

Burgenländischer Landes-Rechnungshof

Prüfungsbericht

betreffend
die Überprüfung des Projekts
Rechtsgültiger Digitaler Flächenwid-
mungsplan; Höherqualifizierung,
Förderung innovativer
Qualifikationsmaßnahmen

Eisenstadt, im März 2010



Auskünfte

Burgenländischer Landes-Rechnungshof
7000 Eisenstadt, Europaplatz 1
Telefon: 02682/63066
Fax: 02682/1807
E-Mail: post.lrh@blrh.at
Internet: www.blrh.at
DVR: 2110059

Impressum

Herausgeber: Burgenländischer Landes-Rechnungshof
7000 Eisenstadt, Europaplatz 1
Berichtszahl: LRH-300-11/21-2010
Redaktion und Grafik: Burgenländischer Landes-Rechnungshof
Herausgegeben: Eisenstadt, im März 2010

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AMS	Arbeitsmarktservice
aoH	außerordentlicher Haushalt
BA	Begleitausschuss
BEGAS	BEGAS-Burgenländische Erdgasversorgungs-Aktiengesellschaft
BEV	Bestands- und Erfolgsverrechnung
BeV	Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen
BEWAG	Burgenländische Elektrizitätswirtschafts-Aktiengesellschaft
BGBI.	Bundesgesetzblatt
Bgld.	Burgenland; Burgenländische(r)
BKA	Bundeskanzleramt
BLRH	Burgenländischer Landes-Rechnungshof
BM	Bundesminister/-ministerium
BUGIS	Burgenländisches Geografisches Informationssystem
BVergG	Bundesvergabegesetz
BZW	Bedarfszuweisung(en)
dh.	das heißt
DKM	Digitale Katastralmappe
DVR	Datenverarbeitungsregister
EAGFL-A	Europäischer Ausbildungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft-Abteilung Ausrichtung
EBRZ	Erstes Burgenländisches Rechenzentrum Gesellschaft m.b.H.
ECU	European Currency Unit
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EG	Europäische Gemeinschaft(en)
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EK	Europäische Kommission
EPPD	Einheitliches Programmplanungsdokument
ER	Europäischer Rat
ERP	European Recovery Program; Europäisches Wiederaufbau-Programm
ESF	Europäischer Sozialfonds
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUR, €	Euro
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EzP	Ergänzung zur Programmplanung
f.	folgende
FA	Finanzamt
FB	Firmenbuch
FIAF	Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei
FN	Fußnote
FWP	Flächenwidmungsplan/-pläne
GeO	Geschäftsordnung
GF	Geschäftsführer, Geschäftsführung
GIS	Geografisches Informationssystem
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
ha.	hieramts, hieramtig
hL	herrschende Lehre
hM	herrschende Meinung

idF.	in der Fassung
idgF.	in der geltenden Fassung
iHv.	in Höhe von
IKV	Ingenieurkonsulenten (Zivilingenieure) für Vermessungswesen
iVm.	in Verbindung mit
KIS	Kommunale Informationssysteme
KMU	Klein- und Mittelunternehmen
KS	Koordinierungssitzung
LAD	Landesamtsdirektion
leg. cit.	legis citatae
LGBl.	Landesgesetzblatt
lit.	litera
LReg	Landesregierung
LRHG	Landes-Rechnungshof-Gesetz
LVergG	Landesvergabegesetz
LZ	Laufzettel
M	Maßnahme(n)
MA	Mitarbeiter
MF	Maßnahmenverantwortliche Förderstelle(n)
Mio.	Millionen
MS	Monitoringstelle
Nr.	Nummer
oa.	oben angeführten
oH	ordentlicher Haushalt
ÖNORM	Österreichische Norm
ÖROK	Österreichische Raumordnungskonferenz
PG	Planungsgemeinschaft
Pkt.	Punkt
RB	Regierungsbeschluss/-beschlüsse
rd.	rund
RE	Rechnung
RL	Richtlinie
RMB	Regionalmanagement Burgenland Gesellschaft mit beschränkter Haftung
RO	Raumordnung
S.	Seite
SA	Sitzungsakt(e)
SF	Strukturfonds
SP	Schwerpunkt(e)
ua.	unter anderem
VB	(EU-)Verwaltungsbehörde
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
WiBAG	Wirtschaftsservice Burgenland Aktiengesellschaft
zB.	zum Beispiel
ZI.	Zahl
ZS	Zahlstelle(n)
ZT	Ziviltechniker

Inhalt

I. TEIL	7
1. VORLAGE AN DEN LANDTAG	7
2. DARSTELLUNG DER PRÜFUNGSERGEBNISSE	7
II. TEIL	8
1. CONCLUSIO	8
2. ZUSAMMENFASSUNG	9
3. GRUNDLAGEN	13
3.1 Prüfungsgegenstand und -ablauf	13
3.2 Prüfungsanlass	13
3.3 Zeitliche Abgrenzung	13
3.4 Gesetzliche Grundlagen	13
3.5 Vollständigkeitserklärung	14
3.6 Sonstige Bemerkungen	14
3.7 Sachverhalte	14
3.8 Stellungnahme Bgld. LReg	14
III. TEIL	15
1. PROJEKTKENNDATENFELD	15
2. ZIEL 1-PROGRAMM 2000-2006	16
2.1 Agenda 2000	16
2.2 Ziel 1-Burgenland 2000-2006	16
2.3 EPPD, EzP	17
2.4 SP5-Humanressourcen	17
2.5 Maßnahme 5.1	17
2.6 ESF-Fonds	18
2.7 Rechtsgrundlagen	18
2.8 Organisation	20
2.9 Maßnahmenverantwortliche Förderstelle	20
2.10 Additionalitätsprogramm	22
3. GIS-BURGENLAND	23
3.1 Allgemeines	23
3.2 Realisierungskonzept	23
3.3 Digitale Katastralmappe	24
3.4 Zuständigkeit	25
3.5 Implementierung	25
4. DAS PROJEKT	26
4.1 Grundlagen	26
4.2 Genehmigung	26
4.3 Pilotprojekt	30
4.4 Genehmigung als Ziel 1-Projekt	31
4.5 Änderung des Finanzierungsplans	32
4.6 Vertragsverletzungsverfahren, Auswirkungen	33
4.7 Ausschreibung	34
4.8 Durchführungsphasen	35
4.9 Zahlungsleistungen	35
4.10 Abrechnung	37
4.11 Projektfertigstellung	39
4.12 Genehmigung als Additionalitätsprojekt	42
4.13 Plan/Ist-Vergleich	43
4.14 Interimistische Weiterführung	46
4.15 Ausbildung/Höherqualifizierung	50
4.16 Umsatzsteuer	51
4.17 Organisation	54

4.18 Projektunterlagen.....	56
5. BEAUFTRAGUNG	58
5.1 Vertragsverletzungsverfahren	58
5.2 Die Kommission als „Hüterin der Verträge“	59
5.3 Paketsitzungen	59
5.4 Vergaben im Unterschwellenbereich.....	60
5.5 Transparenzgrundsatz	60
5.6 Binnenmarktrelevanz.....	61
5.7 Bekanntmachung.....	61
5.8 Auftragsvergabe	61
5.9 Rechtsschutz.....	62
5.10 Auftragsvergabe Digitaler FWP, Beschwerde.....	62
6. VERTRAGSGESTALTUNG	67
6.1 Allgemeines	67
6.2 Büroleiter	70
6.3 Förderung vs. Leistungsentgelt	71
6.4 Projektteilung.....	74
6.5 Rechtsschutz.....	75
6.6 Vertragsauflösung.....	77
6.7 Prüfungsunterwerfung Consultingunternehmen	78
7. SCHLUSSBEMERKUNGEN	79
IV. TEIL ANLAGEN	81
Anlage 1 Ablauforganisation der Abt. 6 für ESF-Förderungen.....	81
Anlage 2 GIS-Implementierung innerhalb der Bgld. Landesverwaltung.....	82
Anlage 3 Zahlungsleistungen des Landes Burgenland für das Projekt Digitaler FWP	83
V. TEIL STELLUNGNAHME DER BGLD. LREG	84
Anlage 4 Äußerungen der Bgld. LReg zum vorläufigen Prüfungsergebnis	84

I. Teil

1. Vorlage an den Landtag

Der Burgenländische Landes-Rechnungshof (BLRH) erstattet gemäß § 8 Bgld. LRHG¹ nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei der durchgeführten Prüfung getroffen hat.

Der Bericht konzentriert sich auf alle aus Sicht des BLRH bedeutsam erscheinende Sachverhalte, die Bewertung von Stärken, Schwächen und Risiken sowie die daraus abgeleiteten Empfehlungen.

Als prüfendes und beratendes Organ des Bgld. Landtages ist es dem BLRH ein zentrales Anliegen, über seine Prüfberichte auf die Nutzung vorhandener sowie die Schaffung neuer Verbesserungspotentiale hinzuwirken.

Prüfungsberichte des BLRH können vordergründig den Anschein erwecken, eher Defizite denn Stärken der geprüften Stelle(n) aufzuzeigen. Daraus soll und kann a priori nicht grundsätzlich auf eine mangelhafte Arbeit der geprüfte(n) Stellen geschlossen werden. Dies auch dann nicht, wenn nach Auffassung der geprüften Stelle(n) die Darstellung ihrer Stärken in den Hintergrund getreten erscheint. Die Tätigkeit des BLRH soll über die gegebenen Empfehlungen dazu beitragen, das vielfach bereits anerkannt hohe Niveau der Leistungsfähigkeit nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit noch weiter verbessern zu helfen.

2. Darstellung der Prüfungsergebnisse

Der Bericht ist vertikal in drei Ebenen gegliedert.

- I. Teil
- 1. Kapitel
- 1.1. Abschnitt

Jeder Abschnitt gliedert sich in Unterabschnitte, wobei den Endziffern der Unterabschnitte folgende Bedeutung zugeordnet ist:

- 1. Sachverhaltsdarstellung
- 2. Beurteilung durch den BLRH
- 3. *Stellungnahme der geprüften Stelle (kursiv)*
- 4. Stellungnahme des BLRH (optional)

Beim Zahlenwerk wurden gegebenenfalls kaufmännische Auf- und Ab- rundungen vorgenommen.

Im Bericht verwendete geschlechterspezifische Bezeichnungen gelten grundsätzlich für Frauen und Männer.

¹ Burgenländisches Landes-Rechnungshof-Gesetz, LGBl. Nr. 23/2002.

II. Teil

1. Conclusio

(1) Die Bgld. LReg genehmigte mit Regierungsbeschluss (RB) vom 30.05.2000 das Projekt „Rechtsgültiger Digitaler Flächenwidmungsplan, Höherqualifizierung, Ausbildung zum CAD/GIS Techniker“ (Projekt Digitaler FWP). Dieses umfasste die Herstellung des Digitalen Flächenwidmungsplans (FWP) für das Burgenland und die Ausbildung/Höherqualifizierung von Arbeitskräften zu CAD/GIS-Technikern. Die projektierten Gesamtkosten iHv. rd. EUR 2,86 Mio. sollten aus ESF-, Bundes- und Landesmitteln finanziert werden. Der Anteil der ESF- und Landesmittel belief sich dabei auf rd. EUR 2,8 Mio. Mit der Projektabwicklung wurde seitens des Landes Burgenland ein Consultingunternehmen beauftragt, wobei hierfür zwischen dem Land und diesem Unternehmen ein Vertrag abgeschlossen wurde.

(2) Der BLRH kritisierte die vorgelegte Projekt-, Kosten- und Finanzierungsplanung sowie die Abrechnung des Projekts, welche sich für ihn ebenso intransparent wie inkonsistent darstellten. Darüber hinaus erfolgte die Beauftragung des Consultingunternehmens mit der Projektabwicklung entgegen dem sich aus dem primärrechtlichen Gleichbehandlungsgrundsatz und dem Verbot der Diskriminierung resultierenden Transparenzgebot des EG-Vertrags ohne Interessentensuche, was dazu führte, dass dem Land Burgenland von der Europäischen Kommission (EK) ein Vertragsverletzungsverfahren angedroht wurde. Dieses konnte vom Land Burgenland insbesondere nur dadurch abgewendet werden, dass der Vertrag mit dem Consultingunternehmen aufgelöst wurde. Zu diesem Zeitpunkt war das Projekt noch nicht abgeschlossen. In weiterer Folge wurden der noch nicht fertig gestellte Projektteil ausgeschrieben und die für die Projektfinanzierung vorgesehenen ESF-Mittel iHv. rd. EUR 915.678 nicht in Anspruch genommen.

(3) Der BLRH wies auf signifikante Plan/Ist-Abweichungen bei den Projektkosten für das Projekt Digitaler FWP hin. Bei Betrachtung des ESF- und Landesanteils war eine Kostenüberschreitung iHv. rd. EUR 1,53 Mio. (ds. rd. 55%) gegenüber den Planwerten der Finanzierungsplanung festzustellen. An Umsatzsteuer wurden für das Projekt rd. EUR 519.875 entrichtet. Die Ausgaben des Landes iHv. rd. EUR 4,33 Mio. lagen um rd. EUR 2,45 Mio. (ds. rd. 130%) über Plan iHv. rd. EUR 1,88 Mio. Darüber hinaus verzögerte sich die Projektfertigstellung zumindest um elf Kalendermonate.

(4) Für die Finanzierung des Projekts wurden auch Mittel des Additionalitätsprogramms 2000-2006 iHv. rd. EUR 1,06 Mio. herangezogen. Der BLRH vermerkte hierzu kritisch, dass ihm keinerlei Dokumentationen oder Nachweise (va. Prüfberichte) über die Einhaltung der hierfür maßgeblichen Kriterien gem. EPPD und EzP bzw. zumindest über die projektbezogene Verwendung dieser Mittel vorgelegt wurden.

2. Zusammenfassung

- 2.1 Genehmigung** Der BLRH vermerkte kritisch, dass ihm zum Projekt Digitaler FWP keine exakte Projektdefinition, Projektorganisation, Projektplanung und Projektkostenkalkulation vorgelegt wurde. Welche konkreten Projekte/-teile bzw. welchen exakten Leistungsumfang das genehmigte Projekt Digitaler FWP umfasste, war für den BLRH damit nicht eindeutig nachvollziehbar.
- 2.2 Projektfertigung** Der Durchführungszeitraum für das Projekt Digitaler FWP erstreckte sich von 30.05.2000 bis 07.11.2006.
- Der BLRH wies kritisch darauf hin, dass der mit 31.12.2003 festgelegte Fertigstellungstermin nicht eingehalten und das Projekt mit einer zeitlichen Verzögerung von über 34 Kalendermonaten abgeschlossen wurde. Selbst bei Berücksichtigung dessen, dass die Digitalisierung der FWP per se bzw. die zugehörigen technischen Abnahmen nach Mitteilung des Consultingunternehmens im Dezember 2004 abgeschlossen wurden, war noch eine zeitliche Verzögerung von über elf Kalendermonaten festzustellen.
- Darüber hinaus wies der BLRH darauf hin, dass bis Ende November 2009 170 der 171 Gemeinden des Burgenlandes über einen nach den Bestimmungen des Bgld. Raumplanungsgesetzes genehmigten Digitalen FWP verfügten bzw. es bei einer Gemeinde noch keinen Bescheid der Raumplanungsbehörde für den Digitalen FWP gab.
- 2.3 Organisation** Der BLRH stellte kritisch fest, dass in die Projektabwicklung verschiedene Stabstellen und Abteilungen des Amtes involviert waren. Klare projektspezifische Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten waren weder verbindlich festgelegt noch für den BLRH erkennbar.
- 2.4 Abrechnung** Der BLRH wies kritisch darauf hin, dass er anhand der ihm vorgelegten Abrechnungsunterlagen nicht eindeutig erkennen konnte, welche konkrete Lieferung/Leistung des Consultingunternehmens mit den einzelnen Zahlungen des Landes abgegolten wurde. In diesem Zusammenhang fügte er kritisch hinzu, dass bei der Rechnungslegung die umsatzsteuerrechtlichen Bestimmungen nicht eingehalten wurden.
- 2.5 Interimistische Weiterführung** (1) Um einen reibungslosen Übergang der Abwicklung des verbleibenden Projektteils nach Vertragskündigung mit dem Consultingunternehmen bis zum Zeitpunkt der Übernahme dieser Abwicklung auf Grund des Ergebnisses der Ausschreibung sicherzustellen, wurde das Projekt interimistisch weitergeführt.

(2) Der BLRH hielt fest, dass mit der interimistischen Weiterführung dasselbe Consultingunternehmen beauftragt wurde, dessen Vertragsverhältnis zuvor auf gemeinschaftsrechtswidrige Weise begründet und aus diesem Grund schließlich aufgelöst wurde bzw. werden musste. Zudem verdeutlichte der Umstand, dass das besagte Unternehmen ihre anlässlich dieser weiteren Projektphase gelegte Honorarnote auf einen Leistungszeitraum ab 01.01.2003 stützte, dass die Projektabwicklung trotz erzwungener Vertragslösung per 31.12.2002 und anschließender Ausschreibung praktisch übergangslos, nunmehr jedoch auf Basis eines Auftragsverhältnisses, von dem selben Consultingunternehmen weiterverfolgt werden sollte.

Als kritikabel erwies sich hierzu, dass weder durch das schriftliche Angebot des Consultingunternehmens noch durch Regierungsakt der exakte Umfang der interimistischen Projektfortführung festgelegt wurde. In welchem Ausmaß die laufende Projektabwicklung daher den in den Ausschreibungsunterlagen publizierten Leistungsumfang beeinflusste, verschloss sich vollständig der Einsicht des BLRH.

(3) Der BLRH stellte fest, dass vom Land Burgenland für die interimistische Weiterführung des Projekts ab 01.01.2003 ein Betrag iHv. rd. EUR 508.793 (inkl. USt) geleistet wurde. Grundlage dafür bildeten zwei Rechnungen des Consultingunternehmens. Mit der ersten Rechnung vom 07.05.2004 wurde dem Land ua. ein nicht näher definierter „Aufwand“ iHv. EUR 21.000 (exkl. USt) in Rechnung gestellt. Mit der zweiten Rechnung vom 01.07.2005 verrechnete das Consultingunternehmen dem Land einen, in einer beigelegten Aufwandsabrechnung von 01.01.2003 bis 31.08.2004 in Einzelpositionen aufgegliederten, „Aufwand“ iHv. 318.209,38 (exkl. USt).

Der BLRH hielt kritisch fest, dass es in keinem der beiden Fälle genaue Belegaufzeichnungen über die in Rechnung gestellten „Aufwände“ gab. Dies obwohl die genaue Belegsammlung explizit vereinbart war. Auf welcher Grundlage diese Beträge vom Amt geprüft und anerkannt wurden, war für den BLRH nicht verifizierbar.

In diesem Zusammenhang verwies der BLRH auf fehlende Belege für Lohnkosten iHv. EUR 261.703,06, einen Büroaufwand für Miete, Betriebskosten und Reinigung iHv. 49.603,35 und Telefonkosten iHv. EUR 6.902,97 (jeweils exkl. USt). Darüber hinaus bemerkte der BLRH kritisch den sich den Rechnungen zufolge überschneidenden Zeitraum für die Entstehung des „Aufwands“, die fehlende Datierung eines Prüfvermerks und die Diskrepanzen bei der Rechnungsdatierung.

2.6 Umsatzsteuer

Der BLRH kritisierte, dass bei der Finanzierungsplanung für das Projekt Digitaler FWP die umsatzsteuerrechtlichen Bestimmungen nur unzureichend berücksichtigt wurden bzw. für die Bezahlung der USt keine finanzielle Deckung vorgesehen war. Dies führte nicht nur zu einer Plan/Ist-Abweichung bei den Projektkosten, sondern veranlasste das Land Burgenland im Jahr 2002 darüber hinaus zu einer Rücklagenentnahme iHv. rd. EUR 356.097.

Zudem bemängelte der BLRH, dass die der Finanzierungsplanung zu Grunde gelegten steuerrechtlichen Parameter nur äußerst lückenhaft dokumentiert war.

2.7 Vertragsgestaltung

(1) Der BLRH stellte kritisch fest, dass vom Consultingunternehmen entgegen der vertraglichen Verpflichtung zwecks Auslösung von Fördermittel um keine Förderung angesucht wurde. Auch wurden mit Ausnahme der zwischen dem Land Burgenland und dem Consultingunternehmen und zwischen dem Consultingunternehmen und den Ziviltechnikern (ZT) abgeschlossenen Vereinbarungen, keine weiteren Verträge abgeschlossen. Insbesondere lagen keine Förderverträge in Bezug auf die ESF- und Landesförderung vor. Dies obwohl die Finanzierung des Gesamtprojekts unter weitestgehender Inanspruchnahme von Förderungsmittel erfolgen hätte sollen. Die Vereinbarung mit dem Consultingunternehmen bildete daher alleinige Grundlage des Gesamtprojekts Digitaler FWP.

Hierzu vermerkte der BLRH kritisch, dass in diesem Vertrag spezifische Regelungen für die Abwicklung des Gesamtprojekts fehlten. Insbesondere wurden die Rechnungslegung und die dem Land hierzu vorzulegenden Leistungsnachweise nicht exakt definiert.

(2) Vor dem Hintergrund, dass das Projekt Digitaler FWP zum Zeitpunkt der Genehmigung durch die Bgld. LReg als Förderprojekt vorgesehen war, die Zahlungen an das Consultingunternehmen auf Grund der Rechtsansicht des FA Graz-Stadt letztlich eine Entgeltleistung im Rahmen einer schuldrechtlichen Vereinbarung darstellten, und weder Aufzeichnungen über die stattgefundene Korrespondenz mit dem FA geführt wurden, noch die gegenteilige Rechtsansicht der Bgld. LReg bezüglich der dem Vertrag zugrunde gelegten USt-Pflicht nachvollziehbar dargebracht werden konnte, stellte der BLRH fest, dass ihm eine abschließende Beurteilung der Rechtslage im Hinblick auf die Natur der ausbezahlten Mittel nicht möglich war.

(3) Der BLRH kritisierte weiters, dass die Leistungserbringung objektiv betrachtet – unabhängig des damals subjektiven Wissensstands der beteiligten Parteien - wegen rechtlicher Mängel mit anfänglicher (schlichter) Unmöglichkeit behaftet war und dem Consultingunternehmen ursprünglich nicht die Rechtsposition eingeräumt wurde, um das Projekt zu einem rechtsgültigen Abschluss bringen zu können. Vielmehr musste bereits bei Vertragsabschluss mit der jederzeitigen Vertragsauflösung bzw. bei Aufrechterhaltung des Vertragsverhältnisses, mit entsprechenden Sanktionen seitens der EK gerechnet werden.

Weiters kritisierte der BLRH, dass der Vertrag weder Kündigungsgründe noch Kündigungsfristen beinhaltete und eine einseitige Lösung der Vereinbarung auch aus Sicht des Landes zu erheblichen Schadenersatzzahlungen hätte führen können. Die vertraglich zugesicherte - unbegrenzte und unbegründete - Schadloshaltung des Consultingunternehmens war in Ansehung der oa. Problematik mit nicht abschätzbaren finanziellen Risiken verbunden.

Hinzu kam, dass die Beendigung des Vertragsverhältnisses mit dem Consultingunternehmen auch zu einer Vertragslösung mit den bis zum Zeitpunkt der erfolgten Ausschreibung tätigen ZT hätte führen können. Im Fall der Zuschlagserteilung an ein bisher nicht involviertes Unternehmen hätte daher das Land Burgenland auf Grund der vertraglich zugesicherten Schadloshaltung des Consultingunternehmens konsequenterweise auch deren noch ausstehenden Zahlungen an die ZT übernehmen müssen. Dabei spielte aus Sicht des BLRH keine Rolle, unter welchen Titel die geschlossene Vereinbarung zu subsumieren war, denn auch ausgehend von einem Zielschuldverhältnis bestand grundsätzlich die Möglichkeit einer vorzeitigen (ordentlichen) Kündigung.

3. Grundlagen

- 3.1 Prüfungsgegenstand und -ablauf
- (1) Der BLRH überprüfte das Projekt „Rechtsgültiger Digitaler Flächenwidmungsplan; Höherqualifizierung, Förderung innovativer Qualifikationsmaßnahmen“.
- (2) Die Einleitung dieser Prüfung erfolgte mit dem LAD des Amtes der Bgld. LReg und mit dem Geschäftsführer der Regionalmanagement Burgenland Gesellschaft mit beschränkter Haftung (RMB)².
- (3) Das Abschlussgespräch fand mit dem LAD des Amtes der Bgld. LReg am 18.01.2010 statt. Dabei erfolgte auch die Übergabe des vorläufigen Prüfungsergebnisses. Die Stellungnahmefrist gem. § 7 Bgld. LRHG endete am 01.03.2010.
- 3.2 Prüfungsanlass
- Dem Prüfungsbericht lag ein Prüfungsantrag gemäß § 5 Abs. 3 Z 3 Bgld. LRHG des FPÖ-Landtagsklubs zu Grunde.
- 3.3 Zeitliche Abgrenzung
- Der Überprüfungszeitraum erstreckte sich von der Projektgenehmigung durch die Bgld. LReg am 30.05.2000 bis zur Übergabe der letzten Unterlagen durch das Amt der Bgld. LReg (Amt) an den BLRH am 16.12.2009. Die für spezifische Einzelbetrachtungen erforderlichen Dokumente und Vorgänge außerhalb des Überprüfungszeitraums wurden nach deren Erfordernis in die Prüfungshandlungen einbezogen.
- 3.4 Gesetzliche Grundlagen
- (1) Der Gebarungüberprüfung lagen die §§ 2, 4 und 5 des Bgld. LRHG zugrunde.
- (2) Gemäß § 2 Abs. 1 Z 3, 4, 5 und 8 leg. cit. oblag dem BLRH
- „[...] die Prüfung der Gebarung von Unternehmungen, die das Land allein betreibt oder an denen ihm die finanziellen Anteile zu mehr als 25 % zustehen [...]“ und „[...] an denen eine zusammengerechnete Beteiligung des Landes einerseits und burgenländischer Gemeinden und/oder burgenländischer Gemeindeverbände andererseits zu mehr als 25 % vorliegt. Einer solchen finanziellen Beteiligung ist die Beherrschung von Unternehmungen durch andere finanzielle oder sonstige Maßnahmen gleichzuhalten. [...]
 - [...] die Prüfung der widmungsgemäßen Verwendung und der Wirksamkeit der vom Land gewährten finanziellen Förderungen, einschließlich der vom Land übernommenen Haftungen für den Bereich der Haftung;
 - [...] die Mitwirkung an der gemeinschaftlichen Finanzkontrolle (§ 3)“.
- Nach § 3 leg. cit. wirkte der BLRH „[...] bei der Prüfung der Gebarung aller öffentlich-rechtlichen Körperschaften sowie aller natürlichen und juristischen Personen mit, wenn und soweit diese Rechtsträger Finanzmittel der Europäischen Union aus dem Bereich der kofinanzierten Maßnahmen erhalten oder direkt von der Europäischen Union in Anspruch nehmen.“

² FN 133706 b.

3.5 Vollständigkeitsklärung

Seitens des Amtes wurde am 18.01.2010 folgende Vollständigkeitsklärung abgegeben:

„Unter Bezugnahme auf oben angeführte Überprüfung bestätige ich, als Landesamtsdirektor des Amtes der Burgenländischen Landesregierung, dass Sie sämtliche Aufklärungen und Nachweise, die im Zusammenhang mit der Überprüfung angefordert wurden bzw. die zur Klärung des Sachverhaltes erforderlich waren, gem. § 6 Bgld. LRHG vollständig und wahrheitsgemäß erhalten haben.“

3.6 Sonstige Bemerkungen

Eine Prüfungsbefugnis des BLRH für das zur Durchführung des Projekts beauftragten Consultingunternehmens gem. den oa. Bestimmungen des Bgld. LRHG lag über den gesamten Überprüfungszeitraum nicht vor. Die Prüfungshandlungen mussten sich daher im gesamten Überprüfungszeitraum auf Unterlagen und Angaben des Amtes und der RMB gründen.

3.7 Sachverhalte

(1) Die Erhebung des prüfungsrelevanten Sachverhalts gestaltete sich äußerst schwierig und zögerlich. Hierfür zeichnete sich in erster Linie die Vielzahl an involvierten Stabstellen bzw. Abteilungen des Amtes und insbesondere die im Amt auskunftsgemäß nur (mehr) sehr rudimentär vorhandenen projektbezogenen Unterlagen verantwortlich. Insbesondere schritt die Unterlagenbeschaffung im Wege des seitens des LAD für die Dauer der Prüfung namhaft gemachten Ansprechpartners bzw. des LAD-Generalsekretariats nur äußerst schleppend voran.

(2) Ungeachtet dessen hob der BLRH die konstruktive Zusammenarbeit mit den übrigen involvierten Stabstellen und Fachabteilungen des Amtes hervor.

3.8 Stellungnahme Bgld. LReg

Die Stellungnahme der Bgld. LReg langte verspätet am 18.03.2010 im BLRH ein.³ Diese gliederte sich in zwei Teile, wobei die Äußerungen im ersten Teil ohne exakte Zuordnung zu den einzelnen Abschnitten des vorläufigen Prüfungsergebnisses erfolgten. Dies wurde nur im zweiten Teil der Stellungnahme vorgenommen.

Nachdem eine genaue Extraktion der Inhalte des ersten Teils der Stellungnahme nicht möglich war, wurde dieser im V. Teil des Prüfungsberichts als Anlage 4 im Volltext beigegeben. Der BLRH setzte an allen Stellen seines Prüfungsberichts, an denen ein inhaltlicher Bezug herstellbar war, Verweise auf diesen Teil der Stellungnahme der Bgld. LReg.

³ Vgl. ZI.: LAD-GS-10047-51-2010.

III. Teil

1. Projektkenndatenfeld

Projektbezeichnung⁴	Rechtsgültiger Digitaler Flächenwidmungsplan, Höherqualifizierung, Ausbildung zum CAD/GIS-Techniker.
Auftraggeber	Amt der Bgld. LReg.
Projektentwicklung/ Projektträger	Consultingunternehmen.
Projekthauptziele	<ol style="list-style-type: none"> 1. Herstellung eines digitalen Flächenwidmungsplans auf Basis der Digitalen Katastralmappe und der vorhandenen analogen Flächenwidmungspläne. 2. Berufliche Qualifikation von Arbeitskräften und deren Ausbildung zu GIS/CAD-Technikern.
Projektgenehmigung	Beschluss der Bgld. LReg vom 30.05.2000.
Projektdurchführungszeitraum	30.05.2000 bis 07.11.2006.
Plankosten⁵	EUR 2.797.904,12
Istkosten⁶	EUR 4.330.209,23

Tab. 1
Quelle: Amt; Darstellung: BLRH

⁴ Bezeichnung des durch die Bgld. LReg genehmigten Gesamtprojekts.

⁵ Exkl. Bundesmittel (AMS).

⁶ Zahlungsleistungen des Landes an das Consultingunternehmen über den Projektdurchführungszeitraum (30.05.2000 bis 07.11.2006).

2. Ziel 1-Programm 2000-2006

- 2.1 Agenda 2000 ^{2.1.1} Der Europäische Rat erzielte im März 1999 eine politische Einigung über die Agenda 2000. Hierbei handelte es sich um ein Aktionsprogramm, welches darauf abstellte, die Gemeinschaftspolitik in den verschiedenen Bereichen wirksamer zu gestalten und einen Finanzrahmen für den Zeitraum 2000 bis 2006 festzulegen. Ziel war, die Europäische Union (EU) für die bevorstehende Erweiterung vorzubereiten.

Für die strukturpolitischen Maßnahmen im Zeitraum 2000 bis 2006 wurde die Bereitstellung von Mittel ihv. EUR 213 Mrd. beschlossen. Hiervon waren EUR 195 Mrd. über Strukturfonds(SF-)interventionen für die fünfzehn Mitgliedsstaaten bestimmt und davon 69,7% (ds. EUR 135,9 Mrd.) für jene Regionen vorbehalten, die im Rahmen von Ziel 1 förderfähig waren, unter das (weiterhin) das Burgenland fiel.

