dokumentieren.

Kooperationskonzept und strategischer Überbau

7.1 (1) Das Ministerium hatte zwar kein für die Zusammenarbeit mit den Kooperationen festgelegtes strategisches Konzept, doch ergaben sich aus nationalen Strategiepapieren Anhaltspunkte für eine strategische Ausrichtung.

(2) Bereits 2006 griff etwa das „Konzept Forschung im Österreichischen Bundesheer“ damalige Empfehlungen der Bundesheerreformkommission auf. Nach diesen Empfehlungen wäre „[...] eine enge Zusammenarbeit mit wissenschaftlich arbeitenden öffentlichen und privaten Institutionen, um österreichische und internationale wissenschaftliche Entwicklungen zu verfolgen und für die österreichischen Bedürfnisse zugänglich und nutzbar zu machen [...] und die systematische Weiterentwicklung der Kontakte und Kooperationen mit zivilen Einrichtungen [...]“ anzustreben. Bei diesen Kooperationen sei Wert auf „[...] Aufbau und Pflege langfristiger und nachhaltiger Partnerschaften, Sicherstellung des Zugangs zu den Wissensnetzen und den Wissenschaftsnetzen [...]“ zu legen.

Das Militärstrategische Konzept des Österreichischen Bundesheeres – ebenso aus dem Jahr 2006 – ging ergänzend davon aus, dass entsprechende Kooperationen auf nationaler und internationaler Ebene daher eine Grundbedingung seien, um Zugang zum vorhandenen und relevanten Wissen zu erlangen.

Das Regierungsprogramm 2008–2013 postulierte eine „Verbesserung der zivil–militärischen Zusammenarbeit auf der Basis eines gesamtheitlichen Konzeptes“. Zuletzt ließ sich aus dem Regierungsprogramm 2020–2024 entnehmen, dass die Zusammenarbeit mit Bildungs– und Forschungseinrichtungen für zusätzlichen Know–how–Gewinn weiterhin zu verstärken sei; zudem war auch die Evaluierung der Kooperationen im Regierungsprogramm 2020–2024 vorgesehen.

7.2 Der RH hielt fest, dass das Ministerium weder aus den vorliegenden Konzepten noch aus den jeweiligen Regierungsprogrammen ein strategisches Konzept für seine Kooperationen ableitete. Nach Ansicht des RH wären für längerfristige Kooperationsverhältnisse strategisch–konzeptive Überlegungen zumindest in thematischer, finanzieller und zeitlicher Hinsicht erforderlich gewesen, um in weiterer Folge Aussagen über Kosten und Nutzen treffen sowie über Fortsetzung, Adaptierung oder Einstellung der Kooperationstätigkeiten entscheiden zu können.

Der RH empfahl daher dem Ministerium, ein gesamthafes Konzept zu Bedarf, Zweckmäßigkeit und Umfang für die Zusammenarbeit mit außeruniversitären sicherheitspolitischen Organisationen zu entwickeln.

- 7.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums nehme es die Empfehlung des RH zur Kenntnis. Es sei bestrebt, die einzelnen Elemente zu einem Konzept zusammenzuführen, wobei Teile davon bereits vorhanden seien.

Evaluierung

Einrichtung der Evaluierungskommission

- 8.1 Mitte 2020 beauftragte die Bundesministerin für Landesverteidigung⁷ den Chef des Generalstabs⁸ mit der Einrichtung einer Evaluierungskommission, die die Zusammenarbeit des Ministeriums mit den Kooperationsinstituten prüfen sollte. Die Evaluierungskommission wurde am 22. Juni 2020 eingesetzt; Anfang 2021 erhielt die Bundesministerin für Landesverteidigung den Abschlussbericht.

Das Thema sollte auf Beamtenebene aufgearbeitet werden. Die Evaluierungskommission setzte sich aus folgenden fünf Abteilungen des Ministeriums zusammen:

- Abteilung Verteidigungspolitik,
- Abteilung Wissenschaft, Forschung und Entwicklung,
- Budgetabteilung,
- Kaufmännische Abteilung sowie
- Rechtsabteilung.

Drei der fünf Abteilungen (Abteilung Verteidigungspolitik, Budgetabteilung und Kaufmännische Abteilung) waren unmittelbar in den Prozess der Gestaltung und Umsetzung der Kooperationsverträge eingebunden bzw. für diese verantwortlich. Die Abteilung Wissenschaft, Forschung und Entwicklung sollte die allfällige Kompensation von Leistungen durch Einsatz von Eigenexpertise beurteilen.

Die ebenfalls in der Evaluierungskommission vertretene Revisionsabteilung B hatte – im Gegensatz zu den anderen Abteilungen – kein Stimmrecht, um das Evaluierungsprozedere objektiv überprüfen zu können. Ihre Aufgabe war es, auf die Einhaltung der Geschäftsordnung, die nachvollziehbare und ausführliche Dokumentation der Kommissionstätigkeit sowie die Bearbeitung und Entscheidungsfindung auf Basis einer fairen, neutralen und faktenbasierten Grundlage zu achten.

Laut Evaluierungskommission verzichtete sie auf die Hinzuziehung weiterer, auch externer Auskunftspersonen aufgrund der „lückenlosen beamteten Aufarbeitung

⁷ Mag.^a Klaudia Tanner

⁸ Der Chef des Generalstabs ist der oberste Berater der Bundesministerin für Landesverteidigung in allen militärischen Angelegenheiten und repräsentiert die militärische Führung des Bundesheeres im In- und Ausland.

von Genese, Zielsetzung, finanziellen Verpflichtungen sowie vertraglichen Grundlage in Hinblick auf die Leistungen der Kooperationspartner“.

- 8.2 Der RH hielt fest, dass an der Evaluierung größtenteils Abteilungen des Ministeriums teilnahmen, die unmittelbar in den Prozess der Gestaltung und Umsetzung der Kooperationsverträge eingebunden bzw. für diese verantwortlich waren.

Aus Sicht des RH hätte durch die Beiziehung von eigenen Expertisen (z.B. der Landesverteidigungsakademie) oder auch von externen Stellen eine Außensicht bzw. zusätzliches Know-how in die Evaluierung einfließen können, um somit gegebenenfalls Optimierungspotenzial festzustellen, z.B. bei der Auswahl von Kooperationspartnern oder bei der Umsetzung der Kooperationsverträge.

Gegenstand der Evaluierung

Evaluierte Kooperationen

- 9.1 Die Evaluierungskommission legte in ihrer konstituierenden Sitzung vom 24. Juni 2020 als Gegenstand der Evaluierung die Kooperationen mit fünf außeruniversitären sicherheitspolitischen Organisationen fest.

Mit dem Argument, dass die wiederholten Leistungsvereinbarungen für Kooperationen mit folgenden zwei außeruniversitären sicherheitspolitischen Organisationen primär Projektcharakter hätten und nicht den Kriterien fester Kooperationen entsprechen würden, schloss die Kommission

- den Verein G sowie
- den Verein D

von der Evaluierung aus.

Der Verein G erhielt für den Zeitraum Oktober 2017 bis September 2020⁹ – auf Basis eines Kooperationsvertrags – in sechs halbjährlichen Teilzahlungen insgesamt 75.000 EUR vom Ministerium. Der Kooperationsvertrag mit diesem Verein beinhaltete die Erstellung von Studien und Analysen zur chinesischen Innen- und Außenpolitik sowie die Vorbereitung und Durchführung von Konferenzen bzw. Privatissima für Mitglieder des Ministeriums unter Einbindung chinesischer Expertinnen und Experten. Das Ministerium schloss zudem nochmals einen Kooperationsvertrag mit dem Verein für die Dauer vom 1. Jänner bis 31. Dezember 2021 ab.

⁹ Vertragszeitraum 1. Oktober 2017 bis 30. September 2020; die Zahlungen erfolgten ab März 2018.

Die Zusammenarbeit mit dem Verein D basierte im Gegensatz dazu auf projektbezogenen Verträgen. Im Jänner 2018 schloss das Ministerium zwar einen auf mehrere Jahre ausgelegten Kooperationsvertrag ab, jedoch schon im April 2018 kam es zur einvernehmlichen Auflösung des Vertrags; das Ministerium vergab in weiterer Folge einzelne Projekte.

