

Bericht des Rechnungshofes

Vergabepaxis im BMI mit Schwerpunkt Digitalfunk

Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	9
Abkürzungsverzeichnis _____	11

BMI**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Inneres****Vergabepaxis im BMI mit Schwerpunkt Digitalfunk**

KURZFASSUNG _____	15
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	40
Abschnitt 1 – Vergabepaxis im BMI _____	45
Rechtliche Grundlagen _____	45
Organisation _____	46
Steuerung und Kontrolle _____	54
Vergabepaxis _____	61
Abschnitt 2 – Projekt ADONIS _____	96
Bericht des Rechnungshofes 2004 _____	96
Chronologische Darstellung _____	96
Vertragsauflösung _____	99
Zeitraum zwischen Vertragsauflösung und Klageeinbringung _____	102
Einbringung der Klage durch master-talk – Feststellung der Rechtswirksamkeit der Schiedsklausel _____	103

Schiedsgerichtliches Verfahren	105
Vergleich	105
Beratungsleistungen im Projekt ADONIS	113
Abschnitt 3 – Projekt Digitalfunk BOS	117
Auftrag und Organisation	117
Einbindung von Ländern und sonstigen Bedarfsträgern in die Ausschreibung (Vorbereitung) des Projekts	118
Planung des Budgetbedarfs und Einbindung des BMF	120
Beratungsleistungen für das Projekt BOS	124
Vergabeverfahren zum Digitalfunk BOS	137
Vertragsgestaltung	160
Projektumsetzung	167
Auswirkungen von Ausbaurverzögerungen	182
Ausgaben (Kosten) des BMI	189
Umsetzung der Empfehlungen des RH aus dem Vorbericht	198
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen	201

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Mängelliste _____	65
Tabelle 2:	BORA und Folgeprojekte im Überblick _____	68
Tabelle 3:	Zahlungen an das Beratungsunternehmen _____	82
Tabelle 4:	Ausgaben des BMI und des Wiener Stadterweiterungsfonds _____	93
Tabelle 5:	Chronologie _____	96
Tabelle 6:	Berechnung Tarif _____	100
Tabelle 7:	Darstellung Kostenszenarien _____	101
Tabelle 8:	Funknetz ADONIS – Sonstige Beratungsleistungen __	115
Tabelle 9:	Veranschlagte Beträge für Digitalfunk BOS _____	124
Tabelle 10:	Digitalfunk BOS – Überblick Beratungsleistungen 2004 bis 2011 _____	126
Tabelle 11:	Digitalfunk BOS – Rechtliche Beratungsleistungen, Berater 2 _____	127
Tabelle 12:	Digitalfunk BOS–Austria – Wirtschaftliche Beratungsleistungen, Berater 5 _____	130
Tabelle 13:	Darstellung Gespräche Berater 10 im zeitlichen Konnex zum Vergabeverfahren _____	142
Tabelle 14:	Gewichtung der Auswahlkriterien _____	145
Tabelle 15:	Untergliederung des Auswahlkriteriums „finanzielle Voraussetzungen“ _____	146
Tabelle 16:	Maximale Punkteanzahl beim Auswahlkriterium Referenzprojekte _____	147
Tabelle 17:	Endergebnis der Bewertung der Teilnahmeanträge __	149

Tabelle 18:	Ergebnis der Angebotsbewertung in Bewertungspunkten _____	157
Tabelle 19:	Angebotspreise zum Bewertungskriterium monatliches Gesamtfunkdienstentgelt in EUR _____	157
Tabelle 20:	Gesamtfunkdienstentgelt des letzten Angebots in EUR __	159
Tabelle 21:	Erwartete Standorterrichtungskosten der Länder ____	172
Tabelle 22:	Inbetriebnahme der Ausbaustufen _____	180
Tabelle 23:	Ausbaustand des digitalen Funknetzes _____	181
Abbildung 1:	Endgeräte nach Nutzerorganisationen (Anzahl) ____	182
Abbildung 2:	Ausgaben für das Projekt Digitalfunk BOS von 2004 bis 2011 (in Mio. EUR) _____	190
Abbildung 3:	Budget und tatsächliche Ausgaben für das Projekt Digitalfunk _____	191
Tabelle 24:	Laufendes Funkdienstentgelt des BMI im Vollbetrieb gemäß Vertrag _____	193
Tabelle 25:	Laufendes Funkdienstentgelt im Vollbetrieb (Stand: Mai 2012) _____	194
Tabelle 26:	Umsetzung der Empfehlungen an das BMI aus dem Vorbericht _____	199

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Abt.	Abteilung
AG	Aktiengesellschaft
Art.	Artikel
BAK	Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptions- bekämpfung
BBG	Bundesbeschaffung GmbH
BDG 1979	Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BKA	Bundeskanzleramt
BMG	Bundesministerengesetz
BM...	Bundesministerium...
BMF	für Finanzen
BMI	für Inneres
BMJ	für Justiz
BMLV	für Landesverteidigung
BMLVS	für Landesverteidigung und Sport
BMUKK	für Unterricht, Kunst und Kultur
BMVIT	für Verkehr, Innovation und Technologie
BMWFJ	für Wirtschaft, Familie und Jugend
BORA	Budget-, Organisations- und Ressourcenanalyse
BOS	Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben
bspw.	beispielsweise
BVergG	Bundesvergabegesetz
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
ELAK	Elektronischer Akt
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
exkl.	exklusive
(f)f.	folgend(e) (Seite, Seiten)
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung

Abkürzungen



i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
i.d.R.	in der Regel
i.S.d.	im Sinne des
i.V.m.	in Verbindung mit
inkl.	inklusive
IT	Informationstechnologie
KFZ	Kraftfahrzeug
max.	maximal
Mio.	Million(en)
Nr.	Nummer
OGH	Oberster Gerichtshof
Pkt.	Punkt
rd.	rund
RH	Rechnungshof
sog.	sogenannte(r)
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
USt	Umsatzsteuer
VBG 1948	Vertragsbedienstetengesetz 1948
VfGH	Verfassungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VwGH	Verwaltungsgerichtshof
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Inneres

Vergabep Praxis im BMI mit Schwerpunkt Digitalfunk

Das BMI hatte keinen vollständigen und verlässlichen Überblick über sein Beschaffungsvolumen. Das gemäß einer an die Europäische Kommission zu meldenden Statistik angegebene Beschaffungsvolumen bei Liefer- und Dienstleistungsaufträgen für 2010 umfasste rd. 72 Mio. EUR exkl. USt und erreichte demnach das höchste aller Ressorts. Es ergab sich aus mehr als 15.000 Beschaffungsfällen, wovon der überwiegende Teil eine Auftragssumme unter 100.000 EUR – dem 2010 gültigen Schwellenwert für Direktvergaben – aufwies.

Die Abwicklung größerer Vergaben durch eine eigene Beschaffungsabteilung war positiv. Eine regelmäßige, risikoorientierte Kontrolle ausgewählter Beschaffungen führte das BMI jedoch nicht durch.

In mehr als der Hälfte der vom RH nach einem risikoorientierten Ansatz ausgewählten und überprüften Beschaffungsfälle zeigten sich Mängel im Hinblick auf die Einhaltung von internen Vorgaben, insbesondere fehlende Vergleichsangebote und Preisangemessenheitsprüfungen sowie unzureichende Dokumentation. In einigen Fällen verletzte das BMI auch Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes, bspw. durch unzulässige Direktvergaben.

Unstimmigkeiten zwischen dem BMI und master-talk führten zur Vertragsauflösung im Projekt ADONIS. Maßgeblich für das BMI waren neben der unklaren Vertragslage wirtschaftliche Gründe, weil es aufgrund der ungünstigen Tarifgestaltung mit jährlichen Gebühren von bis zu rd. 87 Mio. EUR rechnen musste. Zur Vermeidung der Risiken eines schiedsgerichtlichen Verfahrens schloss das BMI unter Einbindung der Finanzprokuratur einen Vergleich mit master-talk. Der Vergleichsbetrag von 29,9 Mio. EUR kam ohne konkreten Nachweis tatsächlicher Aufwendungen zustande. Die Gründe für den Vergleichsabschluss und die Angemessenheit der Vergleichssumme waren im BMI nicht nachvollziehbar dokumentiert. Dem BMI verblieb aus dem Projekt ADONIS kein verwertbares Vermögen.

Bereits während der Vergleichsverhandlungen mit master-talk führte das BMI gemeinsam mit dem Land Tirol eine neuerliche Ausschreibung für ein digitales Behördenfunknetz als Dienstleistungskonzession durch. Demnach hatte der Auftragnehmer die Akquisition und somit Einbindung weiterer Länder zu übernehmen und das Marktrisiko zu tragen. Aufgrund der Erfahrungen aus dem Projekt ADONIS hätte dem BMI klar sein müssen, dass dieses Modell unrealistisch ist. Tatsächlich übernahm das BMI in der Umsetzung das Risiko für die Akquisition der Länder selbst.

Das BMI führte ein zweistufiges Verhandlungsverfahren durch, wobei es aus fünf Bewerbern die drei bestgereihten für die zweite Stufe auswählte. Den Zuschlag erhielt die Bietergemeinschaft Motorola/Alcatel, die in weiterer Folge die Projektgesellschaft Tetron gründete.

Ein als Berater für das BMI tätiger ehemaliger Kabinetttchef führte im engen zeitlichen Zusammenhang mit wesentlichen Entscheidungen im Vergabeverfahren informelle Gespräche mit zwei Bietern. Auftrag, Inhalt und Ergebnisse der Gespräche waren im BMI nicht dokumentiert. Dies widersprach dem Grundsatz der Transparenz im Vergabeverfahren.

Das BMI erreichte, wie bereits beim Projekt ADONIS, keine bindenden Zusagen der Länder zur Teilnahme am Behördenfunknetz vor Vertragsabschluss. Weil das BMI auch acht Jahre nach Vertragsabschluss erst mit vier Ländern eine Einigung erzielt hatte und einen Ausbau ohne Länderbeteiligung nicht in Betracht zog, entstand ein massiver Verzug im Ausbau. Wegen dieser Verzögerungen und eigener Fehleinschätzungen entstanden Tetron Mehrkosten. Das BMI übernahm einen großen Teil dieser Mehrkosten und verhinderte so eine vorzeitige Vertragsauflösung bzw. Insolvenz von Tetron und damit ein Scheitern des Projekts.

Der ursprüngliche Vertrag ließ für das BMI Optionen (zusätzliche Leistungen, Beistellungen, Länderbeteiligung) offen. Auf Basis der vom BMI faktisch gewählten Optionen errechnete der RH daraus die Ausgaben für die 25-jährige Vertragslaufzeit ab Vollausbau mit insgesamt rd. 809 Mio. EUR. Insbesondere aufgrund der Verzögerungen und wegen der Fehleinschätzungen von Tetron werden aber dem BMI über die Gesamtlaufzeit bereits feststehende Mehrausgaben für höhere Funkdienstentgelte und Investitionszuschüsse an Tetron und die Länder von rd. 180 Mio. EUR entstehen. Zuzüglich der im Ausbauezeitraum (2004 bis nunmehr geplant 2018) zu zahlenden Funkdienstentgelte von insgesamt rd. 160 Mio. EUR errechneten sich die voraussichtlichen Ausgaben des BMI für die Gesamtlaufzeit mit rd. 1.150 Mio. EUR.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Der RH überprüfte von September bis Dezember 2011 die Gebarung des BMI hinsichtlich der Vergabepaxis im BMI mit Schwerpunkt Digitalfunk. Ziele der Gebarungsüberprüfung waren das Regelwerk, die Organisation, die Steuerung und Kontrolle, die Dokumentation und Transparenz sowie die Einhaltung der Vorgaben im Zusammenhang mit Beschaffungsvorgängen und Vergaben im BMI zu beurteilen. (TZ 1)

Im Rahmen dieser Prüfung wurde auch das Ersuchen der Frau Bundesministerin für Inneres vom 30. August 2011 um Einleitung einer Gebarungsüberprüfung gemäß Art. 126b Abs. 4 B-VG zum Thema „Digitalfunk“ abgewickelt. Das Prüfungsersuchen umfasste Verhandlungen, Verfahren und den Vergleich mit master-talk zum Projekt „ADONIS“ sowie Ausschreibung und Vergabe zum Projekt „BOS Digitalfunk Austria“. (TZ 1)

Vergabepaxis –
Allgemeiner Teil

Rechtliche Grundlagen

Primäre Grundlage für alle Vergabeverfahren, die nach dem 31. Jänner 2006 eingeleitet wurden, war das Bundesvergabegesetz 2006, BGBl. I Nr. 17/2006 (BVergG 2006). In Ergänzung dazu regelte der Grundsatzterlass des BMI „Budget/Controlling/Beschaffung“ vom 13. Mai 2003 Beschaffungsangelegenheiten. Aufgrund des Zeitpunkts der Erstellung nahm er auf das BVergG 2002 Bezug und enthielt z.B. keine aktuellen Schwellenwerte. Das BMI gab im Jänner 2012 einen neuen aktualisierten und erweiterten Beschaffungserlass heraus. (TZ 2)

Organisation

Die vom BMI selbst durchgeführten Vergaben erfolgten – abhängig vom Auftragswert – durch die Beschaffungsabteilung, die dazu ermächtigten Organisationseinheiten der Zentralstelle oder die nachgeordneten Behörden und Dienststellen. (TZ 4)

Die im BMI eingerichtete Beschaffungsabteilung war für die Abwicklung von Vergaben ab einem Auftragswert von 20.000 EUR exkl. USt zuständig. Im Bereich Informationstechnologie lag diese Grenze bei 162.293 EUR exkl. USt. Die Beschaffungsabteilung konnte Vergabeverfahren – ungeachtet der Wertgrenzen – an sich ziehen oder an den jeweiligen Bedarfsträger delegieren. (TZ 4)

Das BMI beschaffte rund die Hälfte seiner benötigten Waren und Dienstleistungen gemäß den gesetzlichen Bestimmungen über die BBG. Es verfügte über keine Statistik hinsichtlich seiner Abrufe. Laut Auskunft der BBG erreichten diese zwischen 2008 und 2011 jährlich ein Volumen zwischen rd. 95 Mio. EUR (2010) und rd. 136 Mio. EUR (2008). Das BMI beschaffte im Wege der BBG vor allem Standardprodukte. (TZ 3 und 5)

Die Interne Revision war nach der Revisionsordnung 2008 hinsichtlich der Fachaufsicht dem Bundesminister, bezüglich der Dienstaufsicht dem nach der Geschäftseinteilung zuständigen Sektionsleiter direkt unterstellt. Mit 1. Jänner 2010 nahm das BMI eine mit der Revisionsordnung 2008 inhaltsgleiche Bestimmung in die Geschäftseinteilung auf. Diese Regelungen gingen auf Empfehlungen des RH zurück. (TZ 6)

Anlässlich einer weiteren Änderung der Geschäftseinteilung mit Wirkung vom 1. Jänner 2011 beseitigte das BMI die Unterstellung der Internen Revision unter die unmittelbare Fachaufsicht des Ressortleiters wieder. Die ungeteilte Fach- und Dienstaufsicht über die Interne Revision kam ab diesem Zeitpunkt dem Leiter der Sektion IV zu. Diese Regelung widersprach internationalen Standards und den Empfehlungen des RH. (TZ 6)

Weiters waren die Beschaffungsabteilung und für Beschaffungen relevante Fachabteilungen sowie kontrollierende und ermittelnde Einheiten (Interne Revision und Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung) in einer Sektion konzentriert. Dadurch war das Entstehen von Interessenskonflikten bei der Beurteilung von Beschaffungsvorgängen nicht auszuschließen. (TZ 6)

Im BMI war ein Kabinett der Bundesministerin eingerichtet. Dem Kabinett, das als Stabsstelle außerhalb der Linienorganisation eingerichtet war, kamen weder vollziehende Aufgaben, noch eine formale, unmittelbare Anordnungsbefugnis zu. (TZ 7)

Um von einer Weisung der Bundesministerin ausgehen zu können, war im Sinne der ungeteilten Ministerverantwortlichkeit eine auf den jeweiligen Einzelfall bezogene, konkrete Willensbildung des entscheidenden Organs – der Bundesministerin – Voraussetzung. (TZ 7)

Abweichend davon hatte das BMI in mehreren Erlässen aus den Jahren 2009 bis 2011 für die Abwicklung und Genehmigung von Beschaffungen das Kabinett als entscheidungsbefugte Stelle vorgesehen. Ähnliche Regelungen waren in zahlreichen, vom RH eingesehenen Beschaffungsakten dokumentiert. (TZ 7)

Steuerung und Kontrolle

Das BMI verfügte über kein Instrumentarium, aus dem unterjährig in standardisierter Form eine gesamthafte Übersicht über das Beschaffungsvolumen ermittelt werden konnte. Gemäß statistischer Meldungen an die Europäische Kommission für die Jahre 2008 bis 2010 vergab das BMI Dienstleistungs- und Lieferaufträge in Höhe von insgesamt rd. 61 Mio. EUR exkl. USt (2008), rd. 107 Mio. EUR exkl. USt (2009) und rd. 72 Mio. EUR exkl. USt (2010). Das BMI erreichte laut den vom BMWFJ verwalteten Übersichtsdaten zu den statistischen Meldungen in diesen Jahren von allen Ressorts die höchsten Auftragssummen sowohl bei Liefer- als auch bei Dienstleistungsaufträgen. (TZ 9)

Der Vergleich der Detailmeldungen der beschaffenden Stellen mit den statistischen Meldungen zeigte Differenzen, die bspw. auf die Nennung von Brutto- anstatt Nettobeträgen oder die Miteinbeziehung von Beschaffungen, die auf Grundlage von Ausschreibungen der BBG getätigt wurden, zurückzuführen waren. (TZ 9)

Das BMI setzte im Jänner 2012 einen Beschaffungserlass, der eine verbesserte Datenerfassung gewährleisten soll, in Kraft. (TZ 9)

Die Beschaffungsabteilung führte im Jahr 2010 insgesamt 105 Vergabeverfahren in der Höhe von 8,93 Mio. EUR exkl. USt durch. Vom Vergabevolumen entfielen rd. 45 % auf Direktvergaben. (TZ 10)

Das BMI führte 2010 ein Projekt zur strategischen Ausrichtung der gesamten Beschaffungen des Ressorts durch. Ziele waren die Steigerung der Transparenz des Beschaffungsvolumens, die Optimierung der Beschaffungsprozesse und der Organisationsstrukturen sowie die Entwicklung eines Konzepts für ein Steuerungsinstrumenta-

rium in Form eines Einkaufs- und Vertragscontrollings. Der vom BMI entwickelte Elektronische Beschaffungsworkflow befand sich zur Zeit der Gebarungüberprüfung im Pilotbetrieb. Der RH anerkannte die Bemühungen des BMI, die Transparenz von Beschaffungen sicherzustellen und ein steuerungsorientiertes Berichtswesen für den Bereich Beschaffung aufzubauen. (TZ 11)

Beschaffungen waren ungeachtet der Höhe des geschätzten Auftragswerts im Budget- und Investitionsprogramm vor deren Einleitung einer detaillierten Bedarfsprüfung durch die gemäß Geschäftseinteilung zuständigen Organisationseinheiten zu unterziehen. Die Bedarfsprüfung in Verbindung mit dem laufenden Budgetcontrolling stellte grundsätzlich eine geeignete Vorkontrolle von Beschaffungsvorgängen dar. (TZ 12)

Eine regelmäßige, durchgehende Nachkontrolle einzelner Beschaffungsprozesse von der Bedarfsprüfung über die Vergabe bis hin zur Überprüfung der zweckmäßigen Verwendung der beschafften Güter und Dienstleistungen führte das BMI nicht durch. In den Jahren von 2006 bis 2011 hatte die Interne Revision mit Ausnahme der Revision des Dienstbekleidungswesens keine Prüftätigkeit im Bereich von Beschaffungen wahrgenommen. (TZ 13)

Das BMI startete im November 2010 das Projekt „Verhaltenskodex“ und beauftragte den Direktor des Bundesamtes zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung (BAK) mit der Schaffung eines Compliance-Programms. Bereits vor Beginn des Projektstarts setzte das BAK Maßnahmen zur Korruptionsprävention in Form von Lehrgängen, Seminaren, Vortragstätigkeiten, etc. Für Beschaffungen gab es noch keine spezifischen Ausbildungsprogramme. (TZ 14)

Vergabep Praxis

Der RH konzentrierte sich bei seiner Prüftätigkeit auf die Beurteilung der Vergabep Praxis des BMI betreffend Liefer- und Dienstleistungsaufträge. Die Inhalte der ausgewählten Beschaffungen waren nicht Gegenstand der Überprüfung. (TZ 15)

Im Hinblick auf eine ressortweite Überprüfung zog der RH aus den detaillierten Meldungen aller beschaffenden Stellen zu den statistischen Meldungen für 2010 eine risikoorientierte Stichprobe von 59 Fällen aus zwölf Organisationseinheiten für eine Beurteilung heran. (TZ 15)

Dabei stellte er folgende Verstöße gegen interne Richtlinien fest: (TZ 16)

- keine Einholung von Vergleichsangeboten (39 % der Fälle),
- keine Bedarfsprüfung (29 % der Fälle),
- unvollständige Dokumentation des Beschaffungsprozesses (15 % der Fälle) sowie
- Nichteinhaltung der Vorschreibungspflichten gegenüber der Beschaffungsabteilung und der Internen Revision (jeweils 8 % der Fälle).

Um vertiefte Aussagen im Hinblick auf die Einhaltung der Vergabevorschriften treffen zu können, wählte der RH gezielt weitere rd. 20 Fälle mit höheren Auftragswerten aus. Dabei legte er nach den Erfahrungen aus früheren Gebarungsüberprüfungen einen Schwerpunkt auf Beratungsleistungen. (TZ 15)

Der RH stellte zwölf Fälle mit höheren Auftragswerten beispielhaft dar, bei denen er folgende Mängel feststellte: (TZ 17 bis 31)

- fehlende Vergleichsangebote,
- unzulässige Direktvergabe,
- Wahl des falschen Vergabeverfahrens,
- fehlender oder nicht nachvollziehbarer Auftragswert,
- Leistungsbeginn vor schriftlichem Vertrag,
- unzumutbare Vertragsgestaltung und
- mangelhafte Leistungsdokumentation und -verrechnung.

Projekt Digitalfunk
ADONIS

Bericht des Rechnungshofs 2004 (Vorbericht)

Der RH führte von Dezember 2003 bis Jänner 2004 eine Gebarungsüberprüfung hinsichtlich des Vorgangs der Ausschreibung, Vergabe, Abwicklung und Errichtung des bundesweiten Behördenfunknetzes ADONIS durch. Die Prüfung umfasste den Zeitraum ab Februar 2000 bis zur Auflösung des Vertrages mit der

Firma master-talk im Juni 2003. Der Bericht dazu wurde in der Reihe Bund 2004/5 (in der Folge als Vorbericht bezeichnet) veröffentlicht. (TZ 32)

Vertragsauflösung

Wesentliche Diskussionspunkte im Vorfeld der Vertragsauflösung im Projekt ADONIS waren die Tarifgestaltung und die Akquisitionsverpflichtung anderer Blaulichtorganisationen in den Ländern. Master-talk bot abhängig von der Anzahl der Teilnehmer und vom Grad der vom BMI beigestellten Leistungen unterschiedliche Tarife an. Das BMI hätte im besten Fall rd. 24,9 Mio. EUR, im schlechtesten Fall rd. 86,6 Mio. EUR an jährlichen Funkdienstentgelten ab Vollausbau bezahlen müssen. Es kalkulierte allerdings nur mit jährlichen Betriebskosten von rd. 22 Mio. EUR ab 2005 (Vollausbau). (TZ 34)

Die Tarifgestaltung war für das BMI aufgrund der Notwendigkeit der Verpflichtung anderer Blaulichtorganisationen, um eine wesentliche Tarifrückbildung zu erreichen, wirtschaftlich unzumutbar. Zudem hatten weder das BMI noch master-talk rechtliche Möglichkeiten, die Länder bzw. andere Blaulichtorganisationen zur Teilnahme zu verpflichten. (TZ 34)

Neben der unklaren Vertragslage waren somit auch wirtschaftliche Gründe aufgrund der Tarifgestaltung für die Vertragsauflösung maßgeblich. Dafür sprach auch, dass das BMI im Folgeprojekt eine gänzlich andere Tarifgestaltung vorgenommen hatte. (TZ 34)

Zeitraum zwischen Vertragsauflösung und Klagseinbringung

Master-talk unterbreitete dem BMI nach Vertragsauflösung weitere Angebote zur Weiterführung des Projekts ADONIS. So schlug master-talk eine Kostenbeteiligung der Länder in Form von Investitionsbeiträgen bzw. Beistellungen der Standorte¹ durch die Länder oder den Bund vor. Das Angebot entsprach in Teilbereichen dem im Nachfolgeprojekt Digitalfunk BOS vereinbarten Bund-Länder-Modell mit Beistellung der Standorte durch Bund/Länder. Die Projektleitung hatte in der Stellungnahme zu diesem Angebot

¹ Standorte sind die baulichen Einrichtungen zur Unterbringung von Sendeanlagen (Basisstationen) und zugehörigen technischen und infrastrukturellen Einrichtungen, z.B. Gebäude oder Masten.

noch die Meinung vertreten, dass dies eine wesentliche Kostenerhöhung für das BMI darstellen würde. (TZ 35)

Einbringung der Klage durch master-talk – Feststellung der Rechtswirksamkeit der Schiedsklausel

Die Allgemeinen Vertragsbedingungen enthielten eine Schiedsklausel, wonach ein allfälliges Verfahren unter Ausschluss des ordentlichen Rechtswegs vor dem Ständigen Schiedsgericht der Wiener Wirtschaftskammer zu führen wäre. Am 6. September 2004 reichte master-talk eine Klage daher beim Ständigen Schiedsgericht der Wirtschaftskammer Wien ein. Das BMI brachte eine Feststellungsklage beim Handelsgericht Wien ein und bestritt die Geltung der Schiedsklausel. In Folge schöpften master-talk und das BMI den möglichen Instanzenzug aus. Letztlich bestätigte der Oberste Gerichtshof im Oktober 2005 in letzter Instanz die Geltung der Schiedsklausel. (TZ 37)

Das BMI vernachlässigte bei der Vertragsgestaltung die Wahl des Gerichtsstandes. Die Wahl der ordentlichen Gerichtsbarkeit wäre zweckmäßiger gewesen, weil ein Verfahren vor einem Schiedsgericht keine Möglichkeit einer rechtlichen Nachkontrolle bot. (TZ 37)

Schiedsgerichtliches Verfahren

In ihrer Klage beim Ständigen Schiedsgericht der Wirtschaftskammer Wien machte master-talk aus Kostengründen zunächst nur einen Teilbetrag geltend und behielt sich die Ausdehnung des Klagebegehrens auf den vollen Betrag von 181.776.493 EUR vor. (TZ 38)

In Folge brachten das BMI und master-talk wechselseitige Stellungnahmen ein. Im Februar 2005 beantragte das BMI eine Unterbrechung des Schiedsverfahrens bis zur rechtskräftigen Beendigung des Feststellungsverfahrens beim Handelsgericht Wien. In der Schiedsverhandlung am 17. März 2005 beschloss das Ständige Schiedsgericht der Wirtschaftskammer Wien die beantragte Unterbrechung sowie die Fortsetzung des Verfahrens auf Parteienantrag. (TZ 38)

Nach Abschluss und Erfüllung eines Vergleichs brachten die rechtlichen Vertreter von master-talk und des BMI am 25. Oktober 2006 eine gemeinsame Ruhensanzeige („ewiges Ruhen“) beim Ständigen Schiedsgericht der Wirtschaftskammer Wien ein. (TZ 38)

Vergleich

Die im BMI verakteten Sachverhalte gaben das Zustandekommen des Vergleichs nicht ausreichend und umfassend wieder. Der Präsident der Finanzprokurator dokumentierte die Vorgänge, die zum Vergleichsabschluss führten, in Berichten und Aktenvermerken und stellte diese dem RH im Zuge der Gebarungsüberprüfung zur Verfügung. Der RH führte seine Sachverhaltsermittlung über den tatsächlichen Ablauf der Ereignisse im Wesentlichen auf Basis dieser Unterlagen durch. (TZ 39)

Nach der Feststellung, dass ein allfälliges Verfahren vor dem Ständigen Schiedsgericht der Wirtschaftskammer Wien zu führen wäre, gab die damalige Bundesministerin für Inneres den Auftrag zu prüfen, ob ein außergerichtlicher Vergleich möglich bzw. sinnvoll sei. (TZ 40)

Am 22. Mai 2006 fand im Büro des damaligen Bundesministers für Finanzen eine Besprechung mit Kabinettsmitarbeitern des BMF, einem Kabinettsmitarbeiter des BMI, dem rechtlichen Vertreter des BMI sowie dem Präsidenten der Finanzprokurator statt. Dabei wurde unter anderem erörtert, dass im Zuge von informellen Kontakten mit der Gegenseite festgestellt worden wäre, dass die Angelegenheit durch Zahlung eines Betrags von 30 Mio. EUR bis 38 Mio. EUR voraussichtlich bereinigt werden könnte. (TZ 40)

Am 26. Mai 2006 nahm der rechtliche Vertreter des BMI eine Risikobeurteilung hinsichtlich des Ausgangs eines allfälligen Schiedsverfahrens vor. Er hielt einen Vergleich zwischen 30 Mio. EUR bis 40 Mio. EUR für vertretbar. (TZ 40)

Nach einer weiteren Besprechung am 30. Mai 2006 führte der Präsident der Finanzprokurator aus, dass die Darstellung des rechtlichen Vertreters des BMI für ihn schlüssig und nachvollziehbar wäre. Er regte zudem an, master-talk zur Vorlage von Unterlagen, aus denen die Höhe des geltend gemachten Klagsbetrags nachvollzogen werden könne, aufzufordern. Danach sollte gemeinsam mit master-talk ein Sachverständiger mit der Beurteilung der Höhe

der eingeklagten Forderung und der vorgelegten Unterlagen beauftragt werden. (TZ 40)

Nach Besprechungen mit dem stellvertretenden Kabinettschef des BMI hielt der Präsident der Finanzprokurator in Aktenvermerken vom 13. und 16. Juni 2006 fest, dass das Konsortium rund um master-talk der Aufnahme von außergerichtlichen Vergleichsgesprächen nur zustimme, wenn u.a. der Sachverständige allein nur „die technische und rechnerische Richtigkeit der Forderungshöhe“ nachvollziehe bzw., dass dieser „nur nachrechnen und keinen eigenen Befund erstellen“ solle. (TZ 40)

Der von master-talk in Folge beauftragte Wirtschaftsprüfer hielt in seiner Stellungnahme vom 21. Juli 2006 als Ergebnis fest, dass die geltend gemachte Forderung in Höhe von rd. 182 Mio. EUR rechnerisch plausibel nachvollziehbar sei. Der vom BMI am 7. August 2006 im Gegenzug beauftragte Wirtschaftsprüfer ermittelte einen maximal zu rechtfertigenden Betrag für die Klagsforderung von 72,4 Mio. EUR. Eine von master-talk vorgelegte Aufstellung tatsächlich getätigter Aufwendungen in Höhe von rd. 84,42 Mio. EUR erachtete er als plausibel. Abschließend stellte er fest, dass nicht beurteilt werden könne, zu welchem Ergebnis in Bezug auf eine angemessene Klagsforderung ein allfälliges Schiedsgerichtsverfahren kommen würde. (TZ 40)

Beiden Wirtschaftsprüfern standen nur eingeschränkt Unterlagen (Businessplan, Berechnungsblatt für die Quantifizierung der Forderung, etc.) – aber keine Einzelbelege – zur Verfügung. Die Gutachten waren nicht geeignet, die tatsächliche Höhe der Forderung bzw. die bis zu diesem Zeitpunkt tatsächlich entstandenen Ausgaben zu verifizieren. (TZ 40)