Für die Umsetzung der SF-Förderung waren von den Mitgliedstaaten bzw. zuständigen Behörden Programme zu erstellen.⁷

- 2.2 Ziel 1-
Burgenland
2000-2006 ^{2.2.1} Das Ziel 1-Programm des Burgenlandes 2000-2006 wurde auf Grund von Verordnungen (VO) seitens der EU erstellt und bildete die Grundlage der EU-Förderungen im Burgenland. In der Programmplanungsperiode 2000 bis 2006 standen hierfür EUR 271 Mio. an EU-Mittel zur Verfügung.

Für das Programm wurden drei grundlegende Ziele festgelegt:

- Entwicklung des Burgenlandes zu einer zentraleuropäischen Region.
- Vorbereitung auf die EU-Erweiterung.
- Abbau von regionalen Unterschieden.

Das Programm beinhaltete folgende Schwerpunkte (SP):

- SP1-Gewerbe und Industrie.
- SP2-Forschung, Technologie und Innovation.
- SP3-Tourismus und Kultur.
- SP4-Land- und Forstwirtschaft, Naturschutz.
- SP5-Humanressourcen.
- SP6-Technische Hilfe und Evaluierung.

Diese SP waren wiederum in Maßnahmen untergliedert.

Detaillierte Informationen zu den Strategien, Entwicklungszielen, SP und Maßnahmen wurden im Einheitlichen Programmplanungsdokument (EPPD) sowie in der Ergänzung zur Programmplanung (EzP) beschrieben.⁸

⁷ Vgl. ÖROK-Homepage, Abfrage vom 09.04.2008.

⁸ Ebd., Abfrage vom 20.11.2009.

2.3 EPPD, EzP 2.3.1 Das EPPD bildete die strategische Grundlage für die Ziel 1-Förderungen im Burgenland. Es enthielt neben allgemeinen Angaben, Durchführungsbestimmungen, Finanzplänen und der Ex-ante-Evaluierung, die entsprechenden Ziele, Strategien und SP-Beschreibungen.

Dieses Dokument wurde vom Land Burgenland ausgearbeitet und am 07.04.2000 von der Europäischen Kommission (EK) genehmigt.⁹

(2) Die EzP war das operative Umsetzungsinstrument für die Ziel 1-Förderungen im Burgenland. Sie enthielt eine genaue Beschreibung der einzelnen Fördermaßnahmen in den einzelnen SP und eine Auflistung der maßnahmenverantwortlichen Förderstellen, welche für die Abwicklung des Programms auf der Ebene der Einzelprojekte pro Maßnahme zuständig waren und als Anlaufstelle für Projektträger fungierten.

Die für die Koordination des Ziel 1-Programms verantwortliche EU-Verwaltungsbehörde (VB) übermittelte dieses Dokument per 05.07.2000 der EK.¹⁰

2.4 SP5-Humanressourcen 2.4.1 Zielsetzung des SP5-Humanressourcen war va. vor dem Hintergrund der Arbeitsmarktentwicklung, ESF- und nationale Mittel forciert zur Verhinderung und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit sowie zur Entwicklung der Humanressourcen einzusetzen. Durch marktgerechte und auf in anderen SP abgestimmte Qualifizierungsmaßnahmen sollten die Betriebe, va. die KMU, bei der Bewältigung des permanenten Strukturwandels unterstützt und die Wettbewerbsfähigkeit der Region erhöht werden.

SP5 gliederte sich in fünf Maßnahmen, welche insbesondere dazu dienen sollten, die burgenländischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer auf die geplante Erweiterung der EU vorzubereiten. Zu diesen Maßnahmen zählten:

- M1-Verhinderung der Arbeitslosigkeit.
- M2-Chancengleichheit für Alle und Bekämpfung der Ausgrenzung am Arbeitsmarkt.
- M3-Verbesserung der beruflichen Bildung.
- M4-Flexibilität am Arbeitsmarkt, strategische Unternehmensplanung, Unternehmerschulung und Existenzgründung.
- M5-Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt.¹¹

2.5 Maßnahme 5.1 2.5.1 Die Maßnahme 5.1-Verhinderung der Arbeitslosigkeit bezweckte insbesondere den Abbau qualifikationsbedingter Ungleichgewichte am Arbeitsmarkt und Verhinderung der Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit und der Jugendarbeitslosigkeit. Oberstes Ziel war die dauerhafte Integration der Maßnahmenteilnehmer in den Regelarbeitsmarkt.¹²

⁹ Vgl. ÖROK- und Land Burgenland-Homepage, Abfrage vom 20.11.2009.

¹⁰ Vgl. Land Burgenland-Homepage, Abfrage vom 09.04.2008.

¹¹ Vgl. EPPD-Version 2000, S. 123 und S. 131.

¹² Ebd., S. 135.

2.6 ESF-Fonds

- 2.6.1 (1) Die Finanzmittel der EU-Förderungen für die Maßnahmen des SP5-Humanressourcen wurden vom Europäischen Sozialfonds (ESF) zur Verfügung gestellt.

Der ESF war ein Finanzierungsinstrument der Europäischen Union.¹³ Er diente zur Unterstützung von Langzeitprogrammen mit den Aufgaben, Fähigkeiten und Kenntnisse von Arbeitnehmern in Regionen in ganz Europa zu verbessern und dadurch deren Strukturen zu verbessern bzw. zu modernisieren. Der 1957 ins Leben gerufene ESF war dadurch das wichtigste Finanzinstrument der EU zur Investition in die Qualifikation von Menschen. Er förderte die Schaffung von Arbeitsplätzen und half Menschen bei der Ausbildung sowie beim Ausbau ihrer Fähigkeiten im Hinblick auf eine Verbesserung ihrer Berufsaussichten.¹⁴

Neben dem ESF gab es weiters folgende Finanzierungsinstrumente der EU:

- Europäischer Regionalfonds (ERDF).
- Europäischer Ausbildungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft – Abteilung Ausrichtung (EAGFL-A).
- Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei (FIAP).¹⁵

(2) Ein ESF-Projekt definierte sich durch die Zusammenarbeit mit dem ESF. Es wurde vom ESF kofinanziert, von einer Trägerorganisation verwaltet, musste den ESF-Förderrichtlinien entsprechen und sich inhaltlich einem der ESF-Schwerpunkte widmen.

Die Gemeinschaftsaktion stellte eine Ergänzung oder einen Beitrag zu den entsprechenden nationalen Aktionen dar. Die Mittel der Fonds durften zur Gewährleistung einer tatsächlichen wirtschaftlichen Auswirkung nicht an die Stelle der öffentlichen Strukturausgaben oder Ausgaben gleicher Art des Mitgliedstaates treten.¹⁶ Zu diesem Zweck bestimmten die Kommission und der betreffende Mitgliedstaat die Höhe der öffentlichen Strukturausgaben oder die Ausgaben gleicher Art, die der Mitgliedstaat während des Programmplanungszeitraums in den unter Ziel 1 fallenden Regionen aufrechterhielt.¹⁷

2.7 Rechtsgrundlagen

- 2.7.1 (1) Auf europäischer Ebene waren für Ziel 1-Projekte mit ESF-Bezug ua. folgende Rechtsgrundlagen relevant:
- VO (EG) Nr. 1260/1999 des Rates vom 21.06.1999 mit den allgemeinen Bestimmungen über die SF.¹⁸
 - VO (EG) Nr. 1784/1999 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 12.07.1999 betreffend den EFS.¹⁹

¹³ Die primärrechtliche Grundlage für den ESF war Art. 146 EGV. Demgemäß war „[...] um die Beschäftigungsmöglichkeiten der Arbeitskräfte im Binnenmarkt zu verbessern und damit zur Hebung der Lebenshaltung beizutragen, ein Europäischer Sozialfonds zu errichten, dessen Ziel es war, innerhalb der Gemeinschaft die berufliche Verwendbarkeit und die örtliche und berufliche Mobilität der Arbeitskräfte zu fördern sowie die Anpassung an die industriellen Wandlungsprozesse und an Veränderungen der Produktionssysteme insbesondere durch berufliche Bildung und Umschulung zu erleichtern.[...]“. Gemäß Art. 147 EGV oblag die Verwaltung des Fonds der EK.

¹⁴ Vgl. Endel, ESF-Europäischer Sozialfonds, SozSi 2008, 94.

¹⁵ Vgl. ÖROK-Homepage, Abfrage vom 20.11.2009.

¹⁶ Vgl. Artikel 11 (1) der VO EG 1260/99.

¹⁷ Ebd., Abs. (2).

¹⁸ ABl. L 161/1 vom 26.06.1999.

¹⁹ ABl. L 213/5 vom 13.08.1999.

- VO (EG) Nr. 1685/2000 der Kommission vom 28.07.2000 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 hinsichtlich der Zuschussfähigkeiten der Ausgaben für von den Strukturfonds kofinanzierten Operationen²⁰ - geändert durch VO (EG) Nr. 448/2004 der Kommission vom 10.03.2004.
- VO (EG) Nr. 438/2001 der Kommission vom 02.03.2001 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates in Bezug auf die Verwaltungs- und Kontrollsysteme bei Strukturfondsinterventionen.²¹
- Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft idF. vom 02.10.1997, zuletzt geändert durch den Beitritt der Republik Bulgariens zur EU vom 25.04.2005.²²

(2) Zu den maßgeblichen Rechtsgrundlagen auf Bundesebene zählten va.:

- Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art 15a B-VG über Regelungen zur partnerschaftlichen Durchführung der Regionalprogramme im Rahmen der EU-Strukturfonds in der Periode 2000-2006.²³
- Darstellung des Verwaltungs- und Kontrollsystems für das Programm Ziel 1 – Burgenland.²⁴
- Bundesgesetz über die Vergabe von Aufträgen, BGBl. I Nr. 99/2002, bzw. BGBl. I Nr. 17/2006 idF. BGBl. I Nr. 84/2007.

(3) Auf Ebene des Landes Burgenland existierten ua.:

- Beschluss der Bgld. LReg vom 18.01.1996 betreffend Abwicklung Ziel 1-Projekte.²⁵
- Beschluss der Bgld. LReg vom 22.05.2000 betreffend Ziel 1-Programm 2000-2006 Abwicklungsstrukturen.²⁶
- Einheitliches Programmplanungsdokument, Ziel 1–Burgenland 2000 –2006 (Erstfassung).²⁷
- Ergänzung zur Programmplanung, Ziel 1–Burgenland 2000–2006 (Erstfassung).²⁸
- Geschäftsordnung der fondsspezifischen Koordinierungssitzungen für das Einheitliche Programmplanungsdokument Ziel 1 Burgenland 2000–2006 (EPPD) und das Additionalitätsprogramm.²⁹
- Durchführungserlass betreffend die Abwicklung EPPD II.³⁰

²⁰ Vgl. ABl. L 193/39 vom 29.07.2000.

²¹ Vgl. ABl. L 63/21 vom 03.03.2001.

²² Vgl. ABl. L 157/11 mWv. vom 01.01.2007.

²³ BGBl. I Nr. 147/2001 vom 21.12.2001.

²⁴ Erstellt vom Bundeskanzleramt, Abt. IV/3, gem. Art 38 Abs. 1 lit. b) der VO (EG) 1260/1999 des Rates in Verbindung mit Art 5 der VO (EG) 438/2001 der Kommission; Stand: August 2001.

²⁵ Vgl. Zl.: LAD-EB-269-1996.

²⁶ Vgl. Zl.: LAD-EB-246/181-2000.

²⁷ Vgl. ABl. L 241/7 vom 09.09.2002, Entscheidung der Kommission vom 07.04.2000 zur Genehmigung des einheitlichen Programmplanungsdokuments für die Strukturinterventionen der Gemeinschaft in der in Österreich unter das Ziel 1 fallenden Region Burgenland (Bekannt gegeben unter Aktenzeichen K(2000) 950).

²⁸ Genehmigt vom Begleitausschuss in seiner zweiten Sitzung im Juni 2001 und von der EK am 20.07.2001 als mit der VO (EG) 1260/1999 vereinbar beurteilt.

²⁹ Beschlossen in der ersten EFRE–Koordinierungssitzung am 28.06.2000.

³⁰ Vgl. Zl.: LAD-EB-VB-Z109/2-2000 vom 08.11.2000 sowie der Ergänzung zum Durchführungserlass, Zahl: LAD-VB-Z109/16-2002, vom 13.05.2002.

- 2.8 Organisation 2.8.1 Die Abwicklung des Ziel 1-Programms 2000-2006 wurde im Wesentlichen von nachstehenden Institutionen wahrgenommen:
- Verwaltungsbehörde (VB).
 - Zahlstelle (ZS).
 - Maßnahmenverantwortliche Förderstelle (MF).
 - Monitoringstelle (MS).
 - Koordinierungssitzung (KS).
 - Begleitausschuss (BA).³¹

ad (a) Die VB war im Rahmen der Abwicklung des Ziel 1-Programms Burgenland für die Wirksamkeit und Ordnungsmäßigkeit der Verwaltung und Durchführung verantwortlich.

ad (b) Für die finanzielle Abwicklung des Ziel 1-Programmes Burgenland war die ZS verantwortlich, von welcher auch die Zahlungen an die Förderempfänger durchgeführt wurden. In Österreich existierte für die vier SF jeweils eine Zahlstelle auf Bundesebene:

- EFRE: Bundeskanzleramt (BKA).
- ESF: BM für Wirtschaft und Arbeit.³²
- EAGFL-A und FIAF: BM für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft.³³

ad (c) Mit der maßnahmenspezifischen Abwicklung des Ziel 1-Programmes auf der Ebene der Einzelprojekte wurde zur Entlastung der VB und Nutzung des bestehenden förderungstechnischen Fachwissens der MF übertragen.

ad (d) Das Monitoring zur Erfassung zuverlässiger finanzieller und statistischer Daten über den Stand der Durchführung, Indikatoren und Bewertung wurde für den EFRE durch den ERP-Fonds, für den ESF und den EAGFL/FIAF durch die RMB wahrgenommen.³⁴

ad (e) Zur Sicherstellung koordinierter Förderungsentscheidungen im Rahmen des Ziel 1-Programmes Burgenland wurden für jeden SF-Bereich KS abgehalten. Im Rahmen dieser KS wurden die eingebrachten Projekte auf Kohärenz mit dem EPPD auf Basis der maßnahmenspezifischen Selektionskriterien überprüft und der jeweiligen MF empfohlen, die Kofinanzierung eines Projekts aus SF-Mitteln in der vorgeschlagenen Höhe zu bewilligen und die diesbezügliche Förderungszusage auszustellen.

ad (f) Der BA war das Gremium zur Koordination und Überwachung von regionalpolitischen Maßnahmen der Europäischen Union im Rahmen eines Zielprogramms.

- 2.9 Maßnahmenverantwortliche Förderstelle 2.9.1 (1) Zur optimalen Nutzung des förderungstechnischen Fachwissens wurde die maßnahmenspezifische Abwicklung des Programms auf der Ebene der Einzelprojekte den in den Maßnahmenblättern der EzP des Ziel 1-Programms Burgenland genannten Institutionen, den MF übertragen.

³¹ Vgl. Darstellung des Verwaltungs- Kontrollsystems für das Programm Ziel 1 – Burgenland, Kapitel 1.

³² Bis 01/2009. Ab 02/2009 fungierte das BM für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz als ZS.

³³ Vgl. ÖROK-Homepage, Abfrage vom 20.11.2009 und Schreiben des BM für Wirtschaft, Familie und Jugend vom 14.10.2009.

³⁴ Vgl. Land Burgenland-Homepage, Abfrage vom 20.11.2009.

Zu deren Aufgaben zählten va.:

- Beratung von Förderungsinteressenten hinsichtlich der Förderziele und der Voraussetzungen für die Gewährung einer Förderung aus EU-Mitteln und nationalen Kofinanzierungsmitteln im Rahmen der Maßnahme.
- Entgegennahme der Förderanträge.
- Prüfung der Förderungsanträge hinsichtlich der Erfüllung der im Programm festgelegten Voraussetzungen für eine Förderung aus EU-Mitteln und Koordination hinsichtlich der nationalen Kofinanzierungsmittel.
- Vorbereitung einer koordinierten Förderungsentscheidung über die EU-Mittel durch die im Programm für die Maßnahme vorgesehenen Entscheidungsträger.
- Ausarbeitung und Abschluss der Förderungsverträge über die EU-Mittel wo immer möglich unter Berücksichtigung der nationalen Kofinanzierungsmittel mit der Zielsetzung einer einzigen Information über das gesamte Förderpaket.
- Prüfung der von den Förderungsempfängern vorzulegenden Projektrechnungen und Berichte hinsichtlich der Erfüllung der im Programm und sonstigen Rechtsgrundlagen festgelegten Voraussetzungen für eine Förderung aus EU-Mitteln und der gesamten unter den SF förderfähigen Kosten.
- Veranlassung der Auszahlung von EU-Mitteln an den Förderungsempfänger sowie gegebenenfalls Rückforderung von EU-Mitteln.
- Meldungen an die fondsspezifische Monitoringstelle.³⁵

(2) In der ersten Ziel 1-Periode und in der Übergangsphase zur zweiten Förderperiode fungierte die LAD-Stabstelle Europabüro und Statistik als MF für ESF-Förderungen im Burgenland. In der zweiten Ziel 1-Periode wurden diese Aufgaben von der Abt. 6 wahrgenommen. Auskunftsgemäß erfolgte der Übergang der Zuständigkeit formal mit der Genehmigung des EPPD 2000-2006 und in der operativen Umsetzung im Zeitraum 2000/2001.³⁶

(3) Die Ablauforganisation für Förderungen betreffend die Maßnahmen 5.1-Verhinderung der Arbeitslosigkeit des SP5-Humanressourcen (Stand Juni 2006) wurde in Anlage 1 dargestellt.³⁷

Hinsichtlich des Förder- und Prüfungsschemas im davor liegenden Zeitraum, dh. erste Ziel 1-Periode sowie Übergangsphase zur zweiten Ziel 1-Periode, teilte das Amt ua. mit: *„Im Jahre 2001 zu Beginn der Programmperiode Ziel 1 2000 - 2006 waren die Strukturen und Abläufe erst im Aufbau begriffen, in einer Entwicklungsphase befindlich, daher nicht in der ausgereiften Form eines Verwaltungs- und Kontrollsystems wie im Phasing Out Programm 2007 - 2013 vorhanden.“*³⁸

Auskunftsgemäß wurde das in Anlage 1 abgebildete Ablauf- und Prüfungsschema *„immer nur anlassbezogen“*³⁹ erstellt. Etwaige Änderungen beschränkten sich jedoch auf die durchführende Stelle. Ablauf und Tätigkeitsbeschreibung blieben von Juni 2006 bis zum Ende der Prüfungshandlungen des BLRH unverändert.

³⁵ Vgl. Darstellung des Verwaltungs- Kontrollsystems für das Programm Ziel 1 – Burgenland, S. 7.

³⁶ Vgl. ZI.: LAD-GS-C300-10047-14-2009, AV vom 23.10.2009, 01.12.2009 und vom 02.12.2009.

³⁷ Vgl. LRH-300-8/37-2008.

³⁸ Vgl. LAD-GS-C300-10047-14-2009.

³⁹ IdR. für externe Prüfungen.

Auch im Zeitraum davor gab er hierzu auskunftsgemäß keine wesentlichen Abweichungen.⁴⁰

2.10 Additionalitätsprogramm

2.10.1 Parallel zum jeweiligen SF-Programm wurde das Additionalitätsprogramm abgewickelt.⁴¹ Dieses war im Gegensatz zu den SF-Programmen allerdings nur mit Bundes- und Landesmitteln ausgestattet, dh. EU-Mittel waren darin nicht enthalten. EU-VO und Regulative der SF (zB. Förderfähigkeit) waren somit nicht verpflichtend anzuwenden. Grundlage des Additionalitätsprogramms stellten die SF-Programmdokumente und eine Finanztafel dar, welche von der Bgld. LReg und der Bundesregierung beschlossen wurden.

Für das Ziel 1-Programm 2000-2006 gab es ein Additionalitätsprogramm.⁴²

Bis zu den Monitoringmeldungen deckten sich auskunftsgemäß die Ablaufschritte für ein Additionalitätsprojekt der Maßnahme 5.1 mit dem Ablauf für ein ESF-Förderprojekt Maßnahme 5.1 des SP5.⁴³

⁴⁰ Vgl. AV vom 02.12.2009.

⁴¹ Ziel 1- bzw. Phasing Out-Programme.

⁴² Vgl. VB vom 04.11.2009.

⁴³ Vgl. AV vom 02.12.2009 iVm. Anlage 1.

3. GIS-Burgenland

- 3.1 Allgemeines 3.1.1 Der Geografische Informationsdienst des Burgenlandes stellte verschiedensten Nutzern⁴⁴ über einen direkten Online-Zugriff umfassende geografische Basis- und Fachdaten über das Burgenland zur Verfügung. Dieses Angebot erstreckte sich ua. auf folgende Bereiche:
- Digitale Katastralmappe.⁴⁵
 - Flächenwidmung.⁴⁶
 - Weinbauflächen.
 - Naturschutz.
 - Kommassierungsgebiete.
 - Energie-Ökoanlagen.
 - Bezirks- und Gemeindegrenzen.
 - Straßenkarte.
 - Welterbe.

Die erforderlichen Daten stammten vom Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen (BeV), den Fachabteilungen des Amtes sowie der Burgenländischen Elektrizitätswirtschafts-Aktiengesellschaft (BEWAG)⁴⁷.

Die Datennutzung unterlag bestimmten Nutzungsbedingungen, wobei die entsprechenden Formulare bzw. Verpflichtungserklärungen unter Hinweis auf die zugehörigen Rechtsgrundlagen ebenfalls online bereitgestellt wurden.⁴⁸

- 3.1.2 Der BLRH verwies auf das vom Geografischen Informationsdienst des Landes Burgenland bereitgestellte Angebot sowohl für öffentliche als auch private Nutzergruppen.

- 3.2 Realisierungskonzept 3.2.1 (1) Seitens der Bgld. LReg wurde am 14.02.1995 ua. beschlossen, das Burgenländische Geografische Informationssystem (BUGIS⁴⁹) mit Hilfe der EU aufzubauen.⁵⁰

Auf Grundlage dieses Regierungsbeschlusses (RB) wurde von einer Planungsgemeinschaft (PG) das Realisierungskonzept GIS-Burgenland erarbeitet.⁵¹ Dieses Konzept datierte mit 28.10.1995 und verfolgte in erster Linie folgende Zielsetzung:

- Realisierungsplanung (in Varianten).
- Systembeschreibung.
- Vorgabe eines Qualitätssicherungssystems.
- Langfristige Umsetzungsverantwortung.
- Direkte Umsetzbarkeit.

⁴⁴ ZB: Behörden, Bürgern, Wirtschaft, Schulen und anderen Institutionen.

⁴⁵ Katastralgemeinden und Grundstücke mit Grundstückssuche (Stand April 2008).

⁴⁶ Aktuelle Flächenwidmungspläne und Kataster (Stand April 2008).

⁴⁷ FN 126805 d.

⁴⁸ Vgl. Burgenland-Homepage, Abfrage: 29.06.2009.

⁴⁹ GIS: Geografisches Informationssystem.

⁵⁰ Vgl. ZI.: LAD-ST-173/68-1994.

⁵¹ Die PG setzte sich aus vier Unternehmen zusammen.

Das Realisierungskonzept umfasste im Wesentlichen eine

- Bestands- und Bedarfsanalyse.
- Systembeschreibung.
- Grobkostenschätzung.

Im Rahmen der Bestands- und Bedarfsanalyse wurden von 04.04.1995 bis 13.06.1995 sowohl in den Stabstellen und Fachabteilungen des Amtes als auch in externen Stellen (zB. BEGAS, BEWAG, WiBAG) Audits abgehalten.⁵² Die daraus gewonnenen Informationen wurden in weiterer Folge ausgewertet und analysiert. Im Ergebnis wurden die Aufgaben und Methoden der Organisationselemente des Amtes, welche einen Bedarf an GIS-Funktionalität begründeten, zusammengefasst.

Die Systembeschreibung enthielt ua. Anforderungen an die Organisation, die Struktur der Aufbauorganisation sowie Richtlinien für das Informations- und Qualitätsmanagement im Zusammenhang mit der GIS-Implementierung im Burgenland.

Lt. Grobkostenschätzung wurden die Gesamtkosten für das GIS-Burgenland mit rd. EUR 1.296.483⁵³ beziffert.

3.3 Digitale Katastralmappe

- 3.3.1 Die Erstellung des Digitalen Flächenwidmungsplans (FWP) erforderte die Realisierung der Digitalen Katastralmappe (DKM), welche auch Voraussetzung für die Verknüpfung von Kommunalen Informationssystemen (KIS) mit dem GIS-Burgenland war. Bis Ende 1996 existierte die DKM lediglich für ca. 4% der Fläche des Burgenlandes.

Für die Ausarbeitung der DKM war das BeV verantwortlich, wobei eine Fertigstellung im Burgenland nicht vor 2015 zu erwarten war. Zwecks Beschleunigung der Realisierung im Burgenland wurde zwischen dem BeV und dem Land Burgenland gem. RB vom 17.12.1996 ein Vertrag abgeschlossen. Hierbei handelte es sich um die *„Rahmenprojektsdefinition für die Erstellung der Digitalen Katastralmappe im Bundesland Burgenland“*, welche von den beiden Vertragsparteien am 24.02.1997 unterfertigt wurde.⁵⁴

In dieser Vereinbarung wurde ua. die Ausarbeitung der DKM bis zum Ende des Jahres 2000 für alle Gemeinden des Burgenlandes festgelegt.

Die DKM sollte ferner gemeinsam mit den im Burgenland tätigen Ziviltechnikern (ZT) erarbeitet werden. Weiters bestand Bedarf und Möglichkeit, die Schaffung der DKM mit dem Projekt „Höherqualifizierung“⁵⁵ zu kombinieren.

⁵² Es wurden 33 interne und acht externe Stellen auditiert.

⁵³ Exkl. USt.

⁵⁴ Vgl. ZI.: LAD-ST-64/328-1996 und ZI.: LAD-ST-64/375-1997.

⁵⁵ Hierbei handelte es sich um die Ausbildung qualifizierter GIS/CAD-Techniker.

In weiterer Folge wurde auf Grundlage des RB vom 20.05.1997 ein Consultingunternehmen mit der Abwicklung des Gesamtprojekts beauftragt und sowohl zwischen dem Land Burgenland und diesem Unternehmen als auch zwischen dem Consultingunternehmen und den Ingenieurkonsulenten (Zivilingenieuren) für Vermessungswesen (IKV) Vereinbarungen abgeschlossen.⁵⁶

Nähere Überprüfungen im Zusammenhang mit der DKM nahm der BLRH nicht vor, da dieses Projekt nicht Gegenstand der Prüfung war.

- 3.4 Zuständigkeit ^{3.4.1} Für die Koordination in Angelegenheiten des GIS war das in der LAD-Stabstelle Raumordnung und Wohnbauförderung angesiedelte Referat GIS-Koordination (GIS-Koordinationsstelle) verantwortlich.⁵⁷ Zu dessen Aufgaben zählten im Wesentlichen:
- Führung und Betreuung der zentralen Serverdienste für Landesverwaltung und Internet.
 - Datenzukauf.
 - Abwicklung von landesweiten Projekten zur Datenerstellung.⁵⁸

Die Erfüllung dieser Aufgaben durch die GIS-Koordinationsstelle erfolgte in Zusammenarbeit mit den Stabstellen/Abteilungen des Amtes sowie den Bezirkshauptmannschaften (zB. Abt. 4a-Agrar- und Veterinärwesen⁵⁹, Abt. 5-Anlagenrecht, Umweltschutz und Verkehr, Abt. 7-Kultur, Wissens-, Wissenschaft und Archiv, Abt. 8-Straßen-, Maschinen- und Hochbau⁶⁰).

- 3.5 Implementierung ^{3.5.1} Die GIS-Implementierung im Burgenland basierte auf dem RB vom 14.02.1995 und dem daraufhin erstellten Realisierungskonzept vom 28.10.1995. Die vom Amt bekannt gegebenen Meilensteine der Systemrealisierung innerhalb der Bgld. Landesverwaltung im Zeitraum 1995 bis 2008 wurden in Anlage 2 dargestellt.⁶¹

⁵⁶ Vgl. ZI.: LAD-ST-64/328-1996, ZI.: LAD-ST-64/375-1997 und oa. Vereinbarungen.

⁵⁷ Vgl. ZI.: LAD-GS-I450/26-2002.

⁵⁸ Vgl. Amt vom 12.11.2009.

⁵⁹ ZB. Weinbau-, Jagdkataster und Urbarialgemeinden.

⁶⁰ ZB. Verkehrszähl- und Straßendatenbank.

⁶¹ Vgl. Amt vom 23.10.2009.

4. Das Projekt

4.1 Grundlagen 4.1.1 (1) Die Realisierung des Digitalen FWP im Burgenland war im Realisierungskonzept GIS-Burgenland vom 28.10.1995⁶² als sog. Subsystem enthalten.

(2) Gem. § 12 Abs. 1 Bgld. Raumplanungsgesetz⁶³ hatte der FWP das Gemeindegebiet entsprechend den Gegebenheiten der Natur und unter Berücksichtigung der abschätzbaren wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung der Gemeinde räumlich zu gliedern und Widmungsarten festzulegen. Nach § 12 Abs. 3 leg. cit. bestand der FWP aus dem Wortlaut der Verordnung und der grafischen Darstellung, wobei die grafische Darstellung in digitaler Form vorzulegen war.

Nach § 18 leg. cit. war der FWP nach Beschlussfassung durch den Gemeinderat neben anderen Unterlagen⁶⁴ der LReg zur Genehmigung vorzulegen, welche darüber mittels Bescheid zu entscheiden hatte.

Gem. § 1 Abs. 1 Planzeichenverordnung für FWP⁶⁵ waren FWP digital zu erstellen. Diese waren ausschließlich auf Grundlage der DKM für das gesamte Gemeindegebiet herzustellen.

4.2 Genehmigung 4.2.1 (1) Die Bgld. LReg genehmigte am 30.05.2000 das Projekt Digitaler FWP. Dem Sitzungsakt (SA) zufolge war vorgesehen, den Digitalen FWP in einem EU-unterstützten Projekt in Form eines Kooperationsprojekts zwischen dem AMS, den ZT für Raumplanung und Raumordnung, den Gemeinden und dem Land Burgenland umzusetzen. Damit sollten rd. 20 beschäftigungslose HTL-, AHS-Abgänger höher qualifiziert werden⁶⁶ und zugleich im Praxisteil der Ausbildung an der Entstehung des Digitalen FWP mitarbeiten.

Mit dem Projekt sollte sichergestellt werden, dass gut ausgebildete Fachkräfte für die Wirtschaft und der rechtsgültige Digitale FWP rasch zur Verfügung standen. Das erforderliche Personal sollte über das Projekt „Höherqualifizierung“ vom AMS aus vorgemerkten Personen ausgewählt werden, wobei die geschulten Personen im Anschluss an die Grundausbildung für die Dauer von maximal drei Jahren beschäftigt werden sollten.

Die Finanzierung des Gesamtprojekts sollte zweigeteilt, dh. in einem EU-kofinanzierten Projekt und einem Projekt des Landes, erfolgen. Dies unter weitestgehender Inanspruchnahme von Fördermitteln von EU und Bund. Die projektierten Gesamtkosten betragen rd. EUR 2.863.310.

⁶² Vgl. Abschnitt 3.2.

⁶³ LGBl. Nr. 18/1969 idgF.

⁶⁴ Erläuterungen, vorgebrachte Erinnerungen und Niederschrift über die Beschlussfassung des Gemeinderats.