- 9.2 Für den RH war nicht nachvollziehbar, warum der Verein G nicht Gegenstand der Evaluierung war, obwohl mit diesem Verein seit 2017 fast durchgehend eine auf Kooperationsverträgen beruhende Zusammenarbeit bestand; zudem schloss das Ministerium für das Jahr 2021 erneut einen Kooperationsvertrag mit diesem Verein ab.

Nach Ansicht des RH wäre es sinnvoll gewesen, zumindest die selbst gewählten Kriterien, wie diesfalls für die Auswahl der zu evaluierenden Organisationen, durchgängig anzuwenden.

Ziele der Evaluierung

- 10.1 (1) Von der Evaluierungskommission sollten folgende Bereiche dargestellt und beurteilt werden:

- Genese der Kooperationen,
- rechtliche Grundlagen,
- Kooperationsziele und Leistungserbringung,
- finanzielle Verpflichtungen sowie
- die Handlungsoptionen für die künftige Ausgestaltung von Kooperationen.

Themen wie die konkrete Bedarfserhebung, übergeordnete strategische Überlegungen oder Konzepte generell für Kooperationen oder auch die Frage nach dem Nutzen und der Wirkung der im Zuge der Kooperationen erbrachten Leistungen, stellten bei der Evaluierung keine eigenen Bereiche dar.

Der Evaluierungszeitraum umfasste die Jahre 2017 bis 2020.

(2) In vier Sitzungen erarbeitete bzw. erläuterte die Evaluierungskommission verschiedene Vorschläge und Ideen zu den vereinbarten Evaluierungszielen. Beispielsweise teilte die Kaufmännische Abteilung mit, dass quantitative und qualitative Leistungsbeschreibungen vertraglich vereinbart werden müssten, auch sei die Auswahl der Organisationen transparent zu treffen. Erforderlich wären Kriterien, die Organisationen klar voneinander unterscheiden; die Kündbarkeit der Verträge sollte unter genau definierten Umständen vereinbart werden.

Die Budgetabteilung wies darauf hin, dass die gehandhabte Vergabe von Rahmenverträgen zum Abruf laufender Leistungen „überwiegend Alimentscharakter hätte und zu Recht im Verdacht (parti-)politischer Gefälligkeit stehe“. Zudem sollte die externe Vergabe von sicherheitspolitischer Expertise nur bei gegebenem definiertem Bedarf und mit klarer Zielsetzung erfolgen. In diesem Zusammenhang verwies die Evaluierungskommission auch auf Empfehlungen des RH:

„In Bezug auf Beratungsleistungen und den Einkauf von Studien führt der Rechnungshof dabei immer wieder aus, dass regelmäßig erforderliches Fachwissen an den Dienststellen ausreichend durch eigenes Personal sicherzustellen ist. Die Inanspruchnahme externer Beratungsleistungen soll nur in Ausnahmefällen erfolgen, wenn bestimmte Voraussetzungen und ein entsprechendes Kosten–Nutzen–Verhältnis vorliegen. Bevor ein Beratungs– oder Gutachtensauftrag erteilt wird, muss die Verwaltung das zu lösende Problem und Ziel des möglichen Auftrags beschreiben. Sie muss klären, wie dringlich das Problem gelöst werden muss, ob hierfür die eigene Kapazität ausreicht und ob eine externe Beratung notwendig und wirtschaftlich ist. Die dafür erforderlichen Vorgehensweisen für die Beschaffungen derartiger Leistungen sollten in Richtlinien zusammengefasst werden. Alle entsprechenden Vorgänge sind zu dokumentieren.“

Die Evaluierungskommission diskutierte die von der Abteilung Verteidigungspolitik entwickelten Handlungsoptionen für die künftige Vorgehensweise im Zusammenhang mit Kooperationspartnern:

- Option 1: unveränderte Weiterführung der festen Kooperationen auf der Basis von mehrjährigen Rahmenverträgen,
- Option 2: Weiterentwicklung der festen Kooperationen auf Basis von mehrjährigen Rahmenverträgen durch Maßnahmen zur Effizienz– und Transparenzsteigerung und Vereinbarung vorzeitiger Kündbarkeit des Vertrags unter genau definierten Umständen,
- Option 3: Errichtung von mehrjährigen Rahmenvereinbarungen und Abruf von Einzelleistungen bzw. Leistungspaketen per Vertrag,
- Option 4: Errichtung einer Bundesstiftung für sicherheits– und verteidigungspolitische Forschung,
- Option 5: Umstellung der vertraglichen Grundlagen auf ein Forschungsfördersystem,
- Option 6: ersatzlose Beendigung der festen Kooperationen.

10.2 Der RH hielt fest, dass sich die Evaluierungskommission weder explizit mit der Erhebung eines allfälligen Bedarfs an Kooperationen in den vergangenen Jahren beschäftigt hatte noch damit, welchen Nutzen bzw. welche konkreten Wirkungen die dem Ministerium gegenüber erbrachten Leistungen haben sollten bzw. bisher hatten. Auch hatte sich die Evaluierungskommission nicht damit auseinandergesetzt, ob das Ministerium in den vergangenen Jahren übergeordnete strategische Überlegungen oder Konzepte hatte.

Nach Ansicht des RH wäre es zweckmäßig gewesen, die Bereiche Bedarfsanalyse, strategische Überlegungen sowie Nutzen und Wirkungen der erbrachten Leistungen in die Evaluierung einzubeziehen. Er verwies in diesem Zusammenhang auf seine Feststellungen und Empfehlungen in TZ 6 und TZ 7, wonach das Ministerium zur Sicherstellung der Zweckmäßigkeit von Kooperationen den Bedarf eindeutig feststellen, den – unter Berücksichtigung des ressortinternen Know-hows – erwarteten Nutzen definieren und nachvollziehbar dokumentieren sollte. Zudem wäre ein gesamthaftes Konzept zu Bedarf, Zweckmäßigkeit und Umfang für die Zusammenarbeit mit außeruniversitären sicherheitspolitischen Organisationen zu entwickeln.

Ergebnis der Evaluierung

- 11.1 (1) Die Evaluierungskommission kam am Ende der Evaluierung übereinstimmend zu dem Ergebnis, dass eine Weiterführung der Kooperationen inhaltlich zu befürworten wäre, aber die vertragliche Basis dieser Kooperationen im Hinblick auf das Bundeshaushaltsgesetz und andere gesetzliche Grundlagen neu aufgesetzt werden müsse; möglich wäre auch, „durch eine Auslagerung der Kooperationen – etwa in eine Stiftung – das Ressort aus dem Fokus politischer und medialer Kritik zu bringen“. Zumindest sollten bei Verlängerung und Neuabschluss von Verträgen zur Begründung solcher Kooperationen die vertraglichen Grundlagen so angepasst werden, dass die Transparenz erhöht sowie interne, öffentliche und insbesondere mediale Fehlwahrnehmungen vermieden würden.

Die Evaluierungskommission fasste einstimmig folgende Beschlüsse:

- Beschluss 1: grundsätzliche Weiterführung der längerfristigen Kooperationen mit außeruniversitären Instituten im Bereich der Sicherheitspolitik,
- Beschluss 2: Errichtung einer Bundesstiftung für sicherheits- und verteidigungspolitische Forschung zur Trägerschaft von Kooperationen (im Sinne von Option 4),
- Beschluss 3: bis zur Errichtung einer Stiftung effizientere und transparentere Gestaltung allfälliger Vertragsverlängerungen bzw. Vertragserrichtungen (im Sinne von Option 2) durch die Formulierung quantitativer und qualitativer Leistungsbeschreibungen und die Vereinbarung vorzeitiger Kündbarkeit des Vertrags unter genau definierten Umständen,
- Beschluss 4: Kriterienkatalog zur Sicherung der Qualität von Kooperationen mit außeruniversitären Partnerinstituten im Bereich der Sicherheitspolitik.