Am 18. und 22. August 2006 fanden zwei Verhandlungsrunden statt. Bei der ersten Verhandlungsrunde wies der Präsident der Finanzprokurator darauf hin, dass die Zusammenstellung der Ansprüche von master-talk detailliert aufgeschlüsselt und vorhandene Unterlagen vorgelegt werden müssten. (TZ 41)

Im Rahmen der zweiten Verhandlung legte master-talk wieder die Aufstellung bereits getätigter – aber weiterhin nicht belegter – Aufwendungen in Höhe von rd. 84,42 Mio. EUR vor. Das BMI und master-talk schlugen wechselseitig die jeweils denkbaren Vergleichsbeträge vor. Im Ergebnis einigte man sich auf eine Vergleichssumme von 35 Mio. EUR, wobei dieser Betrag noch nicht von den beiden Ressortministern genehmigt war. (TZ 41)

In einem Aktenvermerk vom 4. September 2006 hielt der Präsident der Finanzprokurator den Gesprächsinhalt eines Telefonats mit dem damaligen Bundesminister für Finanzen fest. Demnach erscheine dem Minister der Vergleichsbetrag von 35 Mio. EUR zu hoch. Er habe dem Konsortium einen Vergleichsvorschlag von 29 Mio. EUR angeboten, was dieses allerdings ablehnte. (TZ 41)

Am 11. September 2006 erörterte der Präsident der Finanzprokurator mit dem damaligen Generalsekretär des BMF die Frage, ob eine Vergleichszahlung der Umsatzsteuer unterliege oder nicht. Nach Rücksprache mit dem damaligen Bundesminister für Finanzen verständigte dieser den Präsidenten der Finanzprokurator, dass aufgrund der ihm zugänglich gemachten Information der Vergleichstext einen Nettobetrag als sogenannten echten (und damit nicht der Umsatzsteuerpflicht unterliegenden) Schadenersatz ausweisen solle. Die Frage, ob ein Betrag der Umsatzsteuer unterliegt, ist jedoch nicht durch Parteienvereinbarung oder Befassung eines unzuständigen Organs zu lösen. (TZ 41)

Am 13. September 2006 erklärte der damalige Bundesminister für Finanzen dem Präsidenten der Finanzprokurator in einem Telefongespräch, dass eine Vereinbarung mit master-talk in Höhe von 29,9 Mio. EUR abgeschlossen werden solle. Zu diesem Ergebnis gaben der Präsident der Finanzprokurator und das BMI positive Stellungnahmen ab. Am 14. September 2006 schlossen die Republik Österreich (vertreten durch das BMI) und master-talk einen entsprechenden Vergleich. Das BMF erteilte dem BMI die Zustimmung zu überplanmäßigen Ausgaben. Am 22. September 2006 zahlte das BMI den Vergleichsbetrag sowie Ende Juli 2007 weitere 149.500 EUR an Gebühren an master-talk. (TZ 41)

Die Vergleichssumme kam ohne konkreten Nachweis tatsächlicher Aufwendungen zustande. Die vorgelegten Dokumente ließen den Schluss zu, dass eine Vergleichssumme zwischen 30 Mio. EUR bis 38 Mio. EUR bereits vor der Erstellung von Sachverständigengutachten als erreichbare Zielgröße galt. Die danach eingeholten Gutachten dienten im Wesentlichen zur Untermauerung dieses Betrags. Dem BMI verblieben aus dem Projekt ADONIS keine verwertbaren Vermögenswerte. Der Republik Österreich entstand daher ein finanzieller Schaden von 29,9 Mio. EUR. (TZ 41)

Beratungsleistungen

Das BMI ersuchte die Finanzprokuratur am 1. September 2004 – nach bereits erfolgter Beauftragung – um Betrauung eines Rechtsanwalts für die Vertretung gerichtsanhängiger Verfahren im Zusammenhang mit dem Projekt ADONIS. Die Finanzprokuratur stellte eine entsprechende Legitimation aus. Das BMI setzte damit die Empfehlung des RH aus dem Vorbericht, für die Vertretung vor den Gerichten die Finanzprokuratur in Anspruch zu nehmen, nicht um. Die Ausgaben des BMI für die rechtliche Vertretung und Beratung in den Jahren 2004 bis 2006 betragen rd. 187.000 EUR. (TZ 43)

Nach der Vertragsauflösung beauftragte das BMI weitere vier Berater mit der Erstellung von Rechtsgutachten in Höhe von insgesamt 94.320 EUR, anstatt auf das Expertenwissen der eigenen Fachabteilungen zurückzugreifen. Darüber hinaus war bei einer weiteren Auftragsvergabe von rd. 83.000 EUR die vom BMI gewählte Vergabeart nicht zutreffend. (TZ 44)

Die Gesamtausgaben des BMI für Beratungsleistungen im Projekt ADONIS betragen rd. 2,41 Mio. EUR. (TZ 42)

Projekt Digitalfunk BOS

Auftrag und Organisation

Nach Auflösung des Vertrags mit master-talk im Juni 2003 erging am 29. Oktober 2003 vom Kabinett des damaligen Bundesministers für Inneres der Auftrag, eine neuerliche Ausschreibung für die Errichtung und den Betrieb eines österreichweiten Digitalfunknetzes vorzubereiten. Dieses Projekt wurde unter dem Titel „Digitalfunk BOS“ (die Abkürzung BOS steht für Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben) geführt. Das BMI erstellte eine Projektorganisation für die Durchführung der Ausschreibung und Vergabe. (TZ 45)

Einbindung anderer Bedarfsträger in die Ausschreibung

Der RH hatte dem BMI im Vorbericht empfohlen, vor Abschluss eines Vertrags über ein österreichweites Funknetzprojekt eine bindende Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern über die Teilnahme und anteilige Finanzierung abzuschließen. (TZ 46)

Im November 2003 bildete das BMI mit dem Land Tirol eine Arbeitsgemeinschaft für die Ausschreibung und die Vergabe des digitalen Behördenfunknetzes. Obwohl sich das BMI bemühte, noch während der laufenden Ausschreibung weitere Länder von der Teilnahme am Projekt zu überzeugen, erreichte es bis zur Zuschlagserteilung keine konkreten Zusagen. Die vom RH im Vorbericht getroffene Empfehlung setzte das BMI somit nicht um. (TZ 46 und 47)

Der RH hatte dem BMI im Vorbericht empfohlen, im Sinne eines effizienten Katastrophenschutzes die Mitwirkung des BMLV (nunmehr BMLVS) an einem künftigen Funknetzprojekt anzustreben. Die vom BMI beabsichtigte frühzeitige Einbindung des BMLV in das Projekt kam jedoch nicht zu Stande, weil dieses ein ziviles Bündelfunksystem für militärische Zwecke als nicht erforderlich erachtete und eine direkte Beteiligung ablehnte. (TZ 48)

Ende November 2003 informierte das BMI das BMF aktenmäßig über die geplante Neuausschreibung des Digitalfunknetzes und die aus dem Vorhaben zu erwartenden Kosten (42 Mio. EUR jährlich). Das BMF stimmte im Dezember 2003 dem Start der Interessentensuche unter bestimmten Voraussetzungen zu, behielt sich aber eine Neubewertung anlässlich der geforderten weiteren Mitbefassung vor. (TZ 49 und 50)

Erst nach Zuschlagserteilung informierte das BMI das BMF über das abgeschlossene Vergabeverfahren und die zu erwartenden budgetären Auswirkungen. Obwohl die Mitbefassung des BMF eine rein verwaltungsinterne Frage ist, holte das BMI ein Gutachten bei einer Rechtsanwaltskanzlei ein, das diese Vorgehensweise rechtfertigen sollte. Das BMF kritisierte die fehlende Einvernehmensherstellung vor Vertragsabschluss und lehnte daher jede Mitverantwortung für den Vertragsinhalt ab. (TZ 52)

Veranschlagung des Budgetbedarfs

Der RH hatte im Vorbericht festgestellt, dass im BMI keine realistische Darstellung der insgesamt benötigten Finanzmittel für das Funknetz vorlag. Er hatte empfohlen, den Budgetbedarf rechtzeitig und umfassend zu ermitteln und in voller Höhe zu veranschlagen. (TZ 54)

Das BMI stellte den zu erwartenden Budgetbedarf im neuen Projekt vollständig dar. Ab dem Finanzjahr 2005 waren im jährlichen Bundesvoranschlag eigene Budgetpositionen für den Digitalfunk

BOS vorgesehen; die veranschlagten Beträge deckten den geplanten Bedarf ab. Das BMI setzte somit die Empfehlung des RH aus dem Vorbericht um. (TZ 54)

Beratungsleistungen für das Projekt BOS

Das BMI führte die Vergaben aller Beratungsleistungen (rechtliche, wirtschaftliche und sonstige) grundsätzlich im Wege von Direktvergaben durch. Es verzichtete bei der Vergabe aller Beratungsleistungen auf das Einholen von Vergleichsangeboten. Die Preisangemessenheit von Beratungsleistungen war durch diese Vorgangsweise nicht sichergestellt. (TZ 55)

Insgesamt vergab das BMI 28 Aufträge an zehn Berater in Höhe von insgesamt rd. 980.000 EUR. Von diesen Aufträgen wiesen rund zwei Drittel vergaberechtliche (Wahl der Vergabeart, Auftragswertsplitting, fehlende Auftragswertschätzung) bzw. formelle (z.B. Leistungserbringung und Rechnungslegung vor Vertragsabschluss) Mängel auf. (TZ 55 bis 59)

Beratung durch einen ehemaligen Kabinetttchef des BMI

Das BMI schloss mit dem karenzierten Kabinetttchef des damaligen Bundesministers für Inneres am 1. Juni 2004 einen unentgeltlichen Werkvertrag (lediglich Ersatz der tatsächlichen Aufwendungen) ab. Leistungsgegenstand war die Beratung des BMI bei wirtschaftlich organisatorischen Fragen im Zusammenhang mit dem Vergabeverfahren Digitalfunk BOS. Im Juli 2004 erfolgte eine Erweiterung des Leistungsinhalts auf die Beratungstätigkeit u.a. bei der Umsetzung des Projekts Digitalfunk BOS. (TZ 60)

Die sachliche Notwendigkeit eines unentgeltlichen Beratervertrags für das Projekt Digitalfunk BOS mit dem ehemaligen Kabinetttchef war nicht nachvollziehbar. Die vom BMI erteilten Auskünfte über Auftrag und Tätigkeit des Beraters waren widersprüchlich. Eine schriftliche Dokumentation der Beauftragungen, der genauen Leistungsinhalte und –ergebnisse sowie eine Vertragsbeendigung lag im BMI nicht vor. (TZ 60)

Vergabeverfahren

Um das Vergabeverfahren rasch durchführen zu können sah das BMI vor, den Auftrag als Dienstleistungskonzession zu vergeben. Demnach sollte dem Auftragnehmer die Akquisition von Blaulichtorganisationen in den Ländern übertragen werden und dieser hätte daher das Marktrisiko zu tragen. Das BMI musste aufgrund der Erfahrungen im Projekt ADONIS allerdings davon ausgehen, dass ein privates Unternehmen nicht in der Lage war, die Teilnahme der Blaulichtorganisation in den Ländern herbeizuführen und dass das Modell einer Dienstleistungskonzession im Hinblick auf die Umsetzung daher unrealistisch war. (TZ 61)

Arbeitsgruppen bestehend aus Vertretern des BMI und externen Beratern erstellten die Unterlagen zu den Teilnahmeanträgen und die Ausschreibungsunterlagen. Die Entwicklung der einzelnen Inhalte der Teilnahme- und Ausschreibungsunterlagen (z.B. Vertragsdauer, Zulassung von drei Bietern zur 2. Stufe) war nicht nachvollziehbar dokumentiert. (TZ 62)

Das BMI führte ein zweistufiges Verhandlungsverfahren durch. Es legte fest, nach einer öffentlichen Erkundung des Bewerberkreises die drei bestgereihten Bieter auszuwählen (1. Stufe). Diese hatten aufgrund der Ausschreibungsunterlagen verbindliche Angebote für die zu vergebende Leistung zu legen, über die dann verhandelt wurde (2. Stufe). (TZ 63)

Festlegungen, die dem Ziel objektiver Entscheidungen im Vergabeverfahren dienen sollten, waren Entscheidungen in Kommissionen, die Heranziehung Externer im Vergabeverfahren sowie – zur Ausschaltung willkürlicher Präferenzen – die Streichung der besten und schlechtesten Bewertung bei funktionalen Auswahlkriterien. (TZ 64)

Im Sinne der Gleichbehandlung der Bieter und der Transparenz im Vergabeverfahren publizierte das BMI die Ausschreibung im Amtsblatt der EU und machte gemäß den vorgelegten Unterlagen Anfragen von Bietern und deren Beantwortung allen Bietern zugänglich. (TZ 65)

Der karenzierte ehemalige Kabinetttchef des BMI führte im engen zeitlichen Zusammenhang mit grundlegenden Entscheidungen im Vergabeverfahren Gespräche mit zwei potenziellen Auftragnehmern. Diese Gespräche fanden zwar im Auftrag des BMI, aber außerhalb des Vergabeverfahrens statt und widersprachen damit

dem Transparenzgebot. Der Inhalt der Gespräche war nicht dokumentiert und daher nicht nachvollziehbar. (TZ 65)

Die EU-weite Bekanntmachung des Vergabeverfahrens „Digitalfunk BOS–Austria“ erfolgte Anfang Jänner 2004. Insgesamt fünf Bewerber (zwei Bewerber und drei Bewerbungsgemeinschaften) reichten rechtzeitig vor dem Schlusstermin am 20. Februar 2004 einen Teilnahmeantrag ein. (TZ 66 und 67)

Zur Bewertung der Teilnahmeanträge zog das BMI die in vorgegebenen Formblättern gemachten Angaben der Bewerber heran. Im Falle einer der Bewerbungsgemeinschaften griff das BMI bei der Bewertung einiger Auswahlkriterien allerdings nicht auf die entsprechenden Angaben des Formblattes zurück, sondern ermittelte diese aufgrund weiterer Teilnahmeunterlagen. Dadurch ging es von den eigenen Vorgaben der Teilnehmerichtlinien ab. (TZ 67)

Die Auswahlkriterien waren so gewichtet, dass insgesamt jeweils 50 % auf die technische und die finanzielle Leistungsfähigkeit entfielen. Dabei stand der Bewertungsanteil von jeweils nur 10 % für die grundsätzliche finanzielle Leistungsfähigkeit der Bewerber und für Referenzprojekte in keinem ausgewogenen Verhältnis zum Bewertungsanteil von 30 % hinsichtlich der Kapitalisierung der zukünftigen Projektgesellschaft. Es hätte ausgereicht, für diese eine Mindestkapitalausstattung verbindlich festzulegen. (TZ 68)

Die Bewertung der funktionalen Auswahlkriterien erfolgte durch eine Kommission unter Einbeziehung externer Berater, die Auswertung der numerischen Auswahlkriterien nahm die zuständige Fachabteilung des BMI vor. Die Reihung der Bewerber ergab sich aus der dabei erreichten Gesamtpunktzahl. Das BMI lud die drei erstgereihten Bewerber für die Teilnahme an der 2. Stufe des Verhandlungsverfahrens ein. Die beiden nichtausgewählten Bewerber lagen um rd. 4,8 % bzw. um rd. 22 % hinter dem drittgereihten zurück. (TZ 69)

Das BMI übermittelte am 16. März 2004 die Einladung zur Angebotslegung und die Ausschreibungsunterlagen an die drei ausgewählten Bewerber. Alle drei Bewerber (nunmehrige Bietergemeinschaften) legten bis zum Ende der Angebotsfrist am 28. April 2004 ihre Angebote vor. (TZ 70)

Das BMI überprüfte die Erfüllung der in den Ausschreibungsunterlagen festgelegten Anforderungen und die Angaben der Bietergemeinschaften anhand von Teststellungen, die im Zeitraum

zwischen 11. und 26. Mai 2004 vorgenommen wurden. Eine aktenmäßige Dokumentation zu diesen Teststellungen erfolgte allerdings nicht. (TZ 71)

Im Mai 2004 führte das BMI jeweils zwei Verhandlungsrunden mit den Bietergemeinschaften durch. Zur Unterstützung bei der Prüfung und Analyse der Angebote sowie bei den Verhandlungen beauftragte das BMI externe Wirtschaftsberater. Auch zur rechtlichen Beratung zog es einen externen Berater und nicht die Finanzprokurator her. (TZ 72)

Die Bewertungsrichtlinien sahen eine Bewertung der Angebote nach dem Preis sowie nach Leistungsmerkmalen vor. Die breite Streuung an Bewertungskriterien und die Vorgaben zur Auswertung waren grundsätzlich geeignet, eine objektive Bewertung der Angebote zu ermöglichen. (TZ 73)

Nach Durchführung der Verhandlungsrunden und auf entsprechende Aufforderung des BMI legten die drei Bietergemeinschaften rechtzeitig zum vorgegebenen Termin am 16. Juni 2004 ihr letztes Angebot (last best offer). (TZ 74)

Externe Berater führten Plausibilitätsprüfungen der Angebote in wirtschaftlicher und technischer Hinsicht durch. Allerdings erfolgte im Rahmen des letzten Angebots keine vertiefte Analyse des zugrunde liegenden Businessplans. So waren darin die Investitionskosten für die Standorte nicht nachvollziehbar plausibilisiert. (TZ 75)

Die Bewertung der Angebote nach den funktionalen Kriterien erfolgte durch eine Kommission. Die Auswertung der numerischen Kriterien nahmen zwei Sachbearbeiter des BMI vor. Das BMI schied das Angebot einer Bietergemeinschaft aus, weil es in wesentlichen Teilen gegen die Richtlinien zur Angebotslegung verstieß und damit eine Vergleichbarkeit nicht gegeben war. (TZ 76)

Den mit Abstand größten Einfluss auf die Bewertung hatte das Gesamtfunktienstentgelt. Dabei lagen die beiden bewerteten Bietergemeinschaften in ihrem ersten Angebot noch um rd. 126 % bzw. rd. 63 % über dem Preis des letzten Angebots. Während der Unterschied zwischen beiden Bietern beim ersten Angebot rd. 40 % betrug, lagen die beiden Bieter beim letzten nur um rd. 1 % auseinander. (TZ 76)

Aufgrund des Ergebnisses des Bewertungsverfahrens erteilte das BMI mit Schreiben vom 21. Juni 2004 den Zuschlag an die am besten bewertete Bietergemeinschaft. Diese Bietergemeinschaft (bzw. in der 1. Stufe Bewerbergemeinschaft) bestand aus den beiden Unternehmungen Alcatel Austria AG und Motorola GmbH. Die Telekom Austria AG war von diesen als eines von mehreren Subunternehmen angegeben worden, aber kein Konsortiumsmitglied. (TZ 78)

In der Folge gründeten die beiden Mitglieder der Bietergemeinschaft die Tetron Sicherheitsnetz Errichtungs- und BetriebsgmbH, an der zur Zeit der Gebarungüberprüfung die Alcatel-Lucent Austria AG mit 35 % und die Motorola Solutions Austria GmbH mit 65 % beteiligt waren. (TZ 78)

Vertragsgestaltung

Der Vertrag setzte sich aus den Allgemeinen Vertragsbedingungen und den Technischen und Organisatorischen Anforderungen der Ausschreibungsunterlagen sowie dem Angebot des Auftragnehmers zusammen. Vertragsrechtlich relevante Bestimmungen enthielt weiters das Zuschlagsschreiben des BMI vom 21. Juni 2004. Ergänzt und abgeändert wurden die genannten Vertragsbestandteile durch 26 Zusatzvereinbarungen. (TZ 79)

Das BMI regelte im Sinne der Empfehlungen des RH aus dem Vorbericht einzelne Vertragsbestandteile (u.a. Tarifgestaltung, Recht auf Abtretung der Funkinfrastruktur, Projektmanagement) klarer als im Projekt ADONIS. (TZ 80 bis 86)

Im Rahmen des Projektauftrags für die Vergabe für die Errichtung und den Betrieb eines österreichweiten Netzes für den Blaulichtfunk vom Oktober 2003 wurde die Einbindung der Länder als Absicht formuliert: Ziel des Vergabeverfahrens war die Erfassung aller BOS, für die ein dem Stand der Technik entsprechendes digitales Bündelfunknetz geschaffen werden sollte. (TZ 88)

Ein vom Auftragnehmer im last best offer vorgeschlagenes Bundesländer-Modell sah folgende Vorgangsweise vor: Die Kosten für die Errichtung und die weitere Betreuung und Wartung der Standorte sollten die Länder tragen. Das BMI sollte als Auftraggeber den vertraglich vereinbarten Wert für die Standortbeistellung von der monatlichen Gebühr abziehen. Für das Recht der Blaulichtorganisationen zur unentgeltlichen Nutzung des Netzes war vorgesehen,

dass das BMI ein pauschales Funkdienstentgelt von 7,49 Mio. EUR jährlich zahlt. (TZ 88)

Das BMI stimmte diesem Vorschlag, das Bund–Länder–Modell verbindlich zu vereinbaren, nicht zu, sondern behielt sich die Entscheidung darüber für jedes Land im Einzelnen vor. (TZ 88)

Projektumsetzung

Das BMI betraute den Leiter der Abteilung IV/1 (Technik) Ende Oktober 2003 mit der Leitung des Projekts Digitalfunk BOS. Aufgrund einer Änderung der Geschäftseinteilung und –ordnung des BMI war dieser ab Dezember 2005 nicht mehr für den Digitalfunk zuständig. In Folge bekam der Projektleiter einen Nebentätigkeitsvertrag und führte das Projekt neben seiner laufenden Abteilungstätigkeit weiter. Das BMI und der Projektleiter vereinbarten anstatt eines Pauschalbetrags eine Vergütung von 54 EUR je geleisteter Stunde. Zwischen Juli 2006 und September 2009 erhielt der Projektleiter aus dem Nebentätigkeitsvertrag rd. 126.000 EUR. Eine im Vertrag definierte Aufgabe als Projektleiter war unter anderem die Integration des Projekts in die bestehende Linienstruktur, wobei das BMI keinen konkreten Zeitpunkt dafür festlegte. Die vollständige Übergabe an die Linienorganisation – und damit auch die Beendigung des Nebentätigkeitsvertrags – erfolgte erst im Oktober 2009. (TZ 90)

Der Abschluss eines Nebentätigkeitsvertrags war nicht zweckmäßig, weil sowohl vor als auch nach dem Vertragsverhältnis die Leitung des Projekts Digitalfunk BOS vom jeweils zuständigen Abteilungsleiter im Rahmen seiner dienstlichen Tätigkeit durchgeführt werden konnte. (TZ 90)

Im Vorbericht hatte der RH dem BMI empfohlen, eine begleitende Kontrolle durch die Budget- und Controllingabteilung oder Innere Revision sicherzustellen. (TZ 91)

Das BMI setzte die Empfehlung des RH nicht um. Eine vom BMI eingesetzte externe laufende finanzielle Kontrolle durch ein Beratungsunternehmen brachte keinen wesentlichen Mehrwert, weil die enthaltenen Aussagen überwiegend in der Wiederholung der von Tetron bereits dargestellten Themen bestanden und bereits aus den Monats- und Quartalsberichten ableitbar waren. Die Beauftragung des externen Beraters bei Spezialthemen war hingegen zweckmäßig. (TZ 91)

Nach erfolgter Zuschlagserteilung bot das BMI den Ländern an, sich im Sinne des Bund-Länder-Modells am Projekt zu beteiligen und informierte diese über die voraussichtlichen Kosten. In Folge schloss das BMI Vereinbarungen über eine gemeinsame Funknetzerrichtung mit den Ländern Tirol (Ende 2004), Wien (Juni 2005), Niederösterreich (Juli 2005) und Steiermark (August 2005). (TZ 93 und 94)

Während der Netzausbau in Tirol und Wien plangemäß erfolgte, stellte sich in Niederösterreich und der Steiermark heraus, dass Tetron bei der ursprünglichen Planung sowohl die Standortzahl als auch die durchschnittlichen Errichtungskosten deutlich unterschätzt hatte. So war die Anzahl der erforderlichen Standorte in diesen Ländern rd. 70 % bzw. 60 % höher als angenommen, die Kosten pro Standort lagen nahezu doppelt bzw. mehr als doppelt so hoch als von Tetron kalkuliert. Beide Länder setzten daher die Vereinbarungen erst um, nachdem sich das BMI mit Investitionszuschüssen (insgesamt 14,3 Mio. EUR) an den Standorterrichtungskosten beteiligte.

Noch keine bindenden Vereinbarungen bestanden zur Zeit der Gebarungüberprüfung mit dem Burgenland, Kärnten, Oberösterreich, Salzburg und Vorarlberg. Damit war es dem BMI auch rund acht Jahre nach Vertragsabschluss nicht gelungen, mit allen Ländern eine bindende Vereinbarung über eine Beteiligung am Behördenfunknetz abzuschließen. (TZ 94)

Das BMI entschied sich de facto für die Umsetzung des Bund-Länder-Modells, d.h. einen Ausbau nur gemeinsam mit den Ländern vorzunehmen. Damit fand eine Verschiebung des Risikos für die Einhaltung des Zeitplans und der Fehleinschätzung bei den Standorterrichtungskosten von Tetron zum BMI und den Ländern statt. Überdies übernahm das BMI auch das nach dem ursprünglichen Modell der Dienstleistungskonzession beim Auftragnehmer liegende Marktrisiko. (TZ 95)

Im Laufe der Projektumsetzung schloss das BMI Verwaltungsvereinbarungen mit dem BMJ, dem BMLVS und dem BMVIT. Mit diesen Vereinbarungen gestattete das BMI den betroffenen Ressorts die kostenfreie Mitnutzung des Digitalfunkdienstes nach Maßgabe festgelegter Rahmenbedingungen. Im Gegenzug verpflichteten sich die Ressorts, dem BMI die Nutzung in Frage kommender Gebäude und Liegenschaften (z.B. Justizanstalten, Kasernen) für die Unterbringung von Systemkomponenten (insbesondere Basisstationen) zu ermöglichen. (TZ 96)

Inbetriebnahme und Abnahme des Funknetzes

Der Vertrag sah ein formales Abnahmeverfahren vor Inbetriebnahme der jeweils fertig gestellten Ausbaustufen vor. Abweichend dazu vereinbarten BMI und Tetron im Dezember 2005, das Abnahmeverfahren für die ersten beiden Ausbaustufen Tirol und Wien bereits im Echtbetrieb durchzuführen. Diese Vorgehensweise war zweckmäßig, weil erst dort Netzversorgung und Funktionalitäten vollständig und abschließend beurteilbar waren. Für Niederösterreich und die weiteren geplanten Ausbaustufen vereinbarten das BMI und Tetron eine bezirksweise Übernahme des Funknetzes. (TZ 98)

Ausbaustand des Funknetzes

Die Inbetriebnahme der ersten Ausbaustufen (Tirol und Wien) erfolgte mit 1. Jänner 2006. Neben diesen beiden Ländern war das Digitalfunknetz Ende 2011 lediglich in Niederösterreich sowie in den – ohne Beteiligung der Länder ausgebauten – Städten Klagenfurt und Salzburg (Austragungsstätten der Fußballeuropameisterschaft 2008) in Betrieb. Somit bestand drei Jahre nach dem für Ende 2008 vorgesehenen Projektabschluss noch eine erhebliche Versorgungslücke. (TZ 99)

Bundesweit verfügten die Bedarfsträger Ende 2011 über insgesamt rd. 36.000 Endgeräte. Mit rd. 20.000 waren deutlich mehr als die Hälfte der Endgeräte bei den Nutzerorganisationen in den Ländern eingesetzt. (TZ 100)

Auswirkungen von Ausbauverzögerungen

Im Oktober 2008 forderte Tetron das BMI unter Hinweis auf die deutlichen Verzögerungen beim österreichweiten Ausbau auf, dringliche Maßnahmen zu setzen, um die fehlenden Länder für eine Teilnahme am Projekt zu gewinnen. Als mögliche Lösung sah Tetron ein geändertes Länderbeteiligungsmodell, wonach sich das BMI an der Finanzierung der grundsätzlich durch die Länder zu errichtenden Standorte beteiligen sollte. Das BMI verwies vorerst auf die bei Tetron liegende Gesamtverantwortung für das Projekt. Ungeachtet dessen setzte es den Vorschlag allerdings faktisch um, indem es Investitionszuschüsse für die Standorterrichtung an die Länder Niederösterreich und Steiermark leistete. (TZ 101)

Durch die Beteiligung des BMI an den Investitionskosten der Länder Niederösterreich (7,0 Mio. EUR) und Steiermark (7,3 Mio. EUR) konnte dort die Fortsetzung bzw. der Abschluss des Netzausbaus betrieben werden. (TZ 94 und 101)

Im April 2009 legte Tetron dem BMI dar, dass – vor dem Hintergrund des verzögerten Standortausbaus, der gestiegenen Standortzahl und der Auswirkungen der Finanzkrise (gestiegene Finanzierungskosten) – ein Fortbetrieb bzw. weiterer Ausbau des Projekts nur möglich sei, wenn der Auftraggeber einen finanziellen Beitrag zur Abgeltung der daraus resultierenden Mehrkosten leiste.

Ein vom BMI beauftragter Berater bestätigte, dass die von Tetron angegebenen Mehrkosten von insgesamt 5,73 Mio. EUR exkl. USt jährlich rechnerisch korrekt abgeleitet und plausibel seien. Weiters stellte der Berater fest, dass zur Erreichung eines positiven Businessplanes eine Gebührenerhöhung von jährlich rd. 3 Mio. EUR exkl. USt notwendig sei.

Das BMI verpflichtete sich in der im Juni 2009 geschlossenen Zusatzvereinbarung 23-1, zur Absicherung des bestehenden Funknetzes ein zusätzliches jährliches Funkdienstentgelt von rd. 3,08 Mio. EUR exkl. USt zu zahlen. Der weitere Ausbau wurde vorläufig, auf die Dauer von zwei Jahren, ausgesetzt.

Mit der Übernahme dieser Mehrkosten verhinderte das BMI eine vorzeitige Vertragsauflösung bzw. die Insolvenz von Tetron und damit ein Scheitern des Projekts. (TZ 102)

Im Juli 2010 schlossen das BMI und Tetron die Zusatzvereinbarung 23-2. Diese sah den Ausbau des Landes Steiermark bis Ende 2014 und eine Erhöhung des ursprünglichen Funkdienstentgelts um rd. 374.000 EUR exkl. USt jährlich vor. Die verbleibenden Länder sollen bis 31. Dezember 2018 ausgebaut werden. Ein verbindlicher Ausbauplan für die offenen Länder wurde allerdings auch damit noch nicht geschaffen.