⁶⁵ LGBl. Nr. 105/2002 idgF.

⁶⁶ Ausbildung zum CAD/GIS Techniker.

Im SA wurde auf einen im Zuge von Verhandlungen des Landes mit den Gemeindevertretern und den ZT für Raumplanung und Raumordnung erarbeiteten, Realisierungsvorschlag hingewiesen:

„1. In einer Vereinbarung zwischen dem Land Burgenland und der Fa. [...] als Anbieter der Höherqualifizierungsmaßnahme „Ausbildung CAD/GIS Techniker“ wird die Ausbildung gesichert. (Beilage 1)

2. In einer Vereinbarung zwischen der Fa. [...] und Ziviltechnikern für Raumordnung und Raumplanung wird die Ausbildung von CAD/GIS Technikern bzw. Erstellung des rechtsgültigen Digitalen Flächenwidmungsplanes gewährleistet. (Beilage 2)

3. Kosten

1. Ausbildung zum CAD/GIS-Techniker	ÖS 20,0 Mio. EU kofinanziert
2. Infrastruktur	ÖS 4,0 Mio. EU kofinanziert
3. Hard- und Software	ÖS 1,4 Mio. EU kofinanziert
4. Ziviltechniker (Dienstleistung)	ÖS 14,0 Mio. nicht kofinanziert
	<u>ÖS 39,4 Mio. excl. MWSt.</u>

4. Die Finanzierung des Gesamtprojektes bestehend aus Höherqualifizierung und Erstellung des rechtsgültigen Digitalen Flächenwidmungsplanes erfolgt unter Heranziehung von Mitteln aus Bedarfszuweisungen für Gemeinden, Mitteln der Europäischen Union, des ArbeitsmarktserVICES und des Landes. [...]

5. Projektorganisation

Projektmanagement durch Firma [...]. Das Projektmanagement ist für die Ausbildung, Anstellung der auszubildenden Personen und Projektabwicklung verantwortlich, ebenso für die EU konforme Abwicklung des Förderungsfalles.“

(2) Die Bgld. LReg beschloss am 30.05.2000 die „[...] Realisierung des Projektes rechtsgültiger Digitaler Flächenwidmungsplan, Höherqualifizierung, Ausbildung zum CAD/GIS Techniker als EU-kofinanziertes Ziel 1-Projekt vorbehaltlich der Genehmigung des Ziel 1-Programmes 2000-2006 durch die Europäische Kommission. Projektkosten in der Höhe von ÖS 20,5 Mio. werden vom Land aus Mitteln für Bedarfszuweisungen für Gemeinden zu Verfügung gestellt [...].

Die Ausbildung (Höherqualifizierung) zu CAD-/GIS Technikern in der Höhe von ÖS 18,9 Mio. werden vom Land [...], ESF/Land [...] und AMS aufgebracht. Kosten in der Höhe von ÖS 12 Mio. werden vom Land getragen [...], Kosten in der Höhe von S 6 Mio. vom ESF/Land getragen [...].⁶⁷

Das vorangeführte, von der Bgld. LReg beschlossene Gesamtprojekt wurde im Nachfolgenden mit Projekt Digitaler FWP bezeichnet.

Die Finanzierung der projektierten Gesamtkosten iHv. rd. EUR 2.863.310 sollte dem RB zufolge aus Mitteln für Bedarfszuweisungen für Gemeinden (Land BZW) und aus Landes-, ESF- sowie AMS-Mitteln erfolgen.

⁶⁷ Vgl. Zl.: LAD-ST-64/932-2000.

Der beschlossene Finanzierungsplan für das Projekt Digitaler FWP stellte sich wie folgt dar:⁶⁸

Maßnahme	Jahr ⁶⁹	Land BZW	Land	ESF	AMS
		[EUR]	[EUR]	[EUR]	[EUR]
5.1 ⁷⁰	2000	501.443	290.691	145.346	21.802
	2001	494.175	290.691	145.346	21.802
	2002	494.175	290.691	145.346	21.802
Summe		1.489.793	872.074	436.037	65.406

Tab. 2
Quelle: Amt; Darstellung: BLRH

In nachfolgender Tabelle wurden Mittelherkunft und Finanzierungsanteile dargestellt:⁷¹

Mittelherkunft	VAST	Finanzierungsanteil
		[%]
Land BZW	1/940004/7304/001	52
Land	5/782705/7670/901	30
ESF	5/782705/7670/902	15
AMS	-	2
Summe		100

Tab. 3
Quelle: Amt; Darstellung: BLRH

(3) Der RB vom 30.05.2000 umfasste ferner die Beauftragung eines Consultingunternehmens mit der Projektabwicklung. Zugleich wurde mit diesem RB die hierfür zwischen dem Land Burgenland und diesem Unternehmen abzuschließende Vereinbarung genehmigt. Einen integrierenden Bestandteil dieser Vereinbarung bildete ua. die vorangeführte, im SA als „Beilage 2“ bezeichnete, Vereinbarung zwischen dem Consultingunternehmen und den am Projekt beteiligten ZT.

Beauftragung und Vertragsgestaltung wurden in Kapitel 5 und 6 des ggst. Berichts gesondert behandelt.

(4) Von den oa. Verträgen abgesehen gab es im SA weder nähere Angaben zum Projekt Digitaler FWP per se bzw. zu den erwähnten Projektteilen „Erstellung Digitaler FWP“ und „Ausbildung/Höherqualifizierung“ noch eindeutige Querverweise auf konkrete Projektunterlagen. Zur Ermittlung der planmäßigen Projektkosten iHv. rd. EUR 2.863.310 wurde vom Amt bekannt gegeben, dass diese auf Basis von Erfahrungswerten aus dem Projekt DKM bzw. im Verhandlungsweg zustande kamen.⁷²

⁶⁸ Ganzzahlige, gerundete Werte.

⁶⁹ Jahr der Mittelauslösung.

⁷⁰ Maßnahme 5.1-Verhinderung der Arbeitslosigkeit, vgl. Abschnitt 2.5 und 2.9.

⁷¹ Ganzzahlige, gerundete Werte.

⁷² Vgl. AV vom 23.10. 2009 und 04.11.2009.

Dem SA und der Projektgenehmigung durch die Bgld. LReg wurden auskunftsgemäß entsprechende Projektunterlagen und Kostenschätzungen zugrunde gelegt. Diese Unterlagen waren im Amt zum Zeitpunkt der Prüfungshandlungen des BLRH auskunftsgemäß jedoch nicht mehr verfügbar bzw. waren dem ggst. SA auch nicht beigegeben.⁷³

(5) Die Beschaffung der erforderlichen Projektunterlagen beim mit der Projektdurchführung beauftragten Consultingunternehmen im Wege der geprüften Stelle (Amt) verlief auskunftsgemäß ergebnislos.⁷⁴

- 4.2.2 Zu (1-5) Der BLRH kritisierte, dass ihm zum, mit RB vom 30.05.2000 genehmigten, Projekt „Rechtsgültiger Digitaler Flächenwidmungsplan, Höherqualifizierung, Ausbildung zum CAD/GIS Techniker“ keine exakte Projektdefinition, Projektorganisation, Projektplanung und Projektkostenkalkulation vorgelegt wurde. Welche konkreten Projekte/-teile bzw. welchen exakten Leistungsumfang das genehmigte Projekt Digitaler FWP umfasste, war für den BLRH damit nicht eindeutig nachvollziehbar. Gleiches galt für die Projektkostenplanung. Die im SA enthaltene globale Kostenaufgliederung nach „Ausbildung zum CAD/GIS-Techniker“, „Infrastruktur“, „Hard- und Software“ und „Ziviltechniker (Dienstleistung)“ und die Angaben des Amtes, wonach diese Kosten auf Basis von Erfahrungswerten bzw. im Verhandlungsweg festgelegt wurden, erachtete der BLRH als unzureichend. Insbesondere waren diese pauschalen Kostenpositionen keinesfalls geeignet, die Struktur des ggst. Projekts darzulegen und die damit verbundenen erheblichen Mittel zu rechtfertigen.

Hinsichtlich der Projektkostenplanung hielt der BLRH fest: *„[...] Projektkosten werden dem Projekt zugeordnet, indem man die definierten Einsatzmittel mit Verrechnungssätzen bewertet sowie die einsatzmittelinabhängigen Kostenarten definiert und den Arbeitspaketen zuordnet. Mit der der Projektkostenplanung werden folgende Ziele verfolgt:*

- *Mit Hilfe einer Projektkostenplanung wird ein entsprechender Preis für das zu verkaufende Projekt, sofern es sich dabei um eine Auftragsabwicklung handelt, kalkuliert. Bei internen Projekten dient die Kostenplanung dazu, ein Projektbudget zu beantragen oder die Grundlage für eine Wirtschaftlichkeitsrechnung (Kosten-Nutzen-Analyse, Investitionsrechnung) zu erhalten.*
- *Die Projektkostenplanung dient weiters dazu, mit Hilfe des zeitlichen Plankostenanfalls die Basis für das begleitende Controlling zur Verfügung zu stellen. Diese geplanten Werte werden periodisch oder zu bestimmten Meilensteinen mit den bis zum jeweiligen Stichtag angefallenen aktuellen Kosten verglichen, um aus den erkannten Abweichungen Maßnahmen für das weitere Projekt abzuleiten.“⁷⁵*

Die vorstehenden Ausführungen zusammenfassend stellte sich für den BLRH die vorgelegte Projekt-, Kosten- und Finanzierungsplanung für das Projekt Digitaler FWP zum Zeitpunkt der Genehmigung durch die Bgld. LReg im Jahr 2000 als ebenso intransparent wie inkonsistent dar, was von ihm mit Nachdruck kritisiert wurde.

⁷³ Vgl. AV vom 04.11.2009.

⁷⁴ Vgl. Abschnitt 4.18.

⁷⁵ Vgl. Patzak/Rattay, Projektmanagement, Leitfaden zum Management von Projekten, Projektportfolios, Programmen und projektorientierten Unternehmen, Wien 2009, S. 294.

Der BLRH empfahl, zukünftig der Genehmigung von Projekten eine klare und schlüssige Projektdefinition, Projektorganisation, Projektplanung, Projektkostenkalkulation und eine darauf abgestimmte Finanzierungsplanung voranzustellen, welche ihre Grundlage weniger in empirischen, individuellen „Erfahrungswerten“ haben, sondern vielmehr auf den gesicherten Erkenntnissen der hL und Literatur beruhen sollte. Weiters wurde die lückenlose Dokumentation aller Beschlussgrundlagen durch die Bgld. LReg empfohlen.

- 4.2.3 Die Bgld. LReg äußerte sich hierzu im ersten Teil ihrer Stellungnahme.⁷⁶
- 4.2.4 Der BLRH begrüßte, dass seitens der geprüften Stelle bei zukünftigen Projekten auf die Vermeidung von Form- und Dokumentationsfehlern geachtet werden wird.

4.3 Pilotprojekt

- 4.3.1 Im Realisierungskonzept vom 28.10.1995 war ua. das „Pilotprojekt Flächenwidmungspläne“ enthalten. Dieses Pilotprojekt umfasste im Wesentlichen eine Projektbeschreibung und eine Projektplanung. Letztgenannte enthielt ua. folgenden Kostenplan:⁷⁷

Kostenplan	Externe Kosten
	[EUR]
Hard- und Software	123.543,82
Benutzeroberfläche, Daten und Schulung	167.147,52
Summe	290.691,34

Tab. 4
Quelle: Amt; Darstellung: BLRH

Die projektierten Gesamtkosten des am 30.05.2000 genehmigten Projekts Digitaler FWP iHv. EUR rd. 2,86 Mio. lagen somit um rd. EUR 2,57 Mio. über den im Realisierungskonzept für das „Pilotprojekt Flächenwidmungspläne“ veranschlagten Kosten.

Das Amt gab dem BLRH hinsichtlich dieser Kostenabweichung Folgendes bekannt: *„Das im Realisierungskonzept dargestellte Subsystem Raumordnung mit dem Projekt Flächenwidmungsplan beruhte auf einem Einscannverfahren analoger Pläne. Das Projekt digitaler Flächenwidmungsplan wurde auf Grundlage des digitalen Katasters digital erstellt: Somit sind diese zwei Projekte nicht vergleichbar. Das ursprüngliche im Realisierungskonzept vorgesehene Projekt wurde nicht realisiert. Der digitale Flächenwidmungsplan in der jetzigen Form hat eine andere Qualität, da eine Verknüpfung der Flächenwidmung mit Grundstücksinformation (Nutzung und Eigentümer) sowie dem Luftbild möglich ist. Ebenso sind über die Datenbank Einzelinformationen und Einzelauswertungen möglich (GIS-tauglich).“⁷⁸*

⁷⁶ Vgl. V. Teil, Anlage 4.

⁷⁷ Vgl. Pkt. 3.3. Kostenplan (Externe Kosten), S. 4.

⁷⁸ Vgl. ZI.: LAD-GS-C300-10047-27-2009.

4.4 Genehmigung als Ziel 1-Projekt ^{4.4.1}

(1) Von der VB wurde der Laufzettel (LZ) für das Projekt mit dem Titel „Digitaler Flächenwidmungsplan Burgenland“ vorgelegt. Als MF fungierte dabei die LAD-Stabstelle Europabüro und Statistik. Das Projekt war dem Ziel 1-Programm, SP5, Maßnahme 5.1 zugeordnet. Der Projektdurchführungszeitraum erstreckte sich von 30.05.2000 bis 31.12.2003.

Dieses Projekt beruhte auf dem RB vom 30.05.2000.⁷⁹

Beschreibung/Gegenstand des Projekts war definiert als „Höherqualifizierung von beschäftigungslosen Schulabgänger (Fachschule, AHS, BHS) bzw. Arbeitslose im Bereich EDV und CAD, GIS-Software; Training on the Job; beschäftigt bei Fa. [...] Digitalisierung von Flächenwidmungsplänen“.

Zu den Selektionskriterien zählten:

- Beitrag zur Verbesserung des Qualifikationsniveaus des Arbeitskräftepotentials.
- Steigerung der beruflichen Mobilität der Arbeitskräfte.
- Abdeckung des (zukünftigen) Qualifikationsbedarfs der Wirtschaft.
- Erhöhung der beruflichen Wiedereingliederungschancen.
- Schaffung von dauerhaften Arbeitsplätzen.

Die geplanten Kosten stellten sich wie folgt dar:

	geplante Kosten
	[EUR]
Gesamtkosten	2.870.576,90
Zuschussfähige Kosten	1.373.516,60

Tab. 5
Quelle: Amt; Darstellung: BLRH

Der BLRH rief in Erinnerung, dass die geplanten Gesamtkosten lt. RB vom 30.05.2000 rd. EUR 2.863.310 betragen.

Die Finanzierung war wie folgt geplant:

	Kostenanteil
	[EUR]
Gemeinschaftsbeteiligung	436.037,01
Nationale Beteiligung	937.479,56
Bund	65.405,55
Land	872.074,01

Tab. 6
Quelle: Amt; Darstellung: BLRH

(2) Am 06.07.2000 fand die erste ESF- KS statt. Dem Ergebnisprotokoll dieser KS zufolge wurde das von der MF eingebrachte Projekt empfohlen, dies mit folgendem Zusatz: „[...] vom Projektträger wird eine genauere Beschreibung des ESF-relevanten Projektteiles eingefordert und in der nächsten Koordinierungssitzung präsentiert.“⁸⁰

⁷⁹ Vgl. Projektzahl auf dem LZ.

⁸⁰ Vgl. Pkt. II. Projekte, 1. neue Projekte, b) Projekte LAD-Europabüro 1/2-1/4.

Die zweite ESF-KS wurde am 20.09.2000 abgehalten. Im zugehörigen Ergebnisprotokoll war zum ggst. Projekt vermerkt: „[...] Der Bericht über den ESF-relevanten Teil des Projekts liegt vor.“⁸¹

Der im Protokoll erwähnte Bericht wurde dem BLRH vorgelegt. Dieser deckte sich mit im Wesentlichen mit dem Inhalt des RB vom 30.05.2000.⁸²

- 4.4.2 Zu (1, 2) Der BLRH wies kritisch darauf hin, dass sich im Genehmigungsakt für das Projekt Digitaler FWP und auf dem von der LAD-Stabstelle Europabüro und Statistik vorgelegten LZ für die erste ESF-KS unterschiedliche Projekttitel und Projektbeschreibungen fanden. Weiters divergierten die darin ausgewiesenen Gesamtkosten um rd. EUR 7.267. Hinzu kam, dass das eingereichte ESF-Projekt im Rahmen der ersten ESF-KS am 06.07.2000 zwar als Ziel 1-Projekt empfohlen, hierzu jedoch eine genauere Projektbeschreibung eingefordert wurde.

Offensichtlich erachtete auch dieses Gremium die vorgelegten Projektunterlagen als unschlüssig bzw. unzureichend, was eine Ergänzung der Unterlagen in Form eines Berichts erforderlich machte.

Der BLRH erblickte darin eine Bestätigung seiner oa. Kritik an der fehlenden klaren Projektdefinition, Projektorganisation, Projektplanung und Projektkostenkalkulation zum Zeitpunkt der Genehmigung des Projekts Digitaler FWP am 30.05.2000 und der darauffolgenden Vorlage bei der ersten ESF-KS.

Der BLRH empfahl, in Zukunft der ESF-KS ausschließlich beurteilungsfähige Projektunterlagen vorzulegen und verstärkt auf die Übereinstimmung der Zahlenwerte zu achten.

4.5 Änderung des Finanzierungsplans

- 4.5.1 Seitens der Bgld. LReg wurde am 17.07.2001 nachstehende Änderung des am 30.05.2000 genehmigten Finanzierungsplans für das Projekt Digitaler FWP beschlossen:⁸³

Jahr	Land BZW	Land	ESF	AMS
	[EUR]	[EUR]	[EUR]	[EUR]
2000	501.443	130.811	305.226	21.802
2001	494.175	130.811	305.226	21.802
2002	494.175	130.811	305.226	21.802
Summe	1.489.793	392.433	915.678	65.406

Tab. 7
Quelle: Amt; Darstellung: BLRH

⁸¹ Vgl. Pkt. II. Projekte, 1. Wiedervorlagen.

⁸² Vgl. ZI.: LAD-GS-C300-10047-41-2009.

⁸³ Vgl. ZI.: 6-SO-A1040/656-2001; ganzzahlige, gerundete Werte.

Die Änderung des Finanzierungsplans hatte somit Auswirkungen auf die Finanzierungsanteile von Land und ESF, welche sich wie folgt darstellten:⁸⁴

Mittelherkunft	Finanzierungsanteil
	[%]
Land BZW	52
Land	14
ESF	32
AMS	2
Summe	100

Tab. 8
Quelle: Amt; Darstellung: BLRH

Für die Umschichtung des Landes- und ESF-Anteils erfolgte nach Auskunft der VB keine Wiedervorlage des LZ, da dies nur bei wesentlicher Änderung des Projektinhalts und/oder bei Erhöhung der Kosten um mehr als 10% erforderlich war. Grundlage dafür bildete der Beschluss in der vierten ESF-KS am 28.11.2000.⁸⁵

4.6 Vertragsverletzungsverfahren, Auswirkungen

4.6.1 Von der EK wurde dem Land Burgenland im April 2002 im Rahmen einer Paketsitzung ein Vertragsverletzungsverfahren angedroht. Zu diesem Zeitpunkt war das Projekt Digitaler FWP jedoch noch nicht abgeschlossen. Zwecks Herstellung der EG-Vertragsrechtskonformität sowie zur Sicherstellung eines erfolgreichen Projektabschlusses wurde von der Bgld. LReg am 20.12.2002 ua. beschlossen:

- Vertragsauflösung mit dem Consultingunternehmen.⁸⁶
- Ausschreibung des verbleibenden Projektteils.
- Beauftragung des Consultingunternehmens mit der Abwicklung des Projekts bis zum Zeitpunkt der Übernahme dieser Abwicklung aufgrund des Ergebnisses der Ausschreibung des Landes.
- Finanzierung aller Projektteile bis zu einem voraussichtlichen Höchstbetrag von EUR 950.000 (exkl. USt) im Additionalitätsprogramm unter Verwendung von Rücklagen der Programmperiode 1995-1999.⁸⁷

4.6.3 Die Bgld. LReg äußerte hierzu sich im zweiten Teil ihrer Stellungnahme wie folgt:

„Es wird im Bericht des BLRH der Eindruck vermittelt, dass sich die Vertragsverletzung des Landes auf das gesamte Projekt des Digitalen Flächenwidmungsplanes bezieht. Bei genauer Durchsicht hätte der BLRH erkennen müssen, dass die vermutete Vertragsverletzung nur auf dem Managementvertrag des Landes mit der Firma [...] beruht (rund Euro 200.000) und sich nicht auf das gesamte Projekt des Digitalen Flächenwidmungsplanes mit den Entschädigungen für die Ziviltechniker und die Ausbildungsmaßnahmen beziehen kann. Die nach der Lösung des Managementvertrages mit der Firma [...] erforderliche Ausschreibung der Leistungen (Sitzungsakt vom 20.12.2002) und die darin enthaltenen Dienstleistungen umfassten aber auch die Leistungen der Ziviltechniker.“

⁸⁴ Ganzzahlige, gerundete Werte.

⁸⁵ Vgl. E-Mail vom 04.11.2009 und Ergebnisprotokoll über die vierte ESF-KS am 28.11.2000, Pkt. III. Allfälliges, 2. Grenzwerte für Wiedervorlagen.

⁸⁶ Die Vertragskündigung wurde mit 31.12.2002 wirksam, vgl. Abschnitt 6.6.

⁸⁷ Vgl. Zl.: LAD-ST-64/1541-2002, Kapitel 5 und 6.

Die im Werkvertrag 2003 enthaltenen Leistungen und die Leistungen des Managementvertrages, der Ende des Jahres 2002 aufgelöst wurde, sind daher in keiner Weise ident und daher so nicht vergleichbar.“

- 4.6.4 Dem BLRH war der Umfang der möglichen Bedenken der EK hinsichtlich der Beauftragung des Consultingunternehmens durchaus bewusst, weshalb er dies in Abschnitt 5.10ff auch ausführlich darlegte. Ein aufmerksames Studium seines Prüfungsberichts würde wirksam verhindert haben, einen fälschlichen Eindruck entstehen zu lassen. Er verwies daher neuerlich auf Abschnitt 5.10ff seines Berichts, dem zu entnehmen ist, dass nur die Beauftragung des Consultingunternehmens von einem Vertragsverletzungsverfahren durch die EK bedroht war.

- 4.7 Ausschreibung ^{4.7.1} (1) Am 19.07.2004 fasste die Bgld. LReg nach Durchführung eines Verhandlungsverfahrens mit vorheriger öffentlicher Bekanntmachung für das Projekt „Digitaler Flächenwidmungsplan“ nachstehenden Beschluss:
- „1. Die Digitalisierung der Flächenwidmungspläne und die Implementierung der digitalen Raumplanung im Amt der Burgenländischen Landesregierung zu beauftragen und dem Angebot der Firma [...] vom 23.6.2003 den Zuschlag zu erteilen,
2. Die für das gegenständliche Projekt erforderlichen Finanzmittel in Höhe von EUR [...] (inkl. UST) bereitzustellen,
3. Die für die ab 1.1.2003 erfolgte Weiterführung des Digitalisierungsprojektes (Abschluss laufender Änderungsverfahren im Zusammenhang mit der Digitalisierung) erforderlichen Finanzmittel in Höhe von € 126.941,96 bereitzustellen. [...]“.*⁸⁸

(2) Mit der Umsetzung des Projekts wurde jenes Consultingunternehmen beauftragt, welches bereits mit der Abwicklung des Projekts Digitaler FWP und der Weiterführung des Projekts⁸⁹ beauftragt wurde.

(3) Das oa. von der Bgld. LReg beschlossene Angebot des Consultingunternehmens vom 23.06.2003 enthielt die „Digitalisierung der Flächenwidmungspläne“ und die „Digitale Raumplanung-Konzepterstellung und Implementierung“.⁹⁰

Diese beiden Leistungsbestandteile des Angebots wurden in weiterer Folge mit Teil 1 und Teil 2 bezeichnet.

Teil 1 (Digitalisierung der FWP) umfasste im Wesentlichen nachstehende Leistungen:

- Digitalisierung der analogen FWP von 20 definierten Gemeinden und deren Prüfung.
- Prüfung von 100 digitalen FWP und Fehlerkorrektur.
- Managementleistungen, Personaleinsatz vor Ort, Projektplanung, Projektverwaltung und Projektabrechnung.

Die Kosten für Teil 1 wurden im Angebot mit rd. EUR 473.876⁹¹ beziffert.

Eine nähere Überprüfung der Ausschreibung nahm der BLRH nicht vor.

⁸⁸ Vgl. ZI.: LAD-VK-A200/32-2003, ZI.: LAD-RO-VA200/52-2004 und Kapitel 5.

⁸⁹ Vgl. RB vom 30.05.2000 und vom 20.12.2002.

⁹⁰ Vgl. Angebot vom 23.06.2003, Beilage 1 und 2.

⁹¹ Inkl. USt. vgl. Honorar A und B.

4.8 Durchführungsphasen

4.8.1 (1) Das Projekt Digitaler FWP wurde mittels RB vom 30.05.2000 genehmigt und mit dessen Abwicklung ein Consultingunternehmen beauftragt. Auf Grund des von der EK im Jahr 2002 angedrohten Vertragsverletzungsverfahrens wurde gem. RB vom 20.12.2002 der Vertrag mit dem Consultingunternehmen mit Wirksamkeit vom 31.12.2002 aufgelöst, das Consultingunternehmen jedoch mit der Weiterführung des Projekt beauftragt.

Am 19.07.2004 wurde von der Bgld. LReg beschlossen, dieses Consultingunternehmen mit der endgültigen Fertigstellung des Projekts (Digitalisierung der FWP) sowie mit der Konzepterstellung und Implementierung der Digitalen Raumplanung zu beauftragen.

(2) Von Seiten des Amtes galt das Projekt mit dessen Endabrechnung im Jahr 2006 als abgeschlossen.⁹² Die vom Consultingunternehmen vorgelegte Schlussrechnung datierte mit 04.09.2006⁹³, die Buchung des Rechnungsbetrags erfolgte am 07.11.2006.⁹⁴

(3) Für die weiteren Betrachtungen gliederte der BLRH auf Basis dieser für die Realisierung des Digitalen FWP im Burgenland maßgebenden Termine (Meilensteine) die gesamte Projektdurchführung in die drei Durchführungsphasen (DF-Phasen) I, II u. III:

Zeitraum	DF-Phase
30.05.2000 bis 31.12.2002	I
01.01.2003 bis 19.07.2004	II
19.07.2004 bis 07.11.2006	III

Tab. 9
Quelle: Amt; Darstellung: BLRH

4.9 Zahlungsverleistungen

4.9.1 (1) Das Amt übermittelte dem BLRH Aufstellungen und Belege über die an das Consultingunternehmen ab dem Jahr 2000 geleisteten Zahlungen. Hierbei handelte es sich um die Originalbelege einschließlich der zugehörigen Ausdrucke der Buchhaltung.

Aus diesen Unterlagen selektierte der BLRH jene Zahlungen, welche über den Projektdurchführungszeitraum, dh. von 30.05.2000 bis 07.11.2006 geleistet wurden und bei welchen ein direkter Bezug zum Projekt Digitaler FWP hergestellt werden konnte. Bei DF-Phase III wurden nur die für die Digitalisierung und Prüfung der FWP in Rechnung gestellten Kosten (Teil 1) berücksichtigt.

(2) Das Land Burgenland leistete für die Abwicklung des Projekts Digitaler FWP (DF-Phase I bis III) an das Consultingunternehmen Zahlungen iHv. rd. EUR 4.330.209⁹⁵. An USt wurden für das ggst. Projekt rd. EUR 519.875 entrichtet.

In Anlage 3 wurden die zugehörigen Zahlungsflüsse in chronologischer Reihenfolge dargestellt.

⁹² Vgl. AV vom 27.11.2009.

⁹³ Vgl. Rechnung Nr. 27/06.

⁹⁴ Vgl. ZI.: LAD-RO-VA200/68-2006, ZI.: LAD-GS-C300-10047-27-2009 und Abschnitt 4.9.

⁹⁵ Inkl. USt.

(3) Am 21.12.2006 wurde von der Bgld. LReg ua. die Entbindung nicht verbrauchter kofinanzierter Landes- und EU-Mittel⁹⁶ sowie die Umbuchung bereits geleisteter Zahlungen von kofinanzierten Landes- und EU-Mittel zu Lasten des Additionalitätsprogramms⁹⁷ beschlossen.⁹⁸

Bei Berücksichtigung der daraufhin vorgenommenen finanziellen Umschichtungen ergab sich hinsichtlich der Mittelherkunft für das Projekt Digitaler FWP folgendes Bild:⁹⁹

Mittelherkunft	Betrag
	[EUR]
Ordentlicher Haushalt (oH):	
Land BZW	1.489.793
Land GIS, lfd. Aufwendungen	982.669
RL-Entnahme	140.000
Summe oH	2.612.462
Außerordentlicher Haushalt (aoH):	
RL-Entnahme aus Förderperiode 1995-1999	653.997
Additionalitätsprogramm 2000-2006	1.063.750
Summe aoH	1.717.747
Gesamtsumme	4.330.209

Tab. 10
Quelle: Amt; Darstellung: BLRH

(4) Der oa. Zahlungsbetrag teilte sich auf die DF-Phasen I bis III wie folgt auf:¹⁰⁰

DF-Phase	Betrag
	[EUR]
I	3.347.540
II	508.793
III	473.876

Tab. 11
Quelle: Amt; Darstellung: BLRH

(5) Nach Auskunft des Amtes und der RMB wurden für dieses Projekt keine ESF-Mittel verwendet, was auch aus den einzelnen SA hervorging. Hinweise auf die etwaige Auslösung von ESF-Mittel fanden sich weder in den vom Amt zur Verfügung gestellten Buchhaltungsbelegen noch in den von der RMB vorgelegten Ausgabenerklärungen bzw. aufgeschlüsselten Meldedaten für die Maßnahme 5.1 der Jahre 2000 bis 2008.¹⁰¹

Sowohl RMB als auch Amt teilten mit, dass die für das Projekt Digitaler FWP vorgesehenen, letztlich nicht ausgelösten ESF-Mittel dem Land Burgenland nicht abhanden gekommen sind, sondern entsprechend umgeschichtet bzw. für andere Projekte verwendet wurden.¹⁰² Nähere Überprüfungen in diesem Zusammenhang nahm der BLRH nicht vor.

⁹⁶ VASSt. 5/782705/7670/901 und VASSt. 5/782705/7670/902.

⁹⁷ VASSt. 5/782705/7670/904.

⁹⁸ Vgl. Zl.: 6-SO-A1040/1116-2006.

⁹⁹ Ganzzahlige, gerundete Werte.

¹⁰⁰ Ganzzahlige, gerundete Werte.

¹⁰¹ Vgl. RMB vom 28.09.2009 und 20.10.2009.

¹⁰² Vgl. AV vom 06.10.2009 und 23.10.2009.

4.10 Abrechnung 4.10.1 (1) Der BLRH stellte nach Durchsicht der den oa. Zahlungsleistungen iHv. rd. EUR 4,33 Mio. zu Grunde liegenden Genehmigungsakte und Buchhaltungsunterlagen¹⁰³ Folgendes fest:¹⁰⁴

- Zwischen 20.07.2000 und 07.11.2006 gab es 18 Zahlungstransfers.
- Der prüfungsrelevante Betrag iHv. rd. EUR 4,33 Mio. resultierte aus 14 Zahlungsflüssen, welche zwischen 20.07.2000 und 10.10.2005 verbucht wurden. Die restlichen Zahlungen betrafen den nicht prüfungsrelevanten Teil 2 des Angebots des Consultingunternehmens 23.06.2003 betreffend die Konzepterstellung und Implementierung der Digitalen Raumplanung.
- Neun Zahlungstransfers basierten auf den oa. RB, dem Vertrag mit dem Consultingunternehmen und den zugehörigen Anweisungsakten.
- Es existierten zehn Rechnungen des Consultingunternehmens¹⁰⁵, wobei die erste Rechnung im Jahr 2003 gelegt wurde.
- Die Schlussrechnung des Consultingunternehmens datierte mit 04.09.2006 und langte beim Amt am 06.09.2006 ein.
- Eine genaue Beschreibung der Lieferung (Menge und Bezeichnung) oder Leistung (Art und Umfang) iSd. § 11 UStG 1994¹⁰⁶ fand sich mit Ausnahme der unter (2) behandelten Bedarfsanforderung weder in einer der Rechnungen noch in der Schlussrechnung.