Zudem teilte die Evaluierungskommission der Bundesministerin für Landesverteidigung mit, dass die Errichtung einer Bundesstiftung bzw. eines Bundesfonds für sicherheits- und verteidigungspolitische Forschung vom Ministerium eigenständig nicht umsetzbar sei, zusätzliche Ressourcen erfordere und zwangsläufig auch von einer entsprechenden politischen Konsensbildung abhängt.

(2) Die Evaluierungskommission übermittelte der Bundesministerin für Landesverteidigung auf den Beschlüssen basierende, nicht bindende Handlungsempfehlungen. Die für die Kooperationen zuständigen Dienststellen des Ministeriums planten, diese nicht bindenden Empfehlungen – ohne Vorgriff auf allfällige politische Entscheidungen – umzusetzen. Nach Auskunft des Ministeriums setzte es seit dem Abschluss der Tätigkeit der Evaluierungskommission nachfolgende Maßnahmen:

- Bei der Gestaltung von Anschlussverträgen bzw. Vertragsverlängerungen komme es nunmehr zu einer Abstimmung zwischen der Abteilung Verteidigungspolitik und der Kaufmännischen Abteilung.
- Der Kriterienkatalog 2 (TZ 12) werde mittlerweile der laufenden Evaluierung der Kooperationen zugrunde gelegt.
- Die inhaltliche Ausgestaltung der Kooperationen werde stärker am aktuellen Ressortbedarf ausgerichtet. Die Abteilung Verteidigungspolitik nutze dazu einen doppelten Review–Prozess: Neben der schon bisher erfolgten sicherheitspolitischen Beurteilung im Referat Grundlagen und Innovation komme es in einem weiteren Referat zur Gegenprüfung im Hinblick auf eine Relevanz für das Ministerium und die österreichische Verteidigungspolitik.
- Bei der Gestaltung von Studien und Dokumentationen komme es formal stärker zu einer Orientierung an der Verwertbarkeit.

11.2 Der RH hielt fest, dass sich die Evaluierungskommission insbesondere mit der Rechtsnatur von Kooperationen und deren Gestaltungsmöglichkeiten befasst hatte und grundsätzlich die Weiterführung der Kooperationen befürwortete.

Zur Empfehlung der Evaluierungskommission, die Errichtung einer Bundesstiftung bzw. eines Bundesfonds für sicherheits- und verteidigungspolitische Forschung zur Trägerschaft dieser Kooperationen zu prüfen, verwies der RH auf seinen Bericht „Fonds und Stiftungen des Bundes“ (Reihe Bund 2017/14, u.a. TZ 2 und TZ 10). Darin hatte er u.a. den Umstand kritisiert, dass sich die Errichtung von Fonds und Stiftungen vielfach als politische Entscheidungen ohne besondere Erwägungen von Kosten und Nutzen der spezifischen Rechtsform darstellte. Zudem hatten regelmäßig Zweifel an der Zweckmäßigkeit der Einrichtung bzw. der Aufgabenabwicklung in einem Fonds bzw. einer Stiftung des Bundes bestanden. Für diese Einrichtungen hatten die typischen Nachteile von Fonds und Stiftungen, wie der tendenzielle Mangel an Transparenz und budgetärer Flexibilität und die Begünstigung von Ineffizienzen, überwogen.

Positiv erachtete der RH, dass das Ministerium bereits die Umsetzung von Maßnahmen, wie die Anwendung des Kriterienkatalogs, zusagte.

Kriterien für die Auswahl der Kooperationspartner

12.1 (1) Im überprüften Zeitraum waren zwar für das Ministerium hinsichtlich der Auswahl von Kooperationspartnern Prinzipien wie die folgenden relevant:

- wissenschaftliche Kompetenz,
- Vorhalt der benötigten Expertise,
- fachliche Reputation,
- Vorhalt eines entsprechenden Expertennetzwerks sowie
- geeignete organisatorische und infrastrukturelle Basis.

Es gab allerdings keinen schriftlichen Kriterienkatalog bzw. waren die für die Auswahl relevanten Kriterien nicht dokumentiert.

Das Ministerium ließ Ende 2020 einen Kooperationsvertrag auslaufen; eine inhaltlich-sachliche, auf objektive Kriterien bezogene Begründung für die Nicht-Verlängerung des Vertrags war den Unterlagen nicht zu entnehmen.

(2) Die Evaluierungskommission beschloss nachfolgenden mehrstufigen Kriterienkatalog für die Auswahl und Kooperation mit außeruniversitären sicherheitspolitischen Organisationen:

Tabelle 4: Mehrstufiger Kriterienkatalog

Kriterienkataloge	
Kriterienkatalog 1: vor Vertragserrichtung für potenzielle Kooperationspartner relevante Kriterien (Soll-Kriterien definieren Ziele und Vergleichsparameter; Muss-Kriterien definieren Mindeststandards):	
Soll-Kriterien	Muss-Kriterien
ausreichende Vernetzung in Zivilgesellschaft, Forschung und Politikberatung	Nachweis geeigneter Rechtsform
erforderliche organisatorische und infrastrukturelle Basis	nachweislich vorgehaltene wissenschaftliche Kompetenz
erfolgreich abgeschlossene Zusammenarbeit mit dem Ministerium auf Basis projektspezifischer Werkverträge	fachliche Reputation des Partners und seiner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter
	Vorhalt jener Expertise, die das Ministerium abrufen will, weil diese entweder über das ressorteigene Fachwissen hinausgeht, im Sinne einer Zweitmeinung die ressorteigene Expertise um Außensicht ergänzt oder im eigenen Bereich nicht wirtschaftlich generiert werden kann
	Nutzbarkeit der Leistungen für die Strategieentwicklung und den verteidigungspolitischen Beratungsprozess im Ministerium
Kriterienkatalog 2: Kriterien für die laufende Evaluierung der Kooperationen durch die zuständigen Dienststellen:	
<ul style="list-style-type: none"> • termingerechtes Erbringen von Leistungen gemäß Kooperationsvertrag • Einhaltung der gebotenen wissenschaftlichen Standards • Einhaltung des vereinbarten thematischen Fokus • Erbringung des vereinbarten Leistungsumfangs • Transparenz der Leistungsdokumentation und ordnungsgemäße Rechnungslegung • vertragsgemäße Gestaltung der Kooperationsprodukte 	

Quelle: BMLV; Zusammenstellung: RH

Mit der „laufenden Evaluierung“ im Kriterienkatalog 2 zielte das Ministerium auf die Kontrolle der quantitativen und qualitativen Erfüllung der jeweiligen Jahresarbeitsprogramme ab. Grundsätzlich sollten die Qualität und der vereinbarte Themenfokus von Einzelleistungen quartalsweise evaluiert werden; auch anlassbezogene Beurteilungen waren möglich.

12.2 Der RH kritisierte, dass das Ministerium im überprüften Zeitraum Kooperationsverträge abgeschlossen und einen beendet hatte, ohne über einen strukturierten, innerhalb des Ministeriums abgestimmten schriftlichen Kriterienkatalog – für die Auswahl von Vertragspartnern oder für die Evaluierung der erbrachten Leistungen – zu verfügen. Erst als Ausfluss des Evaluierungsberichts arbeitete das Ministerium einen solchen aus. Der RH beurteilte daher den Beschluss des mehrstufigen schrift-

lichen Kriterienkatalogs positiv, da er die Basis für eine transparente Auswahl sowie Evaluierung der Leistungen der Kooperationspartner schuf.

Der RH empfahl dem Ministerium, den mehrstufigen Kriterienkatalog sowohl bei der Auswahl von künftigen Kooperationspartnern als auch bei den bestehenden Kooperationen anzuwenden; zudem sollte der Kriterienkatalog erforderlichenfalls adaptiert bzw. regelmäßig evaluiert werden.

- 12.3 Das Ministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass ein mehrstufiger Kriterienkatalog bereits entwickelt worden sei. Dieser werde sowohl bei der Auswahl von künftigen Kooperationspartnern als auch bei bestehenden Kooperationen angewendet bzw. regelmäßig evaluiert.