Außerdem vereinbarten das BMI und Tetron einmalige Zahlungen von insgesamt rd. 19,2 Mio. EUR für – teilweise durch die Ausba verzögerungen verursachte – technische Neuerungen. Für den Fall, dass der Vollausbau bis Ende 2018 nicht umgesetzt werden kann, sah die Vereinbarung potenzielle zusätzliche finanzielle Verpflichtungen des BMI vor. (TZ 103)

Die bisherigen Vertragsänderungen begründeten erhebliche Mehrkosten für das BMI. Demgegenüber fehlte allerdings eine Regelung, die verbindlich sicherstellt, dass das BMI bei künftigen Einnahmenüberschüssen von Tetron (insbesondere nach abgeschlossenem Netzaufbau und vollem Gebührenanspruch) durch entsprechende Entgeltreduzierungen partizipiert und nicht nur Mehrkosten im Netzaufbau zu übernehmen hat. (TZ 104)

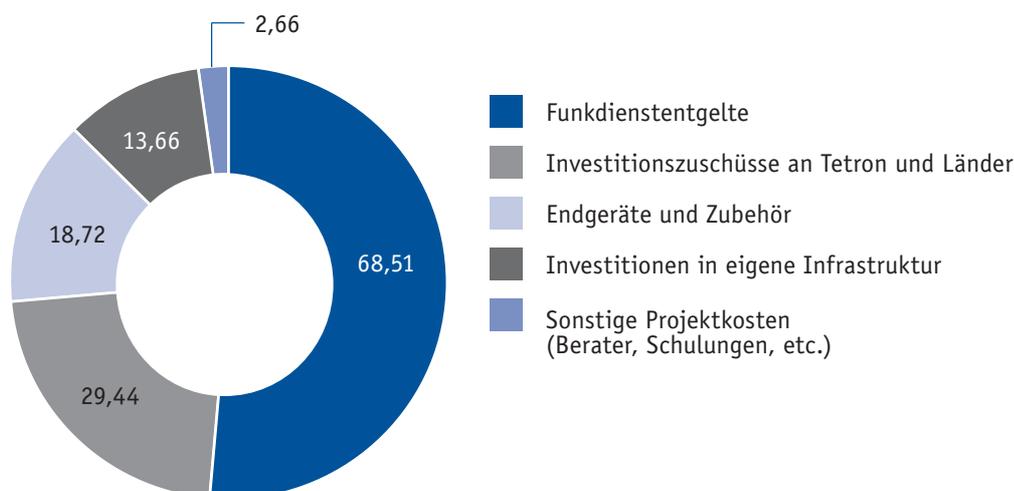
Ausgaben für das Projekt Digitalfunk BOS

Der überwiegende Teil der Ausgaben des BMI für das Projekt Digitalfunk BOS betraf die an Tetron zu entrichtenden laufenden Funkdienstentgelte und die – ursprünglich nicht vorgesehenen – einmaligen Investitionszuschüsse zur Errichtung des Funknetzes. Daneben fielen Ausgaben für die Endgeräte, für Investitionen in die BMI-eigene Infrastruktur sowie für sonstige Leistungen (etwa für Beratung) an. (TZ 105)

Bisherige Ausgaben des BMI

Beim aktuellen Ausbaustand betrug das jährliche Funkdienstentgelt rd. 17 Mio. EUR. Von 2004 bis 2011 gab das BMI rd. 132,98 Mio. EUR für das Projekt Digitalfunk BOS aus. Die Gesamtausgaben setzten sich wie folgt zusammen: (TZ 106)

Bisherige Ausgaben in Mio. EUR



Quelle: BMI, RH

Die angeführten Ausgaben umfassten die im Zusammenhang mit dem Projekt geleisteten direkten Zahlungen. Die Kosten der in das Projekt eingebrachten eigenen Leistungen (Personalkosten und Beistellung des Verbindungsnetzwerks) erfasste das BMI nicht bzw. waren diese mangels entsprechender Kostenrechnung nicht feststellbar. Die vom RH im Vorbericht empfohlene Projektkostenrechnung zu Steuerungszwecken setzte das BMI nicht um. (TZ 107)

Ausgaben im Vollbetrieb

Bei Zuschlagserteilung standen die Ausgaben für die Funknetz-nutzung im Vollbetrieb wegen der offenen Rahmenbedingungen (optionale Leistungen, Beistellungen, Länderbeteiligung) nicht fest. Der RH errechnete jährliche Ausgaben des BMI – bezogen auf die faktische Umsetzung – von rd. 32,34 Mio. EUR. Umgelegt auf die vorgesehene 25-jährige Betriebsdauer entspräche dies – ohne Berücksichtigung von Indexanpassungen – einer Gesamtsumme von rd. 809 Mio. EUR. (TZ 109)

Mehrausgaben des BMI

Aufgrund der bisherigen Vertragsänderungen ergeben sich – umgelegt auf die Gesamtlaufzeit – Mehrausgaben für die Funkdienstentgelte von rd. 141 Mio. EUR. Darüber hinaus verpflichtete sich das BMI zusätzlich zur Leistung einmaliger Investitionszuschüsse zu den Standorterrichtungskosten und für technologische Erneuerungen in Höhe von insgesamt rd. 39 Mio. EUR. (TZ 110)

Damit errechneten sich die bereits feststehenden Mehrausgaben aus Funkdienstentgelten und Investitionszuschüssen für die Gesamtlaufzeit mit insgesamt rd. 180 Mio. EUR. Zuzüglich der im Ausbauzeitraum (2004 bis nunmehr geplant 2018) zu zahlenden Funkdienstentgelte von insgesamt rd. 160 Mio. EUR errechneten sich die voraussichtlichen Ausgaben des BMI für die Gesamtlaufzeit mit rd. 1.150 Mio. EUR (TZ 110)

Rechnungslegung und -kontrolle

Grundsätzlich rechnete Tetron seine erbrachten Leistungen detailliert, korrekt und vertragskonform ab und das BMI prüfte die Rechnungen ordnungsgemäß. Die vereinbarte Entgeltreduktion für erbrachte Standortbeistellungen erfolgte einvernehmlich nicht

nach der tatsächlichen Anzahl der beigestellten Standorte, sondern nach der bei Angebotserstellung geschätzten niedrigeren Gesamtzahl. Damit verzichtete das BMI allein für das erste betroffene Land Niederösterreich auf einen Entgeltabzug von bis zu rd. 1,45 Mio. EUR jährlich. (TZ 111)

Ausgaben der Länder

Nach dem Bund-Länder-Modell tragen die Länder die Investitionskosten für die Errichtung der Standorte und deren laufende Betriebskosten. Die Investitionskosten der bisher teilnehmenden vier Länder betragen insgesamt rd. 70 Mio. EUR. (TZ 112)

Kenndaten zu Vergabepraxis im BMI mit Schwerpunkt Digitalfunk

Rechtsgrundlagen	<ul style="list-style-type: none"> - Bundesgesetz über die Vergabe von Aufträgen (Bundesvergabegesetz 2002 – BVergG), BGBl. I Nr. 99/2002, aufgehoben durch BGBl. I Nr. 17/2006 - Bundesgesetz über die Vergabe von Aufträgen (Bundesvergabegesetz 2006 – BVergG 2006), BGBl. I Nr. 17/2006 i.d.g.F. - Bundesgesetz über die Errichtung einer Bundesbeschaffung Gesellschaft mit beschränkter Haftung (BB-GmbH-Gesetz), BGBl. I Nr. 39/2001 i.d.g.F. - Verordnung des Bundesministers für Finanzen zur Bestimmung jener Güter und Dienstleistungen, die nach dem Bundesgesetz über die Errichtung einer Bundesbeschaffung Gesellschaft mit beschränkter Haftung (BB-GmbH-Gesetz) zu beschaffen sind, BGBl. II Nr. 208/2001 i.d.g.F. - Bundeshaushaltsgesetz, BGBl. 213/1986 i.d.g.F., sowie Durchführungsbestimmungen
-------------------------	--

Volumen der vom BMI vergebenen Liefer- und Dienstleistungsaufträge

Auftragswerte des BMI	2008	2009	2010	2011
	in Mio. EUR exkl. USt			
Dienstleistungsaufträge	36,24	73,75	46,96	129,62
Lieferaufträge	24,31	32,83	25,10	52,93
Gesamtwert	60,55	106,58	72,06	182,55

Quelle: Statistische Meldungen des BMI

Abrufe über die Bundesbeschaffung GmbH	in Mio. EUR inkl. USt			
	2008	2009	2010	2011
Abrufvolumen	136,00	123,13	95,33	103,12

Quelle: Bundesbeschaffung GmbH

Ausgaben des BMI für das Projekt Digitalfunk BOS

Jahr	Nutzergebühren	Endgeräte, Zubehör	BMI-eigene Infrastruktur	Sonstige Projektkosten	Investitionszuschüsse (Länder und Tetron)	Gesamtausgaben	davon Zahlungen an Tetron
2004	4,30	-	-	0,31	-	4,61	4,30
2005	-	5,67	1,08	0,41	1,10	8,25	5,65
2006	1,35	1,30	2,58	0,32	0,03	5,58	2,68
2007	6,16	6,56	3,46	0,13	-	16,30	13,41
2008	7,75	4,51	1,90	0,13	6,61	20,89	18,48
2009	14,92	0,21	1,97	0,82	-	17,92	15,31
2010	17,17	0,08	2,04	0,35	10,90	30,54	28,78
2011	16,87	0,39	0,63	0,19	10,80	28,88	28,21
Gesamt	68,51	18,72	13,66	2,66	29,44	132,98	116,81

Quellen: BMI, Haushaltsverrechnung des Bundes, RH

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 (1) Der RH überprüfte von September bis Dezember 2011 die Gebarung des BMI hinsichtlich der Vergabepraxis im BMI mit Schwerpunkt Digitalfunk.

Ziel der Gebarungsüberprüfung war es,

- das Regelwerk,
- die Organisation,
- Steuerung und Kontrolle,
- Dokumentation und Transparenz sowie
- die Einhaltung der Vorgaben

im Zusammenhang mit Beschaffungsvorgängen und Vergaben im BMI zu beurteilen.

Im Rahmen dieser Prüfung wurde auch das Ersuchen der Frau Bundesministerin für Inneres vom 30. August 2011 um Einleitung einer Gebarungsüberprüfung gemäß Art. 126b Abs. 4 B-VG zum Thema „Digitalfunk“ abgewickelt. Das Prüfungsersuchen umfasste

- Verhandlungen, Verfahren und den Vergleich mit der „FA master-talk“ zum Projekt „ADONIS“ sowie
- Ausschreibung und Vergabe zum Projekt „BOS Digitalfunk Austria“.

Im Zusammenhang damit überprüfte der RH auch

- die Umsetzung seiner im Zuge der Gebarungsüberprüfung ADONIS (Reihe Bund 2004/5) abgegebenen Empfehlungen sowie
- die Umsetzung des Projekts BOS Digitalfunk auf Grundlage des mit Zuschlagserteilung geschlossenen Vertrags.

Das BMI legte dem RH grundsätzlich die von ihm angeforderten Akten und Unterlagen vor. Offensichtlich fehlende Akten urgierte der RH. Diese reichte das BMI bis auf zwei Ausnahmen nach. Eine Aktenzahl wurde laut BMI irrtümlich vergeben, daher war kein physischer Akt vorhanden.

Ein Akt des damaligen Büros für Interne Angelegenheiten (nunmehr Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung) betreffend eine Anzeige eines Mitarbeiters des BMI im März 2003 im Zusammenhang mit dem Beschaffungsvorgang ADONIS war nicht auffindbar. Im Zuge der Gebarungsüberprüfung ersuchte der RH mehrmals um Übermittlung des Aktes bzw. Klärung des Sachverhalts. Das Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung konnte einige Aktenteile rekonstruieren. Am 26. Jänner 2011 übermittelte das BMI dem RH ein schriftliches Erinnerungsprotokoll des ehemaligen Leiters des Büros für Interne Angelegenheiten, wonach keine strafrechtlich relevanten Gegebenheiten erinnerlich wären. Der RH konnte aus den vorgelegten Unterlagen den Akteninhalt nicht nachvollziehen.

Die im nachfolgenden Berichtsbeitrag angeführten Beträge verstehen sich – sofern nicht ausdrücklich anders vermerkt – einschließlich der Umsatzsteuer (USt).

Im Sinne einer übersichtlicheren Darstellung gliederte der RH das Prüfungsergebnis in drei Abschnitte. Abschnitt 1 betrifft die Vergabepaxis im BMI im Allgemeinen, Abschnitt 2 den Vergleich mit der Firma master-talk im Zusammenhang mit dem Projekt ADONIS und der Abschnitt 3 die Ausschreibung, Vergabe und Umsetzung im Projekt Digitalfunk BOS.

Zu dem im Juni 2012 übermittelten Prüfungsergebnis gab das BMI im September 2012 eine Stellungnahme ab. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Februar 2013.

(2) Das BMI erhob in seiner Stellungnahme gegen das Prüfungsergebnis eine Reihe von grundsätzlichen Einwänden:

- Im gegenständlichen Bericht fehle eine Ausgewogenheit der Kurzfassung, weil diese im Detail zwar hinsichtlich kritisiertes Sachverhalte die Langfassung wiedergebe, aber positive Elemente selbiger nicht anführe. Diese Ausgewogenheit wäre nach Meinung des BMI auch ein positiver Ausfluss des vom RH propagierten Beratungsansatzes.
- Die Auswahl der geprüften Beschaffungsfälle durch den RH sei selektiv und nicht nachvollziehbar. Beispielsweise wurden einerseits 57 Fälle ausschließlich aus dem Jahr 2010 und andererseits 12 ausgewählte Fälle mit höherem Auftragswert aus verschiedenen Jahren geprüft.

Prüfungsablauf und –gegenstand

- Sämtliche in und nach der Schlussbesprechung sehr detailliert vorgebrachten Argumente des BMI hätten keinen Eingang in das Prüfungsergebnis gefunden.
- Trotz der vielen Diskussionen im Zuge der Prüfung werde vom RH der Kritikpunkt, dass vor einer neuen Ausschreibung mit allen Ländern verbindliche Vereinbarungen über die Teilnahme abzuschließen gewesen wären, weiterhin im Bericht aufrecht erhalten. Nicht berücksichtigt werde hierbei insbesondere das geltende Prinzip der Vertragsfreiheit und die österreichische Föderalismuslandschaft. Demnach stehe es letztendlich im Belieben der Parteien, ob und mit wem sie kontrahieren wollen. Daher sei die vom BMI gewählte Vorgangsweise, mit einem Bundesland die Ausschreibung durchzuführen und zu zeigen, dass der Digitalfunk gemeinsam umsetzbar ist und in der Praxis zur Zufriedenheit der unterschiedlichen Blaulichtorganisationen funktioniert – auch aus föderalistischen Faktizitäten – die einzige realistische Handlungsoption.
- Der RH habe in seinem Bericht die Gesamtkosten des neuen Projektes „BOS Digitalfunk“ nicht sachlich bewertet, keine Aussage über die Wirtschaftlichkeit des Funknetzes vor allem im Vergleich zu anderen, auf den selben Einsatzzweck ausgerichtete Funknetze bzw. im internationalen Vergleich getroffen und die vom BMI übergebene Wirtschaftlichkeitsbetrachtung im Bericht nicht erwähnt. Gerade diese Betrachtung wäre aber ein ganz wesentlicher Punkt der Prüfung. Dies umso mehr als der internationale Vergleich deutlich zeige, dass Österreich trotz der topografisch schwierigen Rahmenbedingungen die Kosten für die Funkversorgung sowohl bezogen auf den einzelnen Standort als auch auf den einzelnen Teilnehmer im internationalen Vergleich am wirtschaftlichsten umsetzen konnte.
- Vom RH werde im Bericht Kritik an der Auftragsvergabe an die Berater im Projekt Digitalfunk geübt, aber weder die Qualität, konkret das Ergebnis der Beraterleistungen, noch die Preisangemessenheit angesprochen.
- Das positive Ergebnis des Vergleiches sei nicht angesprochen worden. Dem gegenüber werde aber ein Teil der Dokumentation ohne erkennbare Auswirkungen auf das Ergebnis in den Mittelpunkt des Prüfungsergebnisses gerückt.

(3) Der RH stellte dazu Folgendes klar:

- Die Kurzfassung gibt in geraffter Form die wichtigsten Feststellungen des RH wieder. Wenn auch wegen der notwendigen Kürzungen nicht alle Aspekte, die in der Langversion behandelt werden, aufgenommen werden, so gibt die Kurzfassung doch ein objektives Bild der Gesamtbeurteilung des RH wieder. Die Kurzfassung erfüllt die Funktion eines Management Letter und dient der aussagekräftigen und selbsttragenden Schnellinformation für den eiligen Leser. Ausführliche Informationen zu den einzelnen Prüfungsfeststellungen des RH finden sich im umfangreichen Langtext.
- Der Prüfungsansatz hinsichtlich der Auswahl der Beschaffungsfälle ist in TZ 15 ausführlich dargestellt. Einerseits erfolgte eine risikoorientierte Stichprobe aus allen Fällen eines Jahres, andererseits wählte der RH weitere Fälle mit höherem Beschaffungsvolumen aus, wobei er im Hinblick auf seine Erfahrungen bei Gebarungsüberprüfungen einen Schwerpunkt auf Beratungsleistungen legte.
- Die von der geprüften Stelle im Rahmen der Gebarungsüberprüfung und der Schlussbesprechung vorgebrachten Argumente wurden vom RH selbstverständlich gewürdigt. Jene Punkte, in denen Auffassungsunterschiede zwischen RH und BMI bestehen, werden nicht aufgenommen. Diese werden, wie dies die Verfassungsrechtslage vorsieht, umfassend im Rahmen des Stellungnahmeverfahrens und der Erstellung des endgültigen – zu veröffentlichenden – Prüfungsergebnisses berücksichtigt und dargestellt.
- Die Herausforderung im Zusammenhang mit dem Föderalismus ist dem RH bekannt. Dennoch wäre es nach Ansicht des RH Aufgabe des BMI gewesen, vor der endgültigen Auftragsvergabe entsprechende Vereinbarungen mit den Bundesländern herbeizuführen, um eine erfolgreiche und wirtschaftliche Umsetzung des Projektes Digitalfunk sicherzustellen.
- Hinsichtlich der Kritik des BMI an der Bewertung der Gesamtkosten und der Nichterwähnung des vom BMI übergebenen „internationalen Projekt-Vergleichs“ hält der RH fest, dass er das Digitalfunk-Projekt in Österreich geprüft und daher die Kosten bzw. die Kostenentwicklung für dieses Projekt dargestellt hat. Die vom BMI übergebene Ausarbeitung eines „internationalen Benchmarking“ war vom RH nicht überprüfbar.

Prüfungsablauf und –gegenstand

- Der RH hat die Qualität der Beraterleistungen nicht kritisiert. Er wies allerdings darauf hin, dass in vielen Fällen die Arbeit der Berater kostengünstiger entweder durch Experten des BMI bzw. jene der Finanzprokuratur hätte erbracht werden können. Weiters wies er darauf hin, dass die Preisangemessenheit vielfach mangels Vergleichsangeboten nicht überprüft werden konnte.

Der RH verwies auf seine Feststellungen und Empfehlungen, die er im Tätigkeitsbericht Reihe Bund 2004/7 betreffend die Heranziehung externer Berater getroffen hat. Zusammenfassend hob der RH hervor:

- Es sollten vorrangig die im eigenen bzw. im öffentlichen Bereich insgesamt vorhandenen Ressourcen genutzt werden. Externe Berater wären nur dort zuzuziehen, wo eine wesentliche Erhöhung der Qualität und der Erfolgswahrscheinlichkeit eines Projekts zu erwarten ist.
- Für eine im eigenen Bereich abdeckbare juristische Beratungsleistung und die Vertretung vor Gerichten sollten vorrangig die Dienste der Finanzprokuratur bzw. des Verfassungsdienstes des BKA in Anspruch genommen werden.
- Vor einer Auftragserteilung wäre stets die Notwendigkeit der Fremdleistung zu prüfen. Entsprechende Kosten-Nutzen-Überlegungen sowie die Gründe für die Auswahl eines externen Beraters sollten nachvollziehbar dokumentiert werden.
- Die jeweils zuständigen Fachabteilungen sollten zur Sicherstellung der Qualität und der Akzeptanz der Projektergebnisse sowie des entsprechenden Know-how-Transfers eng mit den externen Beratern zusammenarbeiten.

Das Zustandekommen des Vergleiches wurde im Bericht ausführlich dargestellt. Die Dokumentation ist ein Aspekt davon und steht keinesfalls im Mittelpunkt. Der RH teilte nicht die Ansicht, dass das Ergebnis des Vergleichs positiv zu werten ist, weil der Republik Österreich ein finanzieller Schaden von rd. 30 Mio. EUR entstanden ist (siehe TZ 41).

Abschnitt 1 – Vergabepaxis im BMI

Rechtliche Grundlagen

- 2.1** Primäre Rechtsgrundlage für die Durchführung von Verfahren zur Beschaffung von Leistungen durch das BMI war das Bundesvergabegesetz 2006, BGBl. I Nr. 17/2006 (BVerG 2006)². Es galt für alle Vergabeverfahren, die nach dem 31. Jänner 2006 eingeleitet wurden, für vor diesem Zeitpunkt eingeleitete Verfahren war das Bundesvergabegesetz 2002, BGBl. I Nr. 99/2002 (BVerG 2002) anzuwenden.

Der Grundsaterlass des BMI „Budget/Controlling/Beschaffung“ vom 13. Mai 2003 (Grundsaterlass 2003) regelte u.a. Beschaffungsangelegenheiten. Er enthielt Bestimmungen über die interne Zuständigkeit zur Durchführung von Vergabeverfahren, die Vorschreibungs- und Genehmigungspflichten und sonstige Zuständigkeitsbestimmungen (z.B. für die Erstellung von Ausschreibungsunterlagen oder zur Prüfung der Angebote) sowie einen Abriss über die Wahl der Vergabearten. Aufgrund des Zeitpunkts seiner Erstellung nahm er auf das BVerG 2002 Bezug: Insbesondere das zuletzt genannte Kapitel führte daher nicht mehr aktuelle Schwellenwerte an oder skizzierte Verfahren, die im BVerG 2002 enthalten, durch das BVerG 2006 jedoch nicht übernommen worden waren (z.B. Direktvergaben bei geistig-schöpferischen Leistungen).

Nach Abschluss der örtlichen Erhebungen übermittelte das BMI dem RH einen neuen, ab 20. Jänner 2012 geltenden Beschaffungserlass. Dieser galt für Vergaben, die nach dem Inkrafttretenszeitpunkt eingeleitet worden waren; alle übrigen Vergaben waren nach dem Erlass vom 13. Mai 2003 zu Ende zu führen.

- 2.2** Der RH bemängelte, dass das BMI auf die durch das BVerG 2006 erfolgten Änderungen der Rechtslage erst 2012 durch eine Neufassung des Beschaffungserlasses reagierte.
- 2.3** *Laut Stellungnahme des BMI sei im Hinblick darauf, dass aufgrund des Grundsaterlasses 2003 einerseits die Beschaffungsabteilung bereits ab 20.000 EUR exkl. USt und die anderen Organisationseinheiten (bis auf die für IT-Angelegenheiten zuständige Abteilung) nur im Bereich der formlosen (durch das BVerG 2006 nicht neu geregelten) Direktvergabe zur Durchführung von Vergabeverfahren zuständig waren und andererseits der Grundsaterlass vorwiegend organisatorische Bestimmungen enthielt, durch das BVerG 2006 grundsätzlich kein Bedarf*

² mehrfach novelliert, zuletzt durch die Novelle BGBl. I Nr. 10/2012

nach einer Neufassung (Anpassung) des Beschaffungserlasses gegeben gewesen.

Anlassgebend für den neuen Beschaffungserlass sei vielmehr die im Jahr 2011 wirksam gewordene umfassende Organisationsreform gewesen, die eine grundlegende Neuregelung der Organisation aller Beschaffungsprozesse erforderlich gemacht habe.

Lediglich im IT-Bereich seien in der Praxis – unabhängig von der im Grundsatz erlass angeführten Betragshöhe – wettbewerbliche Vergabeverfahren zur Sicherstellung der Einhaltung der formalen vergaberechtlichen Vorgaben grundsätzlich (und nicht nur im Einzelfall) durch die Beschaffungsabteilung und Vergabeverfahren, wonach nur ein Unternehmen aus technischen Gründen in der Lage ist, den Auftrag auszuführen, grundsätzlich (und nicht nur im Einzelfall) durch die für IT-Angelegenheiten zuständige und somit zur Prüfung des Vorliegens der technischen Gründe qualifizierte Fachabteilung durchgeführt worden.

Diese Vorgehensweise entspreche nunmehr dem neuen Beschaffungserlass.

- 2.4** Der RH verwies noch einmal auf den Umstand, dass der Beschaffungserlass bis Jänner 2012 auf Bestimmungen des BVerg 2002 Bezug nahm, die knapp sechs Jahre zuvor außer Kraft getreten waren.

Organisation

Allgemeines

- 3** Das BMI beschaffte – gemessen am Auftragswert – rund die Hälfte seiner benötigten Waren und Dienstleistungen gemäß den gesetzlichen Bestimmungen über die Bundesbeschaffung GmbH (BBG). Laut den Aufzeichnungen der BBG betrug das Volumen der vom BMI auf diese Weise beschafften Waren und Dienstleistungen im Jahr 2010 rd. 95 Mio. EUR (inkl. USt).

Abgesehen davon hatten das BMI und dessen nachgeordnete Behörden und Dienststellen als Vertreter des öffentlichen Auftraggebers Bund die Vergabe von Liefer- und Dienstleistungsaufträgen sowohl im Ober- als auch im Unterschwellenbereich gemäß den Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes 2006 durchzuführen. Die vom BMI selbst vergebenen Liefer- und Dienstleistungsaufträge umfassten im Jahr 2010 einen Auftragswert von rd. 72 Mio. EUR exkl. USt.

Eigene Vergaben

- 4.1** Die vom BMI selbst durchgeführten Vergaben erfolgten – abhängig vom Auftragswert – durch die Beschaffungsabteilung, die dazu ermächtigten Organisationseinheiten der Zentralstelle oder die nachgeordneten Behörden und Dienststellen.

Von den vom BMI selbst durchgeführten Vergaben in Höhe von rd. 72 Mio. EUR exkl. USt entfielen laut statistischen Meldungen an die Europäische Kommission für das Jahr 2010 7,78 Mio. EUR exkl. USt auf Beschaffungen der Beschaffungsabteilung, 22,70 Mio. EUR exkl. USt auf Beschaffungen anderer Organisationseinheiten der Zentralstelle und 41,58 Mio. EUR exkl. USt auf Beschaffungen der nachgeordneten Behörden und Dienststellen³.

Der organisatorische Ablauf zur Durchführung von Beschaffungen war im Jahr 2010 dahingehend geregelt, dass die Bedarfsträger ihren Bedarf mittels Beschaffungsbegleitblatt bekannt geben mussten. In Folge war eine Bedarfsprüfung durch die Abteilung II/1 (für den Bereich der Generaldirektion für die öffentliche Sicherheit) bzw. durch die Abteilung I/2 (für den übrigen Bereich) durchzuführen. Im Falle einer positiven Beurteilung hatte die Abteilung I/3 die budgetäre Beurteilung vorzunehmen. Dieses Prozedere galt sowohl für Beschaffungen der Zentralstelle als auch für jene von nachgeordneten Behörden und Dienststellen.

Nach den Regelungen des Grundsatzerlasses 2003 waren Vergabeverfahren bis zu einem geschätzten Auftragswert von unter 20.000 EUR exkl. USt durch den Bedarfsträger grundsätzlich selbst durchzuführen.

Die im BMI eingerichtete Beschaffungsabteilung war für die Abwicklung von Vergaben ab einem Auftragswert von 20.000 EUR exkl. USt zuständig. Im Bereich Informationstechnologie lag diese Grenze bei 162.293 EUR exkl. USt. Die Beschaffungsabteilung konnte Vergabeverfahren – ungeachtet der Wertgrenzen – an sich ziehen oder an den jeweiligen Bedarfsträger delegieren.

Akten, die ein Vergabeverfahren betrafen, das nicht die Beschaffungsabteilung führte, waren ab einem Auftragswert von 40.000 EUR exkl. USt dieser Abteilung vor Abfertigung vorzuschreiben. Der Budgetabteilung waren solche Akten vor Hinterlegung vorzuschreiben.

Großbeschaffungen hatte – abhängig vom Auftragswert – der zuständige Bereichs- bzw. Gruppenleiter (ab 162.293 EUR exkl. USt) oder der Sektionsleiter (ab 300.000 EUR exkl. USt) zu genehmigen. Beschaf-

³ Sicherheitsdirektionen, Bundespolizeidirektionen, Landespolizeikommanden, Bundesasylamt und Zivildienstserviceagentur

fungen mit einem Auftragswert ab 500.000 EUR exkl. USt waren dem Bundesminister vor Abfertigung zur Kenntnis zu bringen.

4.2 Die Abwicklung von größeren Vergaben durch eine von der bedarfsanmeldenden Stelle unabhängige Organisationseinheit bewertete der RH (im Sinne von Objektivität und Korruptionsprävention) positiv. Nach den Feststellungen des RH gab es in der Zusammenarbeit zwischen den Bedarfsträgern, anderen sachlich zuständigen Organisationseinheiten und der zentralen Beschaffungsabteilung keine grundsätzlichen Defizite.

Zusammenarbeit mit der Bundesbeschaffung GmbH (BBG)

5.1 Unternehmensgegenstand der BBG war die Wahrnehmung von Aufgaben auf dem Gebiet des Beschaffungswesens mit dem Ziel einer ökonomisch sinnvollen Volumens- und Bedarfsbündelung zur Optimierung der Einkaufsbedingungen des Bundes nach wirtschaftlichen und qualitativen Kriterien.⁴ Das BMI hatte diejenigen von ihm benötigten Waren und Dienstleistungen, die aus den in den Verzeichnissen der BBG aufgeführten Verträgen bezogen werden konnten, grundsätzlich von den darin genannten Vertragspartnern zu beziehen.⁵ Ausnahmen bestanden u.a.

- wenn aufgrund von bundesgesetzlichen Bestimmungen für die Ausführung der Leistungen besondere Sicherheitsmaßnahmen erforderlich waren oder es der Schutz wesentlicher Interessen der Staatssicherheit erforderte und
- für Waren und Dienstleistungen, die bei gleichem Leistungsinhalt und gleichen sonstigen vertraglichen Konditionen von einem Dritten günstiger angeboten wurden.

Das BMI verfügte über keine Statistik hinsichtlich der Abrufe über die BBG. Laut Auskunft der BBG hatte das BMI zwischen 2008 und 2011 jährlich Waren und Dienstleistungen mit einem Volumen zwischen rd. 95 Mio. EUR (2010) und rd. 136 Mio. EUR (2008) abgerufen.

Das BMI beschaffte im Wege der BBG vor allem Standardprodukte. Die größten Volumina entfielen auf Leistungen wie Fuhrpark, Reinigung, Tankkartensysteme, Energie, Gebäudeüberwachung, Software, Briefpost und Papier.

⁴ § 2 Abs. 1 BB-GmbH-Gesetz

⁵ vgl. §§ 3 Abs. 1 Z 1 und 4 Abs. 2 Z 2 BB-GmbH-Gesetz

Die Zusammenarbeit zwischen dem BMI und der BBG erfolgte standardisiert im Wege von Ressort- und Produktverantwortlichen sowie in Form von Arbeitsgruppen.

- 5.2 Der RH empfahl dem BMI, die Beschaffungen über die BBG im Hinblick auf die Schaffung eines gesamthaften Berichtswesens statistisch zu erfassen.
- 5.3 *Laut Stellungnahme des BMI sei diese Statistik dem BMI jährlich zur Verfügung gestellt worden. Seit dem 1. Jänner 2012 würden BBG-Abrufe im BMI statistisch erfasst. Darüber hinaus würden diese Informationen künftig auch vom elektronischen Beschaffungsworkflow erfasst.*

Geschäftseinteilung
und Interne Revision

- 6.1 Die Interne Revision war gemäß § 1 Abs. 2 der Revisionsordnung 2008 hinsichtlich der Fachaufsicht dem Bundesminister, bezüglich der Dienstaufsicht dem nach der Geschäftseinteilung zuständigen Sektionsleiter direkt unterstellt. Im Rahmen einer Änderung der Geschäftseinteilung mit 1. Jänner 2010 nahm das BMI nach dem Geschäftsbereich der Abt. IV/IR (Interne Revision) zusätzlich einen mit der Revisionsordnung 2008 inhaltsgleichen Passus auf. Diese Regelungen gingen auf Empfehlungen des RH zurück. In Reihe Bund 2003/2 (TZ 4.2) und 2008/5 (TZ 2.2) hatte der RH empfohlen, Revisionseinrichtungen fuhrungsnah einzurichten und nach Möglichkeit dem Ressortleiter unmittelbar zu unterstellen. Die Fachaufsicht des Bundesministers über die Interne Revision sollte explizit vorgesehen und in der jeweiligen Revisionsordnung sowie in der Geschäftseinteilung festgeschrieben werden. Im Zuge des Nachfrageverfahrens des RH zu den Empfehlungen aus dem Jahr 2008 gab das BMI die Umsetzung dieser Empfehlung bekannt (Reihe Bund 2009/14).