(2) Das Consultingunternehmen meldete mit Schreiben vom 31.03.2003 einen „[...] dringenden Bedarf [...]“ an Finanzierungsmittel an und stellte dem Land Burgenland zugleich einen Betrag iHv. EUR 856.958,81 in Rechnung. Dieses Schreiben langte beim Amt am 04.04.2003 ein.

Die oa. Bedarfsanforderung stellte sich wie folgt dar:

	Betrag
	[EUR]
USt von EUR 354.000 ¹⁰⁷	70.800,00
Personalaufwand 01.01.-31.03.2003	35.742,08
Sachaufwand Filiale 01.01.-28.03.2003	60.069,26
Vorl. ZT-Rechnungen	58.600,00
Summe bezahlter/fälliger Beträge	200.532,34
USt 20%	40.106,47
Zwischensumme 1	240.638,81
Personalaufwand 01.03.-30.04.2003	12.000,00
Sachaufwand Filiale 01.03.-30.04.2003	50.000,00
Fertigstellung v. 105 Gemeinden bis 30.04.2003	381.600,00
Werkverträge bis 30.04.2003	70.000,00
Summe der vsl. bis 30.04.2003 fälligen Beträge	513.600,00
USt 20%	102.720,00
Zwischensumme 2	616.320,00
Gesamtsumme der bis 30.04.2003 vsl. nötigen Mittel	856.958,81

Tab. 12
Quelle: Amt; Darstellung: BLRH

¹⁰³ Va. der Zahlungs-/Verrechnungsaufträge.

¹⁰⁴ Vgl. Anlage 3.

¹⁰⁵ Inkl. der unter (2) angeführten Bedarfsanforderung.

¹⁰⁶ Umsatzsteuergesetz 1994, BGBl. Nr. 663/1994 idgF.

¹⁰⁷ Habenbuchung vom 06.12.2002.

Den Teilbeträgen der Zwischensumme 1 waren vier Beilagen beige-schlossen, welche Folgendes beinhalteten:

- Bankauszüge über den Erhalt der Zahlung des Amtes iHv. EUR 354.000.¹⁰⁸
- Auszahlungsjournale, Buchungsbelege und Kostenstellen-Auswertungen.¹⁰⁹
- Auflistung des Sachaufwands.¹¹⁰
- ZT-Rechnungen.

Der in Rechnung gestellte Betrag iHv. EUR 856.958,81 wurde an das Consultingunternehmen mit Buchung vom 23.04.2003 angewiesen.¹¹¹

Auf der Bedarfsanforderung Rechnung befand sich ein mit 07.04.2003 datierter Prüfvermerk. Auf den oa. Beilagen gab es keine derartigen Vermerke.

Im Anweisungsakt war dazu festgehalten: *„Die Abrechnung und Überprüfung des Projektes erfolgt nach Beendigung der Weiterführung und anhand der Originalbelege.“*¹¹²

(3) Unter den Belegen der Buchhaltung befand sich ein mit 21.12.2004 datiertes Schreiben mit dem Betreff *„Digitale Raumplanung, Projektteil Digitalisierung der Flächenwidmungspläne-Abschluss“*.¹¹³ Darin wurde dem Amt vom Consultingunternehmen mitgeteilt: *„[...] das Unternehmen [...] hat die mit Angebot vom 23.6.2003 offerierten Leistungen erfüllt und mit 7.12.2004 die Bearbeitung durch die Übergabe des geprüften Datensatzes der Flächenwidmungspläne der letzten 5 Gemeinden abgeschlossen. Wir teilen Ihnen mit, daß die unter dem Titel „Höherqualifizierung“ begonnenen Ausbildung bei [...] abgeschlossen ist und die HQ-Kräfte unser Unternehmen wie vorgesehen mit 31.12.04 verlassen. In der Beilage übermitteln wir die diesbezügliche Rechnung sowie die 1. Teilrechnung für den zweiten Projektteil, „Konzepterstellung und Implementierung“.*

Diesem Schreiben war die mit 02.01.2005 datierte Rechnung Nr. 55/04 beige-schlossen.

Wie in Abschnitt 4.14 dargelegt, wurden dem BLRH hinsichtlich der Leistungserbringung durch das Consultingunternehmen Dokumentationen vorgelegt. Darunter befanden sich ua. zwei Schreiben an das Consultingunternehmen, mit welchen dieses vom Amt aufgefordert wurde, die digitalen Datensätze von neun Gemeinden zu prüfen.

Diese Schreiben datierten mit 20.01.2005 und mit 27.01.2005¹¹⁴, dh. nach dem vom Consultingunternehmen mit oa. Schreiben bekannt gegebenen Termin für die Prüfung des Datensatzes der letzten fünf Gemeinden.

¹⁰⁸ Vgl. Anlage 3, lfd. Nr. 7 und 8.

¹⁰⁹ Jänner, Februar und März 2003.

¹¹⁰ Buchungsdatum von 02.01. bis 21.03.2003.

¹¹¹ Vgl. Anlage 3, lfd. Nr. 9.

¹¹² Vgl. Zl.: LAD-ST-64/1546-2003.

¹¹³ Vgl. Zl.: LAD-RO-VA200/58-2005.

¹¹⁴ Vgl. Zl.: LAD-RO-VA200/60-2005 und Zl.: LAD-RO-VA200/59-2005.

4.10.2 Zu (1, 2) Der BLRH kritisierte, dass er anhand der ihm vorgelegten Abrechnungsunterlagen nicht eindeutig erkennen konnte, welche konkrete Lieferung/Leistung des Unternehmens mit den einzelnen Zahlungen/Leistungen des Landes abgegolten wurde. Dies wurde nicht zuletzt durch eine an das Amt gerichtete Bedarfsanmeldung vom 31.03.2003, welche nicht nur bezahlte sondern auch voraussichtliche, in der Zukunft fällige (dh. zu diesem Zeitpunkt noch nicht tatsächlich angefallene) Beträge enthielt, bestätigt.

Der BLRH hielt weiters kritisch fest, dass vom Consultingunternehmen im Zuge dieser Bedarfsmeldung zwar Belege vorgelegt wurden, diese dem zugehörigen Anweisungsakt zufolge jedoch keiner detaillierten Prüfung unterzogen wurden. Vielmehr wurde darin darauf hingewiesen, dass dies bei der Endabrechnung „nach Beendigung der Übergangsphase“ vorgenommen werden würde. Nachweise und Dokumentationen über diese in Aussicht gestellte Prüfung anhand der Originalbelege va. iSv. Prüfberichten wurden dem BLRH weder vorgelegt noch fanden sich solche bei der Schlussrechnung des Projekts vom 04.09.2006.

Ergänzend vermerkte der BLRH kritisch, dass bei der Rechnungslegung die Bestimmungen des § 11 UStG nicht eingehalten wurden.

Der BLRH empfahl, in Zukunft Zahlungen ausschließlich auf Grund von tatsächlich erbrachten, exakt nachzuweisenden Leistungen zu tätigen. Hierfür wären nur Rechnungen anzuerkennen, welche den Bestimmungen des UStG entsprechen.

Zu (2) Der BLRH vermerkte kritisch die unterschiedliche Datierung der Rechnung Nr. 55/04 und dem zugehörigen Übermittlungsschreiben an das Amt. Zudem verwies der BLRH auf Diskrepanzen bei der Leistungserbringung bzw. beim Leistungsnachweis. Er begründete dies va. damit, dass lt. Rechnung des Consultingunternehmens vom 02.01.2005 die Digitalisierung der Flächenwidmungspläne mit „Übergabe des geprüften Datensatzes der Flächenwidmungspläne der letzten 5 Gemeinden abgeschlossen“ war, das Unternehmen jedoch vom Amt im Jänner 2005 schriftlich zur der Prüfung der digitalen Datensätze neun weiterer Gemeinden aufgefordert wurde. Ob und inwieweit diese geforderte Leistung abgegolten wurde bzw. in welcher an das Amt gerichtete Rechnung diese letztlich enthalten war, konnte vom BLRH nicht verifiziert werden.

4.11 Projektfertig-
stellung 4.11.1 (1) Für die Abwicklung des Projekts Digitaler FWP wurde zwischen dem Land Burgenland und dem Consultingunternehmen eine Vereinbarung abgeschlossen. Darin wurden ua. die vom Consultingunternehmen zu erbringenden Leistungen festgeschrieben. Als Termin für den Abschluss des Projekts war der 31.12.2003 festgelegt.¹¹⁵

¹¹⁵ Vgl. Abschnitt 6.1.

(2) Der Projektablauf wurde dem BLRH wie folgt beschrieben: Nach erfolgter Erstdatenerfassung und Vorprüfung durch das Consultingunternehmen wurden mit allen Gemeinden des Burgenlandes Besprechungen abgehalten. Dabei waren jeweils das Consultingunternehmen, ein Raumplaner des Amtes, ein ZT für RO¹¹⁶ und die betroffene Gemeinde¹¹⁷ anwesend. Im Rahmen dieser Besprechungen wurden die vom Consultingunternehmen bei der Vorprüfung festgestellten Plan/Ist-Abweichungen gemeinsam erörtert. Ferner wurden die weiteren Festlegungen bezüglich der Korrektur und der erforderlichen Genehmigungsverfahren nach dem Bgld. Raumplanungsgesetz getroffen. Auskunftsgemäß wurde für jede Besprechung vom Consultingunternehmen ein Protokoll angefertigt.

Die Digitalen FWP wurden sodann vom ZT auf Basis der Rohdaten des Consultingunternehmens bearbeitet und der Gemeinde übermittelt.

Nach Beschlussfassung im Gemeinderat wurde seitens der Gemeinde unter Vorlage der nach den Bestimmungen des Bgld. Raumplanungsgesetzes vorzulegenden Einreichunterlagen (einschließlich einer CD-ROM) um raumplanungsbehördliche Genehmigung angesucht.

Im Zuge der Verfahrensabwicklung gem. § 18 leg. cit. übermittelte die Raumplanungsbehörde dem Consultingunternehmen die digitalen Datensätze (CD-ROM) mit dem Ersuchen um technische Prüfung. Nach Vornahme dieser technischen Prüfung retournierte das Consultingunternehmen dem Amt die geprüften Datenträger.

Auf Grundlage der vom Consultingunternehmen geprüften Datenträger wurde seitens der Behörde der Genehmigungsbescheid, welcher zugleich die Ursprungsfassung des Digitalen FWP darstellte, erlassen. Mit Abschluss der technischen Prüfung war nach Auskunft des Amtes die vertraglich festgelegte Leistung durch das Consultingunternehmen erbracht.¹¹⁸

(3) Den Nachweis für die Leistungserbringung durch das Consultingunternehmen stellten auskunftsgemäß die Besprechungsprotokolle und die darauf basierenden einzelnen Genehmigungsbescheide dar.

Das Amt legte dem BLRH hierzu mit Schreiben vom 23.11.2009 ua. folgende Unterlagen vor:

- (a) Auflistung sämtlicher Genehmigungsbescheide für die einzelnen Digitalen FWP der Gemeinden.
- (b) Verfahrensunterlagen am Beispiel von drei Gemeinden.
- (c) Auftragsschreiben an das Consultingunternehmen für die technische Prüfung der digitalen Datensätze.¹¹⁹

Zu (a) Die vom Amt zur Verfügung gestellte Auflistung der Genehmigungsbescheide umfasste:

- Gemeindegrenznummer (GKZ).
- Name der politischen Gemeinde.
- Änderungsnummer des FWP.
- Rechtsgrundlage nach dem Bgld. Raumplanungsgesetz.
- Genehmigungsdatum.

¹¹⁶ Hierbei handelte es sich idR. um jenen ZT, welcher in der Gemeinde die analogen FWP bearbeitete.

¹¹⁷ IdR. Bürgermeister und/oder Amtmann.

¹¹⁸ Vgl. AV vom 04.11.2009.

¹¹⁹ Vgl. ZI.: LAD-GS-C300-10047-31-09.

Aus dieser Aufstellung ging hervor, dass für 170 der 171 Gemeinden des Burgenlandes Genehmigungsbescheide für den Digitalen FWP gem. dem Bgld. Raumplanungsgesetz erlassen wurden. Diese datierten zwischen 18.12.2002 und 23.07.2009. Für eine Gemeinde gab es noch keinen Bescheid für den Digitaler FWP.¹²⁰

Zu (b) Vom BLRH wurden nach dem Zufallsprinzip drei Gemeinden des Burgenlandes (Gemeinde A, B und C)¹²¹ ausgewählt und dazu die oa. Leistungsnachweise für das Consultingunternehmen angefordert. In den daraufhin vorgelegten Unterlagen waren in allen drei Fällen die vom Consultingunternehmen angefertigten Besprechungsprotokolle, die Bescheide der Raumplanungsbehörde und die zugehörigen CD-ROMs enthalten.

Gemeinde	Protokoll	Bescheid	
		Zahl	Datum
A	07.05.2003	LAD-RO-3315/79-2005	13.07.2005
B	12.10.2004	LAD-RO-3330/65-2005	07.11.2005
C	29.08.2001	LAD-RO-3306/196-2008	22.07.2008
	18.10.2001		

Tab. 13
Quelle: Amt; Darstellung: BLRH

Die Datierung der Bescheide stimmte mit jener der oa. Auflistung überein.

Zu (c) Dem BLRH wurden in Bezug auf die Dokumentation der technischen Prüfung durch das Consultingunternehmen zwei Schreiben an das Consultingunternehmen, welche mit 20.01.2005 und mit 27.01.2005 datierten, vorgelegt.¹²² Hiermit wurde das Unternehmen unter Beifügung der entsprechenden Datenträger (CD-ROMs) angefordert, die digitalen Datensätze von konkret aufgelisteten Gemeinden zu prüfen. Gem. dem Schreiben vom 20.01.2005 waren die digitalen Datensätze von sieben, lt. dem Schreiben vom 27.01.2005 jene von zwei Gemeinden zu überprüfen.

Schriftliche Dokumentationen bzw. Auflistungen, aus welcher hervorgeht, wann die technischen Prüfungen aller Gemeinden durch das Consultingunternehmen vorgenommen und die geprüften Datenträger dem Amt retourniert wurden¹²³, gab es auskunftsgemäß nicht.

- 4.11.2 Zu (1-3) Der BLRH kritisierte, dass der mit 31.12.2003 festgelegte Fertigstellungstermin für das Projekt Digitaler FWP nicht eingehalten und das Projekt mit einer zeitlichen Verzögerung von über 34 Monaten abgeschlossen wurde. Selbst bei Berücksichtigung dessen, dass die Digitalisierung der FWP lt. schriftlicher Mitteilung des Consultingunternehmens vom 02.01.2005 im Dezember 2004 abgeschlossen war¹²⁴, war noch eine zeitliche Verzögerung von über elf Monaten festzustellen.

¹²⁰ Vgl. Auflistung, S. 3.

¹²¹ Dabei handelte es sich um Gemeinden der Bezirke Eisenstadt-Umgebung, Oberpullendorf und Güssing.

¹²² Vgl. Zl.: LAD-RO-VA200/59-2005 und Zl.: LAD-RO-VA200/60-2005.

¹²³ Vgl. Auflistung der Genehmigungsbescheide.

¹²⁴ Vgl. Abschnitt 4.10.

Darüber hinaus wies der BLRH darauf hin, dass bis Ende November 2009 170 der 171 Gemeinden des Burgenlandes über einen nach den Bestimmungen des Bgld. Raumplanungsgesetzes genehmigten Digitalen FWP verfügten bzw. sich es bei einer Gemeinde noch keinen Bescheid der Raumplanungsbehörde für den Digitalen FWP gab. Der BLRH bemängelte ferner die Dokumentation der technischen Abnahme durch das Consultingunternehmen bzw. der Erledigung der Auftragschreiben des Amtes.

Der BLRH kritisierte, dass sich die ihm vorgelegten Nachweise ausschließlich auf die fachliche/rechtliche Umsetzung des Digitalen FWP beschränkten und ihm keinerlei Dokumentationen oder Nachweise über die Vertragserfüllung im Zusammenhang mit der Ausbildung/Höherqualifizierung von Arbeitskräften vorgelegt wurden. Hierzu verwies der BLRH auf Abschnitt 4.15.

Der BLRH urgierte den Abschluss des Genehmigungsverfahrens für den Digitalen FWP der noch ausständigen Gemeinde. Weiters wäre der Prozess der technischen Prüfung im Rahmen des Bewilligungsverfahrens in Zukunft übersichtlich und nachvollziehbar zu dokumentieren.

- 4.11.3 Die Bgld. LReg äußerte sich dazu sowohl im ersten als auch im zweiten Teil ihrer Stellungnahme, wobei sich der Inhalt des zweiten Teils sich wie folgt darstellte:

„Hinsichtlich der kritisierten Projektdauer bzw. Projektzeitüberschreitungen wird darauf hingewiesen, dass die Projektlaufzeit zum Zeitpunkt der Projektvergabe wahrscheinlich zu optimistisch veranschlagt wurde. Das gegenständliche Projekt war zum damaligen Zeitpunkt richtungsweisend und ohne Vergleichsbeispiele in Österreich, sodass die kritisierte 11 - monatige - nicht allein im Einflussbereich des Auftraggebers gelegene - Projektverzögerung im vertretbaren Rahmen lag. Die im Projekt zu realisierenden Aufgaben und technischen Tätigkeiten waren alle fertiggestellt, die Einreichungen der Flächenwidmungspläne durch die Gemeinden zur Genehmigung durch die Landesregierung haben sich in einigen Fällen verzögert, wodurch die Zeitüberschreitungen entstanden sind.“

- 4.11.4 Der BLRH begrüßte die auf Grund seiner Empfehlung erfolgte Einleitung des Genehmigungsverfahrens für den Digitalen FWP der noch ausständigen Gemeinde. Hierzu urgierte er den zügigen Abschluss des Verfahrens.

4.12 Genehmigung als Additivitätsprojekt

- 4.12.1 Von der VB wurde der LZ U4/1 für das Projekt mit dem Titel *„Rechtsgültiger digitaler Flächenwidmungsplan Burgenland“* vorgelegt.¹²⁵ Als MF fungierte nicht mehr die LAD-Stabstelle Europabüro und Statistik, sondern die Abt. 6. Das Projekt wurde dem Additivitätsprogramm, SP5, M 5.1 zugeordnet. Der Projektdurchführungszeitraum erstreckte sich von 30.05.2000 bis 31.12.2003.

Beschreibung/Gegenstand und Selektionskriterien deckten sich mit jenen des LZ für das Ziel 1-Projekt.¹²⁶

¹²⁵ Vgl. E-Mail vom 10.11.2009.

¹²⁶ Vgl. Abschnitt 4.4.

Die geplanten Kosten stellten sich wie folgt dar:

	geplante Kosten
	[EUR]
Gesamtkosten	1.063.750,07
Zuschussfähige Kosten	1.063.750,07

Tab. 14
Quelle: Amt; Darstellung: BLRH

Die Finanzierung war folgendermaßen geplant:

	Kostenanteil
	[EUR]
Gemeinschaftsbeteiligung	0,00
Nationale Beteiligung	1.063.750,07
Bund	0,00
Land	1.063.750,07
Summe Förderung	1.063.750,07

Tab. 15
Quelle: Amt; Darstellung: BLRH

Die Empfehlung der ESF-KS erfolgte mit Umlaufbeschluss, welcher mit 15.11.2006 wirksam wurde. Eingeleitet wurde das Umlaufverfahren von der Abt. 6.¹²⁷

4.12.2 Der BLRH stellte unter Hinweis auf Abschnitt 4.9 fest, dass die Empfehlung der ESF-KS des Projekts „*Rechtsgültiger digitaler Flächenwidmungsplan Burgenland*“ als Additionalitätsprojekt nach erfolgter Endabrechnung des Gesamtprojekts Digitaler FWP erfolgte.

4.13 Plan/Ist-Vergleich

4.13.1 Der BLRH führte auf Basis der beiden Finanzierungspläne und der tatsächlich geleisteten Zahlungen für das Projekt (DF-Phasen I bis III) einen Plan/Ist-Vergleich durch, wobei der AMS-Anteil hier nicht berücksichtigt wurde. Hierbei wurde der am 30.05.2000 genehmigte Finanzierungsplan mit „Plan 1“ und der mit RB vom 17.07.2001 geänderte Finanzierungsplan mit „Plan 2“ bezeichnet.

¹²⁷ Vgl. Zl.: 6-SO-A1549/0-2006 und Zl.: LAD-VB-Z254/54-2006, und AV vom 19.11.2009.

Der Plan/Ist-Vergleich lieferte folgendes Ergebnis:¹²⁸

	Plan 1	Ist	Abweichung Plan 1-Ist
	[EUR]	[EUR]	[%]
Land BZW	1.489.793	1.489.793	0
ESF-Mittel	436.037	0	-100
Sonst. Landesmittel	872.074	2.840.416	226
Landesmittel gesamt ¹²⁹	2.361.867	4.330.209	83
Projektkosten¹³⁰	2.797.904	4.330.209	55

Tab. 16
Quelle: Amt; Darstellung: BLRH

	Plan 2	Ist	Abweichung Plan 2-Ist
	[EUR]	[EUR]	[%]
Land BZW	1.489.793	1.489.793	0
ESF-Mittel	915.678	0	-100
Sonst. Landesmittel	392.433	2.840.416	624
Landesmittel gesamt	1.882.226	4.330.209	130
Projektkosten	2.797.904	4.330.209	55

Tab. 17
Quelle: Amt; Darstellung: BLRH

- 4.13.2 Der BLRH wies auf signifikante Plan/Ist-Abweichungen bei den Projektkosten für das Projekt Digitaler FWP hin. Bei Betrachtung des ESF- und Landesanteils war eine Kostenüberschreitung iHv. rd. EUR 1,53 Mio. (ds. rd. 55%) gegenüber den Planwerten der Finanzierungsplanung (Plan 1 und 2) festzustellen. Die Ausgaben des Landes iHv. rd. EUR 4,33 Mio. lagen um rd. EUR 2,45 Mio. (ds. rd. 130%) über Plan 2 iHv. rd. EUR 1,88 Mio.

Darüber hinaus wurden die vorgesehenen ESF-Mittel iHv. rd. EUR 915.678 (Plan 2) als Folge der vergaberechtlichen Verstöße bzw. des aus diesem Grund von der EK angedrohten Vertragsverletzungsverfahrens nicht verwendet, was der BLRH - unbeschadet dessen, dass diese Mittel auskunftsgemäß in andere Projekte geflossen sind - ebenfalls als kritikabel erachtete.

Der BLRH wies in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die genauen Ursachen für diese signifikante Plan/Ist-Abweichung - von der unberücksichtigten der USt abgesehen - weder exakt aufgeschlüsselt noch dokumentiert waren. Gleiches galt für die Setzung etwaiger Steuerungsmaßnahmen im Zuge des Projektablaufs.

¹²⁸ Exkl. AMS-Anteil; ganzzahlige, gerundete Werte.

¹²⁹ Land BZW zuzüglich sonstige Landesmittel.

¹³⁰ ESF- und Landesmittel.

Der BLRH kritisierte daher das gesamte Projektcontrolling des Amtes in seiner Funktion als Auftraggeber v.a. im Hinblick auf die Kostenüberwachung. Ein wirksames Projektcontrolling wäre auch nach Auffassung des BLRH auf Grund der in Abschnitt 4.2 kritisierten Projektgrundlagen nicht möglich gewesen, was v.a. damit zu begründen war, dass ein begleitendes Controlling eine detaillierte Projektkostenplanung voraussetzt, welche im ggst. Fall nicht in der erforderlichen Tiefe vorlag.

Erst aus einer aussagekräftigen Projektkostenplanung waren folgende Informationen ableitbar:

- Gesamtprojektkosten.
- Kosten je Arbeitspakt/-gruppe.
- Kosten je Kostenart.
- Kosten im Zeitablauf.¹³¹

Der BLRH empfahl, bei künftigen Projekten ein wirksames Projektcontrolling sicherzustellen, welches jedenfalls Folgendes zu beinhalten hätte:

- Erfassung der Ist-Daten zu Stichtagen bzw. Meilensteinen.
- Erstellung von Soll/Ist-Vergleichen.¹³²
- Ursachenanalyse.
- Konsequenzanalyse.
- Korrektive Maßnahmen als Steuerungsmaßnahmen oder Planänderungen.
- Erstellung von Fortschrittsberichten.
- Dokumentation.¹³³

4.13.3 Die Bgld. LReg äußerte sich hierzu im zweiten Teil ihrer Stellungnahme wie folgt:

„Die im vorliegenden Bericht dargestellte Kostenüberschreitung ist nicht nachvollziehbar und gibt kein realistisches Bild wieder. Die ursprünglich veranschlagten Projektkosten in der Höhe von € 2,86 Mio. (ÖS 39,4 Mio.) waren ohne Mehrwertsteuer kalkuliert. Im Bericht des BLRH wurden diesen Nettosummen die tatsächlichen Brutto (Gesamt-)kosten gegenübergestellt, was zu einer massiven Verzerrung der dargestellten Kostenüberschreitung führt. Unter Berücksichtigung der Mehrwertsteuer ergibt sich letztendlich eine Kostenüberschreitung von 26% (€ 4,33 Mio. minus € 3,43 Mio. = € 0,9 Mio.) Die Kostensteigerung ist u.a. auch damit zu erklären, dass nach Auflösung des Vertragsverhältnisses mit dem ursprünglichen Auftraggeber eine Neuausschreibung des Projektes vorgenommen werden musste und dies zu einer Erhöhung der Kosten geführt hat, ohne dass der Auftraggeber darauf Einfluss nehmen konnte.

¹³¹ Kostengang- sowie Kostensummenlinie.

¹³² Leistung/Qualität, Termine, Ressourcenverbrauch/Kosten.

¹³³ Vgl. Patzak/Rattay, Projektmanagement, Leitfaden zum Management von Projekten, Projektportfolios, Programmen und projektorientierten Unternehmen, Wien 2009, S. 294 und 411f.

Zur Kritik des BLRH, dass EFS-Mittel in der Höhe von € 915.678,-- in weiterer Folge nicht für das gegenständliche Projekt verwendet wurden, wird eingewendet, dass diese Mittel jedoch für andere Projekte ausgelöst wurden, sodass für das Land Burgenland kein Schaden entstanden ist. Der digitale Flächenwidmungsplan war zwar als Förderprojekt geplant, aber durch das angedrohte Vertragsverletzungsverfahren nicht als solches umgesetzt worden. Ab dem Zeitpunkt der Ausschreibung handelte es sich beim gegenständlichen Projekt um einen Werkvertrag und es lag somit ab diesem Zeitpunkt kein Förderprojekt vor.“

- 4.13.2 Der BLRH nahm zur Kenntnis, dass seitens der geprüften Stelle die Erstattung der USt als nicht ausgabewirksam betrachtet wurde. Literatur wie allgemeine Lebenserfahrung zeigen jedoch, dass die USt einen ausgabewirksamen Aufwand darstellt.¹³⁴ Dies umso mehr, als Vorsteuer für das Land Burgenland als Gebietskörperschaft ausgeschlossen war.¹³⁵

Hinsichtlich der Verwendung der für das Projekt vorgesehenen ESF-Mittel für andere Projekte verwies der BLRH auf seine Ausführungen in Abschnitt 4.9. Die Aussage, wonach durch die Nichtinanspruchnahme der ESF-Mittel dem Land Burgenland kein „Schaden“ entstanden sei, stellte nach Ansicht des BLRH keinerlei Rechtfertigung für das angedrohte Vertragsverletzungsverfahren wegen möglichen Verstoßes gegen das Transparenzgebot des EG-Vertrags dar.

Nach Maßgabe der oa. Ausführungen sah der BLRH keine Veranlassung von seiner Kritik abzugehen.

4.14 Interimistische Weiterführung

- 4.14.1 (1) Mit RB vom 20.12.2002 wurde ua. beschlossen: „[...] Um einen reibungslosen Übergang der Abwicklung des verbleibenden Projektteiles nach der Kündigung des Vertrages mit der Firma [...] bis zum Zeitpunkt der Übernahme dieser Abwicklung aufgrund des Ergebnisses der Ausschreibung des Landes sicherzustellen, wird die Firma [...] beauftragt, unter Aufsicht des Landes die Abwicklung des Projektes bis zu diesem Zeitpunkt gegen Ersatz der tatsächlich entstehenden Kosten zu übernehmen. [...]“.¹³⁶

Diesem Beschluss lag ua. ein mit 12.12.2002 datiertes Angebot des Consultingunternehmens zu Grunde.

Im zuvor mit dem Consultingunternehmen abgeschlossenen Vertrag wurde ua. vereinbart: „Abgesehen von dem im Pkt. 4.) genannten Entgelt verpflichtet sich das Land der [...] im Rahmen des Projektes weitere Aufwendungen nur im Ausnahmefall und nach vorher einzuholender schriftlicher Genehmigung zu ersetzen. Diesbezüglich besteht seitens der [...] die Verpflichtung zur Führung genauester Aufzeichnungen insbesondere auch von genauen Belegsammlungen. Der Ersatz der Aufwendungen erfolgt nur nach strengem Nachweis im obigen Sinne. [...]“.¹³⁷

¹³⁴ Vgl. *Kemmetmüller/Bogensberger*, Handbuch der Kostenrechnung, Wien 2000, S. 111ff.

¹³⁵ Vgl. §§ 2 und 12 UStG idGF.

¹³⁶ Vgl. Zl.: LAD-ST-64/1541-2002.

¹³⁷ Vgl. Vereinbarung, Pkt. 5.).

(2) Am 28.05.2004 langte beim Amt eine mit 07.05.2004 datierte Rechnung des Consultingunternehmens über einen Betrag iHv. EUR 126.941,96¹³⁸ ein. Hierbei handelte es sich um die „Honorarforderung bezüglich Weiterführung des Projektes „Digitale Flächenwidmungspläne Burgenland für den Leistungszeitraum 01/2003-2/2004“.¹³⁹

Hiermit wurde dem Land Burgenland ua. ein „Aufwand“ iHv. EUR 21.000¹⁴⁰ in Rechnung gestellt. Genaue Belege hierfür waren weder der Rechnung noch den Buchhaltungsbelegen beigeschlossen.

Auf der Rechnung fand sich ein mit 17.06.2004 datierter, unterfertigter Prüfvermerk.

Am 19.07.2004 beschloss die Bgld. LReg ua. „[...] Die für die ab 1.1.2003 erfolgte Weiterführung des Digitalisierungsprojektes (Abschluss laufender Änderungsverfahren im Zusammenhang mit der Digitalisierung) erforderlichen Finanzmittel in Höhe von € 126.941,96 bereitzustellen. [...]“.¹⁴¹

In weiterer Folge wurde dem Consultingunternehmen der in Rechnung gestellte und von der Bgld. LReg genehmigte Betrag iHv. EUR 126.941,96 mit Buchung vom 20.07.2004 angewiesen.¹⁴²

(3) Am 04.07.2005 langte beim Amt die mit 27.06.2005 datierte „Aufwandsabrechnung für die Weiterführung der Digitalisierung der Flächenwidmungspläne der burgenländischen Gemeinden bis zur Neuvergabe des Projektauftrags, Rechnungslegung“ ein.