Rechtliche Gestaltung der Kooperationsverträge

Werkvertrag versus Fördervertrag

- 13.1 (1) Im Rahmen der Evaluierung (TZ 10) wies die Rechtsabteilung des Ministeriums u.a. darauf hin, dass bei den Kooperationsverträgen ein Spannungsverhältnis zum Bestimmtheitserfordernis zivilrechtlicher Verträge bestand. Die Leistungen, die aufgrund eines Vertrags zu erbringen seien oder gefordert würden, müssten in einer Weise bezeichnet werden, damit sie aus dem Vertrag feststellbar seien. Die Rechtsabteilung merkte an, dass den abgerufenen Leistungen kein bestimmtes Entgelt gegenüberstand und offenkundig keine Belege vorlagen. Die Werkverträge hätten dadurch eher den Charakter von Förderverträgen. Sie empfahl, auf ein Fördersystem umzustellen (Grundlage, Förderrichtlinien, Förderverträge), sollte eine Vertragsgestaltung als Dienstleistungsvertrag (weitreichende Detaillierung der Vertragsgestaltung) nicht möglich sein.

(2) Bei der Frage, welchem Rechtsinstrument der Vorzug zu geben ist, ist auf die folgenden Merkmale zu achten:

Tabelle 5: Wesentliche Merkmale Werkvertrag – Fördervertrag

Werkvertrag	Fördervertrag
§ 1151 ABGB: Wenn jemand die Herstellung eines Werkes gegen Entgelt übernimmt, entsteht ein Werkvertrag.	§ 30 Abs. 5 BHG 2013: Förderungen sind Geldzuwendungen, die für eine Leistung gewährt werden, an der ein erhebliches, öffentliches Interesse besteht, ohne dafür unmittelbar eine angemessene, geldwerte Gegenleistung zu erhalten. Die Allgemeine Rahmenrichtlinie für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln, BGBl. II 208/2014, normiert Grundsätze der Gestaltung und Abwicklung von Förderungen des Bundes.
Der Werkunternehmer schuldet das Werk oder den Erfolg und trägt das Risiko des Misslingens, er erhält eine angemessene Gegenleistung.	Der Fördernehmer verpflichtet sich zu subventionsgerechtem Verhalten, er schuldet grundsätzlich keinen Erfolg.
Das Vergaberecht ist zu beachten (Werkverträge sind ab den jeweils normierten Schwellenwerten öffentlich auszuschreiben).	Das Vergaberecht ist nicht zu beachten.
erfolgsorientiert	handlungsorientiert
Der Werkbesteller hat einen rechtlich durchsetzbaren Anspruch auf Erbringung der Leistung.	Der Fördergeber hat keinen einklagbaren Leistungsanspruch, er kann eine (anteilmäßige) Rückzahlung der Förderung bei nicht-subventionsgerechtem Verhalten (widmungswidriger Verwendung) verlangen.
Der Werkvertrag ist nicht in die Transparenzdatenbank einzumelden.	Die Förderung ist in die Transparenzdatenbank einzumelden.
	Förderprogramme und Förderrichtlinien sind zugrunde zu legen.
	Der Fördergeber hat zu erheben, welche Förderungen aus öffentlichen Mitteln – einschließlich EU-Mitteln – dem Förderwerber für dieselbe Leistung gewährt wurden und um welche Förderungen er angesucht hat oder noch ansuchen will.

ABGB = Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch
BHG = Bundeshaushaltsgesetz

Quellen: bezughabende Rechtsquellen; Zusammenstellung: RH

Laut Finanzprokurator ist ein wesentliches Abgrenzungskriterium zwischen öffentlichen Aufträgen im Sinne des Bundesvergabegesetzes einerseits und Förderverträgen andererseits, dass bei öffentlichen Aufträgen ein unmittelbarer Leistungsaustausch stattfindet, während bei Förderverträgen die öffentliche Hand unmittelbar keine angemessene Gegenleistung erhält.

- 13.2 Der RH hielt fest, dass im Zuge der Evaluierung das Ministerium an der Korrektheit der Rechtsform (Fördervertrag versus Werkvertrag) der vorliegenden Kooperationsverträge zweifelte. Aufgrund der fehlenden Bestimmtheit der vereinbarten Leistungen und der schwer feststellbaren Angemessenheit der Gegenleistung stellte es die Qualifikation der Kooperationsverträge als Werkverträge infrage.

Laut Finanzprokuratur ist ein wesentliches Merkmal eines Werkvertrags ein unmittelbarer Leistungsaustausch zwischen den Vertragspartnern. Förderverträge erfordern ein öffentliches Interesse des Ministeriums ohne konkreten Anspruch auf eine angemessene, geldwerte Gegenleistung.

Da nach Ansicht des RH der Leistungsaustausch im Vordergrund stehen sollte, wären die Kooperationen als Werkverträge abzuschließen. Hinsichtlich der künftigen rechtlichen Gestaltung von Kooperationsverträgen verwies er zudem auf die Ergebnisse der Evaluierungskommission (TZ 11).

Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung

- 14.1 (1) Im überprüften Zeitraum schloss das Ministerium nachfolgende mehrjährige Kooperationsverträge ab:

Tabelle 6: Übersicht mehrjährige Kooperationsverträge

Vertragspartner	Zeitraum	Datum Abschluss	Vergabegesetz	Auftragssumme in EUR
Verein A	1. Jänner 2016 bis 31. Dezember 2019	7. Dezember 2015	§ 30 Abs. 2 Z 2 BVergG 2006	750.000
	7. Jänner 2020 bis 31. Dezember 2024	7. Jänner 2020	§ 37 Abs. 1 Z 3 BVergG 2018	1.000.000
	1. Jänner 2020 bis 31. Dezember 2022	12. Mai 2020	§ 37 Abs. 1 Z 3 BVergG 2018	105.000
Verein B	1. Jänner 2015 bis 31. Dezember 2017	15. Oktober 2014	§ 30 Abs. 2 Z 5 BVergG 2006	144.450
	1. Jänner 2018 bis 31. Dezember 2020	2. August 2017	§ 30 Abs. 2 Z 5 BVergG 2006	144.450
Verein C	1. Jänner 2017 bis 31. Dezember 2020	29. März 2017	§ 30 Abs. 2 Z 2 BVergG 2006	800.000
Verein E	1. Jänner 2017 bis 31. Dezember 2021	13. Jänner 2017	§ 30 Abs. 2 Z 2 BVergG 2006	1.000.000
Verein F	1. Jänner 2014 bis 31. Dezember 2018	14. Oktober 2013	kein Hinweis auf Vergabeverfahren	750.000
	30. Juni 2017 bis 31. Dezember 2021	30. Juni 2017	kein Hinweis auf Vergabeverfahren	700.000

BVergG = Bundesvergabegesetz

Quelle: BMLV; Zusammenstellung: RH

Grundlage für die Durchführung von Verfahren zur Beschaffung von Leistungen war das Bundesvergabegesetz 2018 (BVerG 2018)¹⁰. Es galt für alle Vergabeverfahren, die nach dem 21. August 2018 eingeleitet wurden, für davor eingeleitete Verfahren war das Bundesvergabegesetz 2006 (BVerG 2006)¹¹ anzuwenden.

Als interne Regelung wendete das Ministerium die „Richtlinie für zentrale Beschaffung“ vom Dezember 2016 an. Diese regelte das Zusammenwirken der Organisationseinheiten bei Beschaffungen von Leistungen im Rahmen der zentralen Bedarfsdeckung und enthielt u.a. Bestimmungen zur Einleitung einer Beschaffung, Angebotseinholung, Angebotsprüfung und –bewertung, Vertragserrichtung und Vertragsabwicklung.

Das Ministerium qualifizierte die befristeten Kooperationsverträge als Werkverträge über geistige Arbeitsleistungen und vergab die überprüften Kooperationsverträge aufgrund eines Verhandlungsverfahrens ohne vorherige Bekanntmachung.

Das Verhandlungsverfahren stellt ein Ausnahmeverfahren dar, von dem der Auftraggeber nur bei Vorliegen bestimmter, im Bundesvergabegesetz abschließend genannter Gründe Gebrauch machen darf. Ein Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung ist u.a. dann zulässig, wenn die Leistung aus technischen oder künstlerischen Gründen oder aufgrund des Schutzes von Ausschließlichkeitsrechten nur von einem bestimmten Unternehmen ausgeführt werden kann.