Anlässlich einer weiteren Änderung der Geschäftseinteilung mit Wirkung vom 1. Jänner 2011 beseitigte das BMI die Unterstellung der Internen Revision unter die unmittelbare Fachaufsicht des Ressortleiters wieder. Die ungeteilte Fach- und Dienstaufsicht über die Interne Revision kam ab diesem Zeitpunkt dem Leiter der Sektion IV (Service und Kontrolle) zu.

Nach internationalen Standards für die Interne Revision sollte deren Leiter direkten und unbeschränkten Zugang zur Geschäftsleitung haben und regelmäßig an die Geschäftsleitung berichten. Er sollte der Ebene innerhalb der Organisation unterstehen, die sicherstellen kann, dass die Interne Revision ihre Aufgaben sachgerecht erfül-

len kann und direkt mit der Geschäftsleitung kommunizieren und zusammenarbeiten.

Im Rahmen der Änderung der Geschäftseinteilung 2011 gliederte das BMI auch die Beschaffungsabteilung in die Sektion IV ein.

Bei der Sektion IV waren darüber hinaus folgende mit Vergaben befasste Fachabteilungen angesiedelt:

- Abt. IV/1 – Technische Ausrüstung
- Abt. IV/2 – KIT-Applikationen und –Services
- Abt. IV/8 – KIT-Infrastruktur und –Betrieb
- Abt. IV/4 – Zentrale Dienste

Auch das Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung (BAK) war dem Leiter der Sektion IV unmittelbar unterstellt.

Dem Leiter der Sektion IV kam somit die ungeteilte Fach- und Dienstaufsicht über die zentrale Beschaffungsabteilung, einige für Beschaffungen besonders relevante Fachabteilungen, die Interne Revision und BAK zu.

- 6.2** Der RH kritisierte, dass seit Anfang 2011 die Beschaffungsabteilung und für Beschaffungen relevante Fachabteilungen sowie kontrollierende und ermittelnde Einheiten (Interne Revision und BAK) in einer Sektion konzentriert waren, dadurch war das Entstehen von Interessenskonflikten bei der Beurteilung von Beschaffungsvorgängen nicht auszuschließen.

Der RH empfahl, die Interne Revision gemäß seinen wiederholten Empfehlungen und den internationalen Standards der unmittelbaren Fachaufsicht der Ressortleitung zu unterstellen. Weiters empfahl er, die Zuständigkeiten für bedeutende Vergaben (zentrale Beschaffungsabteilung), für die Interne Revision und die Korruptionsprävention und –bekämpfung zu trennen, um Interessenskonflikte auszuschließen.

- 6.3** (1) *Laut Stellungnahme des BMI habe es keine zum Besitzstand der österreichischen Rechtsordnung zählenden Standards finden können, die vorsehen, dass die unmittelbare Fachaufsicht über eine Revision einer Ressortleitung zu unterstellen sei. Diesbezüglich sei dem BMI*

nur die im IIA⁶-Standard 1110 festgehaltene Vorgabe der organisatorischen Unabhängigkeit bekannt, wonach der Leiter der Internen Revision der Ebene innerhalb der Organisation unterstehen müsse, die die sachgerechte Aufgabenerfüllung der Internen Revision sicherstellen könne. Die Eingliederung, Ausrichtung und Gestaltung einer Internen Revision habe aufgrund des Legalitätsprinzips gemäß Art. 18 Abs. 1 B-VG im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben stattzufinden. Das Bundesministerengesetz sehe in § 7 Abs. 4 vor, dass die Vorschriften der Absätze 1 und 2 auch der Schaffung von Einrichtungen, die für den Bereich eines ganzen Bundesministeriums oder eines Teiles eines solchen zur inneren Revision der Verwaltung und zur Sicherstellung einer gesetzmäßigen Vollziehung sowie einer sparsamen und zweckmäßigen Gebarung geschaffen würden, nicht entgegenstehen. Außer dieser Ermächtigungsnorm existierten zur Einrichtung und organisatorischen Eingliederung einer Internen Revision im öffentlichen Dienst keine weiteren Normierungen im Gesetzesrang. Der Ressortleitung komme daher aufgrund des gesetzlich eingeräumten Gestaltungsfreiraums bei der Einrichtung und Eingliederung einer Internen Revision volle Organisationsgewalt zu, welche hierbei ihre Leitlinie an den Haushaltsgrundsätzen finde. Bereits in den Ausführungen zu den Gründungsakten der Internen Revision im öffentlichen Dienst, wie Ministerratsbeschluss vom 15. September 1981 sowie den Leitlinien des Bundeskanzleramts – Verfassungsdienst vom 1. März 1983, sei erkannt worden, dass eine Angliederung einer Internen Revision an eine Bundesministerin oder einen Bundesminister im Hinblick auf die damit verbundenen Aufsichtspflichten im Verhältnis zu den primären Pflichten der Ressortleitung nicht praktikabel sei.

Das BMI habe sich bei der Eingliederung der Internen Revision unter den Leiter der Sektion IV von den Grundsätzen der Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit leiten lassen. Eine unmittelbare Unterstellung der Internen Revision unter die Ressortleitung zur Wahrnehmung der Fachaufsicht durch diese hätte ein unzumutbares Auseinanderfallen von Dienst- und Fachaufsicht zur Folge.

Eine qualifizierte und zeitnahe Ausübung der Fachaufsicht durch den Ressortleiter setze jedoch das Vorhandensein entsprechender (zeitlicher) Kapazitäten voraus. Der regelmäßige, unmittelbare und persönliche Kontakt als Voraussetzung für die vom RH empfohlene organisatorische Eingliederung der Internen Revision sei in der BMI-Praxis nicht umsetzbar.

⁶ Institute of Internal Auditors (Institut für Interne Revision)

Zusammenfassend hielt das BMI fest, dass zum einen eine unmittelbare Ausübung der Fachaufsicht durch die Ressortleitung unrealistisch und unzuweckmäßig erscheine und zum anderen die Trennung von Dienst- und Fachaufsicht grundsätzlich als organisationstheoretisch (insbesondere nach allgemeinen Managementgrundsätzen) verfehlt und unwirtschaftlich bewertet werde.

(2) Laut Stellungnahme des BMI werde die Empfehlung, die Zuständigkeit für bedeutende Vergaben (zentrale Beschaffungsabteilung), für die Interne Revision und die Korruptionsprävention und -bekämpfung zu trennen, nicht geteilt. Die organisatorische Einordnung in der Sektion IV bezwecke die Ballung gleichartiger Kontroll-, Ermittlungs- und Aufsichtsaufgaben. Die Aufteilung dieser Funktionen auf mehrere Sektionen hätte ein unabgestimmtes und unkoordiniertes Vorgehen zur Folge.

6.4 (1) Zur Frage der Unterstellung der Internen Revision unter die unmittelbare Fachaufsicht der Ressortleitung verwies der RH auf internationale Standards, wonach die Interne Revision direkten Zugang zur Geschäftsleitung haben sollte.⁷ Ebenso verwies er auf den Umstand, dass das BMI im Jahr 2008 den Empfehlungen des RH Rechnung tragende Unterstellungsverhältnisse für die Interne Revision geschaffen und dies dem RH im Rahmen des Nachfrageverfahrens 2008 bekannt gegeben hatte. Der RH bekräftigte, dass die Konzentration von Beschaffung und Kontrolle in einer Sektion das Risiko von Interessenskonflikten in sich birgt. Die vom RH empfohlene organisatorische Einordnung ist in anderen Bundesministerien wie bspw. im BMUKK verwirklicht.

(2) Der RH hat nicht die Ballung gleichartiger Kontroll-Ermittlungs- und Aufsichtsaufgaben kritisiert, sondern deren Nähe zu wesentlichen Beschaffungsvorgängen.

Kabinett der Bundesministerin

7.1 Entsprechend § 7 Abs. 1 des Bundesministeriengesetzes 1986 (BMG) und der Geschäftseinteilung des BMI waren alle Geschäfte auf die einzelnen Sektionen und deren innere Gliederungen verteilt. Dem Kabinett der Bundesministerin, das als Stabsstelle außerhalb der Linienorganisation eingerichtet war, kamen weder vollziehende Aufgaben, noch eine formale, unmittelbare Anordnungsbefugnis zu.

Die Dienst- und Fachaufsicht über die Organisationseinheiten des Ministeriums kam nur der Bundesministerin zu. Um von einer Wei-

⁷ siehe u.a. INTOSAI GOV 9140, IIA Standards 1000, 1100, 1110 f.

sung der Bundesministerin ausgehen zu können, war im Sinne der ungeteilten Ministerverantwortlichkeit eine auf den jeweiligen Einzelfall bezogene, konkrete Willensbildung des entscheidenden Organs – der Bundesministerin – Voraussetzung.

Abweichend davon hatte das BMI in mehreren Erlässen aus den Jahren 2009 bis 2011 für die Abwicklung und Genehmigung von Beschaffungen das Kabinett als entscheidungsbefugte Stelle vorgesehen. Nach Durchlaufen eines Genehmigungsprozesses mit Prüfung des Bedarfs und der budgetären Bedeckung war als Endpunkt des Procederes die Entscheidung durch das Kabinett vorgesehen. Ähnliche Regelungen – mit Genehmigungs- und Zustimmungsrechten des Kabinetts – waren in zahlreichen, vom RH eingesehenen Beschaffungsakten dokumentiert.

7.2 Der RH stellte fest, dass das Kabinett entscheidende und anordnende Tätigkeiten bei Beschaffungen wahrnahm, obwohl es dazu nach § 7 Abs. 3 BMG und der Geschäftseinteilung des BMI nicht berufen war.⁸ Er empfahl dem BMI sicherzustellen, dass Entscheidungen ausschließlich von den laut Geschäftseinteilung dafür zuständigen Organwaltern getroffen werden. Weiters empfahl er, auch Ministerentscheidungen lückenlos zu dokumentieren.

7.3 *Laut Stellungnahme des BMI sei diesem die Rechtsstellung eines Kabinetts bekannt und somit auch die Tatsache, dass es bei Beschaffungen weder entscheidende noch anordnende Tätigkeiten wahrnehmen könne. Soweit das BMI die geprüften Fälle und Erlässe nachvollziehen habe können, seien Entscheidungen von zuständigen Organwaltern getroffen worden. Bei Nennung des Kabinetts als entscheidende oder anordnende Stelle handle es sich um sprachliche Unschärfen bzw. schriftlich unexakte Formulierungen.*

Das BMI werde in Zukunft auf die korrekte Formulierung der Erlässe sowie Aktenvorschreibungen und -vermerke achten. Damit würden auch die in der Praxis vorhandenen Ministerentscheidungen gemäß der RH-Empfehlung dokumentiert.

⁸ Art. 20 Abs. 1 B-VG, § 44 Abs. 2 BDG, § 5a Abs. 2 VBG

Steuerung und Kontrolle

Datenbasis

Planung und Controlling

- 8 Im Zuge des Budgeterstellungprozesses dokumentierten die budgetverantwortlichen Organisationseinheiten die geplanten Beschaffungen und meldeten diese gegliedert nach den angesprochenen Ansätzen an die Abteilung „Budget und Controlling“. Die Meldungen enthielten pro Beschaffungsprojekt eine kurze inhaltliche Beschreibung, eine Priorisierung des Projekts, die geplante Anzahl an zu beschaffenden Mengeneinheiten, den geschätzten Einzelpreis und den gesamten Investitionswert. In der Folge koordinierte die Abteilung „Budget und Controlling“ alle Meldungen und erstellte das jährliche Budget- und Investitionsprogramm.

Die budgetverwaltenden Organisationseinheiten übermittelten monatliche Statusmeldungen zum Budget- und Investitionsprogramm an die Abteilung „Budget und Controlling“. Diese sichtet die Meldungen, klärte offene Fragen ab und erstellte unter Berücksichtigung der Statusmeldungen einen monatlichen Budgetcontrollingbericht. Dieser enthielt Angaben zu den prognostizierten jährlichen Personal- und Sachausgaben sowie Erläuterungen zu den Abweichungen von den genehmigten Werten im Bundesvoranschlag.

Datengrundlage

- 9.1 (1) Das BMI verfügte über kein Instrumentarium, aus dem unterjährig in standardisierter Form eine gesamthafte Übersicht über das Beschaffungsvolumen ermittelt werden konnte. Nach Ablauf eines Kalenderjahres erhob die Beschaffungsabteilung ressortweit Daten zur Ermittlung der Auftragswerte für die jährlichen statistischen Meldungen des BMI an das BMWFJ gemäß § 44 Abs. 1 Bundesvergabegesetz. Die BBG stellte dem BMI eine Übersicht über die abgerufenen Werte des Vorjahres zur Verfügung.

(2) Im Rahmen des Projekts Budget-, Organisations- und Ressourcenanalyse (BORA) versuchte das BMI im September 2009, das Beschaffungsvolumen für 2008 in detaillierter Form zu ermitteln. Ziel war es jeweils, die Anzahl der Beschaffungen, die Auftragswerte und eine Aufteilung in Beschaffungsbereiche sowohl für BBG-Abrufe als auch für Ressortbeschaffungen zu dokumentieren. Dabei zeigte sich, dass es den nachgeordneten Dienststellen nicht möglich war, die gewünschten Daten kurzfristig zu liefern. In Folge konnte nur ein Teilausschnitt

des Beschaffungsvolumens – in detaillierterer Form, als es die statistischen Meldungen ohnehin boten – zur Verfügung gestellt werden.

(3) Gemäß statistischer Meldungen an die Europäische Kommission für die Jahre 2008 bis 2010 vergab das BMI Dienstleistungs- und Lieferaufträge in Höhe von insgesamt rd. 61 Mio. EUR exkl. USt (2008), rd. 107 Mio. EUR exkl. USt (2009) und rd. 72 Mio. EUR exkl. USt (2010). Abrufe über die BBG waren in dieser Statistik nicht enthalten.

Laut diesen vom BMWFJ gesammelten statistischen Meldungen erreichte das BMI in den Jahren 2008, 2009 und 2010 bei der Vergabe von Liefer- und Dienstleistungsaufträgen die höchste Auftragssumme von allen Ressorts.

Anlässlich der Überprüfung an Ort und Stelle forderte der RH detaillierte Aufstellungen der beschaffenden Stellen zu den statistischen Meldungen für das Jahr 2010 an. Um den Arbeitsaufwand für die betroffenen Stellen in einem vertretbaren Ausmaß zu halten, waren nur Beschaffungen ab einer Größe von 3.000 EUR exkl. USt verpflichtend anzugeben. Die Angabe von Beschaffungen mit einem Auftragswert unterhalb von 3.000 EUR exkl. USt lag im Ermessen der jeweiligen beschaffenden Stelle.

Insgesamt meldeten die beschaffenden Stellen 15.338 Fälle mit einem Gesamtvolumen von rd. 54,63 Mio. EUR exkl. USt, wobei alleine auf das Bundesasylamt 13.661 Fälle mit einem Auftragsvolumen in Höhe von 6,3 Mio. EUR exkl. USt entfielen.⁹ Rund 26,8 Mio. EUR exkl. USt entfielen mit einem durchschnittlichen Auftragswert in Höhe von rd. 109.000 EUR auf Beschaffungen durch die Abteilung Kommunikations- und Informationstechnologie. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um Aufträge zur Aufrechterhaltung des laufenden IT-Betriebes. Eine Analyse der gemeldeten Fälle zeigte, dass der jeweilige Auftragswert in der überwiegenden Zahl der Fälle unterhalb des für das Jahr 2010 geltenden Schwellenwertes für eine Direktvergabe (100.000 EUR) lag.

Beim Vergleich der Detailmeldungen mit den statistischen Meldungen zeigten sich Differenzen, die bspw. auf die Nennung von Brutto- anstatt Nettobeträgen, einige Fehlinterpretationen und die Nennung von falschen Beträgen zurückzuführen waren. Außerdem waren Beschaffungen, die über die BBG abgerufen wurden, zumindest in Höhe von 10,14 Mio. EUR exkl. USt irrtümlicherweise in den Detailmeldungen enthalten.

⁹ Dabei handelt es sich überwiegend um Dolmetscherleistungen.

(4) Der seit Jänner 2012 gültige Beschaffungserlass des BMI bestimmte, dass jede Fachabteilung bzw. die sachlich zuständige Organisationseinheit vierteljährlich eine Aufstellung über die im vergangenen Quartal von ihr vergebenen Aufträge/Abrufe an die Beschaffungsabteilung zu melden hatte. Die Aufstellungen waren zwingend unter Verwendung der Formblätter und der in einem Glossar festgelegten Begriffsdefinitionen zu erstellen.

- 9.2 Der RH stellte fest, dass das BMI keinen vollständigen und verlässlichen Überblick über sein Beschaffungsvolumen hatte. Damit war auch die Richtigkeit der an das BMWFJ gemeldeten statistischen Daten nicht gewährleistet.

Der RH empfahl dem BMI, ein entsprechendes Berichtswesen betreffend Beschaffungen aufzubauen und durch entsprechende Schulungsmaßnahmen und stichprobenartige Überprüfung der Detailmeldungen der Fachabteilungen die Einhaltung der Vorschriften zum Berichtswesen zu unterstützen.

- 9.3 *Laut Stellungnahme des BMI verfüge es über einen ausreichenden Überblick über sein Beschaffungsvolumen, wenngleich die vom RH geforderten Detaildaten nicht bei allen Organisationseinheiten verfügbar waren. Die vergebenden Stellen verfügten jedenfalls über Aufzeichnungen des Beschaffungsvolumens, die das BMI in die Lage versetzten, die jährlichen Berichtspflichten der WTO Statistik erfüllen zu können. Die vom RH angeforderten statistischen Daten wiesen einen höheren Detaillierungsgrad auf als jene, die der Europäischen Kommission über das BMWFJ zu melden seien.*

Eine Verbesserung im Sinne einer Verfügbarkeit einer noch detaillierteren Darstellung der Daten erfolge durch die Einführung des elektronischen Beschaffungsworkflows im Ressort.

Die Empfehlung, ein Berichtswesen betreffend Beschaffungen aufzubauen und die Einhaltung der Regeln zum Berichtswesen durch entsprechende Schulungsmaßnahmen und stichprobenartige Überprüfungen der Detailmeldungen der Fachabteilungen zu unterstützen, sei bereits umgesetzt worden. Mit dem geltenden Beschaffungserlass wurden alle vergebenden Stellen verpflichtet, der Beschaffungsabteilung quartalsweise durch Ausfüllen eines Formblattes sämtliche Beschaffungen zu melden. Aufgrund der Gestaltung des Formblattes mit Auswahlfeldern und der Zurverfügungstellung eines Glossars werde auch aufgrund der bisherigen Meldungen kein zentraler Schulungsbedarf gesehen. In der Anfangsphase würden die Meldungen der Fachabteilungen detailliert geprüft, um die vergebenden Stellen konkret bedarfs-

gerecht zu unterstützen. In weiterer Folge würden die Detailmeldungen jedenfalls weiterhin stichprobenartig überprüft.

- 9.4 Der RH verwies erneut auf die Schwierigkeiten bei der Ermittlung eines exakten Beschaffungsvolumens im Rahmen des Projektes BORA und seiner Prüfungshandlungen. Er begrüßte die Bemühungen des BMI, durch ein unterjähriges Berichtswesen mit klaren Definitionen sowie die Verwendung des Elektronischen Beschaffungsworkflows die Qualität des Berichtswesens in Zukunft zu verbessern.

Vergaben durch die Beschaffungsabteilung

- 10 Die Beschaffungsabteilung führte gemäß ihrer Detailmeldung im Jahr 2010 insgesamt 105 Vergabeverfahren in der Höhe von 8,93 Mio. EUR exkl. USt durch.¹⁰ Von diesen waren 87 Direktvergaben (rd. 83 % aller Vergabeverfahren) und sechs offene Verfahren. Die verbleibenden zwölf Vergabeverfahren verteilten sich auf Vergaben ohne vorherige Bekanntmachung oder auf Sonderfälle, bei denen die Beschaffungsabteilung eine Ausnahmebestimmung des Bundesvergabegesetzes anwendete.

Das Auftragsvolumen aller Direktvergaben betrug rd. 4,01 Mio. EUR, während das Gesamtvolumen der sechs offenen Verfahren mit rd. 2,28 Mio. EUR und das der verbleibenden zwölf Vergabeverfahren mit rd. 2,64 Mio. EUR gemeldet wurden. Das Auftragsvolumen der Direktvergaben betrug somit rd. 45 % der Gesamtsumme aller getätigten Vergabeverfahren der Beschaffungsabteilung.

Elektronischer Beschaffungsworkflow

- 11.1 Das BMI führte 2010 ein Projekt zur strategischen Ausrichtung der gesamten Beschaffungen des Ressorts durch. Ziel war die Steigerung der Transparenz des Beschaffungsvolumens, die Optimierung der Beschaffungsprozesse und der Organisationsstrukturen sowie die Entwicklung eines Konzepts für ein Steuerungsinstrumentarium in Form eines Einkaufs- und Vertragscontrollings.

Das BMI entwickelte einen Elektronischen Beschaffungsworkflow, der sich zur Zeit der Gebarungsüberprüfung in einer Pilotphase befand. Beim Elektronischen Beschaffungsworkflow erfolgte die Anforderung

¹⁰ Von insgesamt 110 Fällen wurden vier Vergabeverfahren widerrufen und ein Vergabeverfahren durch eine andere Abteilung durchgeführt und somit in der Statistik des RH nicht berücksichtigt.

der Beschaffung durch den Sachbearbeiter über ein vorgefertigtes und elektronisch zur Verfügung gestelltes Formular. Die zu durchlaufenden Schritte wie etwa Anforderung, Bedarfs- und budgetäre Prüfung, Genehmigung, Bestellung, etc. werden elektronisch unterstützt. Durch die Einführung von Pflichtfeldern soll die durchgängige Dokumentation des Beschaffungsprozesses und die Einhaltung der Genehmigungs- und Vorschreibungspflichten erreicht werden.

Der Elektronische Beschaffungsworkflow soll den Aufbau einer einheitlichen in sich konsistenten Datenbasis als Grundlage für die Erstellung der statistischen Meldungen sowie von Beschaffungsberichten als Steuerungsinstrument für Entscheidungsträger ermöglichen.

- 11.2** Der RH anerkannte die Bemühungen des BMI, die Transparenz von Beschaffungen sicherzustellen und ein steuerungsorientiertes Berichtswesen für den Bereich Beschaffung aufzubauen.

Er empfahl dem BMI, den Elektronischen Beschaffungsworkflow unter Beachtung des Kosten-Nutzen-Aspektes nach erfolgreicher Absolvierung der Testphase ressortweit einzusetzen.

- 11.3** *Laut Stellungnahme des BMI sei die Empfehlung, den elektronischen Beschaffungsworkflow unter Beachtung des Kosten-Nutzen-Aspektes nach erfolgreicher Absolvierung der Testphase ressortweit einzusetzen, bereits in Umsetzung. Anfang Juli 2012 sei der Rollout für das gesamte Ressort veranlasst worden.*

Kontrolle des Beschaffungsprozesses

- 12.1** Der Bedarfsträger hatte seinen Bedarf – ungeachtet des bereits im Budget- und Investitionsprogramm genehmigten geschätzten Auftragswerts – vor Einleitung der Beschaffung der gemäß Geschäftseinteilung zuständigen Organisationseinheit zur detaillierten Bedarfsprüfung zu übermitteln. Durch diese Vorgabe wollte das BMI die Anwendung des Vier-Augen-Prinzips bereits in der frühen Phase des Beschaffungsprozesses, nämlich bei der Abklärung der Notwendigkeit des Bedarfs, sicherstellen.

Nach erfolgter Abwicklung des Vergabeverfahrens oblag es dem Bedarfsträger, den Beschaffungsvorgang zu administrieren. Dieser dokumentierte Teillieferungen, Mängel, etc. in seinen internen Aufzeichnungen.

12.2 Der RH anerkannte die Bedarfsprüfung in Verbindung mit dem laufenden Budgetcontrolling grundsätzlich als geeignete Vorabkontrolle von Beschaffungsvorgängen.

13.1 Nach § 6 der Revisionsordnung hatte die Interne Revision ein aktives und passives Informationsrecht über die Geschäftsabläufe im Ressort. Zusätzlich legte der Grundsatzterlass 2003 fest, dass Vergabeakten ab einem geschätzten Auftragswert von 40.000 EUR exkl. USt vor Hinterlegung der Internen Revision vorzuschreiben waren. Eine analoge Regelung traf das BMI im Beschaffungserlass 2012. Die Interne Revision nahm die ihr vorgeschriebenen Akten i.d.R. unter Vorbehalt einer etwaigen späteren Revision zur Kenntnis.

Eine regelmäßige durchgehende Nachkontrolle einzelner Beschaffungsprozesse von der Bedarfsprüfung über die Vergabe bis hin zur Überprüfung der zweckmäßigen Verwendung der beschafften Güter und Dienstleistungen führte das BMI nicht durch. Aus den vom BMI vorgelegten Revisionsplänen für die Jahre 2006 bis 2011 ergab sich, dass die Interne Revision im Bereich von Beschaffungen kaum geprüft hatte. Lediglich im Revisionsplan für 2009 fand sich unter „Geplante Vorhaben“ eine Revision des Dienstbekleidungswesens mit den Prüfgebieten Systemanalyse, Vergabewesen und Distribution. Der Bericht wurde im Juni 2010 vorgelegt.

13.2 Der RH stellte fest, dass die Interne Revision in den letzten sechs Jahren nur eine Prüfung im Beschaffungsbereich durchgeführt hatte. Er empfahl im Hinblick auf die beträchtliche Auftragssumme der vom BMI durchgeführten Beschaffungen, Risikoanalysen durchzuführen und die Interne Revision verstärkt zur Überprüfung von Beschaffungsprozessen heranzuziehen.

13.3 *Laut Stellungnahme des BMI sehe der nunmehr geltende Beschaffungserlass als auch der davor geltende Grundsatzterlass 2003 die Befassung der Internen Revision mit Beschaffungsakten vor, sofern der geschätzte Auftragswert 40.000 EUR exkl. USt überschreitet.*

Die Empfehlung, es wäre bei den Beschaffungen Risikoanalysen durchzuführen und die Interne Revision verstärkt zur Überprüfung von Beschaffungsprozessen heranzuziehen, sei bereits in Umsetzung. Bereits vor Einlangen des Prüfungsergebnisses sei in der Prüfungsplanung für das Jahr 2012 ein entsprechendes Revisionsvorhaben aufgenommen worden.

14.1 Das BAK setzte seit seiner Gründung Anfang 2010 allgemeine Maßnahmen zur Korruptionsprävention um. Diese umfassten Analysen von Arbeitsprozessen und organisatorischen Abläufen, das Angebot von Lehrgängen, Seminaren und Vortragstätigkeiten, die Erstellung von Informationsmaterial und Statistiken sowie die Kooperation und Vernetzung mit anderen nationalen und internationalen Einrichtungen zwecks Wissenstransfers.

Die Schulungs- und Weiterbildungsmaßnahmen des BAK beinhalteten einen theoretischen Teil wie etwa die Erläuterung der Rechtsgrundlagen sowie einen praxisbezogenen Teil. Spezielle Schulungen sowohl für Sachbearbeiter als auch für Vorgesetzte in Zusammenhang mit dem Vergabewesen wurden vom BAK nicht angeboten.

Das BMI startete im November 2010 das Projekt „Verhaltenskodex“ und beauftragte den Direktor des BAK mit der Schaffung eines Compliance-Programms bis zum 30. Juni 2012.

Einzelne Elemente zur Korruptionsprävention enthielt der zur Zeit der Gebarungsüberprüfung gültige Grundsatzterlass „Budget/Controlling/Beschaffung“ aus dem Jahre 2003. Dieser regelte die interne Zuständigkeit zur Durchführung von Vergabeverfahren sowie die Vorschreibungs- und Genehmigungspflichten (z.B. zur Einbindung der Internen Revision). Darüber hinaus enthielt der Grundsatzterlass sonstige Zuständigkeitsbestimmungen, wie etwa zur Erstellung von Ausschreibungsunterlagen oder zur Prüfung der Angebote. Der Grundsatzterlass sah weiters vor, dass zu Vergleichszwecken mindestens drei verbindliche Angebote einzuholen und entsprechend zu dokumentieren waren.

Ein ressortweit standardisierter, IT-unterstützter Workflow, der einen einwandfreien Prozessablauf des gesamten Beschaffungsvorganges gewährleistete, war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung in Entwicklung.

14.2 Der RH anerkannte die vom BMI initiierten Maßnahmen zum Aufbau eines funktionierenden Korruptionspräventionsprogramms. Er verwies auf die Größenordnung der vom BMI getätigten Beschaffungen und empfahl, bei der Schaffung des Compliance-Programms auch einen Schwerpunkt mit vergabespezifischen Regelungen zu implementieren. Weiters sollte das BAK sein Ausbildungsprogramm durch regelmäßige Schulungen mit dem Schwerpunkt „Korruptionsprävention in der Beschaffung“ ergänzen.

14.3 Laut Stellungnahme des BMI beschäftige sich das Projekt „Verhaltenskodex“ mit der ressortweiten Implementierung des bereits im Jahr 2009 geschaffenen BMI-Verhaltenskodex. Darüber hinaus habe die Ressortleitung in diesem Projekt die Erarbeitung von Grundlagen für ein gesamthafte und ressortweites Compliance-System beauftragt. Dieses Projekt sei Ende 2011 erfolgreich abgeschlossen worden. Die Bundesministerin für Inneres habe im Jänner 2012 den Auftrag erteilt, im BMI ein umfassendes, ressortweites Compliance-System als Teil der Ressortstrategie INNEN.SICHER einzurichten. Es werde auch vergabespezifische Regelungen enthalten.

Die Empfehlung, das Ausbildungsangebot des Bundesamtes zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung (BAK) sollte durch ein Modul mit dem Schwerpunkt „Korruptionsprävention in der Beschaffung“ ergänzt werden, sei bereits in Umsetzung. Ein vergabespezifisches Ausbildungsprogramm sei bereits vom BAK mit der Beschaffungsabteilung erarbeitet worden und mit der Umsetzung werde noch im laufenden Jahr begonnen.

Vergabepaxis

Allgemeines

Prüfungsansatz

15 Der Schwerpunkt der Prüfung lag in der Systematik der Vergaben im BMI, wobei der RH insbesondere die Einhaltung des Vergabegesetzes und der internen Vorgaben für den Beschaffungsprozess überprüfte. Die Inhalte der ausgewählten Beschaffungen waren nicht Gegenstand der Überprüfung. Im Hinblick auf diesen Prüfungsansatz wählte der RH rd. 80 Liefer- und Dienstleistungsaufträge aus, ohne den Schwerpunkt auf Großprojekte zu legen.

Konkret zog der RH aus den detaillierten Meldungen aller beschaffenden Stellen zu den statistischen Meldungen für 2010 eine risikoorientierte Stichprobe von 59 Fällen aus zwölf Organisationseinheiten (Abt. I/4 Internationale Angelegenheiten, Abt. I/5 Öffentlichkeitsarbeit, Abt. I/6 Beschaffung, Abt. II/1 Organisation und Dienstbetrieb, Abt. II/3 Fremdenpolizei und Grenzkontrollwesen, Abt. II/4 Zivilschutz, Krisen- und Katastrophenschutzmanagement, Abt. II/7 Flugpolizei, Abt. IV/1 Technik, Abt. IV/2 KIT-Applikationen und -Services, Abt. IV/4 Wirtschaft, Abt. IV/7 Gedenkstätten und Kriegsgräberfürsorge sowie Bundesasylamt) für eine Beurteilung heran.