Dieser war eine mit 01.07.2005 datierte Rechnung¹⁴³ beigeschlossen. Darin war angeführt: „[...] Für die durch das Amt der Burgenländischen Landesregierung mit Zl.: LAD-ST-64/1541-2002 vom 21.02.2003 beauftragte interimistische Weiterführung der Digitalisierung der Flächenwidmungspläne der burgenländischen Gemeinden bis zur Neuvergabe des Projektes in der Dauer von insgesamt 20 Monaten (1.1.03 bis 31.8.04) stellen wir wie vereinbart den Aufwand gemäß Beilage wie folgt in Rechnung: [...]“.

Der „Aufwand“ wurde mit EUR 318.209,38¹⁴⁴ beziffert.

¹³⁸ Inkl. USt.

¹³⁹ Vgl. Rechnung Nr. 11/04, Zl.: LAD-RO-VA200/52-2004.

¹⁴⁰ Exkl. USt.

¹⁴¹ Vgl. Zl.: LAD-RO-VA200/52-2004.

¹⁴² Vgl. Anlage 3, lfd. Nr. 10.

¹⁴³ Rechnung Nr. 20/05.

¹⁴⁴ Exkl. USt.

Die der Rechnung vom 01.07.2005 beigefügte Aufwandsabrechnung erstreckte sich von 01.01.2003 bis 31.08.2004 und stellte sich wie folgt dar:

	Betrag
	[EUR]
Lohnkosten	
Bruttolohnsumme 2003	152.407,62
Bruttolohnsumme 01-08/2004	109.295,44
Summe	261.703,06
Büroaufwand Miete/BK/Reinigung	
Miete/Betriebskosten/Reinigung 2003	28.312,98
Miete/Betriebskosten/Reinigung 01-08/2004	21.290,37
Summe	49.603,35
Büroaufwand Telefon	
Telefon 2003	4.704,24
Telefon 2004	2.198,73
Summe	6.902,97
Gesamtsumme netto	318.209,38
20% USt	63.641,88
Gesamtsumme brutto	381.851,26

Tab. 18
Quelle: Amt; Darstellung: BLRH

Nähere Belege zu den in der Aufwandsabrechnung aufgelisteten Lohn-, Büro- und Telefonkosten waren weder der Rechnung noch den Buchhaltungsunterlagen beigefügt.

Auf der Rechnung befand sich ein unterfertigter, aber undatierter Prüfvermerk.

Am 04.10.2005 fasste die Bgld. LReg nachstehenden Beschluss:
*„Für die mit Beschluss der Burgenländischen Landesregierung vom 20.12.2002, Zahl: LAD-ST-64/1541-2002, beauftragte Weiterführung des Projektes „Digitaler Flächenwidmungsplan“ für den Zeitraum 1.1.2003 bis 31.8.2004 durch die Firma [...] tatsächlich angefallenen Kosten laut Rechnung vom 1.7.2005 und beigelegter Aufwandsabrechnung anzuerkennen, die dafür erforderlichen Finanzmittel in der Höhe von € 381.851,26 (inkl. MwSt.) zur Verfügung zu stellen und gleichzeitig die Auszahlung in die Firma [...] zu veranlassen. [...]“.*¹⁴⁵

Die Anweisung des dem Land Burgenland in Rechnung gestellten Betrags iHv. rd. EUR 381.851 durch das Amt erfolgte mit Buchung vom 10.10.2005.¹⁴⁶

¹⁴⁵ Vgl. Zl.: LAD-RO-VA200/63-2005.

¹⁴⁶ Vgl. Anlage 3, lfd. Nr. 16.

4.14.2 Zu (1) Der BLRH hielt fest, dass mit der interimistischen Weiterführung des Projekts dasselbe Consultingunternehmen beauftragt wurde, dessen Vertragsverhältnis zuvor auf gemeinschaftsrechtswidrige Weise begründet und aus diesem Grund schließlich aufgelöst wurde bzw. werden musste. Zudem verdeutlichte der Umstand, dass das besagte Unternehmen ihre anlässlich dieser zweiten Projektphase gelegte Honorarnote auf einen Leistungszeitraum ab 01.01.2003 stützte, dass die Projektabwicklung trotz erzwungener Vertragslösung per 31.12.2002 und anschließender Ausschreibung praktisch übergangslos, nunmehr jedoch auf Basis eines Auftragsverhältnisses, von dem selben Consultingunternehmen weiterverfolgt werden sollte. Unterstrichen wurde dies durch den Zielsetzungsvorschlag der Bgld. LReg, die Verträge zwischen besagtem Consultingunternehmen und ZT vollinhaltlich bestehen zu lassen.

Als kritikabel erwies sich hierzu, dass weder durch das schriftliche Angebot des Consultingunternehmens noch durch Regierungsakt der exakte Umfang der interimistischen Projektfortführung festgelegt wurde. In welchem Ausmaß die laufende Projektabwicklung daher den in den Ausschreibungsunterlagen publizierten Leistungsumfang beeinflusste, verschloss sich vollständig der Einsicht des BLRH.

Der BLRH empfahl, auch im Rahmen einer zeitlich undefinierten Beschäftigungsperiode den absehbaren Leistungsumfang des Auftragnehmers als Richtmaß für darauf aufbauende Projektvergaben schriftlich festzulegen.

Zu (2, 3) Der BLRH stellte fest, dass vom Land Burgenland für die interimistische Weiterführung des Projekts ab 01.01.2003 (DF-Phase II) ein Betrag iHv. rd. EUR 508.793¹⁴⁷ geleistet wurde. Grundlage dafür bildeten zwei Rechnungen des Consultingunternehmens.

Mit der ersten Rechnung vom 07.05.2004 wurde dem Land ein über den „Leistungszeitraum 01/2003-2/2004“ entstandener „Aufwand“ iHv. EUR 21.000¹⁴⁸ in Rechnung gestellt. Um welchen „Aufwand“ es sich hier handelte, war für den BLRH nicht nachvollziehbar.

Mit der zweiten Rechnung vom 01.07.2005 verrechnete das Consultingunternehmen dem Land einen, in einer beigefügten Aufwandsabrechnung von 01.01.2003 bis 31.08.2004 in Einzelpositionen aufgegliederten, „Aufwand“ iHv. 318.209,38.¹⁴⁹

Der BLRH kritisierte, dass es in beiden Fällen keine genauen Belegaufzeichnungen gab. Dies, obwohl die genaue Belegsammlung explizit vereinbart war. Auf welcher Grundlage diese Beträge vom Amt geprüft und anerkannt wurden, war für den BLRH nicht verifizierbar. Er verwies in diesem Zusammenhang auf fehlende Belege für Lohnkosten iHv. EUR 261.703,06, einen Büroaufwand für Miete, Betriebskosten und Reinigung iHv. 49.603,35 und Telefonkosten iHv. EUR 6.902,97.¹⁵⁰

¹⁴⁷ Inkl. USt.

¹⁴⁸ Exkl. USt.

¹⁴⁹ Exkl. USt.

¹⁵⁰ Jeweils exkl. USt.

Darüber hinaus vermerkte der BLRH kritisch den sich überschneidenden Zeitraum für die Entstehung des „Aufwands“, die fehlende Datierung eines Prüfvermerks und die Diskrepanzen bei der Rechnungsdatierung.

Der BLRH empfahl, in Zukunft Rechnungsbeträge ausschließlich auf Grundlage von genauen Belegen anzuerkennen und dies auch zu dokumentieren. Dabei wäre va. auf die Vorlage der Belege in der vertraglich festgelegten Form und auf etwaige Diskrepanzen bei der Datierung der Rechnungen zu achten. Die jeweils abgegoltenen Leistungen wären zudem exakt zu definieren und abzugrenzen. Ferner wären die Prüfvermerke in Zukunft ausnahmslos datieren.

4.15 Ausbildung/- 4.15.1 (1) Dem SA zum RB vom 30.05.2000 zufolge sollten im Rahmen des Höherqualifizierung Projekts Digitaler FWP „[...] rund 20 beschäftigungslose HTL-, AHS- Abgänger höherqualifiziert (Ausbildung zum CAD/GIS-Techniker) [...]“ werden, „[...] wobei sie im Praxisteil der Ausbildung an der Entstehung des Digitalen FWP mitarbeiten.“¹⁵¹

Das Consultingunternehmen verpflichtete sich „[...] im Rahmen des Projektes „Förderung innovativer Qualifizierungsmaßnahmen“ eine dem Land genehme Anzahl von Arbeitskräften, mindestens jedoch 6 neu einzustellen.“¹⁵²

(2) Zudem wurde mit dem Consultingunternehmen Folgendes vereinbart: „[...] übernimmt in diesem Zusammenhang sämtliche wie immer gearteten Kosten, insbesondere auch Löhne und Gehälter, die sich nach dem Kollektivvertrag für Angestellte des Gewerbes zu orientieren haben. Vordienstzeiten werden nicht berücksichtigt. Das Arbeitsmarktservice wird aus dem in Frage kommenden Personenkreis eine Liste von 10 Personen erstellen, von welchen [...] vollkommen autonom die Arbeitskräfte für das gegenständliche Projekt aussuchen wird. Nach Abschluss des theoretischen Teiles der Ausbildung wird [...] mit zumindest 6 Personen das o.a. Dienstverhältnis für die Durchführung des praktischen Teiles der Ausbildung einzelner Arbeitskräfte ohne Angabe von Gründen abzubrechen und aus den nach dem derzeitigen Modell verbleibenden 5 Personen Ersatzarbeitskräfte in Anspruch nehmen. [...] wird dafür Sorge tragen, daß Arbeitgeber im zivil- bzw. arbeitsrechtlichen Sinn ausschließlich [...] ist.“¹⁵³

(3) Das Projekt „Digitaler Flächenwidmungsplan Burgenland“, welches die „Höherqualifizierung von beschäftigungslosen Schulabgänger (Fachschule, AHS, BHS) bzw. Arbeitslose im Bereich EDV und CAD, GIS-Software; Training on the Job; beschäftigt bei Fa. [...]. Digitalisierung von Flächenwidmungsplänen“ zum Gegenstand hatte, wurde als Ziel 1-Projekt und infolge des angedrohten Vertragsverletzungsverfahrens als Projekt des Additionalitätsprogramms im Rahmen von KS empfohlen und die zuschussfähigen Kosten festgelegt. MF für die Abwicklung des Additionalitätsprojekts war die Abt. 6.

¹⁵¹ Vgl. Zl.: LAD-ST-64/932-2000, Unterstreichungen BLRH.

¹⁵² Vgl. Vereinbarung, Pkt. 2.).

¹⁵³ Ebd.

Der RB betreffend die Entbindung nicht verbrauchter kofinanzierter Landes- und EU-Mittel sowie die Umbuchung bereits geleisteter Zahlungen von kofinanzierten Landes- und EU-Mittel zu Lasten des Additionalitätsprogramms wurde am 21.12.2006 gefasst.

Aktivitäten seitens der MF nach erfolgtem RB im Sinne des in Anlage 1 abgebildeten Ablauf- und Prüfschemas (Stand Juni 2006) gab es auskunftsgemäß nicht. Die Tätigkeiten der Abt. 6 beschränkten sich neben der Erstellung des SA für den oa. RB lediglich auf die Ausarbeitung eines SA im Jahr 2001 und einen Anweisungsakt im Jahr 2002.¹⁵⁴

(4) Die operative Abwicklung und Abrechnung des Projekts (zumindest ab dem Jahr 2004¹⁵⁵) wurde von der LAD-Stabstelle Raumordnung und Wohnbauförderung vorgenommen. Die von dieser Stelle eingeforderten bzw. dem BLRH hierzu vorgelegten Leistungsnachweise¹⁵⁶ wurden in Abschnitt 4.11 behandelt.

- 4.15.2 Zu (1) Der BLRH wies kritisch auf die Diskrepanz bei der Anzahl der vom Consultingunternehmen auszubildenden bzw. zu beschäftigenden Personen hin. Im Konkreten wurde die Personenzahl im SA mit rd. 20 und im Vertrag mit dem Consultingunternehmen mit sechs beziffert.

Zu (2-4) Der BLRH stellte fest, dass seitens der MF im Zusammenhang mit der Abwicklung des genehmigten Additionalitätsprojekts „*Rechtsgültiger digitaler Flächenwidmungsplan Burgenland*“ weder nach Empfehlung durch die KS noch nach Genehmigung durch die Bgld. LReg weitere Aktivitäten gesetzt wurden. Insbesondere wurde von der MF keine sachliche und rechnerische Prüfung der „widmungsgemäßen“ Verwendung der genehmigten und zu diesem Zweitpunkt bereits ausbezahlten zuschussfähigen Kosten iHv. rd. EUR 1,06 Mio. vorgenommen.

Ob und inwieweit die maßgeblichen Kriterien gem. EPPD und EzP¹⁵⁷ oder zumindest die projektbezogene Verwendung dieser Mittel bei der durch die LAD-Stabstelle Raumordnung und Wohnbauförderung vorgenommenen Endabrechnung des Gesamtprojekts Digitaler FWP berücksichtigt wurden, verschloss sich auf Grund fehlender Dokumentationen und Nachweise (zB. Prüfberichte) der gänzlichen Einsicht des BLRH.

Der BLRH empfahl, bei künftigen Förderprojekten ausnahmslos die in Kapitel 2 dargelegten rechtlichen Bestimmungen einzuhalten.

- 4.16 Umsatzsteuer 4.16.1 (1) Die mit RB vom 30.05.2000 und 17.07.2001 genehmigten Finanzierungspläne für das Projekt Digitaler FWP enthielten ausschließlich Netto-Beträge, dh. die USt wurde in der Finanzierungsplanung nicht berücksichtigt.

¹⁵⁴ Vgl. ZI.: 6-SO-A1040/656-2001, ZI.: 6-SO-A1040/800-2002 und ZI.: LAD-GS-C300-10047-14-2009.

¹⁵⁵ Vgl. Anlage 3, lfd. Nr. 10 bis 18.

¹⁵⁶ ZB. Auflistung der Genehmigungsbescheide, Besprechungsprotokolle.

¹⁵⁷ Diese waren gem. Durchführungserlass betreffend die Abwicklung EPPD II auch für das Additionalitätsprogramm anzuwenden, vgl. Abschnitt 2.10.

Am 23.07.2002 beschloss die Bgld. LReg die Anweisung der „Mehrwertsteuer“ iHv. EUR 356.096,88 an das beauftragte Consultingunternehmen unter Heranziehung folgender Rücklagen:¹⁵⁸

BEV-Konto ¹⁵⁹	VAST	Betrag
		[EUR]
9401/033	1/059001/7282/001	140.000,00
9392/001	5/782705/7670/904	216.096,88
Summe		356.096,88

Tab. 19
Quelle: Amt; Darstellung: BLRH

Grund für die nachträgliche Anweisung der USt war die vom Finanzamt (FA) Graz-Stadt im Gegensatz zum Land Burgenland vertretene Rechtsmeinung, welche sich in einem von einer Rechtsanwältin OEG an das Land Burgenland gerichteten Schreiben vom 25.06.2002 wieder spiegelte:

- „[...] Letztlich wurde die Rechtsmeinung des Finanzamtes Graz-Stadt eingeholt, da dieses Finanzamt auch das für die Mehrwertsteuergebahrung der Fa. [...] zuständige Finanzamt ist.
- Die zuständige Abteilung, insbesondere Frau Dr. [...] hat mit Äusserung vom 21.05.2002 ihre Rechtsmeinung zur Mehrwertsteuerpflicht der Fa. [...], insbesondere hinsichtlich der Zahlungen des Landes Burgenland, geäußert. [...]
- Das Finanzamt Graz-Stadt steht zusammengefasst auf dem Standpunkt, dass das der Firma [...] zu bezahlende Entgelt jedenfalls mehrwertsteuerpflichtig ist, da es sich bei dem zugrundeliegenden Rechtsverhältnis um einen Werkvertrag handelt.
- Es erscheint mir daher sowohl rechtlich als auch wirtschaftlich sinnvoll, diese Rechtsmeinung zu akzeptieren und die Zahlungen der Mehrwertsteuer zu unterziehen.
- Rein rechtlich gesehen bestünde zwar die Möglichkeit, unter Mithilfe der Fa. [...] dieses Problem durch ein Höchstgericht klären zu lassen, dies allerdings nur unter beträchtlichem Zeit- und Kostenaufwand. [...].¹⁶⁰

(2) Weitere Dokumentationen über etwaige Korrespondenzen im Zusammenhang mit den unterschiedlichen Rechtsauffassungen hinsichtlich der Beurteilung der Vereinbarung mit dem Consultingunternehmen als Werkvertrag wurden vom Amt nicht vorgelegt. Auch vom FA Graz-Stadt wurde dazu mitgeteilt, dass keine Korrespondenz zwischen dem FA und dem Land Burgenland in dieser Angelegenheit aktenkundig sei.¹⁶¹

(3) Die USt behandelte in ihrem Haupttatbestand Lieferungen und sonstige Leistungen, welche ein Unternehmer im Inland gegen Entgelt im Rahmen seines Unternehmens ausführte. Gem. § 3 Abs. 1 UStG 1994 wurden unter Lieferungen Leistungen verstanden, deren Inhalt in der Verschaffung der Verfügungsmacht an einem Gegenstand bestand. Alle Leistungen, die keine Lieferungen waren, waren sonstige Leistungen.

¹⁵⁸ Vgl. ZI.: LAD-ST-64/1532-2002.

¹⁵⁹ BEV: Bestands- und Erfolgsverrechnung.

¹⁶⁰ Vgl. ZI.: LAD-ST-64/1530-2002.

¹⁶¹ Vgl. FA Graz-Stadt vom 02.11.2009.

Eine Leistung unterlag nur dann einer Belastung durch die USt, wenn diese gegen Entgelt erbracht wurde und ihr eine Gegenleistung gegenüberstand.¹⁶² *„Die Steuerbarkeit von Leistungen ist nur gerechtfertigt, wenn für sie etwas aufzuwenden ist. Der Leistung muss eine Gegenleistung gegenüberstehen, es muss zu einem Leistungsaustausch kommen.“*¹⁶³

Die umsatzsteuerbare Leistung bestand danach per definitionem *„in einem von wirtschaftlichem Kalkül getragenen, willentlichen Verhalten einem anderen gegenüber, das eigenständigen wirtschaftlichen Gehalt besitzt und für das der andere, da ihm ein individueller Nutzen zukommt, Einkommen aufzuwenden bereit ist.“*¹⁶⁴

Hierbei galt es weiters zu beachten, dass für die umsatzsteuerliche Qualifikation der Leistung nicht die Bezeichnung oder der äußere Ablauf der Leistungsausführung, sondern der wirtschaftliche Gehalt maßgebend war. Dieser war im Zweifel unter Rückgriff auf die zugrunde liegende Vereinbarung zwischen dem Unternehmer und dem Leistungsempfänger unter Beachtung des Parteiwillens und der Verkehrsauffassung zu ermitteln.¹⁶⁵

(4) Erhielt ein privates Unternehmen von öffentlichen Stellen Zuschüsse (Subventionen)¹⁶⁶, musste danach unterschieden werden, ob der Zuschuss in Zusammenhang mit der Erbringung einer Gegenleistung (nach dem Prinzip Entgelt für Leistung) gewährt wurde. Dies war dann der Fall, wenn die Leistung ein eigenes wirtschaftliches Interesse des Zuschussgebers befriedigte oder dem Zuschussgeber ein eigener wirtschaftlicher Nutzen zukam.

Sog. echte Zuschüsse¹⁶⁷ unterlagen keiner USt-Belastung und stellten demnach kein steuerbares Leistungsentgelt dar.¹⁶⁸

Nach stRspr. lag ein echter nicht steuerbarer Zuschuss auch dann vor, wenn die Zahlungen einem Unternehmer gewährt wurden, um diesen zu einem im öffentlichen Interesse gelegenen volkswirtschaftlich erwünschten Handeln anzuregen, bei dem keinem speziellen Leistungsempfänger ein verbrauchbarer Nutzen zukam. Neben Maßnahmen in der Landwirtschaft wären nach Auslegung der Finanzverwaltung darunter ua. auch jene finanziellen Leistungen zu subsumieren, die in Zusammenhang mit Maßnahmen nach § 32 Abs. 3 AMStG¹⁶⁹ standen.¹⁷⁰

¹⁶² Vgl. *Ruppe*, UStG³, § 1 Tz 7ff.

¹⁶³ Vgl. *Ruppe*, § 1 Tz 59.

¹⁶⁴ Vgl. *Ruppe*, § 1 Tz 13.

¹⁶⁵ Vgl. *Ruppe*, § 1 Tz 28.

¹⁶⁶ Zahlungen, die als Subventionen, Zuschüsse, Prämien, Ausgleichsbeträge, Förderungsbeträge usw. bezeichnet wurden.

¹⁶⁷ Hierbei handelte es sich um solche Zuschüsse, welche nicht auf Grund eines Leistungsaustausches erfolgten oder nicht in Zusammenhang mit einem bestimmten Umsatz standen.

¹⁶⁸ Vgl. Umsatzsteuerrichtlinien 2000 des BMF, BMF-Homepage, Abfrage am 02.12.2009 und *Ruppe*, § 4 Tz 114ff.

¹⁶⁹ § 32 Abs. 3 AMStG: *„Soweit das Arbeitsmarktservice Dienstleistungen im Sinne des Abs. 2 [insbes. Zahl 4.: Unterstützung der Qualifizierung von Arbeitskräften] nicht selbst bereitstellen kann oder deren Bereitstellung unzweckmäßig oder unwirtschaftlich wäre, hat es dafür Sorge zu treffen, dass solche Leistungen auf Grund vertraglicher Vereinbarungen, z.B. durch Übertragung an geeignete Einrichtungen, auf andere Weise zur Verfügung gestellt werden. Dabei dürfen schutzwürdige Interessen Dritter im Sinne des § 1 Abs. 1 des Datenschutzgesetzes nicht verletzt werden.“*

¹⁷⁰ Vgl. BMF-Homepage, Abfrage 02.12.2009 und *Ruppe* § 4 Tz 123.

(5) Im ggst. Fall bezog sich das Projekt „Ausbildung/Höherqualifizierung“ auf eine Maßnahme, die im öffentlichen Interesse lag.¹⁷¹ Ferner war die Leistung an das Consultingunternehmen insofern nicht an Bedingungen geknüpft, als deren Erfüllung dem Zuschussgeber selbst oder einem Dritten ein verbrauchbarer (wirtschaftlicher) Nutzen verschafft hätte.

Ob und inwieweit durch eine entsprechende Vertragsgestaltung und bei rechtskonformer Abwicklung des Förderprojekts bzw. die Zahlungen an das Consultingunternehmen in Zusammenhang mit der Ausbildungs-/Höherqualifizierungsmaßnahme als echte Zuschüsse im Sinn des UStG gegenüber dem FA zwecks steuerlicher Vorteile argumentierbar gewesen wäre, wurde vom BLRH nicht beurteilt.

- 4.16.2 Zu (1-5) Der BLRH kritisierte, dass bei der Finanzierungsplanung für das Projekt Digitaler FWP die Bestimmungen des UStG nur unzureichend berücksichtigt wurden bzw. für die Bezahlung der USt keine finanzielle Deckung vorgesehen wurde. Dies führte nicht nur zu einer signifikanten Plan/Ist-Abweichung bei den Projektgesamtkosten¹⁷² sondern veranlasste das Land Burgenland im Jahr 2002 darüber hinaus zu einer Rücklagenentnahme iHv. rd. EUR 356.097.

Zudem bemängelte der BLRH, dass die der Finanzierungsplanung zu Grunde gelegten steuerrechtlichen Parameter und die vom Land Burgenland hierzu gegenüber dem FA vertretene Rechtsansicht nur lückenhaft dokumentiert war.

Für den BLRH war dies ein weiteres Indiz für die intransparente und inkonsistente Finanzierungsplanung für das Projekt Digitaler FWP bereits zum Zeitpunkt der Genehmigung im Mai 2000.

Der BLRH empfahl, bei künftigen Projekten zur möglichen Minimierung der USt-Steuerlast, bei der Finanzierungsplanung und Vertragsgestaltung frühzeitig die steuerrechtlichen Bestimmungen gebührend mit einzubeziehen. Die dabei zugrunde liegenden steuerlichen Parameter wären zudem lückenlos zu dokumentieren.

- 4.17 Organisation 4.17.1 (1) Seitens der Bgld. LReg wurde am 10.11.1992 die Neuorganisation der LAD, welche ua. die Stabstellen Raumordnung und Europabüro beinhaltete, beschlossen.¹⁷³

Mit 13.03.1998 wurde die Raumordnung in der Abt. 6-Soziales, Gesundheit, Raumordnung und Wohnbauförderung angesiedelt. Hierfür wurden das Hauptreferat Raumordnung und Wohnbauförderung mit den Referaten Raumordnung sowie Wohnbauförderung und Dorferneuerung geschaffen.¹⁷⁴

Die organisatorische Gliederung der Abt. 6 wurde am 02.03.2000 adaptiert.¹⁷⁵

¹⁷¹ Vgl. *Scheiner/Kolacny/Caganek*, Kommentar zur Mehrwertsteuer UStG 1994 Band III, § 1 Abs. 1 Z 1 Rz 133f: „Öffentliches Interesse besteht aber auch an einem funktionierenden Arbeitsmarkt [...] etc. Die Folgerung ist, dass Zuschüsse zu diesen Bereichen nicht umsatzsteuerbar sind.“

¹⁷² Vgl. Abschnitt 4.13.

¹⁷³ Vgl. Zl.: LAD-896/3-1992.

¹⁷⁴ Vgl. Zl.: LAD-GS-I450/11-1998 und AV vom 02.12.2009.

¹⁷⁵ Vgl. Zl.: LAD-GS-I450/18-2000.

Mit Organisationsverfügung vom 26.03.2002 wurde die Raumordnung wieder in die LAD als Stabstelle eingegliedert. Innerhalb dieser Stabstelle wurde ua. das Referat GIS-Koordination eingerichtet, welches für die „*Koordination in Angelegenheiten des Geographischen Informationssystems*“ verantwortlich war.¹⁷⁶

(2) Mit RB vom 14.02.1995 wurde die LAD-Stabstelle Europabüro und Statistik mit der Koordination der „[...] *landesinternen Aktivitäten für das BUGIS [...]*“ betraut.¹⁷⁷

(3) MF für ESF-Projekte über den Zeitraum der Abwicklung des Projekts Digitaler FWP war zunächst die LAD-Stabstelle Europabüro und Statistik und im Anschluss daran die Abt. 6.¹⁷⁸

(4) Vom Schriftverkehr mit der EK¹⁷⁹ und vom Budgetvollzug durch die Abt. 3-Finanz und Buchhaltung abgesehen, waren in die Abwicklung des Projekts Digitaler FWP (DF-Phase I bis III) im Wesentlichen folgende Stabstellen und Abteilungen des Amtes involviert:

- LAD-Stabstelle Europabüro und Statistik.
- LAD-Stabstelle Raumordnung und Wohnbauförderung.¹⁸⁰
- Abt. 6-Soziales, Gesundheit, Familie, Sport.¹⁸¹

4.17.2 Der BLRH stellte kritisch fest, dass in die Projektabwicklung verschiedene Stabstellen und Abteilungen des Amtes involviert waren. Klare projektspezifische Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten waren weder verbindlich festgelegt noch für den BLRH erkennbar. Die Bestellung eines Landesbediensteten zum Leiter der Zweigstelle in Eisenstadt erachtete der BLRH unbeschadet der fehlenden klaren Regelungen hierfür¹⁸² als unzureichend.

In Folge dessen gestaltete sich die Beschaffung der prüfungsrelevanten Informationen und Unterlagen äußerst schwierig und zögerlich. Darüber hinaus war die Dokumentation der projektspezifischen Unterlagen auf mehrere Stellen verstreut und nur äußerst rudimentär vorhanden.

Der BLRH wiederholte seine in Abschnitt 4.2 geäußerte Kritik insbesondere in Bezug auf die fehlende klare Projektorganisation zum Zeitpunkt der Genehmigung des Projekts durch die Bgld. LReg am 30.05.2000.

Hierzu hielt er fest: *„Unter Projektorganisation sind jene Regeln, Werte und Normen zu verstehen, die dazu nötig sind, die Zusammenarbeit aller am Projekt Beteiligten möglichst effizient zu gestalten. Darüber hinaus wird mit einer Projektorganisation durch die Festlegung von Verantwortung und Kompetenzen auch die Eingliederung des Projekts in die bestehende Unternehmensorganisation vereinbart. Auch der Informationsfluss in einem Projekt und zwischen Projekt und Umfeld wird im Rahmen der Projektorganisation definiert.“*¹⁸³

¹⁷⁶ Vgl. Zl.: LAD-GS-1450/26-2002 und Abschnitt 3.4.

¹⁷⁷ Vgl. Zl.: LAD-ST-173/68-1994 und Abschnitt 3.2.

¹⁷⁸ Vgl. Abschnitt 2.9.

¹⁷⁹ Vgl. Kapitel 5 und 6.

¹⁸⁰ Raumordnung, Referat Gesamtverkehrskoordination und Referat GIS-Koordination.

¹⁸¹ Hauptreferat Sozialwesen.

¹⁸² Vgl. Abschnitt 6.2.

¹⁸³ Vgl. *Patzak/Rattay*, Projektmanagement, Leitfaden zum Management von Projekten, Projektportfolios, Programmen und projektorientierten Unternehmen, Wien 2009, S. 143.

Der BLRH empfahl, im Rahmen des Projektmanagements von künftigen Projekten eine klar nachvollziehbare, prozessorientierte Projektorganisation aufzubauen und zu regeln. Dabei wäre va. zu beachten:

- Definition der wesentlichen projektbezogenen Rollen.
- Beschreibung der Rollen.
- Zuordnung von Personen zu diesen Rollen.
- Darstellung der Projektaufbauorganisation (Projektorganigramm).
- Aufgabenverteilung im Team.
- Vereinbarung des Informationsflusses im Projekt, Aufstellen einer Projektkommunikationsmatrix.¹⁸⁴

Etwaige sich ändernde Zuständigkeiten im Zuge des Projektablaufs wären rechtzeitig klar und nachvollziehbar festzulegen.

4.18 Projektunter- 4.18.1 Dem BLRH konnten für das Projekt Digitaler FWP vom Amt maßgebliche Unterlagen nicht vorgelegt werden. Lt. Auskunft des Amtes würden diese Unterlagen aber existieren und sich eventuell noch beim Consultingunternehmen befinden. Im Rahmen einer Besprechung am 04.11.2009 wurde von der geprüften Stelle (Amt) die Beschaffung dieser Projektunterlagen beim Consultingunternehmen in Aussicht gestellt.

Daraufhin forderte der BLRH das Amt als geprüfte Stelle schriftlich auf, folgende Unterlagen beim Consultingunternehmen zu erheben:

1. *Projektunterlagen des von der Bgld. Landesregierung am 30.05.2000, Zl.: LAD-ST-64/932-2000, beschlossenen Projekts "rechtsgültiger Digitaler Flächenwidmungsplan, Höherqualifizierung, Ausbildung zum CAD/GIS Techniker" (Projektbeschreibung des Gesamtprojekts sowie der einzelnen Projektteile "Höherqualifizierung" und "Erstellung des Digitalen FWP", Leistungsverzeichnis, Projektablaufplan, genaue Kostenschätzung/Kostenaufschlüsselung der projektierten Gesamtkosten iHv. ATS 39,4 Mio.).*
2. *Projektabrechnungsunterlagen (Rechnungen, Honorarnoten, Sozialversicherungsvorschreibungen, Zahlungsnachweise, Ausgangsbuchungen etc.).*
3. *Zahlungseingangsbelege für die vom Land Burgenland erhaltenen Zahlungen für dieses Projekt (Kontoauszüge, Eingangsbuchungen) sowie die zugehörigen an das Land gerichtete Rechnungen/Honorarnoten.*
4. *Beschäftigungs- und Ausbildungsnachweise über die im Rahmen des Projekts beschäftigten bzw. ausgebildeten Mitarbeiter (Dienstverträge, Zeugnisse etc.).*
5. *Regelungen zwischen [...] in seiner Funktion als Vertreter des Landes bzw. Leiter der Zweigstelle in Eisenstadt und der GEO-Consulting (Dienstvertrag, Zeichnungsberechtigungen etc.).*
6. *Darstellung des tatsächlichen Projektablaufs (Ist-Ablauf).*¹⁸⁵

Als Termin für die Vorlage dieser Unterlagen wurde der 25.11.2009 festgelegt.