Nach der Judikatur des Europäischen Gerichtshofes ist die Bestimmung eng auszulegen. Die Anwendung kommt nur dann in Betracht, wenn die Ausschließlichkeitsrechte es unbedingt erforderlich machen, den Auftrag an ein bestimmtes Unternehmen und nur an dieses zu vergeben. Die bloße Berufung auf den Ausnahmetatbestand reicht nicht aus. Der Auftraggeber hat das Vorliegen von Ausnahmetatbeständen zu beweisen¹².

Gemäß § 36 BVerG 2006 und nach der Richtlinie für zentrale Beschaffung in der Fassung von 2017 (Punkt 2.2.1) sind die für die Durchführung eines Verhandlungsverfahrens maßgeblichen Gründe schriftlich festzuhalten.

(2) Nach der Geschäftseinteilung der Zentralstelle des Ministeriums vom 9. April 2021 fielen Angelegenheiten der Vergabeverfahren, die Errichtung, der Abschluss und die Abwicklung aller einschlägigen Rechtsgeschäfte in die Zuständigkeit der Kaufmännischen Abteilung. Sie entschied als auftragsvergebende Stelle über die Art des Vergabeverfahrens. Die Gruppe Revision hatte die Einhaltung der Vergabe- und

¹⁰ BGBl. I 65/2018 i.d.g.F.

¹¹ BGBl. I 17/2006 in der bis zum 20. August 2018 geltenden Fassung

¹² VfGH 5. Dezember 2008, G113/08, VfSlg. 18.642; EuGH 15. Oktober 2009, C-275/08

Beschaffungsnormen zu überwachen und die Vergabe von Aufträgen mit einem Auftragswert von über 75.000 EUR (inklusive Umsatzsteuer) zu prüfen.

In den Vergabeverfahren zu den Kooperationsverträgen lagen im Ministerium jeweils ein Einleitungsakt von der für die Kooperationen zuständigen Abteilung Verteidigungspolitik und ein Vergabeakt der Kaufmännischen Abteilung, der den Vertrag enthielt, vor. Die Gruppe Revision erhielt die Einleitungs- und Vergabeakten – wie in der Richtlinie für zentrale Beschaffung vorgesehen – vor Genehmigung vorgeschrieben.

Aussagekräftige Begründungen für die Wahl der jeweiligen Vergabeverfahren lagen nicht vor; zudem fehlte ein Hinweis auf das angewendete Vergabeverfahren bei der Vergabe an den Verein F. Nach Auskunft der Abteilung Verteidigungspolitik konnte nur der jeweils beauftragte Verein sämtliche zwingend erforderlichen Anforderungen für eine erfolgreiche Zusammenarbeit erfüllen.

- 14.2 Der RH kritisierte, dass das Ministerium drei Verträge rückwirkend abgeschlossen hatte: Der Vertrag mit dem Verein E wurde zwar nur rund zwei Wochen nach Vertragsbeginn abgeschlossen, jedoch wurden die Verträge mit dem Verein A und mit dem Verein C erst Monate später unterzeichnet; damit waren die zu erbringenden Leistungen für einen Zeitraum von drei und viereinhalb Monaten nicht schriftlich festgelegt.

Der RH empfahl dem Ministerium, aus Gründen der Rechtssicherheit Verträge immer vor Beginn der Leistungserbringung schriftlich abzuschließen.

Weiters kritisierte der RH, dass die im Bundesvergabegesetz und in der Richtlinie für zentrale Beschaffung vorgesehene aussagekräftige Begründung für die Wahl der Verfahrensart – Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung – fehlte. Bei der Vergabe an den Verein F gab es keinen Hinweis auf das angewendete Vergabeverfahren. Die Berufung des Ministeriums auf die Ausnahmetatbestände der Bundesvergabegesetze 2006 bzw. 2018 im Rahmen der Beauftragungen der Leistungen war daher nach Ansicht des RH nicht gerechtfertigt.

Der RH empfahl dem Ministerium, das Ausnahmeverfahren „Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung“ nur dann anzuwenden, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen eindeutig vorliegen, z.B., dass die Leistung aus technischen oder künstlerischen Gründen oder aufgrund des Schutzes von Ausschließlichkeitsrechten nur von einem bestimmten Unternehmen ausgeführt werden kann. Die vergaberechtlichen Erwägungen wären zudem aussagekräftig zu dokumentieren.

- 14.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums nehme es die Kritik und die Empfehlungen des RH zur Kenntnis. Eine vergaberechtliche Erwägung im Zuge der Abwicklung des Vergabeverfahrens habe stattgefunden, allerdings sei der Vorgang nicht ausreichend dokumentiert worden. Das Ministerium sei bemüht, vergaberechtliche Erwägungen aussagekräftig und transparent zu dokumentieren.

Direktvergaben

- 15.1 (1) Im überprüften Zeitraum schloss die Republik Österreich, vertreten durch das Ministerium, über die Kooperationsverträge hinaus mit fünf der ausgewählten Vertragspartner weitere Werkverträge für Projekte ab (TZ 3). Das Ministerium vergab diese Aufträge im Wege der Direktvergabe nach der jeweils geltenden Bestimmung im Bundesvergabegesetz.

Direktvergaben (ohne Bekanntmachung) waren nur zulässig, wenn der geschätzte Auftragswert 100.000 EUR (exklusive Umsatzsteuer) nicht erreichte. Bei Direktvergaben war die Einholung von Vergleichsangeboten oder unverbindlichen Preisauskünften gesetzlich nicht zwingend vorgesehen.

Die Richtlinie für zentrale Beschaffung enthielt keine Regelung, nach der verpflichtend Vergleichsangebote oder unverbindliche Preisauskünfte bei Direktvergaben einzuholen wären. Das Ministerium begründete dies damit, sich nicht in eine Selbstbindung zu begeben, da es besonders im Rüstungsbereich des Öfteren der Fall sei, dass nur ein Unternehmen die spezifische Leistung erbringen könne.

Für die überprüften Werkverträge holte das Ministerium keine Vergleichsangebote oder unverbindliche Preisauskünfte ein, da die Auftragswerte der im überprüften Zeitraum vergebenen Werkverträge an die ausgewählten Vereine jeweils unter 100.000 EUR lagen.

(2) Das Ministerium veranstaltete im November 2019 und im Oktober 2020 mit dem Verein B sicherheitspolitische Workshops; sie planten und führten diese gemeinsam durch. Der Verein B übernahm einen wesentlichen Teil der Kuratierung sowie Administration und überließ seine Räumlichkeiten für die Workshops. Die vom Ministerium getragenen Kosten für die Workshops beliefen sich auf rd. 25.000 EUR und rd. 60.900 EUR. Zu beiden Workshops lagen allerdings keine schriftlichen Verträge vor.

- 15.2 (1) Der RH hielt fest, dass für die im überprüften Zeitraum vergebenen Werkverträge an die ausgewählten Vereine Direktvergaben möglich waren. Er wies allerdings darauf hin, dass Direktvergaben aufgrund der Nicht-Bekanntmachung nach außen Wettbewerb und Transparenz in deutlich geringerem Maß als öffentliche Ausschreibungen gewährleisten (RH-Berichte „Internes Kontrollsystem bei Direktvergaben in ausgewählten Ressorts BMVIT und BMWFW“ (Reihe Bund 2015/6) und „Beauftragungen von Beratungsleistungen und Studien in ausgewählten Ressorts“ (Reihe Bund 2020/30)).

Nach Ansicht des RH sollte – auch wenn Direktvergaben formfrei möglich sind – die Einholung von Vergleichsangeboten oder unverbindlichen Preisauskünften der Regelfall sein, um die Preisangemessenheit der zu beauftragenden Leistungen zu prüfen und um die Wirtschaftlichkeit sicherzustellen.

Der RH empfahl dem Ministerium, in die Richtlinie für zentrale Beschaffung für Direktvergaben – allenfalls gestaffelt nach Wertgrenzen – die Einholung von Vergleichsangeboten oder unverbindlichen Preisauskünften aufzunehmen.