Um vertiefte Aussagen über die Einhaltung der Vergabevorschriften treffen zu können, wählte der RH gezielt weitere rd. 20 Fälle mit

höheren Auftragswerten aus. Dabei legte er nach den Erfahrungen aus früheren Gebarungsüberprüfungen einen Schwerpunkt auf Beratungsleistungen.

Der gesamte Auftragswert aller vom RH überprüften Fälle belief sich auf rd. 5,30 Mio. EUR exkl. USt. Die Bandbreite der Auftragswerte bewegte sich zwischen 2.500 EUR und 360.000 EUR exkl. USt.

Generelle Feststellungen aus der Stichprobe 2010

16.1 Der RH stellte bei den von ihm überprüften Beschaffungsfällen aus der Stichprobe 2010 mehrfach die im Folgenden dargestellten Verstöße gegen interne Richtlinien fest:

(1) Einholung von Vergleichsangeboten

Der Grundsatzterlass aus 2003 bestimmte, dass die vergebende Stelle im Falle einer Direktvergabe – sofern die Wahl zwischen mehreren Unternehmen möglich war – zu Vergleichszwecken mindestens drei verbindliche Angebote einzuholen hatte. In rd. 39 % der Fälle nahm das BMI von der Einholung und Dokumentation von Vergleichsangeboten Abstand und verzichtete damit auf die Überprüfung und Dokumentation der Preisangemessenheit.

(2) Bedarfsprüfung

Die Abteilung „Budget und Controlling“ verfügte am 18. Februar 2010, dass alle Beschaffungen – ungeachtet der Höhe des geschätzten Auftragswerts – vor deren Einleitung einer detaillierten Bedarfsprüfung durch die gemäß Geschäftseinteilung zuständigen Organisationseinheiten zu unterziehen waren. In ihrem Schreiben hielt die Abteilung „Budget und Controlling“ ausdrücklich fest, dass diese Vorgabe auch für die Beschaffung von Beratungsleistungen, Maßnahmen zur Öffentlichkeitsarbeit, etc. gilt.

In rd. 29 % der überprüften Fälle konnte der RH keine Bedarfsprüfung nachvollziehen. In einem Fall wurde ein Beschaffungsantrag trotz negativer Beurteilung bei der Bedarfsprüfung genehmigt und der gegenständliche Auftrag vergeben.

(3) Dokumentation des Beschaffungsprozesses im ELAK-System

Die Büroordnung des Bundes sieht vor, dass alle Aufzeichnungen zu Geschäftsfällen sowie sämtliche dazugehörige Grunddaten und Bei-

lagen vom Registrieren bis zum Ablegen im ELAK-System zu führen sind. Für ressortinterne Angelegenheiten des Dienstbetriebes können Ausnahmen von der Aufzeichnungspflicht im ELAK-System verfügt werden, wenn dies zur wirkungsvollen Erfüllung der Aufgaben notwendig ist.

Der RH stellte mehrfach die unvollständige Dokumentation der Beschaffungsprojekte im ELAK-System fest. Auf Nachfrage des RH ergänzten die Fachabteilungen die im ELAK-System vorhandene Dokumentation mit Unterlagen wie etwa Vergleichsangeboten, Liefer-scheinen, Stundenaufzeichnungen, etc. aus abteilungseigenen Archiven. Trotz der zusätzlichen Recherche in den Fachabteilungen konnte in rd. 15 % der überprüften Fälle keine vollständige Dokumentation des Beschaffungsprozesses erreicht werden.

(4) Zuständigkeit der Beschaffungsabteilung

Der Grundsaterlass 2003 legte Wertgrenzen für die Zuständigkeit zur Durchführung von Vergaben durch die Beschaffungsabteilung fest. Die Beschaffungsabteilung konnte die Abwicklung des Vergabeverfahrens nach Rücksprache mit dem Bedarfsträger in begründeten Fällen an diesen delegieren. In rd. 8 % der überprüften Fälle legten die vergebenden Stellen trotz Erreichen der Wertgrenzen die zum Beschaffungsfall gehörenden Akten nicht der Beschaffungsabteilung vor, sondern führten die Beschaffung selbst durch.

(5) Passives Informationsrecht der Internen Revision

Sachbearbeiter hatten gemäß dem Grundsaterlass 2003 Akten für Beschaffungen ab einem geschätzten Auftragswert von 40.000 EUR exkl. USt der Abteilung „Interne Revision“ vor Hinterlegung vorzuschreiben. In rd. 8 % der überprüften Fälle verabsäumten es die Sachbearbeiter trotz Erreichen der Wertgrenze, den zum Beschaffungsfall zugehörigen Akt der Internen Revision vorzuschreiben.

16.2 Der RH empfahl dem BMI, organisatorische Vorkehrungen zu treffen, um in Zukunft die lückenlose Einhaltung der internen Vorgaben für Beschaffungen sicherzustellen.

16.3 *Laut Stellungnahme des BMI sei bei den Direktvergaben in allen Fällen die technische, rechtliche und wirtschaftliche Möglichkeit eines Wettbewerbs im Sinne des Grundsaterlasses geprüft und dokumentiert worden. Sofern keine sachlich gerechtfertigten Gründe (technische Kompatibilität bzw. sonstige technische Gründe, ein besonderes Know-how, spezifische Produkte oder Ausschließlichkeitsrechte) vorlagen,*

seien bei der Vergabe von Lieferaufträgen bei Direktvergaben immer mehrere Unternehmen zur Angebotslegung eingeladen worden. Wenn es sich um die Vergaben von geistigen Dienstleistungsaufträgen, wie insbesondere Berater- und Agenturverträge handelte, wurden u.a. auch die in § 38 Abs. 3 BVergG 2006 geregelten Voraussetzungen für die direkte Beauftragung von geistigen Dienstleistungsaufträgen in einem Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung mit nur einem Unternehmer herangezogen. Die Schlussfolgerung, dass aufgrund der fehlenden Einholung von Vergleichsangeboten auch keine Preisangemessenheitsprüfung erfolgte, sei aus Sicht des BMI falsch. Die Preisangemessenheit sei in jedem einzelnen Fall im Sinne der Bestimmungen des BVergG geprüft worden.

Das BMI führte in seiner Stellungnahme aus, dass die vollständige Leistungsdokumentation von Beschaffungsfällen im ELAK in einigen Fällen (bspw. Einscannen von Zeitungsinseraten) zu einem großen Verwaltungsaufwand führe und daher als unwirtschaftlich angesehen werde.

Die Empfehlung, organisatorische Vorkehrungen zu treffen, um in Zukunft die lückenlose Einhaltung der internen Vorgaben sicherzustellen, sei in jenen Bereichen bereits teilweise umgesetzt bzw. befinde sich in Umsetzung, wo der elektronische Beschaffungsworkflow eingesetzt wird. Menschliches Fehlverhalten könne auch durch aufwändige und umfangreiche Vorkehrungen nie gänzlich ausgeschlossen werden. Das BMI könnte allenfalls prüfen, ob und welche verhältnismäßigen organisatorischen Vorkehrungen zu einer verbesserten Einhaltung interner Vorgaben führen könnten. Mit der Einführung des elektronischen Beschaffungsworkflows, der einen Standardprozess definiert, werde in diesem Bereich die Einhaltung sichergestellt.

- 16.4** Die Feststellungen des RH bezogen sich insbesondere auf die Einhaltung der internen Vorgaben. Nach Ansicht des RH waren die dokumentierten Begründungen für deren Nichteinhaltung in den aufgezeigten Fällen nicht schlüssig. Die Preisangemessenheit kann nach Ansicht des RH auch ohne Durchführung eines formellen Vergabeverfahrens und damit kostengünstig geprüft werden.

Durch ein entsprechendes internes Kontrollsystem sollte eine Einhaltung der internen Vorgaben bewirkt werden können. Die vollständige Dokumentation der Beschaffungsfälle im ELAK-System ist im Hinblick auf Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Entscheidungsprozesse sicherzustellen.

Ausgewählte Fälle

17.1 Der RH stellte zwölf Fälle mit höheren Auftragswerten, bei denen er zum Teil mehrere Mängel feststellte, beispielhaft dar.

Tabelle 1: Mängelliste			
Auftragsbezeichnung	Mängel	Geschätzter Auftragswert in EUR exkl. USt	Tatsächlich geleistete Zahlungen in EUR
Drei Projekte zur Organisationsentwicklung (TZ 20 bis 22)	fehlende Vergleichsangebote unzulässige Direktvergabe fehlender oder nicht nachvollziehbarer Auftragswert unzweckmäßige Vertragsgestaltung mangelhafte Leistungsdokumentation und -verrechnung	387.500,00	523.850,94
PR-Beratung des Bundesministeriums für Inneres (TZ 23)	fehlende Vergleichsangebote Wahl des falschen Vergabeverfahrens unzweckmäßige Vertragsgestaltung Leistungsbeginn vor schriftlichem Vertrag	293.760,00	139.847,33
Strategisch-politische Beratung der Bundesministerin (TZ 24)	fehlende Vergleichsangebote unzweckmäßige Vertragsgestaltung mangelhafte Leistungsdokumentation und -verrechnung	360.000,00	248.315,52
Kommunikationscoaching (TZ 25)	fehlende Vergleichsangebote unzweckmäßige Vertragsgestaltung mangelhafte Leistungsdokumentation und -verrechnung	345.600,00	113.112,00
Zukunftsstrategie – Beratung, wissenschaftliche Begleitung (TZ 26)	fehlende Vergleichsangebote Leistungsbeginn vor schriftlichem Vertrag	171.000,00	551.678,60
Zukunftsstrategie – Präsentation (TZ 27)	fehlende Vergleichsangebote Leistungsbeginn vor schriftlichem Vertrag unzweckmäßige Vertragsgestaltung	95.000,00	72.439,20
Biometrie im Aufenthaltstitel (TZ 28)	fehlende Vergleichsangebote fehlender oder nicht nachvollziehbarer Auftragswert Leistungsbeginn vor schriftlichem Vertrag	72.130,00	168.311,50
Amtssignatur (TZ 29)	fehlende Vergleichsangebote unzulässige Direktvergabe	99.999,99	427.661,53
Kennzeichenerkennungssysteme (TZ 30)	fehlende Vergleichsangebote	95.030,00	114.036,00
Erstaufnahmestelle Süd – Planung und Einreichung (TZ 31)	fehlende Vergleichsangebote unzweckmäßige Vertragsgestaltung	99.000,00	117.421,50

Quelle: RH

Das BMI verzichtete in allen Fällen auf die Einholung von Vergleichsangeboten und damit auf den Nachweis der Preisangemessenheit. Das BMI berief sich bei Direktvergaben ohne Einholung von Vergleichsangeboten in mehreren Fällen auf den Ausnahmetatbestand des § 10 Z 1 BVergG (Schutz wesentlicher Sicherheitsinteressen), woraus sich ergab, dass der jeweilige Beschaffungsfall nicht dem Bundesvergabebezug unterlag.

Weitere Mängel betrafen die fehlende oder nicht nachvollziehbare Schätzung des Auftragswerts, unzweckmäßige Vertragsgestaltungen sowie die mangelhafte Leistungsdokumentation und -verrechnung.

17.2 Der RH kritisierte insbesondere die Durchführung von Vergabevorgängen unter Ausschluss des Wettbewerbs. Er empfahl dem BMI sicherzustellen, dass auch bei Direktvergaben Vergleichsangebote eingeholt werden, allein um die Preisangemessenheit zu überprüfen und den Wettbewerb im Vergabeverfahren zu nutzen.

17.3 *Laut Stellungnahme des BMI sei nicht nachvollziehbar, warum bzw. nach welcher Grundlage bei einer ressortweiten Überprüfung der Vergabepraxis des BMI Liefer- und Dienstleistungsaufträge ausschließlich aus dem (aus Vergabesicht mehrfach atypischen) Beschaffungsjahr 2010 und daneben 12 gleichartige Dienstleistungsaufträge (acht der 12 ausgewählten Fälle würden strategische/politische Beratungsleistungen der Ressortleitung betreffen) aus verschiedenen Kalenderjahren ausgewählt worden seien.*

Zur Feststellung des RH, dass sich das BMI in mehreren Fällen auf den (Ausnahme-)Tatbestand des § 10 Z 1 BVergG (Schutz wesentlicher Sicherheitsinteressen) berufen habe, verwies das BMI darauf, dass dieser im Interesse einer restriktiven Auslegung nicht regelmäßig zur Anwendung komme.

Die Empfehlung des RH, Vergleichsangebote einzuholen, alleine um eine Preisangemessenheitsprüfung durchzuführen, könne vom BMI nicht nachvollzogen werden. Die Preisangemessenheit sei vor jeder einzelnen Auftragsvergabe im Sinne der Bestimmungen des BVergG geprüft worden, unabhängig davon, ob Vergleichsangebote vorgelegen seien oder nicht.

Das BMI teilte jedoch mit, dass die Empfehlung, auch bei Direktvergaben die Einholung von Vergleichsangeboten sicherzustellen, durch eine entsprechende Regelung im internen Beschaffungserlass umgesetzt werde. Bei Direktvergaben werde die rechtliche, technische und

wirtschaftliche Möglichkeit eines Wettbewerbes geprüft und dokumentiert.

- 17.4** Zur Auswahl der Fälle verwies der RH auf seine Ausführungen in TZ 15. Einerseits erfolgte eine risikoorientierte Stichprobe aus allen Fällen eines Jahres, andererseits wählte der RH weitere Fälle mit höherem Beschaffungsvolumen aus, wobei er aufgrund seiner Erfahrungen aus früheren Prüfungen einen Schwerpunkt auf Beratungsleistungen legte. Nachdem im Rahmen der Gebarungsüberprüfung bereits die Beschaffung des Digitalfunks geprüft wurde, verzichtete der RH auf die Überprüfung anderer großer Beschaffungsprojekte.

Insbesondere bei Beratungsleistungen argumentierte das BMI regelmäßig, dass die zu vergebende Leistung jeweils nur von einem einzigen Unternehmer erbracht werden könne, weil nur dieser sämtliche, zwingend notwendige Anforderungen für eine erfolgreiche Zusammenarbeit erfülle. Es zog die Bestimmung des § 10 Z 1 BVergG (Schutz wesentlicher Sicherheitsinteressen) regelmäßig und in den wesentlichen Bezügen mit immer gleich lautenden Standardbegründungen heran. Der RH erachtete die Argumentation in den dargestellten Fällen für nicht zutreffend. Er hielt fest, dass das BVergG 2006 das Ziel verfolgte, den Wettbewerb sicherzustellen und daher nur enge Ausnahmen von seinem Geltungsbereich vorsah.

Die Einholung von Vergleichsangeboten ist im Grundsatz erlass des BMI vorgesehen. Die Preisangemessenheit kann nach Ansicht des RH auch ohne Durchführung eines formellen Vergabeverfahrens und damit kostengünstig geprüft werden. Eine dokumentierte Beurteilung der Preisangemessenheit erfolgte in den vom RH überprüften Fällen nicht.

Beratungsleistungen

Allgemeines

- 18** Hinsichtlich der Vergabe von Beratungsleistungen verwies der RH auf sein Schreiben vom 15. März 2005 an alle Mitglieder der Bundesregierung, mit dem er – ausgehend von den Berichten Reihe Bund 2004/2 und 2004/7 – Mängel (z.B. Nichtbeachtung von Vergabevorschriften, vorweggenommene mündliche Beauftragung, unzureichende Dokumentation etc.) aufgezeigt hatte, die anlässlich der aktuellen Gebarungsüberprüfung wieder festgestellt wurden.

Projekte zur Organisationsentwicklung – Überblick

19 Das BMI vergab zwischen 2009 und 2011 vier Dienstleistungsaufträge an drei Unternehmen. Die Auftragssummen zur Beratung für das Projekt Budget-, Organisations- und Ressourcenanalyse (BORA) sowie für die Folgeprojekte Beschaffungsanalyse und Beschaffungsworkflow ergaben im Gesamtumfang ein Auftragsvolumen von 465.000 EUR (inkl. USt).

Die Aufträge zur Projektbegleitung der Projekte BORA, Beschaffungsanalyse und Beschaffungsworkflow wurden teils im Wege einer Direktvergabe und teils mittels einer Vergabe unter Ausnahme des Bundesvergabegesetzes vergeben. Die Auswahl der Unternehmen wurde mit deren Fähigkeiten und Kenntnissen oder aufgrund eines bereits bestehenden Vertrauensverhältnisses begründet.

Die nachstehende Tabelle zeigt einen Überblick über die Ausgaben und die vom BMI gewählte Verfahrensart pro Projekt:

Tabelle 2: BORA und Folgeprojekte im Überblick			
Projekte	Auftragswert in EUR exkl. USt	Vergabeverfahren	Tatsächlich geleistete Zahlungen in EUR¹
Projekt BORA	90.000	Eine Direktvergabe gemäß § 41 Abs. 2 Z 1 BVergG 2006, ohne Einholung von Vergleichsangeboten	145.527,90
Folgeprojekt Beschaffungsanalyse	160.000	Eine Vergabe außerhalb des BVergG 2006 gemäß § 10 Z 1 BVergG 2006, ohne Einholung von Vergleichsangeboten	276.000,00
Folgeprojekt Beschaffungsworkflow	137.500	Zwei Direktvergaben gemäß § 41 Abs. 2 Z 1 BVergG 2006, ohne Einholung von Vergleichsangeboten	102.323,04 ²
Gesamtvolumen	387.500		523.850,94

¹ zur Zeit der Gebarungsüberprüfung

² Abrechnung zu Auftrag im Volumen von 95.000 EUR; Abrechnung zu Auftrag im Volumen von 42.500 EUR noch offen.

Quelle: BMI

Projekt BORA

20.1 Im April 2009 entschied die Projektleitung – in Absprache mit dem Kabinett des BMI –, ein Unternehmen mit der Begleitung des Projekts BORA zu beauftragen. Die Auftragserteilung erfolgte in Form einer Direktvergabe gemäß § 41 Abs. 2 Z 1 BVergG (Direktvergabe unter 100.000 EUR). Zur Zeit der Einleitung des Vergabeverfahrens und der Entscheidung zur Auftragserteilung im April 2009 war der Schwellenwert für eine Direktvergabe auf unter 40.000 EUR exkl. USt festgelegt. Das BMI berief sich jedoch bereits auf die Schwellenwertverordnung 2009, die einen Schwellenwert für die Direktvergabe von unter 100.000 EUR exkl. USt vorsah. Diese Verordnung war zur Zeit der Entscheidung über die Auftragserteilung noch nicht in Kraft.

Entgegen den Bestimmungen des Grundsatzerlasses 2003 verzichtete das BMI auf die Einholung von Vergleichsangeboten.

Das Entgelt für das Unternehmen setzte sich aus einem Pauschalentgelt wie auch einem Stundenhonorar zusammen. Die Auftragssumme für die Erfüllung der mit der Mitgliedschaft im Lenkungsausschuss BORA zusammenhängenden Aufgaben belief sich auf 32.000 EUR exkl. USt. Neben dieser vereinbarten Pauschale von 32.000 EUR exkl. USt erfolgte eine Abrechnung von Beratungsleistungen in den Teilprojektteams auf Basis von Stundensätzen zuzüglich einer Reisekostenpauschale von 10 %, unabhängig davon, ob die Leistungserbringung mit einer Reisebewegung verbunden war oder nicht. Es wurde keine Schätzung des Gesamtwerts des Auftrags gemäß Bundesvergabegesetz durchgeführt.

Auf Nachfrage des RH nannte das BMI den im Werkvertrag angeführten Budgetrahmen von max. 108.000 EUR als die der Vergabe zugrunde liegende Auftragssumme. Die für das Projekt tatsächlich angefallenen Kosten beliefen sich auf 145.528 EUR.

Entgegen den Ausführungen des Werkvertrags legte das Unternehmen die Rechnungen, welche über das Pauschalentgelt hinausgingen, weder monatlich noch in Form einer detaillierten und schlüssigen Abrechnung des tatsächlich geleisteten Stundenaufwands pro Tag an das BMI vor.

20.2 Der RH kritisierte die fehlende Schätzung eines gesamthaften Auftragswerts und die Nichteinholung von Vergleichsangeboten. Weiters bemängelte er, dass sich das BMI zur Zeit der Einleitung des Vergabeverfahrens und der Entscheidung zur Auftragserteilung auf eine

Schwellenwerteverordnung mit einem höheren Schwellenwert berufen hatte, die noch nicht in Kraft getreten war.

Der RH beanstandete darüber hinaus die Vereinbarung einer Reisekostenpauschale, deren Höhe an die Auftragssumme geknüpft war und die unabhängig von tatsächlichen Reisebewegungen zur Verrechnung kam.

Weiters kritisierte der RH die fehlende Einforderung einer monatlichen Rechnungslegung mit detaillierter Auflistung des tatsächlich geleisteten Stundenaufwands pro Tag.

20.3 *(1) Laut Stellungnahme des BMI sei die vom RH zitierte Schwellenwerteverordnung BGBl Nr. II 125/2009, mit der der Schwellenwert für Direktvergaben gemäß § 41 Abs. 2 Z 1 BVergG 2006 auf unter 100.000 EUR exkl. USt angehoben worden ist, am 30. April 2009 in Kraft getreten. Die Projektleitung habe am 22. April 2009, somit knapp vor Inkrafttreten der Schwellenwerteverordnung 2009, zunächst den Entschluss gefasst, das Projekt im Hinblick auf das Einbringen eines fachlichen Know-hows extern begleiten zu lassen und in weiterer Folge einen entsprechenden Projektauftrag erteilt. Eine Entscheidung über eine konkrete Auftragserteilung lag zu diesem Zeitpunkt noch nicht vor.*

Das BMI stellte klar, dass es bei der gegenständlichen Auftragsvergabe in jeder Hinsicht rechtskonform und in wirtschaftlicher Hinsicht vorausschauend vorgehe.

(2) Laut Stellungnahme des BMI habe in weiterer Folge eine vergaberechtliche Prüfung des Sachverhalts stattgefunden, die naturgemäß einige Tage in Anspruch genommen habe. Da das Inkrafttreten der Schwellenwerteverordnung unmittelbar bevorstand, wurde dieser Umstand aus verwaltungsökonomischen Gründen selbstverständlich bei dieser vergaberechtlichen Prüfung berücksichtigt. Maßgeblicher Zeitpunkt für die Schätzung des Auftragswertes gemäß § 13 Abs 3 BVergG und daraus abgeleitet für die Wahl der Verfahrensart sei der Zeitpunkt der Einleitung eines konkreten Vergabeverfahrens durch den Auftraggeber. Bei Vergabeverfahren ohne vorherige Bekanntmachung gilt die erste nach außen in Erscheinung tretende Festlegung des Auftraggebers. Informelle Erkundigungen des Auftraggebers bei Unternehmen und organisationsinterne Vorbereitungshandlungen wie insbesondere die Planung der Vergabe, sind nicht als verfahrenseinleitende Handlungen gemäß BVergG zu qualifizieren. Bei Inkrafttreten neuer gesetzlicher Vergabebestimmungen müssen Auftraggeber,

sofern dies möglich ist, Entscheidungen treffen, ob nach der alten oder der neuen Rechtslage vergeben wird.

(3) Das BMI teilte mit, dass es zum Zeitpunkt der Einleitung des Verfahrens den Gesamtwert der zu diesem Zeitpunkt erforderlichen Leistungen des externen Projektberaters unter Zugrundelegung eines Beratertagsatzes gemäß BVergG geschätzt und dies im ELAK dokumentiert habe. Auf Grundlage der Schätzung sei ein maximaler Budgetrahmen vertraglich vereinbart worden.

(4) Das BMI bestätigte die Feststellung des RH, dass es eine monatliche Rechnungslegung vertraglich vereinbarte, jedoch diese vom Auftragnehmer nicht einforderte. Für das BMI sei jedoch die Kritik des RH aus wirtschaftlicher Sicht nicht nachvollziehbar.

(5) Das BMI teilte mit, dass der gegenständlichen Beauftragung Marktrecherchen und informelle Erkundigungen vorangegangen seien, jedoch aus mehreren Gründen auf die BMI-interne Vorgabe, nach Möglichkeit Vergleichsangebote einzuholen, verzichtet wurde.

20.4 (1) Der RH entgegnete, dass bereits am 22. April 2009 ein Gespräch mit dem beauftragten Unternehmen stattfand und am 27. April 2009 die konkrete Entscheidung zur Vergabe des Auftrags an das zuvor erwähnte Unternehmen erfolgte und dass das BMI dies auch im ELAK und im Projektauftrag dokumentierte. Zur Zeit des Gesprächs mit dem beauftragten Unternehmen sowie zur Zeit der konkreten und dokumentierten Entscheidung, den Auftrag an dieses Unternehmen zu erteilen, war der Schwellenwert auf unter 40.000 EUR exkl. USt festgelegt.

(2) Der RH entgegnete, dass das BVergG 2006 dem Auftraggeber in dem o.a. Fall keinen Spielraum gab, ob nach der alten oder neuen Rechtslage vergeben werden konnte. Zur Zeit der konkreten Entscheidung zur Vergabe des Auftrags an ein bestimmtes Unternehmen war der der Beschaffung zugrunde liegende Schwellenwert klar definiert.

(3) Der RH entgegnete, dass ihm keine elektronischen Akten zur Schätzung des Gesamtwerts des Auftrages zur Zeit der Einleitung des Vergabeverfahrens vorlagen. Angaben zu einem Budgetrahmen waren erst in einem Akt vom 23. Juni 2009 sowie im Akt zum Werkvertrag dokumentiert. Zu dieser Zeit war die Auftragserteilung an ein bestimmtes Unternehmen bereits entschieden.

(4) Hinsichtlich der Rechnungslegung entgegnete der RH, dass das BMI durch die Nichteinforderung der monatlichen Rechnungslegung auf ein Instrument zur zeitnahen Kosten- und Leistungskontrolle verzichtete.

(5) Der RH entgegnete, dass Marktrecherchen und informelle Erkundigungen nicht dokumentiert waren. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung, auch bei Direktvergaben Vergleichsangebote einzuholen und die Preisangemessenheit festzustellen und zu dokumentieren.

Folgeprojekt Beschaffungsanalyse

- 21.1** Aus dem Projekt BORA resultierte unter anderem das Maßnahmenpaket „Beschaffungen“. Hierzu vergab das BMI im Jahr 2009 einen Auftrag unter Heranziehung des Ausnahmetatbestands gemäß § 10 Z 1 BVergG (Schutz wesentlicher Sicherheitsinteressen) an dasselbe Unternehmen, welches bereits das Projekt BORA betreute. Das BMI holte keine Vergleichsangebote ein.

Die Auftragssumme für den Projektstart und für die Phase eins des Projekts belief sich auf 192.000 EUR. Darüber hinaus erfolgte eine Abrechnung von Beratungsleistungen für die Phasen zwei bis vier auf Basis von Stundensätzen zuzüglich einer Reisekostenpauschale von 10 %.

Das BMI nahm keine gesamthafte Schätzung des Auftragswerts vor. Auf Anfrage des RH nannte das BMI das im Werkvertrag angeführte Pauschalentgelt von 192.000 EUR als die zugrunde liegende Auftragssumme. Die tatsächlich angefallenen Kosten für den Projektstart, wie auch für die Phasen eins und zwei, beliefen sich auf 276.000 EUR.

Nach Abschluss der Phase zwei beauftragte das BMI das Unternehmen aus Kostengründen nicht mehr weiter. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war das Projekt noch nicht abgeschlossen.

- 21.2** Der RH kritisierte neuerlich die fehlende Schätzung des Auftragswerts, die Nichteinholung von Vergleichsangeboten und die Vereinbarung einer an die Auftragssumme gebundenen Reisekostenpauschale.
- 21.3** *Laut Stellungnahme des BMI hätten die Voraussetzungen für eine unmittelbare Beauftragung bestanden. Die Begründung zur Nichteinholung von Vergleichsangeboten sei aktenmäßig dokumentiert worden. Das BMI definierte als Auftraggeber der Leistung die Merkmale der benötigten Dienstleistungen (vgl. § 2 Z 34 BVergG Technische Spe-*

zifikationen der Dienstleistung) und beurteilte den Sachverhalt unter Berücksichtigung aller technischen und wirtschaftlichen Umstände sowie der sicherheitsrelevanten Aspekte so, dass nur das beauftragte Unternehmen die Leistungen in der geforderten Art und Weise erbringen konnte.

Das BMI teilte mit, dass es zum Zeitpunkt der Einleitung des Verfahrens den Gesamtwert der zu diesem Zeitpunkt erforderlichen Leistungen des externen Projektberaters unter Zugrundelegung eines Beratertagsatzes gemäß BVergG geschätzt und dies im ELAK dokumentiert habe.

- 21.4** Der RH entgegnete, dass die Einholung von Vergleichsangeboten im Grundsatz erlass des BMI vorgesehen ist. Der vom BMI herangezogene Ausnahmetatbestand (Schutz wesentlicher Sicherheitsinteressen) war nach Ansicht des RH nicht zutreffend, weil es sich beim Auftrag um eine allgemeine Analyse der Beschaffungsvorgänge im BMI handelte.

Der RH entgegnete weiters, dass das BMI den geschätzten Auftragswert nicht nach den Vorgaben des § 13 Abs. 1 BVergG 2006 berechnete. Laut § 13 Abs. 1 BVergG 2006 ist die Grundlage für die Berechnung des geschätzten Auftragswertes eines öffentlichen Auftrags der Gesamtwert ohne Umsatzsteuer, der vom Auftraggeber voraussichtlich zu zahlen ist. Bei dieser Berechnung ist der geschätzte Gesamtwert aller der zum Vorhaben gehörigen Leistungen einschließlich aller Optionen und etwaiger Vertragsverlängerungen zu berücksichtigen.

Folgeprojekt Elektronischer Beschaffungsworkflow

- 22.1** Ein Teilbereich des Projekts „Beschaffungen“ war die Konzeption eines Elektronischen Beschaffungsworkflows, durch welchen sich die Transparenz der Beschaffungen erhöhen, eine Standardisierung der Ablaufprozesse erreicht und eine einheitliche Datenbasis geschaffen werden sollte. Darüber hinaus sollte die Konzeption von Beschaffungsberichten für Entscheidungsträger als Steuerungsinstrument ermöglicht werden.

In den Jahren 2010 und 2011 beauftragte das BMI zwei Unternehmen mit der Umsetzung des Elektronischen Beschaffungsworkflows. In beiden Fällen vergab es die Aufträge im Wege einer Direktvergabe gemäß § 41 Abs. 2 Z 1 BVergG (Direktvergabe unter 100.000 EUR) ohne Einholung von Vergleichsangeboten.

Das BMI beauftragte im November 2010 das erste Unternehmen mit einem Auftragswert von 114.000 EUR. Die Direktvergabe begründete das BMI mit einem durch das Unternehmen erstellten Prototypen aus einem Vorprojekt sowie der daraus entstandenen Ausschließlichkeit.

Im April 2011 beauftragte das BMI ein weiteres Unternehmen mit der externen Projektbegleitung des Elektronischen Beschaffungsworkflows mit einem Auftragswert von 51.000 EUR. Das BMI begründete die Direktvergabe mit der umfangreichen Erfahrung des Unternehmens bei der Mitarbeit an einem Beschaffungsworkflow sowie der Entwicklung geeigneter Kennzahlen. Entgegen den Regelungen des Werkvertrags legte das Unternehmen keine monatlichen Rechnungen vor.

22.2 Der RH kritisierte die Nichteinholung von Vergleichsangeboten. Weiters bemängelte er die fehlende Einforderung der monatlichen Rechnungen.