¹⁸⁴ Ebd., S. 144.

¹⁸⁵ Vgl. E-Mail vom 04.11.2009.

Bis zu diesem Zeitpunkt langten beim BLRH weder die angeforderten Unterlagen noch ein Ersuchen um Fristerstreckung ein. Am 16.12.2009 gab das Amt dem BLRH diesbezüglich bekannt: „[...] Weiters wird mitgeteilt, dass seitens der Fa. [...] bis dato keine Unterlagen zur Verfügung gestellt wurden und auch nach dem derzeitigen ho. Informationsstand nicht davon ausgegangen werden kann, dass noch Unterlagen von der [...] übermittelt werden.“¹⁸⁶

- 4.18.2 Der BLRH wies darauf hin, dass ihm die seitens des Amtes die in Aussicht gestellten, für die Durchführung der ggst. Prüfung maßgeblichen Unterlagen weder innerhalb der von ihm gesetzten Frist noch bis zum Ende der Prüfungshandlungen übermittelt wurden. Auch langte beim BLRH bis zum Ende der Prüfungshandlungen kein Ansuchen um Fristerstreckung ein.

Mangels Prüfungsunterwerfung des Consultingunternehmens¹⁸⁷ konnte vom BLRH in diesem Zusammenhang keine weitere Überprüfung durchgeführt werden.

Angesichts der erhobenen Prüfungsergebnisse, der fehlenden Projektunterlagen sowie der fehlenden Prüfungsbefugnis des BLRH gegenüber dem Consultingunternehmen, legte der BLRH dem Amt nahe, in deren Funktion als Auftraggeber, eine neuerliche umfassende Prüfung des gesamten Projekts Digitaler FWP (DF-Phase I bis III) vorzunehmen. Hierbei wären va. die genauen Ursachen für die Projektkostenüberschreitung und die Projektverzögerung sowie die Einhaltung der maßgeblichen Kriterien gem. EPPD und EzP bzw. zumindest die projektbezogene Verwendung der aus dem Additionalitätsprogramm stammenden Mittel aufzuklären.

¹⁸⁶ Vgl. E-Mail vom 16.12.2009.

¹⁸⁷ Vgl. Abschnitt 6.7.

5. Beauftragung

5.1 Vertragsverletzungsverfahren

5.1.1 Art. 226 EGV lautete: „[...] Hat nach Auffassung der Kommission ein Mitgliedstaat gegen eine Verpflichtung aus diesem Vertrag verstoßen, so gibt sie eine mit Gründen versehene Stellungnahme ab; sie hat dem Staat zuvor Gelegenheit zur Äußerung zu geben. Kommt der Staat dieser Stellungnahme innerhalb der von der Kommission gesetzten Frist nicht nach, so kann die Kommission den Gerichtshof anrufen [...].“

Der Zweck des Vertragsverletzungsverfahrens diene der einheitlichen Beachtung und Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts. Eine Vertragsverletzung konnte wegen

- Verstoßes gegen Primärrecht - Schaffung oder Beibehaltung einer dem Gemeinschaftsrecht widersprechenden nationalen Norm oder Verwaltungspraxis.¹⁸⁸
- Verstoßes gegen Sekundärrecht - im häufigsten Fall, nämlich der Richtlinienumsetzung: Nichtumsetzung, nicht fristgerechte Umsetzung, nicht korrekte Umsetzung.
- Nichtentsprechung eines EuGH-Urteils -sog doppelte Verurteilung¹⁸⁹ vorliegen.

Die Vereinbarkeit nationaler Vorschriften mit dem Gemeinschaftsrecht war daher nur in einem Vertragsverletzungsverfahren überprüfbar. Die Kommission wurde entweder von Amts wegen tätig oder auf Grund einer Beschwerde, die schriftlich eingereicht werden musste und die Verletzung einer gemeinschaftsrechtlichen Norm behauptete und die Kommission ersuchte, in der Angelegenheit tätig zu werden.

Aktiv klageberechtigt war die Kommission, passiv der Mitgliedstaat.¹⁹⁰

Als Urheber einer Vertragsverletzung kamen sämtliche Einrichtungen des betreffenden Mitgliedstaats in Frage, die an der Ausübung staatlicher Gewalt beteiligt waren (umgekehrt resultierten daher daraus grundsätzlich keine Rechtfertigungsgründe für Mitgliedstaaten).

Die „Art“ der Vertragsverletzung konnte in einem Tun oder Unterlassen des Mitgliedstaats bestehen. Grundsätzlich hatte die Kommission jeden ihr bekannt gewordenen Vertragsverstoß zu verfolgen. Dies ergab sich nicht nur allgemein aus der „Hüterfunktion“, die in Art. 211 EGV niedergelegt war, sondern ganz konkret auch aus dem Wortlaut des Art. 226 Abs. 1 EGV. Das bedeutete, dass sie gemeinsam mit dem Gerichtshof über die ordnungsgemäße Anwendung des EU-Rechts in allen Mitgliedstaaten wachte.

Allerdings wurde ihr hinsichtlich des konkreten Vorgehens ein gewisser Beurteilungsspielraum, der auch die Berücksichtigung objektiver Opportunitätsgesichtspunkte umfasste, eingeräumt. Die Klageerhebung stand dagegen im pflichtgemäßen Ermessen der Kommission.¹⁹¹

¹⁸⁸ ZB. EuGH, Kommission-Italienische Republik, Rs 168/85, Slg 1986, 2945.

¹⁸⁹ ZB. EuGH, Urteil vom 07.03.1996, Kommission-Französische Republik, Rs C-334/94.

¹⁹⁰ Daneben erlaubte Art. 227 EGV auch eine Anrufung des EuGH durch einen Mitgliedstaat, wenn dieser der Auffassung war, dass ein anderer Mitgliedstaat gegen seine Verpflichtung aus dem Vertrag verstoßen habe. Dieser gemeinschaftsrechtlichen actio pro socio kam aber in der Praxis keine Bedeutung zu.

¹⁹¹ Vgl. *Streinz*, Europarecht, S. 118.

Ein Vertragsverletzungsverfahren gliederte sich üblicherweise in drei Abschnitte:

- Das einheitliche Mahnschreiben der Kommission.
- Die begründete Stellungnahme.
- Die Klage vor dem EuGH.¹⁹²

5.2 Die Kommission als „Hüterin der Verträge“

5.2.2 Die Kommission fungierte als „Hüterin der Verträge“. Das bedeutete, dass sie gemeinsam mit dem EuGH über die ordnungsgemäße Anwendung des EU-Rechts in allen Mitgliedstaaten wachte. Wenn die Kommission feststellte, dass ein EU-Staat europäische Rechtsvorschriften nicht anwendete und somit seine rechtlichen Verpflichtungen nicht erfüllte, ergriff sie Schritte, um diesen Verstoß abzustellen.

Die Kommission kontrollierte die Vergabe von Subventionen, welche die Mitgliedstaaten ihrer Wirtschaft zukommen ließ und prüfte bestimmte Praktiken, die unter Umständen den Wettbewerb innerhalb des Binnenmarktes verzerrten. So kam der Kommission auch im Vergaberecht die „Hüterfunktion“ zu, die sie in den letzten Jahren mit dogmatischer Strenge wahrnahm. Als „Hüterin der Verträge“ war sie auch für den Vollzug der Urteile des EuGH zuständig.

Grundlage für die „Hüterfunktion“ der Europäischen Kommission war Art. 211 EGV. Dieser lautete: *„[...] Um das ordnungsgemäße Funktionieren und die Entwicklung des Gemeinsamen Marktes zu gewährleisten, erfüllt die Kommission folgende Aufgaben:*

- *für die Anwendung dieses Vertrages sowie der von den Organen aufgrund dieses Vertrages getroffenen Bestimmungen Sorge zu tragen;*
- *Empfehlungen oder Stellungnahmen auf den in diesem Vertrag bezeichneten Gebieten abzugeben, soweit der Vertrag dies ausdrücklich vorsieht oder soweit sie es für notwendig erachtet*
- *Nach Maßgabe dieses Vertrages in eigener Zuständigkeit Entscheidungen zu treffen und am Zustandekommen der Handlungen des Rates und des Europäischen Parlaments mitzuwirken [...].“*

5.3 Paketsitzungen

5.3.1 Um den Rückstand bei der Umsetzung der EU-Gesetzgebung durch die Mitgliedstaaten abzubauen, bediente sich die Kommission mehr und mehr der „Paketsitzungen“ anstatt auf Vertragsverletzungsverfahren zurückzugreifen. Auf den Paketsitzungen erörterten Sachverständige der Mitgliedstaaten und der Kommission jeweils ein Paket von Fällen, die von der Kommission auf die Verletzung von EU-Recht untersucht wurden. Ihr Zweck war die Lösung von Problemfällen, ohne dass rechtliche Schritte unternommen werden mussten. Fast die Hälfte aller auf Paketsitzungen erörterten Fälle war bereits gelöst oder auf dem besten Wege dazu, in der Regel weil der betroffene Mitgliedstaat sich dazu verpflichtete, seine Rechtsvorschrift zu ändern.

¹⁹² Gem. Art. 228 EGV erging ein Feststellungsurteil. Der Mitgliedstaat war verpflichtet, die Maßnahmen zu ergreifen, die sich aus dem Urteil ergaben. Eine Vollstreckungsmöglichkeit bestand nicht. Die Nichtbefolgung eines Urteils des EUGH stellte allerdings wiederum eine Vertragsverletzung dar, die mit einem erneuten Aufsichtsklage gem. Art. 226 EGV verfolgt werden konnte, vgl. dazu *Streinz*, Rn.578 ff.

Die Paketsitzungen bildeten ein Instrument des ständigen Dialogs und der Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den zuständigen Behörden eines Mitgliedstaats, das dem Zwecke diente, ein Paket anstehender Problemfälle zu untersuchen und nach einvernehmlichen Lösungen zu suchen. Diese Sitzungen waren ein konkreter Ausdruck des Subsidiaritätsprinzips¹⁹³, und damit hatten sie auch eine erzieherische Funktion im Interesse der nationalen Behörden.

- 5.4 Vergaben im Unterschwellenbereich ^{5.4.1} Aufträge unterhalb der in den Vergaberichtlinien festgelegten Schwellenwerte machten einen beträchtlichen Teil des europäischen Wirtschaftstreibens aus und musste daher auch der Unterschwellenbereich dem europäischen Wettbewerb geöffnet werden, um einen effizienteren Einsatz öffentlicher Gelder zu bewirken.

Auftraggeber aus den Mitgliedstaaten waren bei der Vergabe öffentlicher Aufträge, die in den Geltungsbereich des EG-Vertrags fielen, an die Vorschriften und Grundsätze dieses Vertrages gebunden.

Unterhalb der Schwellenwerte galten daher die Grundprinzipien des EG-Vertrags. Zu diesen Grundsätzen gehörten ua. der freie Warenverkehr, die Niederlassungsfreiheit, die Dienstleistungsfreiheit sowie die Grundsätze der Nichtdiskriminierung und Gleichbehandlung, der Transparenz, der Verhältnismäßigkeit und der gegenseitigen Anerkennung.¹⁹⁴ Denn, so der EuGH, auch wenn manche Verträge vom Anwendungsbereich der gemeinschaftlichen Vergabe-RL ausgenommen waren - so mussten die Auftraggeber, die sie schlossen, doch die Grundregeln des EG-Vertrages beachten.¹⁹⁵

- 5.5 Transparenzgrundsatz ^{5.5.1} Der Transparenzgrundsatz zählte zu einem der wesentlichen Gemeinschaftlichen Grundsätze, welcher auch für Auftragsvergaben außerhalb des Anwendungsbereichs der Vergaberichtlinien galt.¹⁹⁶ Nach der Rechtsprechung des EuGH schlossen der Gleichbehandlungsgrundsatz und das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit eine Transparenzpflicht ein, wonach der Auftraggeber zugunsten potentieller Bieter einen angemessenen Grad an Öffentlichkeit sicherstellen musste, der den Dienstleistungsmarkt dem Wettbewerb öffnete und die Nachprüfung ermöglichte,¹⁹⁷ ob die Vergabeverfahren unparteiisch durchgeführt wurden.¹⁹⁸

¹⁹³ Danach wurde die Gemeinschaft in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fielen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden konnten und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden konnten. Inhaltlich war das Subsidiaritätsprinzip als Kernkompetenzausübungsschranke zu interpretieren.

¹⁹⁴ Vgl. auch Tagesordnung sowie Unterlagen zu der Paketsitzung öffentliches Auftragwesen vom 19.04.2002, GZ 671.801/015-V/A/8/2002, Fiche n 8 AK Pkt. 4: „[...] Unabhängig sind die Prinzipien des EU Vertrages auch in denjenigen Fällen anzuwenden, in denen der Schwellenwert nicht erreicht wird (die Prinzipien der Niederlassungsfreiheit und der Dienstleistungsfreiheit, die in den Artikeln 43 und 49 des Vertrages niedergelegt sind, und das von diesen Prinzipien umfasste Diskriminierungsverbot und das Gleichbehandlungsgebot, das nur bei Einhaltung von einem angemessenen Grad an Transparenz eingehalten wurde.[...]“.

¹⁹⁵ Vgl. EuGH Rs C-324/98 Telaustria, Slg 2000,I 10745, Rz 57, 60 ff; EuGH Rs C-5900 Bent Moustén Vestergard, Entscheidung vom 3.12. 2001, RZ 20 ff.

¹⁹⁶ Vgl. Casati, Grundsätze im Vergaberecht, Leitlinien einer ordnungsgemäßen Auftragsvergabe, ZVB 2002/108.

¹⁹⁷ Ebd.

¹⁹⁸ Vgl. Rs C-324/98, Telaustria, Rz 61.

Die Verpflichtung zur Transparenz bedeutete, dass in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassene Unternehmen vor der Vergabe Zugang zu angemessenen Informationen über den jeweiligen Auftrag haben mussten, so dass sie gegebenenfalls ihr Interesse am Erhalt dieses Auftrages bekunden konnten.

Das völlige Fehlen einer Ausschreibung stand weder mit den Anforderungen der Art. 43 EGV¹⁹⁹ und 49 EGV²⁰⁰ noch mit den Grundsätzen der Gleichbehandlung, der Nichtdiskriminierung und der Transparenz im Einklang.

Allerdings konnte die primärrechtliche Transparenzverpflichtung nicht strengere Maßstäbe als die Vergaberichtlinien selbst vorgeben. Die Verwendung der Bekanntmachungsmuster sollte außerhalb der Vergaberichtlinien zB. nicht erforderlich sein. Jedenfalls musste aber so viel Information über einen Beschaffungsvorgang gefordert werden, wie potentiell interessierte Unternehmen benötigten, um über ihre Teilnahme am Vergabeverfahren oder die Abgabe des Angebots entscheiden zu können.

- 5.6 Binnenmarkt-
relevanz 5.6.1 Die oa. allgemeinen Grundsätze galten jedoch nur, wenn eine Auftragsvergabe Auswirkungen auf den Binnenmarkt hatte. Aufträge mit einer sehr geringen wirtschaftlichen Bedeutung für die Wirtschaftsteilnehmer anderer Staaten konnten demgemäß ohne Einhaltung der Transparenzerfordernisse vergeben werden.
- 5.7 Bekanntma-
chung 5.7.1 Die vom EuGH festgelegten Erfordernisse ließen sich nur erfüllen, wenn vor der Auftragsvergabe eine hinreichend zugängliche Bekanntmachung veröffentlicht wurde. Diese Bekanntmachung sollte von dem öffentlichen Auftraggeber mit dem Ziel veröffentlicht werden, den Auftrag auf der Grundlage eines echten Wettbewerbs zu vergeben.
- Je interessanter der Auftrag für potentielle Bieter aus anderen Mitgliedstaaten war, desto weiter war dieser bekannt zu machen.
- Angemessene und gängige Veröffentlichungsmedien waren:
- Das Internet
 - Nationale Amtsblätter, Ausschreibungsblätter, regionale oder überregionale Zeitungen und Fachpublikationen.
 - Lokale Medien.
 - Das Amtsblatt der Europäischen Union/die TED-Datenbank.²⁰¹
- 5.8 Auftragsver-
gabe 5.8.1 Die Verpflichtung zur Sicherstellung einer transparenten Bekanntmachung führte zur Pflicht der Gewährleistung eines fairen und unparteiischen Verfahrens. Besonders bedeutend war, dass den Grundsätzen der Nichtdiskriminierung und der Gleichbehandlung voll entsprochen wurde.

¹⁹⁹ Niederlassungsfreiheit.

²⁰⁰ Dienstleistungsfreiheit.

²⁰¹ Tenders Electronic Daily.

Dies ließ sich erreichen durch:

- Diskriminierungsfreie Beschreibung des Auftragsgegenstands.
- Gleichen Zugang für Wirtschaftsteilnehmer aus allen Mitgliedstaaten.
- Gegenseitige Anerkennung von Diplomen und Zeugnissen.
- Angemessene Fristen.

5.9 Rechtsschutz ^{5.9.1} Unterlegene bzw. nicht ausreichend informierte Bieter konnten sich auf die oa. allgemeinen gemeinschaftlichen Rechtsgrundsätze berufen. Eine gerichtliche Prüfung konnte daher immer auf Primärrechtsverstöße abzielen und auch im Unterschwellenbereich zur Anwendung des Gemeinschaftsrechts führen.

5.10 Auftragsvergabe Digitaler FWP, Beschwerde ^{5.10.1} Auf Grund einer Beschwerde erhielt die EK Kenntnis davon, dass das Land Burgenland im Mai 2000 mit einem Consultingunternehmen eine Vereinbarung über die Erstellung eines landesweiten digitalen Flächenwidmungsplanes abschloss. In der Folge forderte die Kommission im Oktober 2001 die zuständigen Behörden auf, bezüglich der Ausführung des Projekts ausführlich Stellung zu nehmen und der Kommission die für eine juristische Analyse notwendigen Unterlagen, insbesondere die Vertragstexte, zuzusenden.²⁰² Dies um ein drohendes Vertragsverletzungsverfahren zu vermeiden.²⁰³

In der vom Land Burgenland getätigten Stellungnahme²⁰⁴, gab dieses bekannt, dass es sich bei den beiden Projekten um vollkommen unabhängige Projekte handelte. Die vom Land Burgenland und dem Consultingunternehmen abgeschlossene vertragliche Vereinbarung beinhaltete demnach zwei Projekte.²⁰⁵

Für die Erfüllung beider Projekte wurde gem. Auskunft des Landes Burgenland ein Honorar von EUR 327.027,75²⁰⁶ vereinbart. Im Vertrag war das Honorar nicht getrennt für jedes Projekt aufgeschlüsselt, sondern nur ein Gesamtbetrag festgehalten worden. Aufgrund interner Kostenaufschlüsselungen stand jedoch fest, dass das Honorar für die Erfüllung des erstgenannten Projekts ca. EUR 167.147,52 und für die Erfüllung des zweitgenannten Projekts ca. EUR 159.880,24 betrug.²⁰⁷

Beide Projekte waren nach Ansicht des Landes Burgenland zwar in einem Vertrag abgehandelt worden, diese waren jedoch vom Leistungszweck unabhängig voneinander zu betrachten. Aus Gründen der Effizienz und Wirtschaftlichkeit wurden diese jedoch in einem abgehandelt.

Die Vergabe des Auftrags an das Consultingunternehmen erfolgte somit nicht nach der Richtlinie 92/50 EWG, da der Auftrag nicht den Schwellenwert von EUR 200.000 erreichte, der die Anwendung der Richtlinie auslöste.²⁰⁸

²⁰² Vgl. Auskunftersuchen der EK vom 28.09.2001, MARKT/B3/AK D(2001) 246.

²⁰³ Die Stellungnahmefrist der Republik Österreich endete am 30.10.2001

²⁰⁴ Vgl. ZI.: LAD-VD-M100/831-2001.

²⁰⁵ Ebd., Z 3 und Abschnitt 6.4.

²⁰⁶ Exkl. USt.

²⁰⁷ Beide Beträge exkl. USt. und Abschnitt 6.4.

²⁰⁸ Vgl. ZI.: LAD-VD-M100/831-2001, Z 5.

Im April des Jahres 2002 wurde seitens der EK im Rahmen einer „Paketsitzung“ mitgeteilt, dass das Projekt Digitaler FWP wegen der nicht erfolgten Interessentensuche, welche auch bei Dienstleistungsaufträgen unter dem Schwellenwert von EUR 200.000 vorzunehmen gewesen wäre, dem sogenannten „Transparenzgebot“ des EG-Vertrages widersprach. Zur Abwendung eines Vertragsverletzungsverfahrens erwartete die Kommission vom Land Burgenland diesbezüglich geeignete Schritte, um diese Verletzung des EU-Regimes zu beenden.

Hierbei wurde die Auflösung des Vertrags zwischen dem Land Burgenland und dem Consultingunternehmen seitens der EK als Voraussetzung für die Vermeidung eines Vertragsverletzungsverfahrens angeführt. In der Folge sagte das Land Burgenland zu, geeignete Maßnahmen zu setzen, um die Übereinstimmung mit dem EG-Vertrag herzustellen.

Zur Vermeidung eines Vertragsverletzungsverfahrens erstatteten die Vertreter der Kommission folgenden Vorschlag :

- (a) Schriftliche Darlegung insbesondere der Finanzierung beider Vertragsteile mit der Bestätigung, dass im Rahmen des ESF-Projekts nur eine Erstattung tatsächlich entstandener Kosten durchgeführt wurde.
- (b) Bestätigung Österreichs, dass es sich aufgrund der Nichteinhaltung des Transparenzgrundsatzes um eine Vertragsverletzung handelte.
- (c) Auflösung des Vertrages zwischen dem Consultingunternehmen und dem Land Burgenland.²⁰⁹

Das Land Burgenland stellte erneut dar, dass die vertragliche Vereinbarung mit dem Consultingunternehmen zwei voneinander unabhängige Projekte beinhaltete, nämlich die Erstellung rechtsgültiger digitaler Flächenwidmungspläne einerseits und die Ausbildung zu CAD/GIS-Technikern im Rahmen des Projektes „Förderung innovativer Qualifizierungsmaßnahmen“ andererseits. Der Auftragswert an das Consultingunternehmen für die einzelnen Projekte lag gemäß der Darlegung des Landes Burgenland unterhalb des Schwellenwerts von EUR 200.000 und erfolgte daher nicht nach der Richtlinie 92/50/EG.

zu (a) Bezüglich der Finanzierung beider Vertragsteile wurde bestätigt, dass die Finanzierung der ZT-Verträge sowie die Finanzierung des Projektmanagements nicht unter Heranziehung von Gemeinschaftsgeldern, sondern rein aus Mitteln des Landes Burgenland vorgenommen wurde. Weder für die Erstellung des digitalen Flächenwidmungsplans noch für das Projektmanagement der Projekte „Abwicklung der Vereinbarung mit den Ziviltechnikern“ und „Abwicklung der Qualifizierungsmaßnahme“ wurde das Consultingunternehmen durch Gemeinschaftsgelder finanziert.

²⁰⁹ Vgl. LAD-VD-M100/1057-2002.

Zu (b) Zur Vermeidung eines Vertragsverletzungsverfahrens wurde weiters zugestanden, dass die geplante Vergabe der Aufträge nicht in einer anderen Form publik gemacht wurde und es daher zutraf, dass der - im Unterschwellenbereich schon aufgrund des EG-Vertrags zu beachtende – Transparenzgrundsatz gegenständlich nicht ausreichend eingehalten wurde.²¹⁰ „[...] Die geplante Vergabe dieser Aufträge wurde aber nicht in anderer Form publik gemacht und war es daher nach Aussage des Landes Burgenland zutreffend, dass der – im Unterschwellenbereich schon aufgrund des EG-Vertrages zu beachtende – Grundsatz zur Einhaltung eines bestimmten Grades an Transparenz nicht eingehalten wurde.[...]“.²¹¹

Zu (c) In der Folge wurde der Vertrag mit dem Consultingunternehmen per 31.12.2002 aufgelöst und am 20.02.2003 mittels Vergabebekanntmachung im Supplement zum Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften unter der ZI. 2003/S 36-030848 eine europaweite Interessentensuche eingeleitet, mit der um Einreichung von Teilnahmeanträgen zur Erstellung eines Konzepts für digitale Raumplanung aufgefordert wurde. Zur Ermittlung des geeignetsten Unternehmens wurde eine Ausschreibung in Form eines Verhandlungsverfahrens nach der ÖNORM A 2050 in Verbindung mit dem Bgl. Vergabegesetz 2001²¹² durchgeführt.

Um zumindest die bis zu diesem Zeitpunkt laufenden Änderungsverfahren zu Ende führen zu können, wurde das Consultingunternehmen bis zur Übernahme des Projektes durch den Gewinner der europaweiten Ausschreibung auf eigenes Risiko mit der Abwicklung des Projektes beauftragt. Bis zu diesem Zeitpunkt wurden 151 Gemeinden rohdigitalisiert, 20 Gemeinden waren noch zu digitalisieren und bei 100 bereits digitalisierten Gemeinden mussten die vorhandenen digitalen Datensätze GIS-technisch geprüft und an die Planzeichenverordnung für digitale Flächenwidmungspläne angepasst werden.²¹³

Die Beendigungspflicht des dem Europäischen Gemeinschaftsrechts widersprechenden Verhaltens ergab sich aus der Loyalitätspflicht des Art. 10 EGV. Sie gründete nicht im vergaberechtlichen Ziel, die übergangenen Bieter zu schützen, sondern in der allgemeinen Verpflichtung der Mitgliedstaaten gegenüber der Gemeinschaft, Verstöße gegen Gemeinschaftsrecht abzustellen. Eine Rückabwicklung vergaberechtswidrig zustande gekommener Verträge „ex tunc“ war jedoch nicht geboten und eine Beendigung „ex nunc“ ausreichend. Dem Gemeinschaftsinteresse war bereits mit der Beendigung des Verstoßes hinreichend entsprochen, ohne dass die Mitgliedstaaten im Rahmen der Loyalitätspflicht des Art. 10 EGV auch sämtliche Wettbewerbsbedingungen bereits beendeter Verstöße zu neutralisieren hatten.²¹⁴

In der Paketsitzung vom 28.04.2003 wurde seitens der EK vorgebracht, dass nach Mitteilung der Gründe für die Wahl des Verhandlungsverfahrens mit vorheriger Vergabebekanntmachung, die Rechtsache geschlossen werden konnte.

²¹⁰ Vgl. Schreiben des Bundeskanzleramtes, GZ 671.801/035-V/A/8/2002, Zu Fiche 8: Digitaler Flächenwidmungsplan, S. 11.

²¹¹ Ebd.

²¹² Vgl. LGBl. 2001/29.

²¹³ Vgl. ZI.: LAD-EB-171/265-2003, ZI.: LAD-RO-VA200/52-2004 und Abschnitt 4.6ff.

²¹⁴ Vgl. Jaeger, Vertragsbeendigungspflicht bei Vergabeverstößen, ZVB 2007/66

Im Nachhang zur selbigen Paketsitzung übermittelte die Republik Österreich eine schriftliche Begründung, weshalb für die im Gegenstand erfolgte Neuausschreibung das Verhandlungsverfahren gewählt wurde. Hierzu führten die zuständigen Stellen aus, dass sich die ausgeschriebene Dienstleistung aus drei Teilen zusammensetzte:

- Die Digitalisierung der restlichen FWP.
- Konzept zur Implementierung der digitalen Raumordnung auf der Grundlage der digitalen FWP. Im Wesentlichen waren folgende Themen zu berücksichtigen: Planungskataster, Grundlagendaten, Raumordnungskataster, Fachplanungen der Bundes und der EU, Historiendatensammlung sowie Bescheidwesen (Textsammlung).
- Verwirklichung des Konzepts.

Gemäß Art. 11 Abs. 2 lit b) und c) RL 92/50/EWG über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Dienstleistungen²¹⁵ konnten Dienstleistungsaufträge im Verhandlungsverfahren²¹⁶ nach vorheriger öffentlicher Bekanntmachung²¹⁷ vergeben werden, wenn es sich um Dienstleistungen handelte, die ihrer Natur nach oder wegen der damit verbundenen Risiken eine vorherige globale Preisgestaltung nicht zuließen²¹⁸ oder wenn die zu erbringenden Dienstleistungen, insbesondere geistig schöpferische Dienstleistungen und Dienstleistungen der Kategorie 6 des Anhanges IA, dergestalt waren, dass vertragliche Spezifikationen nicht hinreichend genau festgelegt werden konnten, um den Auftrag durch die Wahl des besten Angebots in Übereinstimmung mit den Vorschriften über offene und nicht offene Verfahren vergeben zu können.²¹⁹

Nach Ansicht der österreichischen Behörden stellte die auszuschreibende Leistung eine geistig schöpferische Dienstleistung im Sinne des Art. 11 Abs. 2 lit c) der RL 92/50 dar. Dies ua. deshalb, da eine globale Preisgestaltung nicht möglich war, da die Bieter ihren Preis danach kalkulieren mussten, was sie an Zeit- und Personalaufwand, Personalqualität, projektnotwendiger Durchdringungstiefe etc. für erforderlich erachteten. Leistungsinhalt war nicht die Setzung eines standardisierten Verhaltens sondern vielmehr eine gedanklich konzeptive Tätigkeit, die als geistig-schöpferische Dienstleistung einzustufen war.

Darunter waren Dienstleistungen zu verstehen, die nicht zwingend zum gleichen Ergebnis führten, weil ihr wesentlicher Inhalt in der Lösung einer Aufgabenstellung beschränkt war, da der Gegenstand der ausgeschriebenen Dienstleistung nicht in einem Leistungsverzeichnis erfasst werden konnte.²²⁰

²¹⁵ Vgl. § 22 Abs. 5 lit. 3 und 4 Bgld. Vergabegesetz 2001.

²¹⁶ Die Vergaberichtlinien unterschieden drei verschiedene Verfahren zur Vergabe eines öffentlichen Auftrages: das offene Verfahren, das nicht offene Verfahren und das Verhandlungsverfahren. Ein Verhandlungsverfahren war dasjenige einzelstaatliche Verfahren, bei dem ein Auftraggeber ausgewählte Dienstleistungserbringer ansprach und mit einem oder mehreren von diesen über die Auftragsbedingungen verhandelte. Das Verhandlungsverfahren war das am wenigsten formalisierte Verfahren und durfte nur in bestimmten Fällen angewendet werden. Es bestand aus folgenden 2 Stufen: a) Auswahl der einzuladenden Bieter (Interessensuche) und b) Verhandlungsverfahren im eigentlichen Sinn (Abgabe von mehreren Angeboten im Zuge von Verhandlungen bis zur Abgabe des „last and best offer“).

²¹⁷ Vgl. § 22 Abs. 5 lit. 3 und 4 leg.cit.

²¹⁸ Vgl. Art. 11 lit. b) RL 92/50/EWG des Rates vom 18. Juni 1992 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge, ABl. L 209 vom 24.7.1992, S. 1.

²¹⁹ Ebd., Art. 11 lit. c).

²²⁰ Vgl. Ergänzende Stellungnahme der Republik Österreich im Nachhang zur Paketsitzung vom 28. April 2003 im Beschwerdeverfahren Nr. 2002/5338, GZ 671.984/017-V/A/8/2003.