- (2) Zudem kritisierte der RH, dass die Beauftragung des Vereins B für zwei Workshops nicht schriftlich festgehalten wurde. Nach Ansicht des RH war nur die schriftliche Auftragsvergabe geeignet, Klarheit über den vereinbarten Leistungsinhalt und –umfang zu schaffen und damit die Nachvollziehbarkeit der Einhaltung der vertraglichen Pflichten zu gewährleisten (RH-Bericht „Beauftragungen von Beratungsleistungen und Studien in ausgewählten Ressorts“ (Reihe Bund 2020/30)).

Der RH empfahl daher dem Ministerium, Verträge aus Gründen der Nachvollziehbarkeit und Rechtssicherheit stets schriftlich abzuschließen.

- 15.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums nehme es die Empfehlungen des RH zur Kenntnis. Die nationale sicherheits- und verteidigungspolitische Beratungslandschaft sei überschaubar und dem Ministerium bestens bekannt. Einerseits erscheine daher nachvollziehbar, welche Kooperationspartner für spezifische Wissensbedarfe überhaupt zur Verfügung stünden (z.B. Westbalkan-Kompetenz), andererseits erfordere eine diesbezügliche Beratungsleistung ein hohes Maß an Wissen im Hinblick auf die österreichische Sicherheitspolitik, so dass für diesen Bedarf grundsätzlich nur nationale sicherheitspolitische Kooperationspartner infrage kommen würden.

Die Richtlinie für zentrale Beschaffung werde derzeit überarbeitet. Die Aufnahme von Bestimmungen zu Vergleichsangeboten bzw. unverbindlichen Preisauskünften werde geprüft.

Vereinbarung von jährlichen Pauschalbeträgen

- 16.1 Den Verträgen lagen jeweils die Allgemeinen Vertragsbedingungen für Kooperations- und Werkverträge über geistige Arbeitsleistungen des Ministeriums zugrunde. Darin waren u.a. die Aufgaben und Pflichten des Auftragnehmers sowie die Haftung und Gewährleistung, der Verzug, Schadenersatz und die Auflösung des Vertrags geregelt.

In den mehrjährigen Kooperationsverträgen waren die Schwerpunkte und Ziele der Zusammenarbeit unterschiedlich detailliert vereinbart. Die einzelnen Leistungen waren in jährlichen Arbeitsprogrammen, die im Einvernehmen zwischen Auftraggeber (Ministerium) und Auftragnehmer (Vereine) festzulegen waren, beschrieben (TZ 2).

Als Entgelt vereinbarten die Vertragsparteien in diesen Verträgen Pauschalen zwischen 35.000 EUR und 200.000 EUR jährlich „für die gesamte entstehende Arbeit und Mühe, einschließlich der dabei anfallenden Kosten, wie Büro- und Materialkosten, sowie für das in Entlohnung zu nehmende und für die Ausführung des Werkes zu verwendende Personal, einschließlich der daraus resultierenden sozialen Lasten.“ Die Auszahlung der jährlichen Pauschalsumme erfolgte in der Regel in vier Teilraten. In den Arbeitsprogrammen waren weder den einzelnen Leistungen konkrete Beträge zugeordnet noch Tag- oder Stundensätze vereinbart.

Nach dem Bundesvergabegesetz ist dann nach Pauschalpreisen auszuschreiben, anzubieten und zuzuschlagen, wenn Art, Güte und Umfang einer Leistung sowie die Umstände, unter denen sie zu erbringen ist, zur Zeit der Ausschreibung hinreichend genau bekannt sind und mit einer Änderung während der Ausführung nicht zu rechnen ist.

- 16.2 Der RH kritisierte, dass in den überprüften Verträgen jährliche Pauschalbeträge vereinbart waren, obwohl die Leistungen der Vereine zum Teil nur grob umschrieben waren und das Ausmaß der aufzuwendenden Ressourcen nicht absehbar war. In den jährlichen Arbeitsprogrammen waren die Leistungen zwar konkretisiert, aber nicht mit Beträgen beziffert.

Auch wenn Beauftragungen auf Basis von Pauschalbeträgen den internen Aufwand für das Ministerium reduzieren, erschweren Pauschalentgelte die Kontrolle der Abrechnung auf die Angemessenheit des Entgelts durch den Auftraggeber.

Wie der RH in seinem Bericht „Europäischer Sozialfonds (ESF) – Prüfbehörde“ (Reihe Bund 2015/15, TZ 19) festgestellt hatte, bestehen bei Aufträgen für geistige Leistungen in der Regel Unsicherheiten über den tatsächlich erforderlichen Aufwand des Auftragnehmers; ein vorab festgesetzter Pauschalbetrag birgt zudem das Risiko, dass der Auftragnehmer seinen Aufwand zulasten der Qualität minimiert.

Der RH empfahl daher dem Ministerium, von Pauschalentgelten abzugehen und klar definierte Leistungen, z.B. mit Zeitsätzen (Tagsätze, Stundensätze), unter gleichzeitiger Festlegung von Höchstentgelten zu vereinbaren. Pauschalentgelte sollten nur dann festgelegt werden, wenn zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses für den Auftraggeber das Ausmaß der für die Auftrags Erfüllung aufzuwendenden Ressourcen klar absehbar ist, d.h., wenn Art, Güte und Umfang der Leistung sowie die Umstände, unter denen sie zu erbringen ist, genau definiert sind.

16.3 Das Ministerium nahm in seiner Stellungnahme die Empfehlung des RH zur Kenntnis. Es merkte jedoch an, dass es bei dieser Art von Leistungen branchenüblich sei, Pauschalbeträge zu vereinbaren und eine Auflistung nach Stundensätzen für den Auftragnehmer ein wirtschaftlich nicht zu kalkulierendes Risiko darstelle.

16.4 Der RH hielt gegenüber dem Ministerium nochmals fest, dass nach dem Bundesvergabegesetz Pauschalpreise nur zulässig sind, wenn zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses für den Auftraggeber das Ausmaß der für die Auftrags Erfüllung aufzuwendenden Ressourcen klar absehbar und mit einer Änderung während der Ausführung nicht zu rechnen ist.

Beim Abschluss der Kooperationsverträge vereinbarte das Ministerium allerdings nur den thematischen Fokus und die Ziele der Zusammenarbeit; erst in den jährlichen Arbeitsprogrammen wurden die zu erbringenden Leistungen aufgelistet, jedoch ohne das Ausmaß der Leistungserbringung, z.B. Tagsätze, zu definieren. Nach Ansicht des RH erschwerte die Vereinbarung von Pauschalentgelten ohne detaillierte Leistungsdefinitionen nicht nur die Leistungskontrollen, sondern auch die Möglichkeit, den Leistungsumfang nachvollziehbar anzupassen bzw. in vollem Umfang auszuschöpfen.

Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung, von Pauschalentgelten abzugehen und klar definierte Leistungen unter gleichzeitiger Festlegung von Höchstentgelten zu vereinbaren.

Erhöhung der jährlichen Pauschalbeträge

- 17.1 Das Ministerium erhöhte in den Kooperationen mit dem Verein A, dem Verein E und dem Verein F die jährlichen Pauschalbeträge von 150.000 EUR (bis 2016) auf 200.000 EUR (ab 2017).

Hinsichtlich der Erhöhung des Pauschalbetrags mit dem Verein A führte das Ministerium 2015 aus, dass für 2016 aufgrund der finanziellen Lage der Pauschalbetrag von 150.000 EUR nicht erhöht werde, „für die Jahre 2017/2018/2019 aufgrund der zu erwartenden höheren Auftragslage in Folge der Vorsitzführungen einem Vertragsumfang von jeweils 200.000 EUR zugestimmt werden kann.“ Zur Steigerung des Pauschalbetrags mit dem Verein E legte das Ministerium keine Unterlagen vor.