22.3 *Laut Stellungnahme des BMI hätten die Voraussetzungen für eine unmittelbare Beauftragung im Wege der Direktvergabe gemäß § 41 Abs. 2 Z 1 BVergG (Direktvergabe unter 100.000 EUR) bestanden. Die Begründung zur Nichteinholung von Vergleichsangeboten sei aktenmäßig dokumentiert worden. Das BMI definiere als Auftraggeber der Leistung die Merkmale der benötigten Dienstleistungen (vgl. § 2 Z 34 BVergG Technische Spezifikationen der Dienstleistung) und beurteile den Sachverhalt unter Berücksichtigung aller technischen und wirtschaftlichen Umstände sowie der sicherheitsrelevanten Aspekte so, dass nur das beauftragte Unternehmen die Leistungen in der geforderten Art und Weise erbringen konnte.*

Das BMI bestätigte die Feststellung des RH, dass es eine monatliche Rechnungslegung vertraglich vereinbarte, jedoch diese vom Auftragnehmer nicht einforderte. Dem BMI sei die Kritik des RH jedoch aus wirtschaftlicher Sicht nicht nachvollziehbar.

22.4 Der RH entgegnete, dass die Einholung von Vergleichsangeboten im Grundsatz erlass des BMI vorgesehen ist.

Hinsichtlich der Rechnungslegung entgegnete der RH, dass das BMI durch die Nichteinforderung der monatlichen Rechnungslegung auf ein Instrument zur zeitnahen Kosten- und Leistungskontrolle verzichtete.

Der RH wies darauf hin, dass er Projekten, die zu mehr Transparenz bei Beschaffungen führen, grundsätzlich positiv gegenübersteht. Die Kritik des RH bezog sich ausschließlich auf die Vergabe.

PR-Beratung des Bundesministeriums für Inneres

- 23.1** Das BMI schloss am 31. Mai 2007 – rückwirkend mit 1. Februar 2007 – mit einem Berater einen unbefristeten Werkvertrag betreffend „PR-Beratung des Bundesministeriums für Inneres“. Die Vertragsparteien gingen von einer durchschnittlichen Leistungserbringung von vier Tagen pro Kalendermonat mit einem Honorar in Höhe von 1.530 EUR exkl. USt pro Tag aus. Dies ergab einen geschätzten Auftragswert von 293.760 EUR exkl. USt.¹¹ Der Auftrag war daher nach dem BVergG 2006 und der Schwellenwertverordnung 2006 dem Oberschwellenbereich zuzuordnen.

Das BMI vergab den Auftrag aufgrund eines Verhandlungsverfahrens ohne vorherige Bekanntmachung gemäß § 30 Abs. 2 Z 2 BVergG 2006. Dies war u.a. dann zulässig, wenn eine Dienstleistung aus technischen oder künstlerischen Gründen nur von einem bestimmten Unternehmer ausgeführt werden konnte. Das BMI ging vom Vorliegen „technischer Besonderheiten“ aus. Nach seiner Auffassung konnte nur die beauftragte Person sämtliche zwingend erforderlichen Anforderungen für eine erfolgreiche Zusammenarbeit erfüllen.

Der Vertrag enthielt keine Kündigungsregelung. Eine Kündigung war auch nicht aktenkundig. Insgesamt bezahlte das BMI an den Auftragnehmer einen Betrag in Höhe von 139.847,33 EUR.

- 23.2** Der RH kritisierte den rückwirkenden Vertragsabschluss sowie die Formulierung des Vertrages, die keinerlei Kündigungsregelungen enthielt. Der vom BMI herangezogene Tatbestand des BVergG 2006 für die Durchführung des Vergabeverfahrens war auf PR-Leistungen nicht anzuwenden. Technische Unmöglichkeit der Auftragsvergabe an einen anderen Auftragnehmer wäre nur bei unüberwindlichen Schwierigkeiten, insbesondere bei Vorliegen einer Monopolsituation auf Bieterseite, anzunehmen gewesen.
- 23.3** *Laut Stellungnahme des BMI werde aufgrund der Kritik des RH am rückwirkenden Vertragsabschluss in Zukunft vermehrt Augenmerk auf die Vermeidung einer erst nachträglichen Erstellung einer schriftlichen Vertragsausfertigung gelegt.*

Der Kritik des RH, dass der Beratervertrag keine Kündigungsregelung enthalten habe, sei entgegenzuhalten, dass der Werkvertrag lediglich als „Rahmen“ für die nicht verpflichtend zu erteilenden konkreten Einzelaufträge (Abrufe) gestaltet sei. Es ergebe sich somit schon aus der

¹¹ 48-faches Monatsentgelt gemäß § 16 Abs. 2 Z 2 BVergG 2006

Vertragsgestaltung, dass mangels Abrufes keine Leistungspflicht und kein Leistungsanspruch des Auftragnehmers bestehe.

Weiters sei der Vertragstext auch derart gestaltet, dass im Fall eines Ministerwechsels ohnehin „die Geschäftsgrundlage“ des Werkrahmenvertrags wegfalle und auch darin ein Endigungsgrund liege, der die Vereinbarung einer zusätzlichen Kündigung entbehrlich mache.

Laut Stellungnahme des BMI habe es als Auftraggeber die Merkmale der benötigten Dienstleistung (vgl. § 2 Z 34 BVergG Technische Spezifikationen der Dienstleistung) zu definieren und den Sachverhalt so beurteilt, dass nur das beauftragte Unternehmen das technische Know-how habe, die Leistung in der geforderten Art und Weise zu erbringen.

- 23.4** Der RH entgegnete, dass im Sinne der Rechtssicherheit auch bei einem „Rahmenvertrag“ Kündigungsregelungen schriftlich vereinbart werden sollten. Vertraglich vereinbarter Leistungsgegenstand war die „PR-Beratung des Bundesministeriums für Inneres“. Die Leistungserbringung war somit nicht exklusiv mit der Person des damals im Amt befindlichen Bundesministers verknüpft. Entgegen der Auffassung des BMI fiel die Geschäftsgrundlage des Vertrages im Fall eines Ministerwechsels nicht weg. Angesichts des Vertragsgegenstandes waren an den PR-Berater keine spezifischen Anforderungen in technischer Hinsicht zu stellen. Die vom BMI herangezogene Ausnahmebestimmung war daher im gegenständlichen Fall nicht anwendbar.

Strategisch-politische Beratung der Bundesministerin

- 24.1** Das BMI vergab am 29. April 2009 mittels Werkvertrag einen Auftrag in Höhe von monatlich 7.500 EUR exkl. USt an ein Unternehmen, das schon mehrfach für das BMI tätig war, zur strategisch-politischen Beratung der Bundesministerin. Nach dem aufgrund des BVergG ermittelten Auftragswerts in Höhe von 360.000 EUR exkl. USt war diese Vergabe dem Oberschwellenbereich zuzuordnen.

Das BMI erachtete die genaue Kenntnis seiner Organisation durch den Auftragnehmer als unabdingbar für eine ziel- und sachgerechte Aufgabenerfüllung. Da der Auftragnehmer Einblick in interne, aufgrund der Ressortzuständigkeit für die Staatssicherheit relevante Unterlagen und politische Planungen bekommen sollte, erwartete das BMI in persönlicher Hinsicht vor allem Integrität und besondere Vertraulichkeit und Diskretion.

Das BMI vergab diesen Auftrag direkt und ohne Einholung von Vergleichsangeboten und stützte sich dabei auf den Ausnahmetatbestand nach § 10 Z 1 BVergG (Schutz wesentlicher Sicherheitsinteressen). Danach galt das BVergG nicht für Vergabeverfahren, die aufgrund von bundes- oder landesgesetzlichen Bestimmungen für geheim erklärt werden oder deren Ausführung aufgrund von bundes- oder landesgesetzlichen Bestimmungen besondere Sicherheitsmaßnahmen erfordert oder wenn der Schutz wesentlicher Sicherheitsinteressen der Republik Österreich es gebietet.

Die Bestimmungen im Werkvertrag über die Honorargestaltung waren widersprüchlich. Einerseits entsprach der Halbtagesatz in Höhe von 1.100 EUR exkl. USt einem Zeitaufwand von fünf Stunden, andererseits war ab einem Zeitaufwand von fünf Stunden pro Tag der Ganztagesatz in Höhe von 2.000 EUR exkl. USt zu verrechnen.

Der Werkvertrag enthielt detaillierte Regelungen über Nachweis und Abrechnung der Leistung. Entgegen den Bestimmungen des Werkvertrages übermittelte das beauftragte Unternehmen seine Rechnungen nicht monatlich, sondern in der Regel für zwei oder mehrere Monate. In den Akten des BMI und in den vom Auftragnehmer vorgelegten Rechnungen waren keine detaillierten Leistungsnachweise enthalten.

Aufgrund dieses Werkvertrages leistete das BMI für den Zeitraum Juni 2009 bis Oktober 2011 Zahlungen in Höhe von insgesamt 248.315,52 EUR.

- 24.2** Der RH konnte nicht nachvollziehen, dass ausschließlich das beauftragte Unternehmen die Anforderungen des BMI erfüllen konnte und das BMI auf die Einholung von Vergleichsangeboten verzichtete. Der RH ging davon aus, dass jede Beratungstätigkeit ein Vertrauensverhältnis zwischen Auftraggeber und Berater voraussetzt, wobei die gebotene Diskretion auf Seiten des Beraters vorauszusetzen ist.

Der RH kritisierte die widersprüchlichen Regelungen über die Honorargestaltung im Werkvertrag, weiters die mangelhafte Leistungsdokumentation als Basis für die Abrechnung sowie die vertragswidrige Abrechnungspraxis.

- 24.3** *Laut Stellungnahme des BMI seien die Beratungsleistungen bzw. -inhalte aufgrund der mit dem Leistungsgegenstand im Zusammenhang stehenden Themen und Inhalte sowie aus Geheimhaltungsinteressen nicht aktenmäßig dokumentiert worden. Es habe sich hierbei um die strategisch-politische Ausrichtung und Positionierung der Bundesministerin gehandelt. Darüber hinaus sei die Erarbeitung einer*

medialen Positionierung sowie von quartalsmäßigen und halbjährlichen Arbeitsschwerpunkten erfolgt.

Die Feststellung des RH, dass eine monatliche Rechnungslegung vertraglich vereinbart worden sei, sei zwar richtig, jedoch sei die Kritik des RH, dass keine monatliche Rechnungslegung eingefordert worden sei, aus wirtschaftlicher Sicht nicht nachvollziehbar. Die Rechnungslegung stelle eine Verpflichtung des Auftragnehmers dar. Eine Rechnungslegung zu einem späteren als dem vereinbarten Zeitpunkt sei jedenfalls ein wirtschaftlicher Vorteil für den Auftraggeber, daher sei auch keine monatliche Rechnungslegung eingefordert worden.

- 24.4** Der RH entgegnete, dass es aus Gründen der Transparenz und Nachvollziehbarkeit sinnvoll sei, gebarungswirksame Rechtsakte von Beginn an aktenmäßig zu dokumentieren. Es sollte auch bei sensiblen Beratungsleistungen möglich sein, Art und Umfang der Leistungserbringung nachvollziehbar zu dokumentieren.

Hinsichtlich der Rechnungslegung entgegnete der RH, dass das BMI durch die Nichteinforderung der monatlichen Rechnungslegung auf ein Instrument zur zeitnahen Kosten- und Leistungskontrolle verzichtete.

Kommunikationscoaching

- 25.1** Das BMI schloss am 16. Mai 2010 mit einem Unternehmen einen Werkvertrag zur Beratung der Ressortleitung ab. Vertragsgegenstand waren strategische Kommunikationsberatung, Coaching, Verfassen von Texten und Reden, Vorbereitung auf Medienauftritte, allgemeine Kommunikationsberatung, gemeinsame Konzeption von Presse- und PR-Schwerpunkten sowie laufende Medienbeobachtung. Zwischen der Ressortleitung und dem Geschäftsführer des Auftragnehmers sollte es regelmäßige persönliche Kontakte geben. In besonderen Situationen war ein zusätzliches Kommunikationscoaching vorgesehen. Dem Vertrag ließ sich nicht entnehmen, dass die Leistungen des Auftragnehmers an die Person der damals amtierenden Bundesministerin gebunden sein sollten. Im Vertrag war eine dreimonatige Kündigungsfrist vorgesehen.

Das BMI vergab diesen Auftrag direkt und ohne Einholung von Vergleichsangeboten und stützte sich dabei auf die Ausnahbestimmungen nach § 10 Z 1 BVergG (Schutz wesentlicher Sicherheitsinteressen).

Als Beratungshonorar legten die Vertragsparteien ein monatliches Pauschalhonorar in Höhe von 7.200 EUR exkl. USt fest. Dies ergab

einen gemäß dem BVergG 2006 auf vier Jahre berechneten Auftragswert von 345.600 EUR exkl. USt. Für zusätzliche Leistungen bei besonderem Bedarf sah der Werkvertrag ein Honorar in Höhe von 260 EUR pro Stunde exkl. USt vor.

Ein detaillierter Stunden- und Leistungsnachweis zur Dokumentation der vom Berater erbrachten Leistungen konnte vom BMI nicht vorgelegt werden.

Am 21. April 2011 wurde die damalige Bundesministerin für Inneres zur Bundesministerin für Finanzen ernannt. Ab diesem Zeitpunkt nahm das BMI keine Leistungen auf Basis des bestehenden Werkvertrages mehr in Anspruch. Eine Kündigung des Vertrages erfolgte zum damaligen Zeitpunkt nicht, weil das BMI davon ausging, dass der Vertragszweck die Leistungserbringung persönlich für die vormalige Bundesministerin war.

Dessen ungeachtet bekundete der Berater weiterhin und wiederholt seine aus dem Werkvertrag resultierende Leistungsbereitschaft und forderte auch das ihm seiner Meinung nach zustehende Honorar ein. Das BMI beauftragte die Finanzprokurator und eine Rechtsanwaltskanzlei mit rechtlichen Expertisen und trat schließlich in Vergleichsverhandlungen mit dem Beratungsunternehmen ein, die im August 2011 zu einer einvernehmlichen Vertragsauflösung in Form eines Vergleiches führten.

Das BMI leistete aufgrund des Werkvertrages Zahlungen in Höhe von insgesamt 113.112 EUR.

- 25.2** Der RH kritisierte, dass das BMI bei der Vertragsgestaltung die Möglichkeit eines Wechsels in der Person der Bundesministerin nicht berücksichtigte. Er bemängelte auch, dass das BMI trotz hauseigener juristischer Kompetenz Expertisen nicht nur bei der Finanzprokurator, sondern auch bei einem Rechtsanwalt einholte, was zusätzliche Kosten verursachte.

Weiters kritisierte der RH neuerlich den Verzicht auf die Einholung von Vergleichsangeboten und die mangelhafte Leistungsdokumentation.

- 25.3** *Laut Stellungnahme des BMI gehe es beim gegenständlichen Beratervertrag im Wesentlichen um strategisch-politische Beratungsleistungen für die Ressortleitung. Der Auftrag über ein Kommunikationscoaching für die Bundesministerin habe beispielsweise die Vorbereitung auf Pressegespräche über medial bekannte polizeiliche*

Abschiebungen von Kindern oder Familien und Sonderlagen (Geiselnahmen, Einsätze mit Schusswaffengebrauch u.ä.) beinhaltet. Für die Erfüllung der Aufgabe und Vorbereitung auf die Gespräche mit Medienvertretern sei es erforderlich gewesen, den gesamten sensiblen Fall im Detail mit dem Kommunikationscoach zu besprechen. Daher sei beim gegenständlichen Auftrag der Sachverhalt vom zuständigen und verantwortlichen Ressort so beurteilt worden, dass besondere Sicherheitsinteressen betroffen und besondere Maßnahmen erforderlich gewesen seien, aufgrund derer eine öffentliche europaweite Ausschreibung nicht möglich gewesen sei und ein Wettbewerb nicht zweckmäßig erschien.

Der RH anerkenne in der TZ 24.2 das erforderliche Vertrauensverhältnis zwischen Auftraggeber und Berater und die erforderliche Discretion des Beraters als Anforderungskriterien. Nach Ansicht des BMI könnten bei strategisch-politischen Beratungsleitungen beide Kriterien nicht vorausgesetzt werden, sondern müssen jedenfalls gegeben sein. Aufgrund dieser Eigenart der strategisch-politischen Beratungsleistung, unter Bedachtnahme auf den zur Verfügung stehenden Bieterkreis, der erst in einem aufwändigen Marktforschungsverfahren ermittelt werden hätte müssen, habe die Bewertung des Auftraggebers ergeben, dass ein wirtschaftlicher Wettbewerb so geringe preissenkende und qualitätserhöhende Wirkungen zeitigen würde, dass ein für die zu vergebende geistige Dienstleistung angemessenes Verfahren mit Vergleichsangeboten als zu aufwändig erschien, weil der Preis- und Qualitätsgewinn des wirtschaftlichen Wettbewerbs durch die Verfahrenskosten „aufgefressen“ worden wäre.

Die Coaching- und Beratungsleistungen bzw. -inhalte der Bundesministerin seien aufgrund der mit dem Leistungsgegenstand im Zusammenhang stehenden Themen und Inhalte sowie aus Geheimhaltungsinteressen nicht aktenmäßig dokumentiert worden. Aufgrund des vereinbarten Pauschalbetrages sei kein detaillierter Stunden- bzw. Leistungsnachweis gefordert bzw. aktenmäßig dokumentiert worden. Die Termine und Inhalte seien jedenfalls im Kalender der damaligen Bundesministerin dokumentiert, jedoch stehe dieser nach ihrem Wechsel an die Ressortspitze im BMF nicht mehr zur Verfügung.

Zur Kritik des RH an der Einholung einer zusätzlichen Expertise bei einem Rechtsanwalt entgegnete das BMI, dass es zwischen den Vertragsparteien unterschiedliche Auffassungen über den Leistungsgegenstand gegeben und die Finanzprokurator eine andere Vorgehensweise empfohlen habe, als die Expertise des BMI ergeben habe. Um eine optimale rechtliche Position für die Vergleichsgespräche zu haben, sei nach Gegenüberstellung der Forderungen des Vertragspartners und

der Kosten eines Gutachtens entschieden worden, eine weitere externe rechtliche Expertise einzuholen. Letztendlich habe ein für das BMI vorteilhaftes Vergleichsergebnis erzielt werden können.

- 25.4** Der RH entgegnete, dass die Einholung von Vergleichsangeboten im Grundsatzerlass des BMI vorgesehen ist. Die Preisangemessenheit kann nach Ansicht des RH auch ohne Durchführung eines formellen Vergabeverfahrens und damit kostengünstig geprüft werden. Eine dokumentierte Beurteilung der Preisangemessenheit erfolgte in den vom RH überprüften Fällen nicht.

Der RH entgegnete weiters, dass es aus Gründen der Transparenz und Nachvollziehbarkeit sinnvoll sei, gebarungswirksame Rechtsakte von Beginn an aktenmäßig zu dokumentieren. Es sollte auch bei sensiblen Beratungsleistungen möglich sein, Art und Umfang der Leistungserbringung nachvollziehbar zu dokumentieren.

Vertraglich vereinbarter Leistungsgegenstand war laufendes Kommunikations-Coaching für „die Ressortleitung“. Die Leistungserbringung war somit nicht exklusiv mit der Person der damals im Amt befindlichen Bundesministerin verknüpft. Nach Auffassung des RH war daher hinreichend klar erkennbar, dass von einem Wegfall der Geschäftsgrundlage des Vertrages im Fall eines Ministerwechsels nicht auszugehen war. Die Einholung externer Expertisen, insbesondere die Heranziehung eines Rechtsanwalts trotz klarer Äußerung der Finanzprokurator, war daher nach Ansicht des RH entbehrlich.

Zukunftsstrategie – Beratung, wissenschaftliche Begleitung

- 26.1** Im Zuge der Umsetzung der Haushaltsrechtsreform 2013 initiierte das BMI 2009 einen Strategiebildungsprozess. Zu diesem Zweck richtete das BMI das Projekt „Zukunftsstrategie BMI“ ein. Mit Werkvertrag vom 29. Oktober 2009 beauftragte das BMI – rückwirkend mit 17. August 2009 – ein wissenschaftliches Beratungsunternehmen mit der Projektkoordination. Als Honorar wurde ein Pauschalbetrag in Höhe von 171.000 EUR exkl. USt festgelegt. Allfällige zusätzliche Leistungen zum vereinbarten Leistungsumfang waren mit einem Stundensatz in Höhe von 225 EUR exkl. USt abzugelten.

Das BMI vergab diesen Auftrag direkt und ohne Einholung von Vergleichsangeboten und stützte sich dabei auf die Ausnahmestimmungen nach § 10 Z 1 BVergG (Schutz wesentlicher Sicherheitsinteressen).

In der Folge erteilte das BMI vier Zusatzaufträge (Mai und Juli 2010 sowie Jänner und Mai 2011) in Höhe von insgesamt 330.526 EUR exkl. USt. Das BMI überwies an den Auftragnehmer folgende Beträge:

Tabelle 3: Zahlungen an das Beratungsunternehmen	
	Betrag in EUR (inkl. USt)
Werkvertrag, 1. und 2. Rate	125.400,00
Werkvertrag, 3. Rate	62.700,00
1. Zusatzauftrag	70.400,00
2. Zusatzauftrag	88.000,00
3. Zusatzauftrag	118.603,10
4. Zusatzauftrag	86.575,50
Summe	551.678,60

Quelle: RH

Die Zusatzaufträge machten somit rund zwei Drittel der Gesamtauftragssumme aus.

- 26.2** Der RH kritisierte den Ablauf der Beauftragungen. Der ursprüngliche Werkvertrag erfasste nur rund ein Drittel der insgesamt geleisteten Zahlungen, während das BMI rund zwei Drittel der Gesamtausgaben aufgrund von vier Zusatzaufträgen leistete.

Weiters kritisierte der RH neuerlich den Verzicht auf die Einholung von Vergleichsangeboten.

- 26.3** *Laut Stellungnahme des BMI sei es im Zuge des Bundesprojektes „Haushaltsrechtsreform“ notwendig gewesen, eine an Wirkungszielen ausgerichtete Gesamtstrategie zu erarbeiten. Dies sei mit dem Projekt „Zukunftsstrategie BM.I“ in die Wege geleitet worden. INNEN. SICHER gelte als best-practice-Modell für eine Ressortstrategie, das mittlerweile von anderen Ressorts zum Vorbild genommen werde. Die schlussendlich erforderlichen Aufgaben und Leistungen des beauftragten Beratungsunternehmens seien in ihrem vollen Umfang bei der Auftragsvergabe nicht absehbar gewesen. Ebenso sei in der Stellungnahme an den RH auch durch Verweis auf die aktenmäßige Begründung ausführlich ausgeführt, warum die Beauftragung des Beratungsunternehmens ohne Einholung von Vergleichsangeboten erfolgte.*

- 26.4** Der RH entgegnete, dass die Zusatzaufträge rund zwei Drittel des Gesamtauftragsvolumens ausmachten. Bei entsprechender Vorbereitung wäre dieses Volumen nach Ansicht des RH abschätzbar gewesen.

Der RH entgegnete weiters, dass es sich bei der vom BMI gewählten Begründung für die Heranziehung des Ausnahmetatbestandes um eine Standardbegründung handelte, die in anderen vom RH überprüften Fällen ebenfalls gewählt worden war. Ein konkreter Grund für den Verzicht auf Einholung von Vergleichsangeboten war daraus nicht ersichtlich.

Der RH hielt weiters fest, dass er seit Jahren darauf hinweist, dass eine Haushaltsreform unabdingbar ist und eine an Wirkungszielen ausgerichtete Gesamtstrategie voraussetzt. Der RH bewertete daher die vom BMI eingeleiteten Maßnahmen grundsätzlich positiv. Eine inhaltliche Bewertung war nicht Gegenstand dieser Überprüfung.

Zukunftsstrategie – Präsentation

- 27.1** Am 1. September 2010 vergab das BMI rückwirkend an ein Unternehmen, das bereits mehrfach für das BMI tätig war, einen Auftrag über externe Beratungs- und Unterstützungsleistungen zur kreativen Konzeption und Gestaltung der Zukunftsstrategie des BMI mit einem geschätzten Auftragswert von 95.000 EUR exkl. USt. Weder die auftragserteilende Person noch das Datum der Auftragserteilung waren aktenmäßig dokumentiert. Das beauftragte Unternehmen leistete bereits ab Mai 2010 Vorarbeiten im Rahmen der Strategieentwicklung.

Das BMI vergab diesen Auftrag direkt und ohne Einholung von Vergleichsangeboten und stützte sich dabei auf die Ausnahmebestimmungen nach § 10 Z 1 BVergG (Schutz wesentlicher Sicherheitsinteressen).

Der Werkvertrag war hinsichtlich des Entgelts unklar abgefasst. Nach § 5 Abs. 1 des Vertrages sollte eine „pauschale Vergütung pro Tag oder pro Stunde gemäß den Tages- und Stundensätzen des Auftragnehmers (...) nach tatsächlichem Aufwand“ vereinbart sein, während § 5 Abs. 2 des Vertrages regelte, dass das vereinbarte Entgelt ein „Festpreis und für die Vertragsdauer bindend“ sein sollte. Ein Betrag wurde jedoch nicht genannt.

Das BMI leistete aufgrund dieses Werkvertrages Zahlungen in Höhe von 72.439,20 EUR.

- 27.2** Der RH kritisierte den rückwirkenden Abschluss des Werkvertrages, die mangelnde Dokumentation der Auftragsvergabe und die widersprüchliche Entgeltregelung. Weder die auftragserteilende Person, noch das Datum der Auftragserteilung waren nachvollziehbar.

Weiters kritisierte der RH neuerlich den Verzicht auf die Einholung von Vergleichsangeboten.

- 27.3** *Laut Stellungnahme des BMI sei die Beauftragung mit Werkvertrag vom 1. September 2010 rückwirkend erfolgt und seien die vertragsgegenständlichen tatsächlichen Leistungen beginnend mit der Vertragsunterzeichnung erbracht worden. Der Vertrag sei rückwirkend abgeschlossen worden, weil es bereits ab Mai Vorgespräche und strategische Überlegungen gegeben habe und zu diesem Zeitpunkt noch keine definitive Entscheidung über eine allfällige externe Vergabe und die allenfalls konkret benötigte Leistung getroffen werden konnte. Durch die rückwirkende Gestaltung hätte jedoch sichergestellt werden sollen, dass das Unternehmen die Vorarbeiten, die letztendlich konkret ab Vertragsbeginn umgesetzt worden seien, auch abgegolten bekomme.*

Die Kritik des RH an der Entgeltregelung könne vom BMI nicht nachvollzogen werden.

Hinsichtlich der fehlenden Vergleichsangebote verwies das BMI auf die Begründung im ELAK.

- 27.4** Der RH entgegnete, dass das Ausmaß der Einbindung des Beraters ab Mai gezeigt habe, dass es sich nicht nur um unverbindliche Vorgespräche gehandelt habe, sondern ein Vertragsabschluss vorgesehen war.

Der RH entgegnete weiters, dass nach den Bestimmungen des Vertrags nicht klar war, wann eine pauschale Vergütung pro Tag und wann eine Vergütung nach Stunden zu erfolgen hatte.

Bei der vom BMI gewählten Begründung für die Heranziehung des Ausnahmetatbestandes nach § 10 Z 1 BVergG (Schutz wesentlicher Sicherheitsinteressen) handelte es sich um eine Standardbegründung, die in anderen vom RH überprüften Fällen ebenfalls gewählt worden war. Ein konkreter Grund für den Verzicht auf Einholung von Vergleichsangeboten konnte daraus nicht ersehen werden.

Biometrie im Aufenthaltstitel

28.1 Das BMI startete im Dezember 2008 das Projekt „Biometrie im Aufenthaltstitel“. Zur Unterstützung der Projektleiterin sollte ein Projektbegleiter mit umfassender Erfahrung im Bereich Projektmanagement und Sicherheitsdokumente eingesetzt werden. Die Projektleiterin beauftragte im Jänner 2009 mündlich ein Unternehmen mit der Projektbegleitung und begründete die Auswahl des Beraters mit den gesammelten positiven Erfahrungen bei vorangegangenen Projekten.

Der ausgewählte Berater nahm laut seinen Leistungsaufzeichnungen bereits erstmals am 16. Dezember 2008 an einer Sitzung der Expertengruppe teil und arbeitete auf Basis mündlicher Aufträge.

§ 13 Abs. 3 des Bundesvergabegesetzes sieht vor, dass der Auftraggeber den geschätzten Auftragswert vor der Durchführung des Vergabeverfahrens sachkundig zu ermitteln hat. Gemäß § 42 Abs. 2 Bundesvergabegesetz haben Auftraggeber bei einer Direktvergabe – sofern der Dokumentationsaufwand wirtschaftlich vertretbar ist – den Gegenstand und Wert des Auftrages sowie den Namen des Auftragnehmers festzuhalten. Die Akten des BMI enthielten weder eine Schätzung des Auftragswerts noch einen entsprechenden Vergabevermerk zum Zeitpunkt der mündlichen Auftragsvergabe.

Das Unternehmen legte am 2. November 2009 und am 6. April 2010 Honorarnoten über insgesamt 57.551,60 EUR exkl. USt für die erbrachten Leistungen bis Ende des 1. Quartals 2010.

Das BMI kalkulierte im Frühjahr 2010 bis Projektende am 31. Dezember 2010 einen geschätzten Auftragswert in Höhe von 72.130 EUR exkl. USt. Das BMI schloss am 12. April 2010 einen Werkvertrag für die Erbringung der Projektbegleitung mit dem ausgewählten Unternehmen in schriftlicher Form ab. § 13 des Vertrages sah vor, dass der Vertrag nach Unterzeichnung durch die beiden Vertragspartner rückwirkend mit 16. Dezember 2008 in Kraft treten sollte. Im Vertrag wurde ein Höchstentgelt von 72.130 EUR exkl. USt festgelegt. Das BMI holte keine Vergleichsangebote ein.

Im Oktober 2010 informierte das Unternehmen das BMI, dass der vorgesehene Höchstbetrag bereits erreicht wurde. Das geplante Projektende verschob sich vom 1. Jänner 2011 auf den 1. Juli 2011. Im März 2011 schloss das BMI mit dem Auftragnehmer eine Zusatzvereinbarung zu dem gegenständlichen Werkvertrag ab und vereinbarte für die erweiterte Projektbegleitung ein Höchstentgelt von maximal 70.000 EUR exkl. USt.

Insgesamt bezahlte das BMI 141.655,50 EUR inkl. Spesen und exkl. USt an das Beratungsunternehmen für die Projektbegleitung.

28.2 Der RH kritisierte, dass das BMI den geschätzten Auftragswert nicht bereits vor der mündlichen Auftragsvergabe auf Basis realistischer Annahmen nachvollziehbar ermittelt hatte, sondern erst im Zuge des weiteren Projektverlaufs eine genaue Kalkulation erstellte. Er bemängelte auch das Fehlen eines entsprechenden Vergabevermerks anlässlich der mündlichen Auftragserteilung. Weiters kritisierte er die Auftragsvergabe in mündlicher Form sowie das Nichteinholen von Vergleichsangeboten.

28.3 *Laut Stellungnahme des BMI seien die Voraussetzungen für eine unmittelbare Beauftragung im Wege der Direktvergabe gemäß § 41 Abs. 2 Z 1 BVergG (Direktvergabe unter 100.000 EUR) gegeben gewesen. Das BMI habe als Auftraggeber der Leistung die Merkmale der benötigten Dienstleistung definiert und den Sachverhalt unter Berücksichtigung aller Umstände (insbesondere die Beteiligung verschiedener Behörden und Dienstleister und Dringlichkeit aufgrund von umzusetzenden zwingenden EU-Vorgaben), unter denen sie zu erbringen waren, so beurteilt, dass nur das beauftragte Unternehmen das technische Know-how hat, die Leistung in der geforderten Art und Weise zu erbringen. Die mündliche Auftragsvergabe sei bei der Kickoff-Sitzung im Dezember 2008 erfolgt. Dies sei zwar nicht in einem formalen Vergabevermerk, jedoch im Rahmen der Projektdokumentation dokumentiert worden.*

28.4 Der RH entgegnete, dass die Projektabrechnung rund doppelt so hoch wie die ursprüngliche Auftragssumme war, weshalb bei korrekter Projektabschätzung eine Direktvergabe nicht zulässig gewesen wäre.