Im Rahmen der Ausschreibung des Projekts bekundeten fünf Firmen ihr Interesse an einer Teilnahme am Verhandlungsverfahren, wobei drei Unternehmen gemäß Punkt IV. 1.4 der Vergabebekanntmachung²²¹ zur Angebotslegung eingeladen wurden. Die Entscheidung auf die einzuladenden drei Firmen fiel anhand der in der Vergabebekanntmachung genannten Auswahlkriterien.²²²

Die Bestbieterermittlung erfolgte auf der Grundlage einer Präsentation vor einer aus fünf Personen bestehenden Kommission, wobei das ursprüngliche Consultingunternehmen aus dem Verhandlungsverfahren als Bestbieter hervorging.

Die vom Land Burgenland zur Herstellung der EG-Vertragsrechtskonformität sowie zur Sicherstellung eines erfolgreichen Projektabschlusses getätigten Maßnahmen wurden in Abschnitt 4.6ff behandelt.

- 5.10.2 Der BLRH vermerkte kritisch, dass die vom Land Burgenland im Mai 2000 mit der Abwicklung des Projekts Digitaler FWP erfolgte Beauftragung des Consultingunternehmens entgegen dem sich aus dem primärrechtlichen Gleichbehandlungsgrundsatz und dem Verbot der Diskriminierung resultierenden Transparenzgebot des EG-Vertrags ohne Interessentensuche vorgenommen wurde. Der BLRH stellte weiters fest, dass durch die Auflösung des Vertrags mit dem Consultingunternehmen und der Bestätigung der Vertragsverletzung durch das Land Burgenland ein drohendes Vertragsverletzungsverfahren vermieden werden konnte.

Der BLRH empfahl zukünftig, auch bei Vergaben im Unterschwellenbereich, welche für den Binnenmarkt von Relevanz waren, die auch im Unterschwellenbereich geltenden Grundprinzipien des EG-Vertrags einzuhalten und eine *va.* dem Transparenzgebot entsprechende Interessentensuche durchzuführen. Hierbei wäre insbesondere auf eine diskriminierungsfreie Beschreibung des Auftragsgegenstands, der einen gleichen Zugang für Wirtschaftsteilnehmer aus allen Mitgliedstaaten ermöglicht, zu achten.

²²¹ Vgl. Pkt. IV.1.4 der Vergabebekanntmachung, wonach höchstens drei Unternehmen zur Angebotsabgabe aufgefordert werden sollten.

²²² Vgl. ZI.: LAD-VK-A200/43-2003.

6. Vertragsgestaltung

- 6.1 Allgemeines ^{6.1.1} (1) Das Land Burgenland schloss auf Basis des RB vom 30.05.2000 mit dem Consultingunternehmen einen als „Vereinbarung“ titulierten Vertrag ab. Dieser dem Genehmigungsakt beigeschlossene Vertrag war unterfertigt, aber nicht datiert.

Der Vertrag regelte die landesweite Ausarbeitung einheitlicher digitaler FWP auf Basis analoger FWP sowie der DKM im Rahmen eines EU-unterstützten Projekts. Gleichzeitig sollte die berufliche Qualifikation von Arbeitskräften nach Maßgabe des Projekts „Förderung innovativer Qualifizierungsmaßnahmen“ erhöht und sollten diese Arbeitskräfte zu GIS/CAD Technikern ausgebildet werden.²²³

(2) Gem. Vertrag verpflichtete sich das private Consultingunternehmen gegenüber dem Land Burgenland folgende Leistungen zu erbringen:

- *„Sicherstellen der Herstellung eines digitalen Flächenwidmungsplanes als parzellenscharfe, rechtlich eindeutige Plangrundlage im Maßstab 1:1000 auf der Basis der DKM. In diesem Zusammenhang sind die vorhandenen - analogen – Pläne der einzelnen politischen Gemeinden in digitales Datenmaterial überzuführen. Dabei sind Unklarheiten zu beseitigen und derart Rechtssicherheit herzustellen. Außer in einzelnen, mit der betroffenen Gemeinde und dem Land abzusprechenden Fällen, darf mit der Bearbeitung eine Änderung des bestehenden Flächenwidmungsplanes im rechtlichen Sinne nicht verbunden sein.*
- *Durchführen der Erstdatenerfassung aller in den Flächenwidmungsplänen eindeutigen Widmungsflächen als Basis für die weitere Bearbeitung durch die ZT/RO.*
- *Führung eines Erstellungsprotokolles incl. technischer Lösungsvorschläge für anstehende Probleme.*
- *Auftragsvergabe an die in die Arbeit einzubindenden Ziviltechniker & Architekten im eigenen Namen und auf eigene Rechnung.*
- *Projektmanagement, Projektkoordination im ständigen Einvernehmen mit den betroffenen politischen Gemeinden und betroffenen ZT/RO.*
- *Dienstverträge mit den auszubildenden Personen.*²²⁴

Der auf Grund der oa. Leistungsumschreibung obligatorisch zwischen dem Consultingunternehmen und den beteiligten ZT abzuschließende Vertrag galt als integrierender Bestandteil der Vereinbarung zwischen Land Burgenland und Consultingunternehmen.²²⁵

²²³ Vgl. Zl.: LAD-ST-64/932-2000 und Vereinbarung.

²²⁴ Vgl. Vereinbarung, Präambel.

²²⁵ Vgl. Vereinbarung, Pkt. 1.).

Für die Dauer der Errichtung des Digitalen FWP wurde das Consultingunternehmen im Rahmen des Projekts „Förderung innovativer Qualifizierungsmaßnahmen“ verpflichtet, eine dem Land genehme Anzahl von Arbeitskräften, mindestens jedoch sechs, neu einzustellen. Das Unternehmen hatte in diesem Zusammenhang sämtliche Kosten, insbesondere auch Löhne und Gehälter, zu übernehmen, welche sich nach dem Kollektivvertrag für Angestellte des Gewerbes zu orientieren hätten. Das AMS hatte vorab eine Liste von zehn Personen zu erstellen, von der das Consultingunternehmen vollkommen autonom die Arbeitskräfte für das oa. Projekt aussuchen konnte.

Nach Abschluss des theoretischen Ausbildungsteils hatte das Unternehmen mit zumindest sechs Personen das Dienstverhältnis für die Durchführung des praktischen Teils der Ausbildung zu begründen, wobei das Unternehmen berechtigt war, die Ausbildung einzelner Arbeitskräfte ohne Angabe von Gründen abubrechen und aus den nach dem erwähnten Modell verbleibenden fünf Personen Ersatarbeitskräfte in Anspruch zu nehmen. Festgehalten wurde abschließend, dass das Consultingunternehmen dafür Sorgen zu tragen hätte, dass Arbeitgeber im zivil- bzw. arbeitsrechtlichen Sinn ausschließlich das Unternehmen selbst wäre.²²⁶

(3) Hinsichtlich der Finanzierung des Projekts wurde ua. vereinbart: *„Die Finanzierung des Gesamtprojekts soll unter weitestgehender Inanspruchnahme von Fördermitteln von Bund, Land, AMS und der EU und verpflichtet sich [...] zunächst nach Anleitung des Landes rechtzeitig, unverzüglich und vollständig alle Maßnahmen zu treffen bzw. einzuleiten, um den Fluss der Förderung auszulösen. Die projektierten Gesamtkosten betragen etwa S 39,5 Mio. Der nach Abzug der Förderungen verbleibende Restbetrag wird vom Land getragen [...]“.*²²⁷

Nach Aussagen des Amtes wurde vom Consultingunternehmen um keine Förderung angesucht. Auch gab es neben den oa. Vereinbarungen zwischen Land und Consultingunternehmen und zwischen Consultingunternehmen und ZT keine weiteren vertraglichen Regelungen va. keine Förderverträge.²²⁸

(4) Das auskunftsgemäß in den projektierten Gesamtkosten iHv. rd. EUR 2,9 Mio. enthaltene Entgelt für die Leistungserbringung durch das Consultingunternehmen sowie der zugehörigen Zahlungstermine wurden im Vertrag festgelegt.²²⁹

Exakte Regelungen über die iVm. dem Gesamtprojekt stehende Rechnungslegung und den jeweils zu erbringenden Leistungsnachweisen durch das Consultingunternehmen gab es weder in Bezug auf das vereinbarte Entgelt noch hinsichtlich der verbleibenden für die Projektrealisierung vorgesehenen Mittel.

- 6.1.1 Zu (1) Der BLRH vermerkte kritisch die fehlende Datierung des zwischen dem Land Burgenland und dem Consultingunternehmen abgeschlossenen Vertrags.

²²⁶ Vgl. Vereinbarung, Pkt. 2.).

²²⁷ Vgl. Vereinbarung, Pkt. 6.).

²²⁸ Vgl. AV vom 23.10.2009 und 04.11.2009.

²²⁹ Vgl. AV vom 04.11.2009 und Vereinbarung, Pkt. 4.).

Der BLRH empfahl, in Zukunft auf die Datierung der Verträge zu achten.

Zu (2-4) Der BLRH stellte kritisch fest, dass vom Consultingunternehmen entgegen der vertraglichen Verpflichtung zwecks Auslösung von Fördermitteln um keine Förderung angesucht wurde. Auch wurden mit Ausnahme der zwischen dem Land Burgenland und dem Consultingunternehmen und zwischen dem Consultingunternehmen und den ZT abgeschlossenen Vereinbarungen, keine weiteren Verträge abgeschlossen. Insbesondere lagen keine Förderverträge in Bezug auf die EU- und Landesförderungen vor. Dies obwohl die Finanzierung des Gesamtprojekts *„unter weitestgehender Inanspruchnahme von Fördermitteln von Bund, Land, AMS und der EU erfolgen“* sollte.

Die Vereinbarung mit dem Consultingunternehmen bildete daher alleinige Grundlage des Gesamtprojekts Digitaler FWP.

Hierzu vermerkte der BLRH kritisch, dass in diesem Vertrag spezifische Regelungen für die Abwicklung des Gesamtprojekts fehlten. Insbesondere wurden die Rechnungslegung und die dem Land hierzu vorzulegenden Leistungsnachweise nicht exakt definiert.

Unter Berücksichtigung der allgemeinen zivilrechtlichen Auslegungsgrundsätze - hierbei insbesondere der Maxime, dass der Interpretation eines Vertrags naturgemäß dann Grenzen gesetzt waren, wenn ein eindeutiger und vernünftiger Erklärungssinn nicht ermittelt werden konnte - sollte die inhaltliche Ausgestaltung des Vertrages den wahren Willen der unterzeichnenden Parteien als eigentlichen Vertragsgegenstand sowie die darin enthaltenen jeweiligen Berechtigungen und Verpflichtungen unmissverständlich zum Ausdruck bringen. Ausschlaggebend für die Qualifizierung der Rechtsnatur eines Vertrags war demnach auch nicht die darüber gewählte Bezeichnung, sondern vielmehr der dahinter stehende, objektive Erklärungswert.²³⁰ Die Bedeutung einer Willenserklärung richtete sich daher danach, wie sie unter Berücksichtigung aller Umstände objektiv verstanden werden musste.²³¹

Der BLRH vermerkte daher unter Hinweis auf seine Ausführungen in Abschnitt 6.3 kritisch, dass eine rechtliche Zuordnung des gegenständlichen Vertrags nicht eindeutig möglich bzw. die dahinter stehende Intention beider Vertragsteile für ihn nicht klar erkennbar war.

Der BLRH empfahl, in Zukunft Verträge präzise zu formulieren, wobei v.a. die Rechnungslegung und die zugehörigen Leistungsnachweise klar zu regeln wären. Wesentliche und als eigenständig zu betrachtende Vertragsinhalte wären in separaten Vereinbarungen festzuhalten.

²³⁰ Vgl. *Koziol/Welser*, Bürgerliches Recht I, 12. Auflage (2002), S. 95ff.

²³¹ Vgl. OGH in MietSlg 47.060/20; ÖBA 1997, 636 (Bollenberger); JBI 1997, 312 (Rummel); SZ 70/198; ÖBA 1998, 225 (Apathy). Zu Prozesserkklärungen OGH in RZ 1997/79. Eine Ausnahme von dieser Bestimmung liegt regelmäßig dann vor, wenn zwischen den Parteien über die zu regelnde Angelegenheit, unabhängig deren Ausdrucksmittel, Einigkeit („natürlicher Konsens“) besteht, vgl. *Kramer*, Vertragliche Einigung, S. 52ff.

6.2 Büroleiter

- 6.2.1 Im Vertrag mit dem Consultingunternehmen wurde festgelegt: „[...] wird in Eisenstadt ein Büro einzurichten und dauerhaft bis zum Abschluß der Arbeiten betreiben zu dessen Leiter seitens des Landes [...] bestellt wird. Die diesbezüglichen Genehmigungen durch das Land werden hiemit erteilt.“²³².

Bei der zum Büroleiter bestellten Person handelte es sich um einen fachkundigen Bediensteten des Landes Burgenland. Auskunftsgemäß hatte dieser die Interessen des Landes zu vertreten und darauf zu achten, dass die Projektziele erfüllt wurden. Über den Zeitraum der Projektabwicklung blieb er weiterhin Landesbediensteter, übte aber zusätzlich eine Nebenbeschäftigung im Consultingunternehmen aus. Hierfür lag eine Meldung beim Dienstgeber vor, welcher die Nebenbeschäftigung ohne Auflagen zur Kenntnis nahm. Meldung und Kenntnisnahme stammten aus dem Jahre 1997 und standen in Verbindung mit dem Projekt DKM.²³³

Auskunftsgemäß existierte eine projektspezifische Zeichnungsberechtigung des Bediensteten gemeinsam mit einem GF des Consultingunternehmens. Zwischen dem Bediensteten und dem Unternehmen wurde auskunftsgemäß ein Dienstvertrag abgeschlossen, welcher dem BLRH trotz Aufforderung nicht vorgelegt wurde.²³⁴

Daneben gab es nach Darstellung des Amtes keine schriftlichen Regelungen über die Rechte und Pflichten des Landesbediensteten in seiner Funktion als Büroleiter.²³⁵

Während des Projektdurchführungszeitraums von 30.05.2000 bis 07.11.2006 lag keine firmenbuchmäßige Eintragung dieser Person beim Consultingunternehmen vor.²³⁶

- 6.2.2 Der BLRH hielt fest, dass das Consultingunternehmen für die Projektabwicklung ein Büro in Eisenstadt einzurichten hatte. Zum Büroleiter wurde ein Landesbediensteter bestellt, welcher die Interessen des Landes zu vertreten und auf die Einhaltung der Projektziele zu achten hatte. Ferner verfügte dieser Bedienstete gemeinsam mit einem GF des Unternehmens über eine projektspezifische Zeichnungsberechtigung.

Der BLRH begrüßte zwar zwecks Gewährleistung einer ständigen Vor-Ort-Kontrolle bei der Projektabwicklung die Entsendung eines fachkundigen Landesbediensteten in einer leitenden Funktion des ausführenden Unternehmens. Er vermerkte allerdings kritisch, dass es über die damit verbundenen Aufgaben, Rechte und Pflichten keine näheren, verbindlichen schriftlichen Festlegungen gab. Hierzu verwies der BLRH insbesondere auf fehlende schriftliche (projektbezogene) Weisungs- und Anordnungsrechte, Kompetenzen, Kontroll- bzw. Zeichnungsbefugnisse sowie fehlende Kontroll-, Berichts- und Dokumentationspflichten.

²³² Vgl. Vereinbarung, Pkt. 3.).

²³³ Vgl. Zl.: LAD-GS-C300-10047-27-2009 und AV 04.11.2009.

²³⁴ Vgl. Abschnitt 4.18.

²³⁵ Vgl. AV vom 04.11.2009.

²³⁶ Vgl. FB-Abfrage vom 23.12.2009.

Ob und inwieweit im auskunftsgemäß zwischen dem Landesbediensteten und dem Consultingunternehmen abgeschlossenen Dienstvertrag derartige Regelungen enthalten waren, konnte der BLRH nicht verifizieren, da ihm dieser Vertrag trotz Aufforderung nicht vorgelegt wurde.

Für den Fall der Entsendung von Bediensteten in projektausführende Unternehmen, empfahl der BLRH künftig verbindliche schriftliche Regelungen zu schaffen und dies auch entsprechend zu dokumentieren.

6.3 Förderung vs. Leistungsentgelt

^{6.3.1} (1) Lt. RB vom 30.05.2000 sollte das Projekt Digitaler FWP im Rahmen des vereinbarten Projekts/Projektteils „Förderung innovativer Qualifizierungsmaßnahmen“ unter Heranziehung von ESF-Mittel finanziert werden. Eine EU Kofinanzierung für die Dienstleistung „Erstellung eines Digitalen Flächenwidmungsplanes“ war nicht vorgesehen.

Die Finanzierung des Gesamtprojekts sollte der ursprünglichen Intention folgend und bereits mehrmals erwähnt unter weitestgehender Inanspruchnahme von Fördermitteln erfolgen. Dies spiegelte sich auch in der inhaltlichen Ausgestaltung des mit dem Consultingunternehmen abgeschlossenen Vertrags und der darin enthaltenen Verweise auf die jeweiligen Finanzierungsmodalitäten sowie die förderbezogenen Vorgaben an das Unternehmen wieder.

Infolge der in Kapitel 5 dargelegten Missachtung von Grundprinzipien des Gemeinschaftsrechts bei der Auftragsvergabe des Gesamtprojekts an das Consultingunternehmen durch das Land Burgenland wurde das Projekt Digitaler FWP aus rein nationalen Mitteln finanziert. Dies auch unter Heranziehung von Mitteln des Additionalitätsprogramms.²³⁷

(2) Um Fördermittel aus dem ESF und dem Additionalitätsprogramm auslösen zu können, waren bestimmte Kriterien einzuhalten. Ua. war demnach im Rahmen eines Projektantragsverfahrens seitens der MF ein Förderantrag eines Förderwerbers entgegen zu nehmen und dieser anhand der Vorgaben des EPPD bzw. der EzP zu prüfen. Darauf folgte die Genehmigung der Auszahlung der Mittel im Zuge einer einheitlichen, koordinierten Förderungsentscheidung durch die Bgld. LReg und korrespondierend dazu der Abschluss eines entsprechenden Fördervertrags zwischen MF und Förderwerber.

Der Fördervertrag sollte zumindest die beteiligten Parteien, das zu fördernde Projekt sowie die Art der Fördermaßnahme beinhalten, um darauf basierend die Einleitung eines Projektabrechnungs- und Kontrollverfahrens zu gewährleisten. Dies in dem die Projektabrechnungen und Förderungsbedingungen geprüft und schließlich auch an den Projektträger ausbezahlt würden.²³⁸

(3) Das FA Graz-Stadt legte den mit dem Consultingunternehmen abgeschlossenen Vertrag als Werkvertrag aus. Dokumentationen über etwaige Korrespondenzen im Zusammenhang den unterschiedlichen Rechtsauffassungen wurden dem BLRH nicht vorgelegt.²³⁹

²³⁷ Vgl. Abschnitt 4.9.

²³⁸ Vgl. Kapitel 2.

²³⁹ Vgl. Abschnitt 4.16.

Die Voraussetzungen für das Zustandekommen eines Werkvertrags leiteten sich im Allgemeinen aus § 1151 ff ABGB ab, wonach ein Werkvertrag immer dann entsteht, „wenn jemand die Herstellung eines Werkes gegen Entgelt übernimmt“.²⁴⁰ In Anlehnung an die stRspr. käme es bei einem Werkvertrag „auf das Ergebnis der Arbeitsleistung als eine in sich geschlossene Einheit an. Entscheidend [für die Abgrenzung zwischen Dienst- und Werkvertrag, Anm.] ist, ob nach dem Parteiwillen die Zurverfügungstellung der Arbeitskraft erreicht und entlohnt werden soll oder ob die Herstellung eines bestimmten Arbeitserfolges Ziel des Vertrages auf Grund der Entgeltzahlung ist“.²⁴¹

In einer anderen Entscheidung wurde dahingehend konkretisiert, dass es beim Werkvertrag auf das *Ergebnis der Arbeitsleistung* ankäme, und dass ein Werk „sohin eine geschlossene Einheit“ darstellen müsste. Daraus wäre weiters zu folgern, dass Werkverträge keine Dauer-schuldverhältnisse darstellten, sondern den Zielschuldverhältnissen zugeordnet würden.²⁴² Die Definition eines Werks im weitesten Sinn als „geschlossene Einheit“ müsste nach hL jedenfalls nach den Umständen des Einzelfalls beurteilt werden, grundsätzlich könnte jedoch von einem Werkvertrag gesprochen werden, wenn nur ein ganz bestimmtes Werk zu erbringen wäre und keine laufende Betreuung und Beratung geschuldet würde.²⁴³

Als Charakteristika eines Werkvertrags waren demnach hervorzuheben:

- Vereinbarung eines bestimmten Entgelts, unabhängig von den tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden.²⁴⁴
- Der vom Werkunternehmer geschuldete Erfolg und die damit verbundenen Handlungen sind ausschließlich tatsächlicher Natur.²⁴⁵
- Der herbeizuführende Erfolg kann sich auf bewegliche und unbewegliche Sachen beziehen und körperlicher oder unkörperlicher Art sein.²⁴⁶
- Dem Werkunternehmer kommt kein freies Gestaltungsrecht zu; die zu erbringenden Leistungen müssen bereits im Vertrag spezifiziert worden sein.²⁴⁷

6.3.2 Zu (1, 2) Der BLRH stellte nach Gegenüberstellung der unterschiedlichen Ausrichtungen einer Förderung und eines Werkvertrags fest, dass der Vertrag mit dem Consultingunternehmen in Folge dispositiver sowie speziell inhaltlicher Ausrichtung als schuldrechtlicher Vertrag²⁴⁸ ausgelegt werden konnte.

²⁴⁰ Vgl. § 1151 Abs. 1 ABGB.

²⁴¹ Vgl. OGH 10.1.1984, 4 Ob 164/83; Vs. Arb. 9489 und Rda 1982, 207.

²⁴² Vgl. OGH 27.9.1989, 9 Ob A 210/89.

²⁴³ Vgl. *Theodor Tomandl*, Der rätselhafte freie Dienstnehmer, ZAS 2006/38; *Wolfgang Mazal*, Freier Dienstvertrag oder Werkvertrag?, *ecolex* 1997, 277.

²⁴⁴ Vgl. *Theodor Tomandl*, ZAS 2006/38.

²⁴⁵ Vgl. *Koziol/Welser*, Bürgerliches Recht I, 12. Auflage (2002), S. 242, Rechtshandlungen bilden den Gegenstand eines Auftrages.

²⁴⁶ Vgl. *Koziol/Welser*, Bürgerliches Recht I, 12. Auflage (2002), S. 242.

²⁴⁷ Vgl. *Wolfgang Mazal*, Freier Dienstvertrag oder Werkvertrag?, *ecolex* 1997, 277.

²⁴⁸ Ua. Entgelt gegen Erbringen einer bestimmten Leistung – des „Werks“ Digitaler FWP samt Ausbildungsauftrag – selbst wenn Agenden des Projektmanagements im Vordergrund standen (keine obligatorische „Körperlichkeit“ des Werks), fehlende Gestaltungsmöglichkeiten des Unternehmens im Hinblick auf das Gesamtprojekt, Vereinbarung eines im Vorhinein bestimmten Entgelts ohne Einrechnung der tatsächlichen Arbeitszeit).

Die punktuellen Verweise im Regelwerk selbst, wonach ua. die Finanzierung des Gesamtprojekts „unter weitestgehender Inanspruchnahme von Fördermitteln von Bund, Land und der EU“²⁴⁹ zu erfolgen hätte und sich das unterzeichnende Consultingunternehmen verpflichtete, „alle Maßnahmen zu treffen bzw. einzuleiten, um den Fluß der Förderung auszulösen“²⁵⁰, implementierten zwar interpretativ eine - gewünschte - Inanspruchnahme von Fördermitteln, eine Vereinbarung iS. eines separaten Fördervertrags wurde jedoch nicht getroffen. Der Abschluss von Förderverträgen mit den jeweiligen Förderstellen im Rahmen eines Projektgenehmigungsverfahrens war aber eine der Voraussetzungen für die Auszahlung der Fördermittel, unabhängig einer darüber hinausgehenden rechtsgeschäftlichen Vereinbarung betreffend die Umsetzung des eigentlichen Projekts.

Grundsätzlich verdeutlichte der Umstand, dass die Projektfinanzierungspläne ohne Berücksichtigung der USt erstellt wurden²⁵¹, dass dieser Vertrag in seiner vorliegenden Form nach dem Willen der unterzeichnenden Parteien nicht auf Werkvertragsbasis geschlossen werden sollte, sondern als primäre Rahmenvereinbarung (ua. eines erst darauffolgend zu schließenden Fördervertrags) diene. Die Konfusion mehrerer inhaltlicher Elemente unterschiedlicher rechtlicher Ausprägung in einem einzigen Vertragswerk, ohne insbesondere in Nebenvereinbarungen eine rechtliche wie inhaltliche Präzisierung getroffen zu haben, hatte zur Folge, dass die gesamte Vereinbarung²⁵² seitens des FA Graz-Stadt als Werkvertrag ausgelegt wurde. Dies mit dem Ergebnis, dass das Land Burgenland die USt iHv. rd. EUR 519.875 zu entrichten hatte.²⁵³

Vor dem Hintergrund, dass das Projekt Digitaler FWP somit zum Zeitpunkt der Genehmigung durch die Bgld. LReg als Förderprojekt vorgesehen war, die Zahlungen an das Consultingunternehmen am Ende eine Entgeltleistung im Rahmen einer schuldrechtlichen Vereinbarung darstellten, und weder Aufzeichnungen über die stattgefundenen Korrespondenz mit dem FA geführt wurden, noch die gegenteilige Rechtsansicht der Bgld. LReg bezüglich der dem Vertrag zugrunde gelegten USt-Pflicht nachvollziehbar dargebracht werden konnte, stellte der BLRH zusammenfassend fest, dass ihm eine abschließende Beurteilung der Rechtslage im Hinblick auf die Natur der ausbezahlten Mittel nicht möglich war.

Der BLRH empfahl bei künftigen Vertragsabschlüssen, auf klare Formulierungen zu achten und insbesondere den jeweiligen Vertragsinhalt mit dem passenden Vertragstyp abzustimmen.

Ferner sollte die Abwicklung eines Förderprojekts im Rahmen eines gehörigen Verfahrens unter Berücksichtigung der jeweiligen administrativen Vorgaben erfolgen, um auch tatsächlich eine Auszahlung von Fördergeldern zu gewährleisten. Dabei wäre eine qualitative Zuordnung von getätigten Zahlungsflüssen als entweder (nationale) Förderung oder als gewöhnliches Entgelt auf Basis eines schuldrechtlichen (Werk-)Vertrags unbedingt sicherzustellen.

²⁴⁹ Vgl. Vereinbarung, Pkt. 6.).

²⁵⁰ Vgl. Vereinbarung, Pkt. 2.) und 6.).

²⁵¹ Vgl. Abschnitt 4.16.

²⁵² Dh. beide Projekte/-teile umfassend.

²⁵³ Vgl. Abschnitt 4.9.

- 6.4 Projektteilung ^{6.4.1} Das Amt argumentierte in seiner schriftlichen Stellungnahme vom 09.11.2001 im Rahmen des Auskunftersuchens an die EK, dass die vertragliche Vereinbarung mit dem Consultingunternehmen folgende zwei Projektteile beinhaltete:
- Erstellung rechtsgültiger digitaler FWP.
 - Ausbildung (Höherqualifizierung) zu CAD/GIS-Technikern im Rahmen des Projektes „Förderung innovativer Qualifizierungsmaßnahmen“.²⁵⁴

Weiters wies das Amt darauf hin, dass für die Erfüllung beider Projekte ein Gesamthonorar exkl. USt vereinbart worden wäre. Anstatt eine getrennte Aufschlüsselung desselben bezogen auf die einzelnen Projekte vorgenommen zu haben, hätte man vielmehr einen Gesamtbeitrag festgehalten. Auf Grund interner Kostenaufschlüsselungen stünde allerdings das jeweilige Entgelt des ersten- und zweitgenannten Projekts „ca.“ fest. Beide dargestellten Projekte wären ferner in einem Vertrag abgehandelt worden, dennoch wären diese vollkommen unabhängig voneinander zu betrachten. Aus Gründen der Effizienz und Wirtschaftlichkeit wären sie jedoch in einem abgehandelt worden.

Die EK war in ihrer ersten Reaktion von der argumentierten Rechtsansicht des Amtes allerdings nicht überzeugt und forderte die österreichischen Behörden zu einer nochmaligen Klärung der Sachlage auf.

Im Rahmen der am 19.04.2002 in Wien stattgefundenen Paketsitzung zwischen Vertretern der EK und Österreich konnte eine Projektzweiteilung und eine Trennung in „zumindest“ zwei Verträge überzeugend dargelegt werden.

- 6.4.2 Der BLRH kritisierte, dass das Land Burgenland erst nach Androhung eines Vertragsverletzungsverfahrens den Vertragsinhalt als zweigeteiltes Projekt darstellte, anstatt bereits bei Vertragsabschluss eine klare inhaltliche Trennung des Projekts einschließlich einer getrennten Kostenaufschlüsselung gewählt zu haben. Womit nicht nur einer mit allen rechtlichen Konsequenzen verbundenen Fehlinterpretation vorgegriffen, sondern auch ein dem (einzelnen) Vertragsteil anhaftender (Form-) Mangel einfacher zugeordnet und damit das Vertragsrisiko minimiert hätte werden können.

Der BLRH schloss sich der ersten Reaktion der EK insofern an, als auch seiner Auffassung nach die vertragsinhaltlichen Komponenten, insbesondere durch Ausformulierung eines beide Projektteile umfassenden „Gesamthonorars“ sowie durch Anführung eines nicht auf zwei Projekte aufgeschlüsselten Gesamtauftragsvolumens, auf ein in sich geschlossenes Gesamtprojekt, hindeuteten.

Hervorzuheben war ferner, dass sich die inkonsequente Vertragsgestaltung auch in der Kostenaufstellung niederschlug. Durch die in der Vereinbarung insgesamt festgehaltene Honorarsumme an das Consultingunternehmen scheiterte eine tatsächlich projektbezogene Zuordnung des jeweiligen Vergütungsanspruches. Aus Sicht des BLRH genügte diesbezüglich auch nicht, dass nach Aussage des Amtes der tatsächliche Bezugsteil auf Grund interner Kostenaufschlüsselungen „ca.“ feststand.

²⁵⁴ Vgl. ZI.: LAD-VD-M100/831-2001.

In diesem Zusammenhang verwies er auf seine Kritik in Abschnitt 4.2 hinsichtlich der intransparenten Projekt-, Kosten- und Finanzierungsplanung.

Der BLRH empfahl, va. aus Rechtsschutzerwägungen iVm. seinen Empfehlungen in Abschnitt 4.2 eine klare vertragliche Trennung mehrerer voneinander unabhängiger Projektteile. Damit einhergehend wären die für das jeweilige Projekt veranschlagten Kosten nachvollziehbar aufzubereiten und in den entsprechenden Vertrag zu übernehmen.

- 6.5 Rechtsschutz ^{6.5.1} Das Land Burgenland als Gebietskörperschaft - in diesem Sinn als juristische Person des öffentlichen Rechts – war nach Maßgabe seiner kompetenzrechtlichen Zuständigkeiten Träger hoheitlicher Gewalt und insofern zur Wahrnehmung öffentlicher Interessen verpflichtet.²⁵⁵ Die verfassungsgesetzliche Ermächtigung²⁵⁶ zur Teilnahme am Privatverkehrsverkehr erlaubte zwar auch dem Land als Hoheitsträger, Verträge privater Natur abzuschließen, aber verlangte der öffentliche Status des Landes, einen höheren vertraglichen Sorgfaltsmaßstab bei Vertragsunterzeichnung zu beachten. Dies aus dem Grund, da die vereinbarte Leistung vielmehr - unabhängig der haushaltsrechtlichen Widmung der dafür verwendeten Mittel - aus öffentlichem, den Zwecken der Allgemeinheit dienendem Gut²⁵⁷ erbracht wurde.