Die Erhöhung der Pauschalbeträge erklärte das Ministerium zudem gegenüber dem RH damit, dass die bewährte Zusammenarbeit quantitativ und qualitativ weiterentwickelt werden sollte. Die Anzahl der Positionen der einzelnen Leistungen habe sich in den Arbeitsprogrammen seit 2017 erhöht. Beginnend mit 2019 seien die Leistungen für den Verein A und den Verein E im Hinblick auf deren Teilnahme am Prozess des Szenariomonitorings im Ministerium neu gewichtet worden. Weiters habe das Ministerium – im Hinblick auf den Vorsitz Österreichs in der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa im Jahr 2017 und im Rat der Europäischen Union 2018 – einen erhöhten Unterstützungsbedarf antizipiert. Es schloss allerdings mit dem Verein A – über den Kooperationsvertrag hinaus – im Juli 2018 einen Werkvertrag über 20.000 EUR zur Vorbereitung und Durchführung einer Expertenkonferenz im Rahmen der österreichischen EU-Präsidentschaft 2018 ab.

Die Erhöhung des Pauschalbetrags für den Verein F begründete das Ministerium mit einer inhaltlichen Erweiterung der Kooperation; so seien die Bereiche „Migrationsbewältigung/Flucht/Resettlement“ und der Bereich „Rolle von Frauen im internationalen Krisen- und Konfliktmanagement und insbesondere in Streitkräften“ sowie die dazugehörigen Kurse und Workshops als zusätzliche Themen vereinbart worden. Das Ministerium teilte zudem mit, dass die Erhöhung auf eine Preissteigerung für Sachkosten im Zuge der Programmumsetzung (bis zu fünf Kurse, zwei sicherheitspolitische Workshops und ein jährliches 3C-Treffen¹³) und auf zusätzliche Personalkosten zurückzuführen sei. Anstelle einer Vollzeitstelle und des anteiligen Administrationsaufwands seien eineinhalb Vollzeitstellen finanziert worden. Dadurch konnten Tätigkeiten (u.a. Administration der Kursteilnehmerinnen und -teilnehmer mit Stipendien des Ministeriums aus den Partnerstaaten der Agentur für Österreichische Entwicklungszusammenarbeit, Koordination von zivilgesellschaftlichen Akteuren des 3C-Netzwerks) vom Ministerium an den Verein ausgelagert werden.

¹³ Zu den 3C-Treffen werden Beteiligte aus verschiedenen Ministerien und aus der Zivilgesellschaft eingeladen, um ein koordiniertes, komplementäres und kohärentes Agieren in Krisensituationen zu beraten.

- 17.2 Der RH kritisierte, dass im Ministerium für die Erhöhungen der Pauschalentgelte keine detaillierten, auf nachvollziehbaren Daten beruhenden Berechnungen vorlagen. Für den RH war es daher nicht nachvollziehbar, welche Mehrleistungen in Summe eine Aufstockung der Pauschalbeträge um 50.000 EUR pro Jahr (Erhöhung um rd. 33 %) erforderlich machten.

In diesem Zusammenhang wies er kritisch darauf hin, dass das Ministerium die Erhöhung der Pauschalbeträge mit den Vereinen mit der bevorstehenden Vorsitzführung in der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa und im Rat der Europäischen Union begründete, aber dennoch im Juli 2018 den Verein A mit einem Werkvertrag über 20.000 EUR zur Vorbereitung und Durchführung einer Expertenkonferenz im Rahmen der österreichischen EU-Präsidentschaft beauftragte.

[Der RH empfahl dem Ministerium, künftig Leistungsanpassungen und die Erhöhung von Entgelten nachvollziehbar zu begründen.](#)

Hinsichtlich der Vereinbarung von Pauschalentgelten verwies er auf die Empfehlung in [TZ 16](#), wonach nur dann Pauschalentgelte festgelegt werden sollten, wenn zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses für den Auftraggeber das Ausmaß der für die Auftragserfüllung aufzuwendenden Ressourcen klar absehbar ist; ansonsten ist von Pauschalentgelten abzugehen und sind klar definierte Leistungen unter gleichzeitiger Festlegung von Höchstentgelten vorzusehen.

- 17.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums nehme es die Empfehlungen des RH zur Kenntnis. Künftig würden Leistungsanpassungen transparent und nachvollziehbar dokumentiert.

Leistungserfüllung

Leistungskontrolle

- 18.1 (1) Die Erfüllung der vertraglich vereinbarten Pflichten der Kooperationspartner war an die inhaltliche Leistungserbringung sowie deren Abrechnung gebunden. Für die fachlich-inhaltliche Leistungsabnahme bzw. Leistungskontrolle war die Abteilung Verteidigungspolitik zuständig.

Zur Abwicklung und Durchführung der inhaltlichen Leistungskontrolle der Kooperationen setzte das Ministerium im Wesentlichen drei akademische Bedienstete ein, die die Leistungsabnahme und -kontrolle sowie allfällige Dokumentationen im Rahmen der Kooperationsverträge erledigten. Ein schriftlicher Prozessablauf zur Leistungsabnahme bzw. standardisierte Vorgaben zur Leistungskontrolle existierten nicht.

(2) Beim Verein A und beim Verein E lagen für den überprüften Zeitraum durchgehend dokumentierte Leistungsabnahmen vor. Beide Vereine hatten das Jahresarbeitsprogramm des betreffenden Jahres, die Quartalsrechnungen samt den vierteljährlichen Leistungsberichten sowie die tatsächlich erbrachten Leistungsbilanzen des Berichtsjahres dem Ministerium zur Beurteilung der Erfüllung der Kooperationsverträge übermittelt. Das Ministerium stellte in seiner schriftlichen Beurteilung sowohl einen allfälligen Nutzen für das Ministerium als auch kritische Überlegungen dar, z.B. Doppelgleisigkeiten zwischen den vertraglichen Leistungen und den Forschungskapazitäten der Landesverteidigungsakademie. Weiters hielt das Ministerium Änderungen im Zuge der Leistungserfüllung nachvollziehbar fest, etwa COVID-19-bedingte Programm- und Leistungsanpassungen im Jahr 2020 bzw. Ergänzungen, inhaltliche Adaptierungen bei Studien, Verbesserungen, Nachlieferungen aufgrund von Verzögerungen – vor allem beim Verein E.

Der Verein B übermittelte als Leistungsnachweis zweimal jährlich Berichte.

Der Verein C lieferte ab 2018 jährliche Leistungsberichte; für die Periode erstes Quartal 2017 bis zweites Quartal 2020 legte es einen finalen Leistungsbericht über sämtliche bis zu diesem Zeitpunkt erbrachten Leistungen. Veranstaltungen des Vereins, die für die ersten beiden Quartale des Jahres 2020 geplant waren, wurden aufgrund der mit COVID-19 eingeführten gesetzlichen Maßnahmen auf das dritte und vierte Quartal 2020 verschoben. Laut Ministerium seien vom Verein alle gemäß Kooperationsvertrag vereinbarten Leistungen erbracht worden; allerdings konnten dem RH keine Unterlagen zu Leistungsnachweisen des Vereins bzw. zu den Leistungskontrollen des Ministeriums über das zweite Quartal 2020 hinausgehend vorgelegt werden.

Der Verein D veranstaltete 2018 und 2019 fünf Vorträge und plante 2019 bis 2021 drei Vorträge mit internationalen Vortragenden. Als Leistungsnachweis für die fünf Vortragsveranstaltungen war ein „narrativer Report“ vorgesehen. Nach Auskunft des Ministeriums wurden zwar die Veranstaltungen auf einem Social–Media–Kanal öffentlich live gestreamt, „narrative Reports“ des Vereins als Leistungsnachweise fehlten jedoch.

Die Leistungskontrolle im Zusammenhang mit der Kooperation mit dem Verein F erfolgte durch internationale Evaluierungen der veranstalteten Kurse im Rahmen des European Security and Defence College, wobei diese Evaluierungen nicht vollständig waren. Zu gemeinsam durchgeführten Veranstaltungen, etwa im 3C–Bereich, lagen nur die jeweiligen Programme vor, obwohl der Verein laut Vertrag die sicherheitspolitischen Workshops und Expertengespräche sowie das jährliche gesamtstaatliche 3C–Treffen zu protokollieren und zu dokumentieren hatte. Es gab dazu keine Evaluierungsunterlagen bzw. keine dokumentierten Leistungskontrollen.