Der RH entgegnete weiters, dass es aus Gründen der Transparenz und Nachvollziehbarkeit sinnvoll sei, gebarungswirksame Rechtsakte von Beginn an aktenmäßig zu dokumentieren.

Sonstige Fälle

Amtssignatur

29.1 Ab 1. Jänner 2011 bestand für das BMI und seine nachgeordneten Dienststellen die gesetzliche Verpflichtung, alle auf Grundlage des Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetzes basierenden Erledigungen mit den Mindestanforderungen der Amtssignatur auszustatten.

Das BMI plante, diese gesetzliche Verpflichtung mit der Einführung eines eigenen elektronischen Amtssignaturservices, das an andere

Informationstechnologie-Systeme im BMI gekoppelt war, zu erfüllen. Im Dezember 2010 war aufgrund eingetretener Verzögerungen bei den Entwicklungsarbeiten absehbar, dass das BMI nicht in der Lage sein würde, die ab 1. Jänner 2011 benötigten Druckleistungen zu erbringen. Das BMI schätzte den Zeitraum für die Erbringung der nötigen Entwicklungsarbeiten bis zur Fertigstellung einer eigenen IT-Lösung mit 18 bis 24 Monaten.

Im Dezember 2010 entschied das BMI, eine Direktvergabe der benötigten Druckleistungen durchzuführen, um den gesetzlichen Vorgaben ab dem 1. Jänner 2011 entsprechen zu können. Basierend auf Auswertungen aus dem Jahr 2009 kalkulierte das BMI die jährlich anfallenden Druckkosten in Höhe von 218.990,63 EUR exkl. USt. Durch einen Auftrag in Höhe von 99.999,99 EUR exkl. USt sollten die ab Anfang 2011 benötigten Druckleistungen für einen Zeitraum von ungefähr fünf Monaten beschafft werden. Das BMI beabsichtigte, den weiteren Bedarf an Druckleistungen im Wege eines offenen Verfahrens im Oberschwellenbereich zu vergeben.

Das BMI vergab den Auftrag in Höhe von 99.999,99 EUR exkl. USt gemäß § 41 Abs. 2 Z 1 BVergG (Direktvergabe unter 100.000 EUR) an ein ihm empfohlenes Unternehmen in Wien. Es begründete die Nichteinholung von Vergleichsangeboten mit zeitlicher Dringlichkeit. Der Vertrag sollte mit Erreichen der Maximalsumme von 99.999,99 EUR exkl. USt automatisch enden. Bei Erreichung von 80 % der festgelegten Maximalsumme verpflichtete sich der Auftragnehmer zur Information des BMI.

Das beauftragte Unternehmen informierte das BMI vertragsgemäß nach Erreichen der 80 % der maximalen Auftragssumme. Da die Vorbereitung der Ausschreibung noch nicht fertig war, verlängerte das BMI den Auftrag an das Unternehmen und strich die Auftragswertbegrenzung. Die Vertragspartner unterfertigten im Juni 2011 eine entsprechende Änderungsvereinbarung zum gegenständlichen Vertrag vom Dezember 2010. Das Vertragsende sollte spätestens mit Abschluss des Vergabeverfahrens für die Duale Zustellung von behördlichen Schriftstücken in Kraft treten. Der Vertrag konnte seitens des Auftraggebers unter Einhaltung einer Kündigungsfrist von einem Monat jeweils zum Ende eines Kalendermonats gekündigt werden.

Im Juli 2011 begann die BBG mit einer Bedarfserhebung im Zuge der Vorbereitungen zu einem Vergabeverfahren „Duale Zustellung“. Aus diesem Grund leitete das BMI das bereits vorbereitete Verfahren nicht ein.

Im Oktober 2011 verlängerte das BMI erneut das Vertragsverhältnis. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war das Vertragsverhältnis weiterhin aufrecht. Die BBG hatte das bei ihr begonnene Vergabeverfahren „Duale Zustellung“ noch nicht abgeschlossen.

Das BMI konnte aufgrund des Abrechnungsmodus – es existierten 17 Rechnungsadressaten – keine Gesamtsumme an tatsächlich angefallenen Kosten im Jahr 2011 für die beschaffte Leistung nennen. Der RH schätzte basierend auf Auswertungen aus dem SAP-Verrechnungssystem die gesamten tatsächlich angefallenen Kosten bis Ende 2011 in Höhe von rd. 428.000 EUR inkl. USt ein.

- 29.2** Der RH kritisierte den Stopp des bereits vom BMI vorbereiteten Vergabeverfahrens und der anstelle dessen durchgeführten Direktvergabe ohne Einholung von Vergleichsangeboten. Nach Ansicht des RH hätte das BMI die bereits vorbereitete Ausschreibung durchführen und im Vertrag eine Kündigungsmöglichkeit für den Fall der Abnahmepflicht aufgrund eines von der BBG abgeschlossenen Rahmenvertrages vorsehen sollen.

Weiters bemängelte er die Tatsache, dass die Beschaffungsabteilung keinen Überblick über die tatsächlich angelaufenen Kosten hatte.

- 29.3** *Das BMI hielt in seiner Stellungnahme fest, dass die Direktvergabe aufgrund der Höhe des Auftragswertes in Entsprechung der Vorgaben des Bundesvergabegesetzes und aufgrund besonderer zeitlicher Dringlichkeit ohne Einholung von Vergleichsangeboten erfolgt wäre.*

Es führte weiters aus, dass die Leistungen der „dualen Zustellung“ nach den Bestimmungen des BB-GmbH-Gesetzes zu beschaffen sind. Einer Auskunft der BBG zufolge würde es die Mitwirkungspflicht gemäß dem BB-GmbH-Gesetz hintertreiben, wenn eine Dienststelle während der Phase der Planung eines konkreten Beschaffungsprojektes durch die BBG eine eigene Beschaffung plane. Somit wurde aus rechtlichen Gründen von der Einleitung einer Ausschreibung der „dualen Zustellung“, die aus damaliger Sicht voraussichtlich parallel zu einer etwas später eingeleiteten Ausschreibung der BBG gelaufen wäre, Abstand genommen.

Die Empfehlung einer Ausschreibung mit Kündigungsmöglichkeit für den Fall der Abnahmepflicht aufgrund eines von der BBG abgeschlossenen Rahmenvertrages sah das BMI kritisch. Es gab zu bedenken, dass dies aus damaliger Sicht bedeutet hätte, dass der Auftragnehmer die Leistungen voraussichtlich nur für einen kurzen Zeitraum hätte erbringen dürfen. Fraglich ist, ob eine Ausschreibung unter die-

sem BBG-Vorbehalt für Unternehmen von Interesse gewesen wäre. Eine voraussichtlich nur kurzfristige Vertragsdauer (bis zu einer verpflichtend wahrzunehmenden BBG-Abrufmöglichkeit) hätte möglicherweise auch hohe Preise bzw. Kosten zur Folge gehabt. Die derzeit noch laufenden Vorbereitungen der BBG-Ausschreibung hätten überdies gezeigt, dass die Ausschreibung der „dualen Zustellung“ nicht unproblematisch ist. Darauf deuten die Dauer der bereits seit Juni 2011 laufenden Vorbereitungen und Mitteilungen der BBG hin, wonach es aufgrund von Änderungen im Zusammenhang mit dem IKT-Konsolidierungsgesetz zu Verzögerungen kam und ein Vertragsabschluss im Jahr 2012 nicht mehr zu erwarten sei.

Die Kritik, dass die Beschaffungsabteilung keinen Überblick über die tatsächlich angelaufenen Kosten hatte, wies das BMI mit dem Argument zurück, dass die Zuständigkeit der Beschaffungsabteilung mit der Auftragsvergabe endet und der Vertragsvollzug grundsätzlich von der Fachabteilung bzw. sachlich zuständigen Organisationseinheit wahrzunehmen ist.

- 29.4** Der RH anerkannte die Problematik dieses Falles im Zusammenwirken mit der BBG. Er verblieb jedoch – besonders im Hinblick auf die Information, dass die BBG das Ausschreibungsverfahren vermutlich auch bis Ende 2012 nicht erfolgreich abschließen wird können – bei seiner kritischen Haltung zu den Direktvergaben des BMI. Zum Hinweis des BMI auf möglicherweise höhere Kosten bei kurzer Vertragslaufzeit entgegnete der RH, dass die Angemessenheit des momentanen Preises mangels Vergleichsangeboten nicht festgestellt werden konnte.

Er verblieb auch bei seiner Kritik, dass die Beschaffungsabteilung eine Übersicht über die tatsächlich geleisteten Zahlungen haben sollte. Hohe Abweichungen zum geschätzten Auftragswert ließen Mängel bei der Berechnung des geschätzten Auftragswertes erkennen.

Kennzeichenerkennungssysteme

- 30.1** Das BMI beschaffte im November 2005 drei mobile Kennzeichenerkennungssysteme zum Preis von 149.802 EUR exkl. USt. Es führte zu diesem Zweck ein Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung durch. Von den beiden eingelangten Angeboten musste eines aus formalen Gründen ausgeschieden werden. Der Zuschlag ging an das Unternehmen A.

Wegen eines Anstiegs der KFZ-Diebstähle in Wien überlegte das BMI im Herbst 2009 die Anschaffung eines vierten mobilen Kennzeichenerkennungssystems. Aus finanziellen Gründen setzte das BMI dieses Vorhaben nicht um.

Eine Mitarbeiterin des Kabinetts erteilte am 17. Juni 2010 einen Projektauftrag an den Generaldirektor für die öffentliche Sicherheit betreffend ein Pilotprojekt zur Beschaffung eines stationären Kennzeichenerkennungssystems. Ein Hinweis auf einen konkret vorliegenden Auftrag der Bundesministerin für Inneres zur Durchführung dieses Pilotprojekts fand sich im Akt nicht.

Das BMI beauftragte das Unternehmen A mit der Erstellung eines Angebotes. Vergleichsangebote holte das BMI nicht ein. Das Unternehmen A legte am 27. Juli 2010 ein Angebot in Höhe von 99.882 EUR exkl. USt für ein System mit insgesamt fünf Kameras vor. Nach Rücksprache der zuständigen Organisationseinheit mit dem Kabinett reduzierte das BMI seinen Beschaffungswunsch auf ein System mit nur noch vier Kameras zu einem Preis in Höhe von 83.333,33 EUR exkl. USt. Aufgrund einer Änderung der Leistungsbeschreibung entstand jedoch ein finanzieller Mehrbedarf in Höhe von 11.696,97 EUR exkl. USt, so dass der geschätzte Auftragswert schließlich 95.030 EUR exkl. USt betrug.

30.2 Der RH kritisierte die Beschaffung auf Basis eines Projektauftrages einer Mitarbeiterin des Kabinetts. Weiters bemängelte er die Nicht-einholung von Vergleichsangeboten.

30.3 *Das BMI verwies in seiner Stellungnahme auf die während der Prüfung vor Ort zu beiden Kritikpunkten abgegebene schriftliche Stellungnahme. Darin hatte das BMI ausgeführt, dass es sich bei der Erteilung des Projektauftrages vom 17. Juni 2010 eindeutig um eine durch das Ministerkabinett kommunizierte Weisung der Bundesministerin gehandelt habe. Dies gehe auch aus einer öffentlichen Ankündigung der Bundesministerin vom 24. Juni 2010 hinsichtlich der Kennzeichenerfassung auf Autobahnen hervor.*

Weiters hatte das BMI ausgeführt, dass das beauftragte Unternehmen der einzige technische Lieferant gewesen sei, der das Verfahren zur Übertragung und zum Abgleich der zu erfassenden Daten ausprogrammiert gehabt hatte und kurzfristig zur Verfügung stellen habe können.

- 30.4** Der RH entgegnete, dass sich im geprüften Akt kein Hinweis auf Befassung der Bundesministerin bzw. eine Weisungserteilung durch diese fanden. Der RH verwies auf seine unter TZ 7.2 abgegebene Empfehlung, dass Entscheidungen ausschließlich vom dafür zuständigen Organwalter getroffen und lückenlos dokumentiert werden sollten.

Zur Frage der Einholung von Vergleichsangeboten verwies der RH auf seine Feststellung zur Beschaffung der drei mobilen Kennzeichenerkennungssysteme im November 2005, bei dem ein Zweitbieter nur aus formalen Gründen ausgeschieden werden musste.

Erstaufnahmestelle Süd

- 31.1** Im Regierungsprogramm für die XXIV. Gesetzgebungsperiode (2008–2013) vereinbarten die Koalitionspartner die Errichtung einer neuen zusätzlichen Erstaufnahmestelle im Süden Österreichs („EASt-Süd“). Das BMI entschied sich im Jahr 2009 für einen Standort in der Gemeinde Eberau, Bezirk Güssing. Es beauftragte einen Ziviltechniker aus Salzburg mit dem Erwerb der erforderlichen Grundstücke im Ausmaß von insgesamt 25.694 m². Diese standen bis dahin im Eigentum von insgesamt fünf Privatpersonen.

Bezüglich der Finanzierung des Grundstückskaufs trat das BMI an den Wiener Stadterweiterungsfonds¹² heran. Nach Art. II der Satzung 2006 verfolgte der Fonds den Zweck der Erweiterung der Inneren Stadt von Wien mit Rücksicht auf eine entsprechende Verbindung derselben mit den Vorstädten. Mit Bescheid vom 27. November 2009 genehmigte das BMI eine Änderung der Satzung, wobei der Zweck des Fonds wie folgt erweitert wurde: „(...) Darüber hinaus verfolgt der Fonds den Zweck der Förderung von baulichen Maßnahmen in förderungswürdigen infrastrukturschwachen Regionen im sonstigen Bundesgebiet. Weiters verfolgt der Fonds den Zweck der Förderung von Institutionen und Projekten zum Wohle der Gesellschaft und zur Stärkung des sozialen Friedens.“

Im Widerspruch dazu legte Art. IV Abs. 1 der Satzung weiterhin fest, dass das Fondsvermögen samt seiner Erträge sowie der Erlös aus dessen Veräußerung zur Unterstützung oder Durchführung von (Bau-)

¹² Die Existenz des Wiener Stadterweiterungsfonds gründete sich auf ein Kaiserliches Handschreiben vom 20. Dezember 1857 an den damaligen Innenminister, mit dem der Kaiser aus Anlass der beabsichtigten Erweiterung der inneren Stadt Wien und der damit verbundenen „Auflassung der Umwallung und Fortifikationen der inneren Stadt, so wie der Gräben um dieselbe“ einen Baufonds errichtete.

Projekten zu verwenden ist, welche die Erhaltung und Verschönerung der Inneren Stadt Wiens betrafen.

Zeitgleich mit den Verträgen über den Grundstückserwerb schloss der vom BMI beauftragte Ziviltechniker mit dem Wiener Stadterweiterungsfonds einen Treuhandvertrag ab, in dem die Vertragspartner festhielten, dass der Erwerb nicht für eigene Rechnung des Ziviltechnikers, sondern als Treuhänder für den Fonds stattfand. Der Fonds sollte ihm im Rahmen seines gesetzmäßigen Wirkungskreises die finanziellen Mittel für den Kaufpreis und alle Nebenkosten zur Verfügung stellen. Die Ausübung der Treuhandschaft selbst sollte unentgeltlich sein. Der Treuhänder verpflichtete sich, den Namen des Treugebers ohne dessen Zustimmung nicht preiszugeben. Weiters legten die Vertragsparteien fest, dass der Treuhänder dem Fonds die Grundstücke zur Abtretung anbot, verbunden mit der Zustimmung zur Verbüchierung des Eigentumsrechtes zugunsten des Fonds. Der Fonds gab am 6. Juni 2011 eine Annahmeerklärung über die Abtretung des Eigentumsrechtes an ihn ab. Mit Beschluss vom 31. August 2011 bewilligte das Bezirksgericht Güssing die Einverleibung des Eigentumsrechtes für den Fonds.

Das BMI beauftragte den Ziviltechniker am 10. November 2009 weiters mit der Planung einer Erstaufnahmestelle samt Erstellung des gesamten Einreichkonvoluts und Beantragung der Baubewilligung in dessen eigenem Namen. Das BMI ging von einem Auftragswert von 99.000 EUR exkl. USt, zuzüglich Kosten und Gebühren im Rahmen des Bewilligungsverfahrens, aus und wählte den Weg der Direktvergabe gemäß § 41 Abs. 2 Z 1 BVergG (Direktvergabe unter 100.000 EUR). Vergleichsangebote holte das BMI nicht ein. Angesichts einer im Herbst 2009 bevorstehenden Novellierung des Burgenländischen Raumplanungsgesetzes, mit der für Erstaufnahmestellen das Erfordernis einer Sonderwidmung im Rahmen des Flächenwidmungsplanes eingeführt werden sollte, wollte das BMI die Genehmigung des Vorhabens jedenfalls noch vor dieser Gesetzesänderung erlangen. Der Auftrag an den Ziviltechniker erforderte daher aus Sicht des BMI eine besonders vertrauliche Behandlung.

Mit Bescheid vom 18. Dezember 2009 genehmigte der Bürgermeister der Gemeinde Eberau in seiner Eigenschaft als Baubehörde I. Instanz die Errichtung der Erstaufnahmestelle. Die Bezirkshauptmannschaft Güssing erklärte diesen Bescheid in ihrer Eigenschaft als Gemeindeführungsaufsichtsbehörde für nichtig. Das BMI beauftragte daher den Ziviltechniker – als Inhaber der Baubewilligung – mit der Einbringung von Beschwerden gegen die aufsichtsbehördliche Entscheidung beim VfGH und beim VwGH. Die Ausarbeitung der Beschwerden erfolgte

durch das BMI in Zusammenarbeit mit einer Rechtsanwaltskanzlei. Das BMI honorierte die diesbezüglichen Aufwendungen des Ziviltechnikers mit einem Betrag in Höhe von 3.000 EUR.

Der VfGH lehnte die Behandlung der Beschwerde ab. Zur Zeit der Gebarungüberprüfung war das Verfahren beim VwGH anhängig.

Das BMI und der Wiener Stadterweiterungsfonds leisteten im Zusammenhang mit der beabsichtigten Errichtung einer „EASt Süd“ in Eberau insgesamt folgende Ausgaben:

Tabelle 4: Ausgaben des BMI und des Wiener Stadterweiterungsfonds	
Zahlungsgrund	Betrag in EUR
Ziviltechniker, Planung und Einreichung	117.421,50
Ziviltechniker, Beauftragung zur Einbringung von Beschwerden an VfGH und VwGH	3.000,00
Rechtsmittelverfahren (insb. Anwaltskosten und Gebühren)	6.140,00
Gutachten (4)	53.733,00
Sonstiges (z.B. Kommunikationsleistungen)	41.933,98
Ausgaben BMI	222.228,48
Grundstückserwerb inkl. Gebühren	200.990,60
Rechtsleistungen (Notar, Rechtsanwalt)	6.293,86
Honorar Treuhänder	7.016,14
Ausgaben Wiener Stadterweiterungsfonds	214.300,60
Gesamtausgaben	436.529,08

Quellen: BMI, Wiener Stadterweiterungsfonds, RH

31.2 Der RH kritisierte, dass das BMI nicht selbst in der Öffentlichkeit in Erscheinung trat, sondern für den Erwerb von Grundstücken, für die Erwirkung einer Baubewilligung und für die Durchführung von Beschwerdeverfahren vor den Höchstgerichten Aufträge treuhänderisch an einen Ziviltechniker vergab.

Der RH kritisierte weiters, dass das BMI die Finanzierung der Grundstückskäufe im Wege des Wiener Stadterweiterungsfonds abwickeln ließ, der zu diesem Zweck ebenfalls ein Treuhandverhältnis mit dem Ziviltechniker einging.

Die Aktivitäten des Fonds waren nach Ansicht des RH von seinem ursprünglich festgelegten Zweck nicht gedeckt. Die vom BMI genehmigte Änderung der Satzung des Fonds im November 2009, die den Erwerb der Grundstücke in Eberau ermöglichen sollte, stand mit dem erklärten Willen des Fondsgründers nicht im Einklang.

Auch in diesem Fall kritisierte der RH, dass das BMI die Planungsleistungen ohne Einholung von Vergleichsangeboten vergeben hatte.

Der RH empfahl dem BMI sicherzustellen, dass es bei Wahrnehmung eigener Angelegenheiten im eigenen Namen auftritt und auf kostenintensive Treuhandlösungen verzichtet.

31.3 *Laut Stellungnahme des BMI sei es zu Beginn der Standortsuche für eine weitere Erstaufnahmestelle im Süden Österreichs im Frühjahr 2009 an alle Gemeinden in den südlichen Bundesländern mit der Aufforderung, sich zu bewerben, herangetreten und somit im eigenen Namen aufgetreten. Erst durch den Gesetzesbeschluss des Burgenländischen Landtags vom 29.10.2009, mit dem klar zum Ausdruck gebracht worden sei, dass das Land Burgenland entgegen dem verfassungsrechtlich verankerten Berücksichtigungsgebot bzw. Torpedierungsverbot eine raumordnungsrechtliche Regelung dazu nutzen habe wollen, die Errichtung einer Erstaufnahmestelle per se zu verhindern, ohne dass dies raumordnungsrechtlich geboten wäre, habe sich die Ausgangslage geändert. In der konkreten Situation sei es daher ab diesem Zeitpunkt jedenfalls geboten gewesen, seitens des BMI nicht weiter im eigenen Namen aufzutreten, zumal sonst die Errichtung einer Erstaufnahmestelle seitens des Landes mit allen – auch (verfassungs-)rechtlich bedenklichen – Mitteln verhindert worden wäre. Die weitere Abwicklung über einen Treuhänder habe sich daher als notwendig und zweckmäßig erwiesen. Die Verpflichtung zur Schaffung von Vorsorgekapazitäten im Bereich der Grundversorgung ergebe sich darüber hinaus aus Art. 3 Abs. 4 der Grundversorgungsvereinbarung, welche gemäß Art. 15a B-VG zwischen dem Bund und allen neun Bundesländern zur gemeinsamen Grundversorgung für hilfs- und schutzbedürftige Fremde abgeschlossen worden sei.*

Durch die Finanzierung der Grundstückskäufe über den Wiener Stadterweiterungsfonds sei die Belastung des öffentlichen Haushalts spürbar verringert worden, zumal für den Grundstückskauf keine Budgetmittel verwendet werden hätten müssen. Auch hier sei die Wahl der Treuhandtschaft aus den oben beschriebenen Gründen zwingend nötig gewesen, um die Grundstücke überhaupt kaufen zu können.

Laut Stellungnahme des BMI wären die vom Wiener Stadterweiterungsfonds 2009 durchgeführte Satzungsänderung und die damit verbundene Erweiterung des Fondszwecks vor dem Hintergrund einer Anpassung an die Realitäten des 21. Jahrhunderts erfolgt. Eine authentische Interpretation des Willens des Fondsgründers aus 1857 sei im 21. Jahrhundert nicht mehr möglich gewesen. Daher sei eine Modernisierung und Weiterentwicklung der Satzung und insbesondere des Fondszwecks erfolgt.

Zum Kritikpunkt der unterbliebenen Einholung von Vergleichsangeboten für die Planungsleistungen sei festzuhalten, dass aufgrund der Größe des Objekts und der sehr kurzen Zeitspanne bis zur Einreichung der Planungsunterlagen bei der zuständigen Baubehörde von weniger als acht Wochen trotz intensiver Suche nur ein Planungsteam gefunden werden habe können, das zeitlich in der Lage gewesen wäre, diese Planungsleistung zu übernehmen. Vergleichsangebote hätten daher nicht eingeholt werden können.

Die Empfehlung, dass das BMI bei Wahrnehmung eigener Angelegenheiten im eigenen Namen auftritt und auf kostenintensive Treuhandlösungen verzichtet, werde umgesetzt. Der konkrete Fall, der dieser Empfehlung zugrunde liege, sei ein Einzelfall, der ausnahmsweise aus zwingenden Gründen eine Treuhandlösung erfordert habe.

- 31.4** Der RH verblieb bei seiner Ansicht, dass die Änderung der Satzung des Wiener Stadterweiterungsfonds nicht mit dem vom Gründer seinerzeit festgelegten Fondszweck im Einklang stand.

Hinsichtlich der Vergabe der Planungsleistung verwies der RH darauf, dass der Zeitdruck eine Folge der vom BMI gewählten Vorgangsweise war.

Abschnitt 2 – Projekt ADONIS

Bericht des Rechnungshofes 2004

32 Der RH führte von Dezember 2003 bis Jänner 2004 auf Antrag mehrerer Abgeordneter gemäß § 99 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Geschäftsordnung des Nationalrates¹³ eine Gebarungüberprüfung hinsichtlich des Vorgangs der Ausschreibung, Vergabe, Abwicklung und Errichtung des bundesweiten Behördenfunknetzes ADONIS durch. Die Überprüfung umfasste den Zeitraum ab Februar 2000 bis zur Vertragsauflösung im Juni 2003. In Folge wird der in der Reihe Bund 2004/5 dazu veröffentlichte Bericht als Vorbericht bezeichnet.

Chronologische Darstellung

33 Die nachstehende Aufstellung gibt einen Überblick über die wesentlichen Ereignisse im Projekt ADONIS ab Juni 2003 (Vertragsauflösung) bis Juli 2007:

Tabelle 5: Chronologie		
2003		
Juni	Durchführung eines Streitbeilegungsverfahrens zur Klärung der Meinungsverschiedenheiten zwischen master-talk und dem BMI	
	Besprechung im BMI hinsichtlich einer möglichen Vertragsauflösung	
	Auflösung des ADONIS-Vertrags durch master-talk und durch das BMI am gleichen Tag	
Oktober	Lösungsvorschlag und Angebot zur Weiterführung des ADONIS-Projekts von master-talk	
November	Weiteres Angebot von master-talk; Einholung vergaberechtlicher Stellungnahmen dazu durch das BMI	
Dezember	Ablehnung des Angebots von master-talk durch das BMI	
2004	Schiedsgerichtliches Verfahren	Feststellungsverfahren vor dem Handelsgericht Wien
März	Schreiben von master-talk an das BMI hinsichtlich einer möglichen Verwertung von Vermögensgegenständen	
Juni	Beginn des Abbaus technischer Anlagen und Verwertung von Geräten durch master-talk	

¹³ BGBl. Nr. 410/1975 i.d.g.F.

Fortsetzung Chronologie		
August	<p>Aufforderung von master-talk an das BMI:</p> <p>(1) den Betrag von 181.776.493 EUR bis zum 23. August 2004 zu zahlen. Andernfalls erfolge die klagsweise Durchsetzung der Ansprüche;</p> <p>(2) die Geltung der Schiedsklausel schriftlich zu bestätigen</p> <p>Antwortschreiben durch den rechtlichen Vertreter des BMI, wonach der Anspruch von master-talk für das BMI weder dem Grunde noch der Höhe nach nachvollziehbar sei; gegen die Rechtswirksamkeit der Schiedsklausel werden Bedenken gehegt – Einladung an master-talk, ein allfälliges Verfahren vor einem ordentlichen Gericht zu führen.</p>	
September	Einbringung der Schiedsklage durch master-talk beim Ständigen Schiedsgericht der Wirtschaftskammer Wien	Einbringung einer Feststellungsklage beim Handelsgericht Wien durch das BMI: Hinsichtlich allfälliger Streitigkeiten sei ein entsprechender Schiedsvertrag nicht vorhanden
Oktober	Schiedsklagebeantwortung des BMI: Bestreitung der Zuständigkeit des angerufenen Schiedsgerichts	Einbringung der Klagebeantwortung beim Handelsgericht Wien durch master-talk
November		Erste mündliche Streitverhandlung zum Feststellungsverfahren
2005		
Jänner	Stellungnahme von master-talk zur Schiedsklagebeantwortung des BMI	
Februar	Stellungnahme des BMI zum Schriftsatz von master-talk	Zweite mündliche Streitverhandlung zum Feststellungsverfahren
		Abweisung der Klage des BMI durch das Handelsgericht Wien mangels rechtlicher Grundlage
März	Verhandlung des Ständigen Schiedsgerichts der Wirtschaftskammer Wien: Beschluss, das Schiedsverfahren bis zur rechtskräftigen Beendigung des Feststellungsverfahrens des Handelsgerichts Wien zu unterbrechen	Berufung des BMI gegen das Urteil des Handelsgerichts Wien
April		Berufungsbeantwortung von master-talk
Juni		Das Oberlandesgericht Wien gibt der Berufung Folge. Das Urteil wird derart abgeändert, dass ein Schiedsvertrag nicht vorhanden war
August		Revision von master-talk gegen das Urteil des Oberlandesgerichts Wien
Oktober		Oberster Gerichtshof gibt der Revision Folge – Urteil des Erstgerichts wird wieder hergestellt

Chronologie

Fortsetzung Chronologie	
2006	
Mai	Gespräche zwischen BMI, BMF, dem Präsidenten der Finanzprokurator und dem rechtlichen Vertreter des BMI über mögliche Lösungen nach der OGH-Entscheidung über die Feststellungsklage
	Risikobeurteilung des rechtlichen Vertreters des BMI über ein allfälliges Schiedsverfahren
	Stellungnahme des Präsidenten der Finanzprokurator zum Vorschlag des BMI, das vor dem Ständigen Schiedsgericht der Wirtschaftskammer Wien anhängige Schiedsverfahren zu vergleichen
Juli	Stellungnahme des von master-talk beauftragten Wirtschaftsprüfers hinsichtlich der Berechnung der Forderung
August	Vergleichsverhandlungen
	Stellungnahme des vom BMI beauftragten Wirtschaftsprüfers hinsichtlich der Berechnung der Forderung; Vergleichsverhandlungen
September	Aktenvermerk des Präsidenten der Finanzprokurator über ein Gespräch mit dem Bundesminister für Finanzen (dem Konsortium werde nochmals informell der Vergleichsvorschlag von 29 Mio. EUR mitgeteilt und darauf bestanden, dass dieser Betrag sich inkl. USt verstehe)
	Vergleichsabschluss zwischen der Republik Österreich (dem BMI) und master-talk über 29,9 Mio. EUR
	Zustimmung des BMF zu Abschluss des Vergleichs unter Berücksichtigung der positiven Stellungnahme der Finanzprokurator und im Hinblick auf die Sicherstellung der budgetären Bedeckung
	Zahlung des Vergleichsbetrags über 29,9 Mio. EUR an master-talk
Oktober	Bekanntgabe des Vergleichsabschlusses und -erfüllung an das Ständige Schiedsgericht der Wirtschaftskammer Wien und Vereinbarung über „ewiges Ruhen“ des Schiedsverfahrens
2007	
Juli	Überweisung der Hälfte der Rechtsgeschäftsgebühr in Höhe von 149.500 EUR durch das BMI an master-talk

Quellen: BMI, Finanzprokurator, RH

Vertragsauflösung

34.1 In seinem Vorbericht hielt der RH fest, dass eine Vielzahl an offenen Fragen das Klima zwischen dem BMI und master-talk in hohem Maße belastete. Master-talk beantragte daher das in den Allgemeinen Vertragsbedingungen vorgesehene Verfahren zur gütlichen Bereinigung bestehender Meinungsverschiedenheiten. Das Streitbelegungsverfahren dauerte von 11. bis 25. Juni 2003. Ziel war, die bestehenden Meinungsverschiedenheiten im Sinne einer raschen und vertragskonformen Projektimplementierung gütlich beizulegen.

(1) In einer Besprechung am 23. Juni 2003 sah das BMI als einzig vertretbaren Schritt die Vertragsauflösung, sollten von master-talk keine geeigneten Lösungsvorschläge beigebracht werden. Da es zu keiner Einigung kam, erfolgte mit 26. Juni 2003 die Vertragsauflösung durch Kündigung sowohl seitens master-talk als auch des BMI. Sowohl das BMI als auch master-talk behielten sich bei der Vertragsauflösung die Geltendmachung sämtlicher Ansprüche (insbesondere auf Schadenersatz) vor.