Vor dem Hintergrund, dass sich der Vertragsgegenstand der Vereinbarung zwischen Land Burgenland und Consultingunternehmen auf ein Projekt im Allgemein-(insbesondere Gemeinde-)Interesse bezog und in diesem Sinn Maßnahmen der Raumordnung umgesetzt werden sollten, musste einerseits berücksichtigt werden, dass das Land als Vertragspartner auch unter Bezug auf die privatrechtliche Vertragsfreiheit spezifischen öffentlich-rechtlichen Bindungen²⁵⁸ unterworfen war, auf die das private Unternehmen keinen Einfluss ausüben konnte.

Andererseits unterlag das Vertragsverhältnis zwischen Land Burgenland und dem Consultingunternehmen abseits der eben dargestellten öffentlichen Beschränkungen jedenfalls aber auch dem Sanktionsmechanismus des privatrechtlichen Schadenersatzrechts²⁵⁹, weshalb die Eventualität des Eintritts etwaiger Leistungsstörungen bei Vertragsabschluss berücksichtigt und seitens des Amtes dahingehende Vorkehrungen getroffen hätten werden müssen, um dem Risiko drohender Schadensfälle vorzubeugen.

²⁵⁵ Vgl. *Pernthaler, Purtscheller*, Die Gemeinde im Spannungsverhältnis von privatrechtlicher Vertragsbindung und öffentlich-rechtlicher Aufgabenerfüllung, JBI 1979, 281.

²⁵⁶ Vgl. Vgl. Art. 17 B-VG („Durch die Bestimmungen der Art. 10 bis 15 über die Zuständigkeit in Gesetzgebung und Vollziehung wird die Stellung des Bundes und der Länder als Träger von Privatrechten in keiner Weise berührt“); Vgl. Mayer, B-VG, 4. Auflage (2007) Art. 17 B-VG I.1. Das Land als Träger von Privatrechten ist demnach verfassungsrechtlich ermächtigt, als Rechtsunterworfener tätig zu werden und sich in dieser Eigenschaft auch aller Möglichkeiten des Privatrechts bedienen zu dürfen. Dabei unterliegt das Land wie Privatpersonen den auf solche Tätigkeiten bezogenen Vorschriften.

²⁵⁷ Vgl. *Pernthaler, Purtscheller*, JBI 1979, 281.

²⁵⁸ ZB. rechtliche Vorgaben in Zusammenhang mit der Erstellung eines (digitalen) Flächenwidmungsplanes (§§ 12, 13 Bgld. Raumplanungsgesetz), aber auch die Beachtung spezifischer, verfahrensrechtlicher Vorkehrungen vor Vertragsabschluss und Auftragsvergabe (landes- und EU-weite Ausschreibung bei Vergabeverfahren im Oberschwellenbereich, Beachtung der allgemeinen Grundsätze des EG-V auch im Unterschwellenbereich udgl.).

²⁵⁹ Vgl. *Pernthaler, Purtscheller*, JBI 1979, 281.

Die Missachtung des Transparenzgebots bei Auftragsvergabe als eines der Grundprinzipien des EG-V führte zur vorzeitigen Auflösung des Vertragsverhältnisses mit dem Consultingunternehmen, wodurch das Land Burgenland auf Basis der sog. zivilrechtlichen Sphärentheorie mit einem erheblichen Zahlungsrisiko konfrontiert wurde:

„Es besteht weitgehende Übereinstimmung darin, daß der Schuldner unter bestimmten Voraussetzungen zum Ersatz des Erfüllungsinteresses verpflichtet sein kann: im Zweifel ist nämlich anzunehmen, daß der Versprechende für die Möglichkeit des Versprochenen einstehen soll, wenn er in Kenntnis eines Leistungshindernisses eine uneingeschränkte Leistungspflicht übernommen hat. Diese Haftung für das Erfüllungsinteresse wird dogmatisch mit der Annahme begründet, der Schuldner habe bezüglich der Leistungsmöglichkeit eine Garantieerklärung abgegeben. Eine entsprechende "Garantie" des Schuldners - und damit Haftung für das Erfüllungsinteresse - ist umso mehr anzunehmen, "je deutlicher die Möglichkeit des - wie sich später herausstellt, tatsächlich bestehenden - Leistungshindernisses im Zeitpunkt des Vertragsschlusses in den Gesichtskreis des die Leistung versprechenden Schuldners treten mußte und je selbstverständlicher die Überwindung des Hindernisses als Sache des Schuldners erschien, weil es zu seiner Sphäre, also zu seinem Interessen- und Herrschaftskreis gehörte. Weitere Komponenten dieser Sphärenzurechnung sind etwa besondere Kenntnisse oder die Verbundenheit des Schuldners mit der Sphäre, aus der das Hindernis stammt - dies gilt besonders, wenn das Leistungshindernis" wenigstens in abstracto beeinflussbar erscheint".²⁶⁰

- 6.5.2 Der BLRH kritisierte, dass die Leistungserbringung objektiv betrachtet – unabhängig des damals subjektiven Wissenstands der beteiligten Parteien - wegen rechtlicher Mängel mit anfänglicher (schlichter²⁶¹) Unmöglichkeit behaftet war und dem Consultingunternehmen ursprünglich nicht die Rechtsposition eingeräumt wurde, um das Projekt zu einem rechtsgültigen Abschluss bringen zu können. Vielmehr musste bereits bei Vertragsabschluss mit der jederzeitigen Vertragsauflösung bzw. bei Aufrechthaltung des Vertragsverhältnisses, mit entsprechenden Sanktionen seitens der EK gerechnet werden.

Weiters kritisierte der BLRH, dass der oa. Vertrag weder Kündigungsgründe noch Kündigungsfristen beinhaltete und eine einseitige Lösung der Vereinbarung auch aus Sicht des Landes zu erheblichen Schadenersatzzahlungen hätte führen können. Die vertraglich zugesicherte - unbegrenzte und unbegründete - Schadloshaltung des Consultingunternehmens war in Ansehung der oa. Problematik mit nicht abschätzbaren finanziellen Risiken verbunden.

Hinzu kam, dass die Beendigung des Vertragsverhältnisses mit dem Consultingunternehmen auch zu einer Vertragslösung mit den bis zum Zeitpunkt der erfolgten Ausschreibung tätigen ZT hätte führen können.²⁶² Im Fall der Zuschlagserteilung an ein bisher nicht involviertes Unternehmen hätte daher das Land Burgenland auf Grund der vertraglich zugesicherten Schadloshaltung des Consultingunternehmens konsequenterweise auch deren noch aushaftenden Zahlungen an die ZT übernehmen müssen.

²⁶⁰ Vgl. Pernthaler, Purtscheller, JBl 1979, 281.

²⁶¹ Vgl. Koziol/Welser, Bürgerliches Recht I, 12. Auflage (2002), S. 156f. Schlichte Unmöglichkeit stellt eine Kategorie der subjektiven Unmöglichkeit („Unvermögen“) dar. Die Leistung ist zwar nicht schlechterdings unmöglich, sie kann aber nicht von dem erbracht werden, der sie versprochen hat. Der Vertrag kommt jedenfalls zustande.

²⁶² Vgl. Zl.: LAD-VD-M100/1014-2002.

Dabei spielte aus Sicht des BLRH keine Rolle, unter welchen Titel²⁶³ die geschlossene Vereinbarung zu subsumieren war, denn auch ausgehend von einem Zielschuldverhältnis bestand grundsätzlich die Möglichkeit einer vorzeitigen (ordentlichen) Kündigung.²⁶⁴

Der BLRH empfahl, unabhängig von Privatautonomie und vertraglicher Gestaltungsfreiheit jedenfalls mit entsprechenden Fristen versehene Kündigungsklauseln in privatwirtschaftliche Verträge aufzunehmen, um unnötige Schadenersatzzahlungen zu vermeiden oder zumindest die mit einer Kündigung zusammenhängenden finanziellen Risiken zu minimieren.

Hierbei sollte ebenso in Erwägung gezogen werden, eine explizite Auflistung all jener Gründe vertraglich zu vereinbaren, die nach dem Willen der Parteien eine außerordentliche Kündigung rechtfertigten.

Weiters empfahl der BLRH, mit zunehmendem Auftragswert und Geschäftsrisiko eine generelle Schadloshaltung des Vertragspartners möglichst zu vermeiden oder zumindest betragsmäßig zu beschränken.

6.6 Vertragsauflö- 6.6.1 Die Vereinbarung mit dem Consultingunternehmen wurde mit
 sung 31.12.2002 aufgelöst. Grundlage dafür bildete der RB vom
 20.12.2002.²⁶⁵

Dem Consultingunternehmen wurde jegliche weitere Tätigkeit aus dem Projekttitel untersagt. Das Projekt Digitaler FWP erwies sich zu diesem Zeitpunkt als größtenteils realisiert.

Zum Zeitpunkt der Vertragslösung waren ua. noch die FWP von 20 Gemeinden zu digitalisieren und etwa hundert bereits vorliegende Digitale FWP auf topologische Homogenität sowie Übereinstimmung mit Planzeichenverordnung und Kataster zu überprüfen.²⁶⁶

Der verbleibende Projektteil wurde im Rahmen eines Vergabeverfahrens mit der Wahl eines Verhandlungsverfahrens am 20.02.2003 in einem Supplement zum Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften ausgeschrieben.²⁶⁷

²⁶³ Rahmenvertrag, Werkvertrag oder Fördervertrag.

²⁶⁴ Vgl. *M. Bydlinski* in KBB, § 1168, Rz. 2; *Bollenberger*, Rechtsgeschäftliche Vorsorgeklauseln für den Insolvenzfall, ÖBA 2006, 879: Beim Werkvertrag kann sich der Besteller – schon außerhalb eines Konkurses des Unternehmers – nach allgemeinen Regeln jederzeit durch „Abbestellung“ lösen, in welchem Fall der Unternehmer allerdings den, nur durch die Anrechnungsposten geminderten, Vergütungsanspruch nach § 1168 Abs. 1 ABGB behält.

²⁶⁵ Vgl. ZI.: LAD-ST-64/1541-2002.

²⁶⁶ Vgl. ZI.: LAD-VD-M100/1222-2003 und Abschnitt 4.7.

²⁶⁷ Vgl. ZI.: 2003/S 36-030848.

6.7 Prüfungsunterwerfung Consultingunternehmen

- 6.7.1 (1) Gemäß § 2 Abs. 1 Z 3, 4, 5 und 8 Bgld. LRHG oblag dem BLRH
- „[...] die Prüfung der Gebarung von Unternehmungen, die das Land allein betreibt oder an denen ihm die finanziellen Anteile zu mehr als 25 % zustehen [...]“ und „[...] an denen eine zusammengerechnete Beteiligung des Landes einerseits und burgenländischer Gemeinden und/oder burgenländischer Gemeindeverbände andererseits zu mehr als 25 % vorliegt. Einer solchen finanziellen Beteiligung ist die Beherrschung von Unternehmungen durch andere finanzielle oder sonstige Maßnahmen gleichzuhalten. [...]“
 - [...] die Prüfung der widmungsgemäßen Verwendung und der Wirksamkeit der vom Land gewährten finanziellen Förderungen, einschließlich der vom Land übernommenen Haftungen für den Bereich der Haftung;
 - [...] die Mitwirkung an der gemeinschaftlichen Finanzkontrolle (§ 3)“.

Nach § 3 leg. cit. wirkte der BLRH „[...] bei der Prüfung der Gebarung aller öffentlich-rechtlichen Körperschaften sowie aller natürlichen und juristischen Personen mit, wenn und soweit diese Rechtsträger Finanzmittel der Europäischen Union aus dem Bereich der kofinanzierten Maßnahmen erhalten oder direkt von der Europäischen Union in Anspruch nehmen.“

(2) Das mit der Projektabwicklung beauftragte Consultingunternehmen wurde am 30.01.1997 im FB eingetragen. Bis 23.12.2009 hielt das Land Burgenland keine finanziellen Anteile an diesem Unternehmen. Der mit der Leitung der Zweigstelle in Eisenstadt beauftragte Landesbedienstete war im FB nicht eingetragen.²⁶⁸

Das Projekt sollte zwar ursprünglich mit Fördermittel finanziert werden, die Zahlungen an das Consultingunternehmen stellten sich nicht zuletzt auf Grund der Einstufung des der Projektabwicklung zugrunde liegenden Vertrags durch das zuständige FA als eine Entgeltleistung dar.

- 6.7.2 Zu (1, 2) Eine Prüfungsbefugnis des BLRH für das Consultingunternehmen war nach den Bestimmungen des Bgld. LRHG nicht gegeben.

²⁶⁸ Vgl. FB-Abfrage vom 23.12.2009.

7. Schlussbemerkungen

Zusammenfassend hob der BLRH folgende Empfehlungen hervor:

(1) Angesichts der erhobenen Prüfungsergebnisse, der fehlenden Projektunterlagen sowie der fehlenden Prüfungsbefugnis des BLRH gegenüber dem Consultingunternehmen, legte der BLRH dem Amt nahe, in deren Funktion als Auftraggeber, eine neuerliche umfassende Prüfung des gesamten Projekts Digitaler FWP (DF-Phase I bis III) vorzunehmen. Hierbei wären va. die genauen Ursachen für die Projektkostenüberschreitung und die Projektverzögerung sowie die Einhaltung maßgeblichen Kriterien gem. EPPD und EzP bzw. zumindest die projektbezogene Verwendung der aus dem Additionalitätsprogramm stammenden Mittel aufzuklären.

(2) Der BLRH empfahl, zukünftig der Genehmigung von Projekten eine klare und schlüssige Projektdefinition, Projektorganisation, Projektplanung, Projektkostenkalkulation und eine darauf abgestimmte Finanzierungsplanung voranzustellen, welche ihre Grundlage weniger in empirischen, individuellen „Erfahrungswerten“ haben, sondern vielmehr auf den gesicherten Erkenntnissen der hL und Literatur beruhen sollte.

(3) Der BLRH empfahl, in Zukunft Zahlungen ausschließlich auf Grund von tatsächlich erbrachten Leistungen zu tätigen. Hierfür wären nur Rechnungen anzuerkennen, welche den Bestimmungen des UStG entsprechen. In diesem Zusammenhang wurde empfohlen, Rechnungsbeträge ausschließlich auf Grundlage von genauen Belegen anzuerkennen und dies auch zu dokumentieren. Dabei wäre va. auf die Vorlage der Belege in der vertraglich festgelegten Form und auf etwaige Diskrepanzen bei der Datierung der Rechnungen zu achten. Prüfvermerke wären in Zukunft ausnahmslos zu datieren.

(4) Der BLRH urgierte den Abschluss des Genehmigungsverfahrens für den Digitalen FWP der noch ausstehenden Gemeinde. Weiters wäre der Prozess der technischen Prüfung der digitalen Datensätze im Rahmen des raumplanungsbehördlichen Bewilligungsverfahrens in Zukunft übersichtlich und nachvollziehbar zu dokumentieren.

(5) Der BLRH empfahl, bei künftigen Projekten im Rahmen des Projektmanagements eine klar nachvollziehbare, prozessorientierte Projektorganisation aufzubauen und ein wirksames Projektcontrolling sicherzustellen.

(6) Der BLRH empfahl, auch im Rahmen einer zeitlich undefinierten Beschäftigungsperiode den absehbaren Leistungsumfang des Auftragnehmers als Richtmaß für darauf aufbauende Projektvergaben schriftlich festzulegen.

(7) Der BLRH empfahl, bei künftigen Projekten zur möglichen Minimierung der USt-Steuerlast, bei der Finanzierungsplanung und Vertragsgestaltung frühzeitig die steuerrechtlichen Bestimmungen gebührend mit einzubeziehen. Die dabei zugrunde liegenden steuerlichen Parameter wären zudem lückenlos zu dokumentieren.

(8) Der BLRH empfahl zukünftig, auch bei Vergaben im Unterschwellenbereich, welche für den Binnenmarkt von Relevanz waren, die auch im Unterschwellenbereich geltenden Grundprinzipien des EG-Vertrags einzuhalten und eine va. dem Transparenzgebot entsprechende Interessentensuche durchzuführen. Hierbei wäre insbesondere auf eine diskriminierungsfreie Beschreibung des Auftragsgegenstands, der einen gleichen Zugang für Wirtschaftsteilnehmer aus allen Mitgliedstaaten ermöglicht, zu achten.

(9) Der BLRH empfahl, in Hinkunft Verträge zu datieren und präzise zu formulieren, wobei va. die Rechnungslegung und die zugehörigen Leistungsnachweise klar zu regeln wären. Wesentliche und als eigenständig zu betrachtende Vertragsinhalte wären in separaten Vereinbarungen festzuhalten. Ferner sollte die Abwicklung eines Förderprojekts im Rahmen eines gehörigen Verfahrens unter Berücksichtigung der jeweiligen administrativen Vorgaben erfolgen, um auch tatsächlich eine Auszahlung von Fördergeldern zu gewährleisten. Dabei wäre eine qualitative Zuordnung von getätigten Zahlungsflüssen als entweder (nationale) Förderung oder als gewöhnliches Entgelt auf Basis eines schuldrechtlichen (Werk-)Vertrags unbedingt sicherzustellen.

(10) Für den Fall der Entsendung von Bediensteten in projekt-ausführende Unternehmen, empfahl der BLRH künftig verbindliche schriftliche Regelungen zu schaffen und dies auch entsprechend zu dokumentieren.

(11) Der BLRH empfahl, va. aus Rechtsschutzerwägungen eine klare vertragliche Trennung mehrerer voneinander unabhängiger Projektteile. Damit einhergehend wären die für das jeweilige Projekt veranschlagten Kosten nachvollziehbar aufzubereiten und in den entsprechenden Vertrag zu übernehmen.

(12) Der BLRH empfahl, unabhängig von Privatautonomie und vertraglicher Gestaltungsfreiheit jedenfalls mit entsprechenden Fristen versehene Kündigungsklauseln in privatwirtschaftliche Verträge aufzunehmen, um unnötige Schadenersatzzahlungen zu vermeiden oder zumindest die mit einer Kündigung zusammenhängenden finanziellen Risiken zu minimieren. Hierbei sollte ebenso in Erwägung gezogen werden, eine explizite Auflistung all jener Gründe vertraglich zu vereinbaren, die nach dem Willen der Parteien eine außerordentliche Kündigung rechtfertigten. Weiters empfahl der BLRH, mit zunehmendem Auftragswert und Geschäftsrisiko eine generelle Schadloshaltung des Vertragspartners möglichst zu vermeiden oder zumindest betragsmäßig zu beschränken.

IV. Teil Anlagen

Anlage 1 Ablauforganisation der Abt. 6 für ESF-Förderungen

Verwaltungsbehörde	Amt der Bgld. LReg, LAD-VB	
Zahlstelle	BMW (Abt. VI/B/9)	
Maßnahmenverantwortliche Förderstelle	Abteilung 6	
Technische Hilfe		
Schwerpunkt und Maßnahme	5.1, 5.3	
Ablauf	Beschreibung d. ausübenden Tätigkeit	durchführende Stelle (Abt. u. Mitarbeiter)
Information und Förderungsansuchen	Telefonische u./o. persönliche Beratung	Abt. 6, SB
Prüfung d. Förderungsansuchen	Gemäss ESF-Ziel 1-Programm Land Bgld, EPPD, EzP	Abt. 6, SB
Förderungsgenehmigung	1. Strategieforum, Projektvorstellung 2. Projektempfehlung durch Koordinierungssitzung anhand des Laufzettels 3. Fördervertrag	2. Abt. 6, SB 3. Bgld. LReg
Projektbegleitung (z.B. Vor-Ort-Kontrollen)	--	--
Sachliche Überprüfung d. Projektabrechnung	Konformitätsprüfung mit d. Bestimmungen d. Fördervertrages	Abt. 6, SB LAD, SB
Rechnerische Überprüfung d. Projektabrechnung	Einhaltung d. Förderhöhe	Abt. 6, SB LAD, SB
Genehmigung d. Förderungsanzahlung	Anweisung d. Förderungsbeiträge lt. Prüfungsbericht	Abt. 6, HRL
Monitoringmeldungen	Bekanntgabe d. genehmigten Projektdaten, Förderverträge, Anweisungen, regionale Zuordnung	Abt. 6, SB
Unregelmäßigkeitsmeldungen	Meldung d. Unregelmäßigkeiten an BMW	Abt. 6, SB
Prüfung gem. Art. 9 (Ausgaben-Bescheinigung)	--	--
Überwachung sowie Koordination u. Beratung der MVF gem. EPPD	Abwicklung gem. EPPD u. entspricht d. Vorgaben d. Verwaltungs- u. Kontrollsystems, Projektauswahl erfolgt im Rahmen d. ESF-KOOS	--
Systemprüfung gem. Art.10	Regelmäßige Stichproben bei ausgewählten Projekten	Abt. 3, SB
5 % Prüfung gem. Art. 10	--	Abt. 3, SB

Tab. 20

Quelle: Amt (Stand Juni 2006); Darstellung: BLRH

Anlage 2 GIS-Implementierung innerhalb der Bgld. Landesverwaltung

Jahr	Projekt
1995	Realisierungskonzept GIS-Burgenland
1996	Feinkonzept und Einrichtung GIS-Koordinierungsstelle Konzept Wirtschaftsinformationssystem Burgenland Feinkonzept Bereich Land- und Forstwirtschaft Feinkonzept und Basiseinrichtung Bereich Raumordnung Feinkonzept und Einrichtung Bereich Verkehr-Straßen
1997	Beginn DKM für das Burgenland Digitales Höhenmodell für das Burgenland Datenerfassung Bereich Güterwege Datenerfassung und Datenaufbereitung für das Digitale Bodeninformationssystem des Burgenlandes
1998	Einrichtung PC-Version Verkehr/Straßen
1999	Konzept „Wirtschaftsinformationssystem neu“ Abschluss DKM für das Burgenland
2000	Beginn Digitale FWP für das Burgenland Ausstattung der Gemeinden mit Desktop-GIS Einrichtung PC-Modul Bereich Land- und Forstwirtschaft/Güterwege Realisierung Teilbereich Kommassierung
2001	EDV-Programm zur technischen Prüfung der Genehmigung der digitalen FWP
2003	Einrichtung eines zentralen Geodaten-Serversystems Realisierung Intranet-Portal Realisierung Teilbereich Weinbaukataster
2004	Implementierung der digitalen Raumplanung inkl. Digitaler FWP im Amt
2005	Einrichtung eines zentralen GIS-Serversystems im Rahmen des EBRZ und Gemeinденetzwerk, zentraler Zugang zu Geodaten des Landes für alle Gemeinden Realisierung Internet Portal GIS-Burgenland (Bürgerinformation) Realisierung Gemeinsames Geodatenportal der Länder „geoland.at“ Nachführung Orthofotos (Echtfarben)
2006	Web-basierte Erfassung und Verortung von katastrophenschutzrelevanten Objekten durch die Gemeinden (Teilbereich des Digitalen Katastrophenschutzplans)
2007	Kartendienst der Rebflächengrundstücke im zentralen WebGIS des Landes Aufbau des Digitalen Jagdkatasters Burgenland Erfassung aller Riede lt. aktuellem Kataster-Führung und Editieren über WebGIS im Gemeinденetzwerk Beginn der Einrichtung des Systems „Hydro-Web“-Wasserbuch online mit Einbindung der GIS-Karten
2008	Realisierung des Zugriffs der Gemeinden auf Intranet-Web-GIS des Landes

Tab. 21
Quelle: Amt (Stand 23.10.2009); Darstellung: BLRH

Anlage 3

 Zahlungsleistungen des Landes Burgenland für das Projekt Digitaler FWP²⁶⁹

lfd. Nr.	Jahr	Buchungsdatum	VAST	VAST-Bezeichnung	Grundlage	Zahlungsbetrag brutto [EUR]	Ust [EUR]
1	2000	20.07.2000	1/940004/7304/001	Bedarfszuweisungen an Gemeinden, Allgemein	LAD-ST-64/1029-2000	501.443	-
2	2000	20.07.2000	5/782705/7670/901	Förderung von Ziel 1-Projekten 2000-2006	LAD-ST-64/1029-2000	290.691	-
3	2001	27.04.2001	1/940004/7304/001	Bedarfszuweisungen an Gemeinden, Allgemein	LAD-ST-64/1249-2001	494.175	-
4	2002	15.04.2002	1/940004/7304/001	Bedarfszuweisungen an Gemeinden, Allgemein	LAD-GIS-13/1-2002	494.175	-
5	2002	29.07.2002	1/059001/7282/001	GIS Burgenland, laufende Aufwendungen	LAD-ST-64/1532-2002	140.000	140.000
6	2002	29.07.2002	5/782705/7670/904	Förderung von Ziel 1-Projekten 2000-2006	LAD-ST-64/1532-2002	216.097	216.097
7	2002	04.12.2002	5/782705/7670/901	Förderung von Ziel 1-Projekten 2000-2006	6-SO-A1040/800-2002	106.200	-
8	2002	04.12.2002	5/782705/7670/902	Förderung von Ziel 1-Projekten 2000-2006	6-SO-A1040/800-2002	247.800	-
9	2003	23.04.2003	5/782805/7670/904	Förderung von Ziel 1-Projekten 2000-2006	LAD-ST-64/1546-2003	856.959	-
10	2004	20.07.2004	1/059001/7282	GIS-Burgenland, laufende Aufwendungen	LAD-RO-VA200/52-2004, RE 11/04 v. 07.05.2004	126.942	21.157
11	2004	30.08.2004	1/059001/7282	GIS-Burgenland, laufende Aufwendungen	LAD-RO-VA200/55-2004, RE 30/04 v. 08.08.2004	196.313	32.719
12	2004	06.12.2004	1/059001/7282	GIS-Burgenland, laufende Aufwendungen	LAD-RO-VA200/57-2004, RE 48/04 v. 23.11.2004	70.875	11.813
13	2005	02.03.2005	1/059001/7282	GIS-Burgenland, laufende Aufwendungen	LAD-RO-VA200/58-2005, RE 55/04 v. 02.01.2005	206.688	34.448
14	2005	20.06.2005	1/059001/7282	GIS-Burgenland, laufende Aufwendungen	LAD-RO-VA200/62-2005, RE 10/05 v. 02.05.2005	-	-
15	2005	06.10.2005	1/059001/7282	GIS-Burgenland, laufende Aufwendungen	RE 58/05 v. 26.09.2005, LAD-RO-VA200/65-2005	-	-
16	2005	10.10.2005	1/059001/7282	GIS-Burgenland, laufende Aufwendungen	LAD-RO-VA200/63-2005, RE 20/05 v. 01.07.2005	381.851	63.642
17	2006	04.07.2006	1/059001/7282	GIS-Burgenland, laufende Aufwendungen	LAD-RO-VA200/67-2006, RE 13/06 v. 01.06.2006	-	-
18	2006	07.11.2006	1/059001/7282	GIS-Burgenland, laufende Aufwendungen	LAD-RO-VA200/68-2006, RE 27/06 v. 04.09.2006	-	-
Summe						4.330.209	519.875

Tab. 22

Quelle: Amt; Darstellung: BLRH

²⁶⁹ Betrachtungszeitraum 30.05.2000 bis 07.11.2006 und exkl. Zahlungen für die Konzepterstellung und Implementierung der Digitalen Raumplanung.

V. Teil Stellungnahme der Bgld. LReg

Anlage 4 Äußerungen der Bgld. LReg zum vorläufigen Prüfungsergebnis²⁷⁰

„Die Burgenländische Landesregierung gibt zum vorläufigen Prüfungsergebnis des Burgenländischen Landesrechnungshofes betreffend die Überprüfung des Projekts Rechtsgültiger Digitaler Flächenwidmungsplan; Höherqualifizierung, Förderung innovativer Qualifikationsmaßnahmen folgende Stellungnahme ab:

Beim Projekt des Digitalen Flächenwidmungsplanes handelte es sich um ein österreichweites Pilotprojekt. Es gab zu Beginn dieses Projektes bundesweit keine vergleichbaren Produkte.

Das gegenständliche Projekt wurde auf den Erfahrungen des Digitalen Katasters erstellt. Die prognostizierten Kosten des Projektes Digitaler Flächenwidmungsplan beruhten auf den Werten des Projektes des Digitalen Katasters. In der Projektierungsphase waren die Gemeindevertreterverbände miteingebunden und haben diese gemeinsam mit dem Land die Kalkulationen vorgenommen, welche letztlich von der Landesregierung bewilligt wurden.

In zahlreichen Informationsveranstaltungen wurde den einzelnen Gemeinden des Burgenlandes das Projekt vorgestellt. Ebenso wurden den Gemeinden die technische und administrative Abwicklung des Projekts sowie die dafür projektierten Kosten präsentiert, sodass jeder Gemeinde Klarheit über die entstehenden Kosten hatte.

Aufzeichnungen bezüglich des Projektes wurden auf derselben Grundlage wie bei der Digitalen Katastermappe erstellt und geführt. Diese Unterlagen wurden jedoch in unzureichender Art und Weise aufbewahrt.

Die im Bericht des BLRH aufgezeigten Form- und Dokumentationsfehler werden jedenfalls bei zukünftigen Projekten durch entsprechende Maßnahmen berücksichtigt.

Die Zuständigkeit verschiedener Abteilungen sowie bau- und strukturbedingte mehrfache Übersiedlungen haben auch dazu geführt, dass eine allen Anforderungen entsprechende Dokumentation nicht möglich war.

Nunmehr ist die verantwortliche Stelle für das Projekt „Digitaler Flächenwidmungsplan“ in der Stabsstelle Landesamtsdirektion - Raumordnung stationiert.

Bezüglich des Vertrages zwischen dem Land Burgenland mit dem beauftragten Unternehmen ist einzuräumen, dass dieser Vertrag trotz Erstellung durch einen Rechtsanwalt mangelhaft gestaltet war.

Mittlerweile fungiert jedoch die Stabsstelle Landesamtsdirektion- Generalsekretariat als zentrale Stelle im Amt um derartige Verträge auszuformulieren bzw. vor Abschluss zu überprüfen. Es wird von der Landesamtsdirektion - Generalsekretariat im Bedarfsfall auch ein Steuerrechtsexperte hinzugezogen.

Zum aufgezeigten Mangel, dass für eine Gemeinde das Genehmigungsverfahren für den Digitalen Flächenwidmungsplan noch nicht abgeschlossen wurde, wird mitgeteilt, dass das diesbezügliche Verfahren bereits eingeleitet wurde.

²⁷⁰ Erster Teil der Stellungnahme.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass es sich beim Projekt des Digitalen Flächenwidmungsplanes um ein gutes und auch europaweit anerkanntes Vorzeigeprojekt handelt, trotz der berechtigterweise aufgezeigten Form - und Dokumentationsfehler.

Der Vergleich mit den anderen österreichischen Bundesländern zeigt, dass die Umsetzung des gegenständlichen Projekts zum richtigen Zeitpunkt erfolgte, da andere Bundesländer noch nicht dieselbe Qualität eines Digitalen Flächenwidmungsplans, wie sie durch das burgenländische Projekt verwirklicht wurde, aufweisen konnten.

Die Praxis bringt auch zum Vorschein, dass die kostenlose Abrufbarkeit der Informationen zum Flächenwidmungsplan nicht nur für die öffentlichen Ämter, sondern vor allem auch für die Bevölkerung von größtem Vorteil und Nutzen ist.

Rund 1000 Zugriffe täglich beweisen, dass die Verknüpfung von Digitalem Kataster (Grundstücksnummer und Fläche), der darauf befindlichen Widmung und einem aktuellem Luftbild für die Nutzer enorme Informationen bringt und dies natürlich Kosten und Zeit sparen hilft.

Zu den einzelnen Punkten: [...]“.

Eisenstadt, im März 2010

Der Landes-Rechnungshofdirektor

Dipl.-Ing. Franz M. Katzmann eh.