- 18.2 Der RH stellte kritisch fest, dass das Ministerium weder über einen schriftlichen Prozessablauf zur Leistungsabnahme noch über standardisierte Vorgaben zur Leistungskontrolle bei Kooperationen verfügte. Somit beurteilte das Ministerium in unterschiedlicher Tiefe, ob die Vereine die vereinbarten Leistungen erbracht hatten. Nach Ansicht des RH hätten ein schriftlicher Prozessablauf zur Leistungsabnahme und standardisierte Vorgaben zur Leistungskontrolle den Vorteil, dass bei personellen Veränderungen Abwicklungscontinuität gewährleistet werden könnte.

Weiters hob der RH kritisch die zum Teil fehlenden Leistungsnachweise bzw. die nicht durchgängig dokumentierten Leistungskontrollen hervor. Positiv wertete der RH die nachvollziehbaren Leistungskontrollen beim Verein A und beim Verein E.

Der RH empfahl dem Ministerium, für eine einheitliche und dokumentierte Leistungskontrolle einen Prozessablauf zur Leistungsabnahme und standardisierte Vorgaben zu implementieren.

- 18.3 Das Ministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es die Empfehlung des RH bereits verwirklicht habe. Ein Prozess für eine einheitliche und nachvollziehbare Leistungskontrolle und –abnahme sei festgelegt worden.

Abrechnung

- 19.1 (1) Das Ministerium vereinbarte in den Kooperationsverträgen in der Regel die quartalsweise Bezahlung binnen 30 Tagen nach Rechnungslegung; zwei Kooperationsverträge hatten davon abweichende Regelungen: Der für den Zeitraum von 2020 bis 2022 abgeschlossene Kooperationsvertrag mit dem Verein A beinhaltete eine halbjährliche Zahlung, mit dem Verein C hatte das Ministerium eine quartalsmäßige Zahlung binnen 14 Tagen vereinbart. Der Verein F erhielt – gegen die Vorlage einer Bankgarantie – eine Vorauszahlung von 50.000 EUR „zur Sicherstellung der Verfügbarkeit der zur Bearbeitung des gemeinsamen Projekts notwendigen Arbeitskraft“.

Im Falle des Vereins D, mit dem das Ministerium keine Kooperationsverträge, sondern einzelne Projekte durchführte, vereinbarte es je Projekt zwei Teilzahlungen, die nach Vorlage von vertraglich vereinbarten Unterlagen bzw. nach Erbringung von vertraglich festgelegten Leistungen fällig wurden.

(2) Die Rechnungen waren je nach Formulierung im Vertrag „nach der Erbringung von Leistungen“, „nach der ordnungsgemäßen Erfüllung des Auftrages“ oder „nach Erbringung eines Leistungsnachweises“ zu legen. Während der Verein A und der Verein E im Zusammenhang mit der Rechnungslegung vierteljährliche Leistungsberichte übermittelten, legten der Verein B, der Verein C und der Verein F halbjährliche oder jährliche Berichte vor. Wie in **TZ 18** dargestellt, fehlten zum Teil Leistungsnachweise bzw. war die für die Bezahlung der Rechnungen vertraglich vereinbarte quartalsmäßige Leistungskontrolle bzw. Leistungsabnahme nicht dokumentiert.

- 19.2 Der RH hielt fest, dass in der Regel zwar eine quartalsmäßige Auszahlung der Beträge vereinbart war, dass sich jedoch die Zahlungskonditionen, z.B. bei neuen Kooperationspartnern, wie dem Verein C, und bei neuen Verträgen, voneinander unterscheiden konnten.

Weiters merkte der RH kritisch an, dass zwar die Auszahlung der Beträge durch das Ministerium an das Kriterium „nach Erbringung der Leistung“ bzw. fallweise an konkret im Vertrag geforderte Leistungsnachweise geknüpft war, aber nur der Verein A sowie der Verein E ihren Leistungsnachweisverpflichtungen in der vertraglich vorgesehenen Regelmäßigkeit nachvollziehbar nachkamen. Die übrigen Vereine stellten zwar die Rechnungen an das Ministerium, jedoch war nicht nachvollziehbar, ob und welche Leistungen im Vorfeld der vierteljährlich gelegten Rechnungen erbracht worden waren bzw. ob eine entsprechende Leistungskontrolle erfolgt war.

Der RH empfahl daher dem Ministerium, sicherzustellen, dass vertraglich vereinbarte Abrechnungsunterlagen, z.B. Leistungsnachweise, vor der Durchführung der Zahlung nachvollziehbar vorliegen.

- 19.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums nehme es die Empfehlung des RH zur Kenntnis. Es sei bemüht, die Dokumentation der Leistungskontrolle zu verbessern.

Schlussempfehlungen

- 20 Zusammenfassend empfahl der RH dem Bundesministerium für Landesverteidigung:
- (1) Die Zweckmäßigkeit von Förderungen zusätzlich zu Kooperationsverträgen wäre zu prüfen. (TZ 4)
 - (2) Zur Sicherstellung der Zweckmäßigkeit von Kooperationen sollten der Bedarf eindeutig festgestellt, der erwartete Nutzen definiert, das ressortinterne Know-how berücksichtigt und die maßgeblichen Erwägungen für den Abschluss der Kooperation nachvollziehbar dokumentiert werden. (TZ 6)
 - (3) Ein gesamthaftes Konzept zu Bedarf, Zweckmäßigkeit und Umfang wäre für die Zusammenarbeit mit außeruniversitären sicherheitspolitischen Organisationen zu entwickeln. (TZ 7)
 - (4) Der mehrstufige Kriterienkatalog wäre sowohl bei der Auswahl von künftigen Kooperationspartnern als auch bei den bestehenden Kooperationen anzuwenden; zudem sollte der Kriterienkatalog erforderlichenfalls adaptiert bzw. regelmäßig evaluiert werden. (TZ 12)
 - (5) Aus Gründen der Rechtssicherheit wären Verträge immer vor Beginn der Leistungserbringung schriftlich abzuschließen. (TZ 14)
 - (6) Das Ausnahmeverfahren „Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung“ wäre nur dann anzuwenden, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen eindeutig vorliegen, z.B., dass die Leistung aus technischen oder künstlerischen Gründen oder aufgrund des Schutzes von Ausschließlichkeitsrechten nur von einem bestimmten Unternehmen ausgeführt werden kann. Die vergaberechtlichen Erwägungen wären zudem aussagekräftig zu dokumentieren. (TZ 14)
 - (7) In die Richtlinie für zentrale Beschaffung wäre für Direktvergaben – allenfalls gestaffelt nach Wertgrenzen – die Einholung von Vergleichsangeboten oder unverbindlichen Preisauskünften aufzunehmen. (TZ 15)
 - (8) Verträge wären aus Gründen der Nachvollziehbarkeit und Rechtssicherheit stets schriftlich abzuschließen. (TZ 15)

- (9) Von Pauschalentgelten wäre abzugehen und klar definierte Leistungen, z.B. mit Zeitsätzen (Tagsätze, Stundensätze), unter gleichzeitiger Festlegung von Höchstentgelten wären zu vereinbaren. Pauschalentgelte sollten nur dann festgelegt werden, wenn zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses für den Auftraggeber das Ausmaß der für die Auftragserfüllung aufzuwendenden Ressourcen klar absehbar ist, d.h., wenn Art, Güte und Umfang der Leistung sowie die Umstände, unter denen sie zu erbringen ist, genau definiert sind. (TZ 16)
- (10) Künftig wären Leistungsanpassungen und die Erhöhung von Entgelten nachvollziehbar zu begründen. (TZ 17)
- (11) Für eine einheitliche und dokumentierte Leistungskontrolle wären ein Prozessablauf zur Leistungsabnahme und standardisierte Vorgaben zu implementieren. (TZ 18)
- (12) Es wäre sicherzustellen, dass vertraglich vereinbarte Abrechnungsunterlagen, z.B. Leistungsnachweise, vor der Durchführung der Zahlung nachvollziehbar vorliegen. (TZ 19)



Kooperationen des Bundesministeriums für Landesverteidigung
mit Vereinen und Organisationen



**Rechnungshof
Österreich**

Wien, im Oktober 2022

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

R
—
H