Nach Ansicht des BMI war master-talk mit wesentlichen Leistungen trotz Setzung von Nachfristen massiv in Verzug und vor allem nachfolgende Leistungen stellten sich für das BMI als grob mangelhaft dar:

- das Projektmanagement trug der Komplexität des Projekts nicht Rechnung,
- die Detailplanung war seit mehreren Monaten in Verzug,
- die bisher vorgelegten Detailplanungsdokumente waren völlig unzureichend und lückenhaft,
- master-talk kam der Informationspflicht nicht nach,
- Grundlagen für wichtige Entscheidungen, die das BMI zu treffen hat, waren nicht vorgelegt worden,
- die erste Ausbaustufe (Phase 0) war nicht abnahmebereit fertiggestellt,
- Messfahrten und Test hatten ergeben, dass die bis dahin bereitgestellten Dienste nicht den vertraglichen Anforderungen entsprachen,
- die Erfüllungsgarantie war nicht vorgelegt worden,
- die Finanzierung des Projekts war nicht sichergestellt,

Vertragsauflösung

- master-talk kam seiner Verpflichtung zur Akquisition anderer Blaulichtorganisationen in den Bundesländern nicht nach.

Master-talk hielt die Aufrechterhaltung des Vertrags insbesondere aufgrund folgender Gründe für unzumutbar:

- die Verletzung der Mitwirkungspflichten des BMI,
- die vertragswidrige Tarifreduktion und Ankündigung, die vereinbarten Entgelte nicht zu zahlen,
- die vertragswidrige Forderung unentgeltlicher Leistungserhöhung,
- die vertragswidrige Beeinträchtigung der Finanzierung.

(2) Wesentliche Diskussionspunkte waren die Tarifgestaltung und die Akquisitionsverpflichtung anderer Blaulichtorganisationen in den Bundesländern. Mit Schreiben vom 22. Mai 2003 gab master-talk dem BMI unter Berufung auf diverse Presseberichte bekannt, dass bei ihren „Projektfinanziers der Eindruck entstanden sei, dass das BMI entgegen den ausdrücklichen Regelungen im Vertrag davon ausginge, für ADONIS zu keiner Zeit mehr als 1.000 EUR pro Teilnehmer und Jahr bezahlen zu müssen“. Damit wäre ihre Projektfinanzierung und die Beibringung der Erfüllungsgarantie in Frage gestellt.¹⁴

Master-talk bot abhängig von der Anzahl der Teilnehmer und vom Grad der vom BMI beigestellten Leistungen jährliche Einheitstarife zwischen 942,40 EUR und 3.276 EUR (jeweils exkl. USt) je Teilnehmer an.¹⁵

Der günstigste Tarif von 942,40 EUR ergab sich wie folgt:

Tabelle 6: Berechnung Tarif	
Einheitstarif in EUR	3.276,00
- Beistellungen BMI (Mitarbeiter, Standorte, Leitstellen sowie Verbindungsnetzwerk)	617,60
- Teilnehmeranzahl mehr als 80.000	1.680,00
- 41.700 private Teilnehmer	36,00
Tarif in EUR nach Abzug der Beistellungen und Erreichen der maximalen Teilnehmeranzahl	942,40

Quelle: BMI

¹⁴ siehe Bericht Reihe Bund 2004/5, Punkt 24.1

¹⁵ siehe Bericht Reihe Bund 2004/5, Punkt 8.1

Daraus geht hervor, dass rd. 72 %¹⁶ der möglichen Tarifiereduktion für das BMI nur durch die Teilnahme einer maximalen Teilnehmeranzahl möglich gewesen wäre.

Das BMI kalkulierte im Vorfeld der Ausschreibung mit jährlichen Betriebskosten je Funkgerät von rd. 1.000 EUR – bei 22.000 Funkgeräten rd. 22 Mio. EUR ab 2005. Für 2003 und 2004 plante es entsprechend weniger gemäß dem Ausbauplan. Auf Basis des Angebots von master-talk ermittelte das BMI den jährlichen Budgetbedarf für 2003 mit 5 Mio. EUR, für 2004 mit 18 Mio. EUR und ab 2005 mit 22 Mio. EUR.

Auf Basis der angebotenen Tarife wären für das BMI folgende „Worst bzw. Best Case-Kostenszenarien“ möglich gewesen:

Tabelle 7: Darstellung Kostenszenarien	
Worst Case-Szenario:	Jährlicher Betrag Funkdienstentgelte ab Vollausbau in EUR (inkl. USt)
Tarif 3.276 EUR/Teilnehmer, nur 22.024 BMI-Teilnehmer, keine Beistellungen durch das BMI	86.580.748,80
Best Case-Szenario:	
Tarif 942,40 EUR/Teilnehmer, maximale Teilnehmeranzahl, volle Beistellungsleistung durch das BMI	24.906.501,12

Quellen: BMI, RH

Nach Ansicht des BMI war master-talk vertraglich verpflichtet, weitere Teilnehmer zu akquirieren und somit das wirtschaftliche Risiko für das Erreichen der maximalen Nutzerzahlen zu tragen. Als mögliche vertragliche Maßnahmen zur Durchsetzung hatte das BMI je nach Grad des Verschuldens von master-talk unterschiedliche Mittel (Konventionalstrafe, Durchführung von Ersatzvornahmen, Geltendmachung von Schadenersatz und letztlich Vertragsauflösung) vorgesehen.

34.2 (1) Der RH stellte in seinem Vorbericht fest, dass ein wesentlicher Grund für die Vertragsauflösung die unklare Vertragslage war.

¹⁶ Berechnung: Gesamtmögliche Tarifiereduktion 2.333,60 EUR (617,60 EUR + 1.680 EUR + 36 EUR), davon sind 1.680 EUR (Teilnehmeranzahl mehr als 80.000) rd. 72 %.

(2) Er hielt nunmehr weiter fest, dass die Eckpunkte der Tarifgestaltung ausreichend klar geregelt waren. Diese war jedoch wirtschaftlich unzumutbar, weil eine wesentliche Tarifierhöhung für das BMI nur bei Verpflichtung anderer Blaulichtorganisationen hätte erreicht werden können. Zudem hatten weder das BMI noch master-talk rechtliche Möglichkeiten, die Länder bzw. andere Blaulichtorganisationen zur Teilnahme zu verpflichten. Die vertraglich vorgesehenen Mittel bei Verletzung der Akquisitionsverpflichtung durch master-talk erwiesen sich als nicht geeignet, die Durchsetzung dieser Verpflichtung zu erreichen.

Nach Ansicht des RH hatte das BMI diesen Umstand im Zuge der Tarifgestaltung und Projektbudgetierung nicht ausreichend bedacht. Er vertrat daher die Meinung, dass neben der unklaren Vertragslage auch wirtschaftliche Gründe für die Vertragsauflösung maßgeblich waren. Dafür sprach auch, dass das BMI im Folgeprojekt eine gänzlich andere Tarifgestaltung vorgenommen hatte (siehe TZ 81).

Zeitraum zwischen Vertragsauflösung und Klageeinbringung

35.1 Am 22. Oktober 2003 unterbreitete master-talk dem BMI einen Lösungsvorschlag und ein Angebot zur Weiterführung des Projekts ADONIS. Im Vollausbau wären demnach für das BMI rd. 41,90 Mio. EUR Jahresentgelt an master-talk zu zahlen gewesen. Das BMI begrüßte das Schreiben von master-talk als ersten Schritt in die richtige Richtung, vermisste jedoch konkrete Maßnahmen oder Ansätze, insbesondere in jenen wesentlichen Punkten, die Grund für die vorzeitige Vertragsauflösung waren (wie z.B. Technologie, Projektmanagement, Akquisition oder Sicherstellung der Projektfinanzierung).

Ende November 2003 übermittelte master-talk dem BMI ein nochmalig überarbeitetes Angebot zur Fortführung des Projekts ADONIS und als Basis zur Einleitung von konkreten Gesprächen. Für die Dauer der Gespräche würde sich master-talk verpflichten, keine Klage einzubringen. Im Gegenzug dazu erwartete master-talk vom BMI, für diesen Zeitraum keine Neuausschreibung durchzuführen. Master-talk schlug eine Kostenbeteiligung der Länder in Form von Investitionsbeiträgen bzw. Beistellungen der Standorte (bspw. Akquisition und Behördenverfahren, Standorterrichtung) durch die Länder oder den Bund vor. Die Projektleitung „Digitalfunk BOS“ teilte dem Kabinett in einer Stellungnahme mit, dass das Angebot von master-talk inhaltlich keine wesentlichen Verbesserungen für das BMI darstelle. Insbesondere bewirke der Punkt „80 % der Standorte müssen vom BMI zur Verfügung gestellt werden“ eine wesentliche Kostenerhöhung.

In Folge holte das BMI eine vergaberechtliche Stellungnahme des Verfassungsdienstes des Bundeskanzleramts sowie ein Gutachten eines Universitätsprofessors mit dem Ergebnis ein, dass eine Fortsetzung des aufgelösten Vertrags aus vergaberechtlicher Sicht unzulässig wäre. Am 16. Dezember 2003 teilte das BMI master-talk dieses Ergebnis mit.

35.2 Der RH wies darauf hin, dass das Angebot von master-talk in Teilbereichen dem im Nachfolgeprojekt Digitalfunk BOS umgesetzten Bund-Länder-Modell mit Beistellung der Standorte durch den Bund bzw. die Länder entsprach (TZ 87). In der Stellungnahme zum Angebot von master-talk zur Weiterführung hatte die Projektleitung (des Projekts Digitalfunk BOS) noch die Meinung vertreten, dass dies eine wesentliche Kostenerhöhung für das BMI darstellen würde.

36 Mit Schreiben vom 2. März 2004 forderte master-talk das BMI auf, ein Angebot zum Erwerb der im Projekt ADONIS durch master-talk geschaffenen Vermögenswerte zu unterbreiten. Das BMI verwies in seiner Antwort vom 15. März 2004 darauf, dass master-talk keine verwertbaren Teilleistungen im Sinne der Vertragsbestimmungen erbracht hätte. Es bot jedoch an, potenzielle Bieter auf für sie möglicherweise verwertbare Leistungen hinzuweisen. In Folge begann master-talk mit der Verwertung bzw. mit dem Abbau von Geräten.

Einbringung der Klage durch master-talk – Feststellung der Rechtswirksamkeit der Schiedsklausel

37.1 Die Allgemeinen Vertragsbedingungen sahen folgende Schiedsklausel vor: „Wenn der Einigungsversuch gescheitert ist, werden die Streitigkeiten nach der Schiedsgerichtsordnung für das Ständige Schiedsgericht der Wiener Wirtschaftskammer unter Ausschluss des ordentlichen Rechtsweges von drei gemäß dieser Ordnung ernannten Schiedsrichtern endgültig entschieden.“

Mit Schreiben von 11. August 2004 forderte die Rechtsvertretung von master-talk das BMI auf, den Betrag von 181.776.493 EUR bis zum 23. August 2004 zu zahlen und die Geltung der in der Ausschreibung enthaltenen Schiedsklausel schriftlich zu bestätigen.

Am 23. August 2004 erwiderte das BMI in einem Schreiben ihres Rechtsvertreters, dass die Auflösung des Vertrags durch master-talk zu Unrecht erfolgte und der Anspruch weder dem Grunde noch der Höhe nach nachvollziehbar sei. Hinsichtlich der Rechtswirksamkeit der Schiedsklausel würden zudem Bedenken gehegt und master-talk eingeladen, ein allfälliges Verfahren vor dem zuständigen ordentlichen Gericht zu führen. Am 6. September 2004 reichte master-talk

Klage beim Ständigen Schiedsgericht der Wirtschaftskammer Wien ein.

Am 13. September 2004 brachte das BMI eine Feststellungsklage beim Handelsgericht Wien ein. Im Klagevorbringen vertrat es die Auffassung, dass hinsichtlich allfälliger Streitigkeiten ein Schiedsvertrag nicht vorhanden sei. Die Vertragsparteien hätten die Schiedsklausel nicht ausdrücklich unterzeichnet und auch die sonstigen Ausschreibungsunterlagen nicht unterschrieben. Daher wäre das Erfordernis der Schriftlichkeit gemäß § 577 Abs. 3 Zivilprozessordnung nicht erfüllt worden. Weiters fehle es der die Zuschlagserklärung unterzeichnenden Person an der für den Abschluss einer Schiedsvereinbarung erforderlichen Spezialvollmacht. In ihrer Klagebeantwortung vom 8. Oktober 2004 bestritt master-talk das Klagevorbringen zur Gänze.

Am 24. November 2004 und am 1. Februar 2005 fanden zwei mündliche Streitverhandlungen statt. Am 23. Februar 2005 wies das Handelsgericht Wien die Klage des BMI mangels rechtlicher Grundlage ab.

In Folge brachte das BMI am Oberlandesgericht Wien Berufung gegen das Urteil des Handelsgerichts Wien ein. Am 24. Juni 2005 gab das Oberlandesgericht Wien der Berufung Folge. Das Urteil wurde derart abgeändert, dass ein Schiedsvertrag nicht vorhanden war.

Am 25. August 2005 erhob master-talk gegen das Urteil des Oberlandesgerichts Wien ordentliche Revision. Der Oberste Gerichtshof gab am 20. Oktober 2005 in letzter Instanz der Revision Folge und stellte damit das Urteil des Handelsgerichts Wien wieder her. In seiner Entscheidungsbegründung führte der OGH aus, dass das BMI Kenntnis vom Inhalt der Schiedsklausel hatte und diese ausdrücklich akzeptierte. Dem Schriftformgebot des § 577 Abs. 3 Zivilprozessordnung wurde Genüge getan. Weiters war auch keine Spezialvollmacht in diesem konkreten Fall notwendig.

- 37.2** Der RH kritisierte, dass das BMI bei der Vertragsgestaltung die Wahl des Gerichtsstandes vernachlässigte. Nach seiner Ansicht wäre die Wahl der ordentlichen Gerichtsbarkeit zweckmäßiger gewesen, weil ein Verfahren vor einem Schiedsgericht keine Möglichkeit einer rechtlichen Nachkontrolle bot.

**Schiedsgerichtliches
Verfahren**

38 Am 6. September 2004 reichte master-talk Klage beim Ständigen Schiedsgericht der Wirtschaftskammer Wien ein. Das Klagebegehren richtete sich auf das volle Entgelt als vertraglichen Erfüllungsanspruch abzüglich dessen, was sich die Klägerin durch Unterbleiben der Ausführung erspart hat; in eventu Schadenersatz wegen Nichterfüllung des aus Verschulden der Beklagten vorzeitig beendeten Vertrags. Aus Kostengründen machte master-talk zunächst nur einen Teilbetrag des geschuldeten Entgelts geltend und behielt sich die Ausdehnung des Klagebegehrens auf 181.776.493 EUR¹⁷ vor.

Das BMI bestritt in der Schiedsklagebeantwortung vom 13. Oktober 2004 die Zuständigkeit des angerufenen Schiedsgerichtes und beantragte, das Schiedsverfahren bis zur rechtskräftigen Erledigung des Feststellungsverfahrens beim Handelsgericht Wien zu unterbrechen. Darüber hinaus stellte es den Antrag, die Schiedsklage abzuweisen.

In Folge (am 14. Jänner und 22. Februar 2005) gaben master-talk und das BMI wechselseitig Stellungnahmen ab. In der Schiedsverhandlung am 17. März 2005 beschloss das Ständige Schiedsgericht der Wirtschaftskammer Wien die vom BMI beantragte Unterbrechung sowie die Fortsetzung des Verfahrens auf Parteienantrag.

Nach Abschluss und Erfüllung eines Vergleichs (TZ 41) brachten die rechtlichen Vertreter von master-talk und des BMI am 25. Oktober 2006 eine gemeinsame Ruhensanzeige¹⁸ beim Ständigen Schiedsgericht der Wirtschaftskammer Wien ein.

Vergleich

Dokumentation im
BMI und der Finanz-
prokuratur

39.1 Der Akt des BMI über den Vergleichsabschluss enthielt die Vorakten, die zur Vertragsauflösung führten, die im Zuge der Vergleichsverhandlungen erstellten Gutachten, die Stellungnahme des rechtlichen Beraters des BMI und des Präsidenten der Finanzprokuratur sowie eine Aufzählung der Gründe, die für den Vergleichsabschluss sprachen. Nach Angaben des BMI erfolgte eine Veraktung aus Geheimhaltungsgründen erst nach dem Vergleichsabschluss. Gesprächsprotokolle, Teilnehmer, Themen, Ablauf und Ergebnisse der Verhandlungsrunden

¹⁷ Der Betrag errechnete sich aus den mindestens erzielbaren Einnahmen aus dem ADONIS-Vertrag von 1.406.368.793 EUR abzüglich der ersparten Ausgaben von 1.039.659.290 EUR. Die Differenz abgezinst auf den Gegenwartswert ergab den geforderten Betrag.

¹⁸ Im Vergleichsabschluss vereinbarten master-talk und das BMI „ewiges Ruhen“ (das Verfahren kann dann nicht mehr fortgesetzt werden) des Schiedsverfahrens.

den lagen nicht vor. Nach Rückfrage legte das BMI eine für den RH angefertigte Aufstellung über den Ablauf der Vergleichsverhandlungen vor.

Der Präsident der Finanzprokurator dokumentierte die Vorgänge, die zum Vergleichsabschluss führten, in Berichten und Aktenvermerken und stellte diese dem RH im Zuge der Gebarungüberprüfung zur Verfügung. Der RH führte seine Sachverhaltsermittlung über den tatsächlichen Ablauf der Ereignisse im Wesentlichen auf Basis dieser Unterlagen durch.

- 39.2** Der RH kritisierte, dass die Gründe für den Vergleichsabschluss und die Angemessenheit der Vergleichssumme im BMI nicht nachvollziehbar dokumentiert waren. Wesentliche Inhalte, wie bspw. teilnehmende Personen und Gesprächsprotokolle, fehlten. Das Argument der Geheimhaltung für eine verspätete bzw. geringere Dokumentation kam nach Meinung des RH nicht zum Tragen. Er vertrat die Auffassung, dass in diesem Fall an die Dokumentation erhöhte Anforderungen hinsichtlich Transparenz und Nachvollziehbarkeit zu stellen waren. Er empfahl daher dem BMI sicherzustellen, dass Vorgänge, die eine massive Zahlungsverpflichtung nach sich ziehen, entsprechend dokumentiert werden.
- 39.3** *Laut Stellungnahme des BMI wäre das Ergebnis des Vergleichs ausführlich aktenmäßig dokumentiert und dargestellt worden. Dass der genaue Ablauf der eigentlichen Vergleichsverhandlung, wo es ausschließlich um die Vergleichssumme als Basis für den Abschluss auf höherer Ebene gegangen sei, nicht von allen Teilnehmern auf Seiten der Republik Österreich mitprotokolliert worden wäre, werde aus Sicht des BMI nicht als Versäumnis gesehen. Letztendlich wären auch vom BMI den RH-Prüfern im Zuge der Prüfung die Teilnehmer und der Ablauf der Verhandlungen ausführlich und vor allem einheitlich dargelegt und auch durch die Aktenvermerke des Präsidenten der Finanzprokurator nachvollziehbar gemacht worden.*
- 39.4** Der RH entgegnete, dass mündliche – wenn auch übereinstimmende – Angaben über einen Sachverhalt eine schriftliche Dokumentation nicht zu ersetzen vermögen. Für das BMI war zudem keinesfalls klar, dass der Präsident der Finanzprokurator Aktenvermerke anlegen würde und es konnte sich daher auch nicht darauf verlassen. Eine Dokumentationsverpflichtung über ressortinterne Vorgänge kann nach Ansicht des RH auch nicht auf Dritte übertragen werden.

Klagsforderung – Vergleichsüberlegungen und Gutachten

40.1 Nach der Feststellung, dass ein allfälliges Verfahren vor dem Ständigen Schiedsgericht der Wirtschaftskammer Wien zu führen wäre, gab die damalige Bundesministerin für Inneres – laut Angaben des Projektleiters – den Auftrag zu prüfen, ob ein außergerichtlicher Vergleich möglich bzw. sinnvoll sei.

Am 22. Mai 2006 fand im Büro des damaligen Bundesministers für Finanzen eine Besprechung mit Kabinettsmitarbeitern des BMF, einem Kabinettsmitarbeiter des BMI, dem rechtlichen Vertreter des BMI sowie dem Präsidenten der Finanzprokurator statt. Dabei wurde erörtert, dass zur Hintanhaltung der Verjährung der bisher eingeklagte Teilbetrag von master-talk auf rd. 182 Mio. EUR ausgedehnt werden müsste. Im Zuge von informellen Kontakten mit der Gegenseite wäre aber festgestellt worden, dass die Angelegenheit durch Zahlung eines Betrags von 30 Mio. EUR bis 38 Mio. EUR voraussichtlich bereinigt werden könnte. Auf Ersuchen der Ressortminister solle der Präsident der Finanzprokurator zu einer Vergleichsmöglichkeit Stellung nehmen.

Am 26. Mai 2006 nahm der rechtliche Vertreter des BMI eine Risiko- beurteilung hinsichtlich des Ausgangs eines allfälligen Schiedsverfahrens vor und übermittelte diese dem Präsidenten der Finanzprokurator. In dieser führte er aus, dass sich eine seriöse Einschätzung des Prozessrisikos im Sinne einer konkreten prozentuellen Verteilung der Obsiegens- bzw. Unterliegenswahrscheinlichkeit aufgrund folgender Unwägbarkeiten als schwierig gestalte:

- das Verfahren werde vor einem Schiedsgericht geführt; dessen Urteil könne keiner rechtlichen Überprüfung mehr zugeführt werden,
- die Ermittlung des Sachverhalts bedinge die Einvernahme einer Vielzahl von Zeugen, deren Aussagen nicht abschätzbar wären,
- das Funknetz sei nicht mehr verfügbar,
- es sei nicht absehbar, ob bisher nicht bekannte Unterlagen im Prozess auftauchen würden,
- der Rechnungshofbericht zum Projekt ADONIS weise an mehreren Stellen darauf hin, dass viele Punkte unklar oder gar nicht geregelt waren und aus diesem Grund Unstimmigkeiten und unterschiedliche Auslegungen entstanden waren.

Er hielt daher einen Vergleich zwischen 30 Mio. EUR bis 40 Mio. EUR für vertretbar. Dies entspräche 16,5 % bis 22 % des geforderten Betrags.

Nach einer weiteren Besprechung am 30. Mai 2006 gab der Präsident der Finanzprokurator zu den bisherigen Ergebnissen eine Stellungnahme ab. Er führte aus, dass die Darstellung des rechtlichen Vertreters des BMI für ihn schlüssig und nachvollziehbar wäre. Der Ausgang des Schiedsverfahrens wäre nicht nur von Sachverhaltsfeststellungen abhängig, sondern auch von einer rechtlichen Würdigung des Vertrags zum Projekt ADONIS. Aufgrund des Sachverhalts und der vorgebrachten Argumente gehe er davon aus, dass eine Partei nicht vollständig obsiegen werde. Eine vergleichsweise Bereinigung im Verhältnis 5 zu 1 zu Lasten von master-talk würde sich daher als angemessen darstellen. Er regte zudem an, master-talk zur Vorlage von Unterlagen, aus denen die Höhe des geltend gemachten Klagsbetrags nachvollzogen werden könne, aufzufordern. Danach sollte gemeinsam mit master-talk ein Sachverständiger mit der Beurteilung der Höhe der eingeklagten Forderung und der vorgelegten Unterlagen beauftragt werden.

Nach Besprechungen mit dem stellvertretenden Kabinettschef des BMI hielt der Präsident der Finanzprokurator in Aktenvermerken vom 13. und 16. Juni 2006 fest, dass das Konsortium rund um master-talk der Aufnahme von außergerichtlichen Vergleichsgesprächen nur zustimme, wenn u.a. der Sachverständige allein nur „die technische und rechnerische Richtigkeit der Forderungshöhe“ nachvollziehe bzw. dass dieser „nur nachrechnen und keinen eigenen Befund erstellen“ solle.

Der von master-talk in Folge beauftragte Wirtschaftsprüfer hielt in seiner Stellungnahme vom 21. Juli 2006 als Ergebnis fest, dass die geltend gemachte Forderung in Höhe von rd. 181,8 Mio. EUR rechnerisch plausibel nachvollziehbar sei. Der vom BMI am 7. August 2006 im Gegenzug beauftragte Wirtschaftsprüfer ermittelte einen maximal zu rechtfertigenden Betrag für die Klagsforderung von 72,4 Mio. EUR. Eine von master-talk vorgelegte Aufstellung tatsächlich getätigter Aufwendungen in Höhe von rd. 84,42 Mio. EUR erachtete er als plausibel. Abschließend stellte er fest, dass nicht beurteilt werden könne, zu welchem Ergebnis in Bezug auf eine angemessene Klagsforderung ein allfälliges Schiedsgerichtsverfahren kommen würde. Die von master-talk geforderte Klagssumme könne gerichtlich auch anerkannt werden. Beiden Wirtschaftsprüfern standen nur eingeschränkt Unterlagen (Businessplan, Berechnungsblatt für die Quantifizierung der Forderung etc.) – aber keine Einzelbelege – zur Verfügung.

- 40.2** Nach Ansicht des RH waren die Gutachten nicht geeignet, die tatsächliche Höhe der Forderung bzw. die bis zu diesem Zeitpunkt tatsächlich entstandenen Ausgaben zu verifizieren. Dies ergab sich anhand

des Gutachtensauftrags und der den Gutachtern zur Verfügung stehenden Unterlagen. Die Stellungnahmen blieben demnach auch auf eine Plausibilitätsuntersuchung der Annahmen zur Ermittlung der Forderungshöhe bzw. der bereits getätigten Ausgaben beschränkt.

- 40.3** *Laut Stellungnahme des BMI hätte das Gutachten immer nur das Ziel gehabt, die Plausibilität zu prüfen. Eine Detailprüfung in Form einer Belegprüfung wäre schon alleine vom vorgegebenen Zeitrahmen her nicht möglich gewesen und hätte auch außer einem zusätzlichen Aufwand keine weiteren Argumentationspunkte für die Vergleichsverhandlungen gebracht.*

Daher sei die Aussage des RH inhaltlich nicht nachvollziehbar, zumal zu keinem Zeitpunkt beabsichtigt gewesen wäre, die tatsächlichen Ausgaben bis auf den letzten Euro hin nachvollziehbar darzustellen. Für die Verhandlungen sei die Prüfung der Forderungshöhe auf Plausibilität ausreichend gewesen und mit dem Gutachten diese Zielsetzung auch entsprechend erreicht worden.

Die Aussage des RH sei aus der Perspektive einer objektiven Darstellung und Bewertung von Fakten nicht nachvollziehbar, weil sie den Eindruck entstehen lasse, dass eine Belegprüfung als Grundlage für die späteren Verhandlungen erforderlich gewesen wäre. Letztendlich zeige das aus BMI-Perspektive erzielte gute Vergleichsergebnis, dass die Belegprüfung nicht erforderlich war.

- 40.4** Der RH wies darauf hin, dass für eine bloße Plausibilitätsprüfung im BMI ausreichend Know-How vorhanden war, ein externer Berater demnach keinen Mehrwert liefern konnte. Hinsichtlich einer Nachvollziehbarkeit der tatsächlichen Ausgaben „auf den letzten Euro“ entgegnete der RH, dass für eine Forderung dieser Größenordnung zumindest ein Mindestmaß an Nachvollziehbarkeit anhand tatsächlich belegter Werte gegeben sein sollte. Auch der Präsident der Finanzprokuratur regte an, die Forderungen von master-talk detailliert aufzuschlüsseln (siehe TZ 41).

Vergleichsverhandlungen und
-abschluss

- 41.1** Am 18. und 22. August 2006 fand jeweils eine Verhandlungsrunde statt. Teilnehmer waren (in unterschiedlicher Besetzung) auf Seite des BMI der Projektleiter Digitalfunk BOS, der rechtliche Vertreter, zwei Mitarbeiter eines Wirtschaftsprüfers, der Präsident der Finanzprokuratur sowie der Kabinettschef des ehemaligen Bundesministers für Inneres. Seitens master-talk verhandelten der Geschäftsführer und eine Mitarbeiterin, der rechtliche Vertreter sowie ein Mitarbeiter eines weiteren Konsortiumsmitglieds.

Bei der ersten Verhandlungsrunde wies der Präsident der Finanzprokurator darauf hin, dass die Zusammenstellung der Ansprüche von master-talk detailliert aufgeschlüsselt und vorhandene Unterlagen vorgelegt werden müssten. Der rechtliche Vertreter von master-talk verwies darauf, dass dies nicht vom Prüfungsauftrag des Wirtschaftsprüfers umfasst gewesen wäre. Weitere Besprechungspunkte waren die Zulässigkeit und Darstellung der Verzinsung.

Im Rahmen der zweiten Verhandlung legte master-talk wieder die Aufstellung bereits getätigter – aber weiterhin nicht belegter – Aufwendungen in Höhe von rd. 84,42 Mio. EUR vor. Das BMI und master-talk schlugen in Folge wechselseitig die jeweils denkbaren Vergleichsbeträge vor. Die vom BMI genannten Beträge lagen zwischen 15 Mio. EUR und 35 Mio. EUR. Master-talk begann mit 90 Mio. EUR und lag mit der untersten Grenze bei 37 Mio. EUR. Im Ergebnis einigte man sich auf eine Vergleichssumme von 35 Mio. EUR, wobei dieser Betrag noch nicht von den beiden Ressortministern genehmigt war. Der Präsident der Finanzprokurator erachtete den Vergleichsbetrag in Anbetracht des mit einem Schiedsverfahren verbundenen Prozessrisikos als angemessen, obgleich master-talk die einzelnen Positionen in der Schadensaufstellung weiterhin nicht nachgewiesen hatte. Der Projektleiter BOS könne jedoch eine erheblich über dem Vergleichsbetrag liegende Gesamtforderung für frustrierte Aufwendungen schlüssig nachvollziehen.

In Folge vertrat der rechtliche Vertreter von master-talk die Auffassung, dass das BMI dafür Sorge zu tragen habe, dass der erörterte Vergleichsbetrag ungeachtet einer allfälligen Verpflichtung zur Abfuhr von Umsatzsteuer master-talk ungeschmälert zur Verfügung stehen müsse. Der Präsident der Finanzprokurator und der rechtliche Vertreter des BMI waren der Ansicht, dass der Vergleichsbetrag der Umsatzsteuer unterliege und damit ein Bruttobetrag vorliege. Zudem empfahl der rechtliche Vertreter des BMI, die Meinung der Finanzverwaltung einzuholen.

In einem Aktenvermerk vom 4. September 2006 hielt der Präsident der Finanzprokurator den Gesprächsinhalt eines Telefonats mit dem Bundesminister für Finanzen fest. Demnach erscheine dem Minister der Vergleichsbetrag von 35 Mio. EUR zu hoch. Er habe dem Konsortium nun einen Vergleichsvorschlag von 29 Mio. EUR angeboten, was dieses allerdings ablehnte. Er werde nochmals informell diesen Betrag mitteilen und darauf bestehen, dass dieser Betrag sich inkl. Umsatzsteuer verstehe.

Am 10. September 2006 erörterte der Präsident der Finanzprokurator mit dem damaligen Generalsekretär des BMF – und nicht mit der zuständigen Behörde – die Frage, ob eine Vergleichszahlung der Umsatzsteuer unterliege oder nicht. Dieser hielt Rücksprache mit dem damaligen Bundesminister für Finanzen und verständigte danach den Präsidenten der Finanzprokurator, dass aufgrund der ihm zugänglich gemachten Information der Vergleichstext einen Nettobetrag als sogenannten echten Schadenersatz¹⁹ ausweisen solle. Der damalige Kabinetttchef des BMI zeigte sich – nach Information durch den Präsidenten der Finanzprokurator – mit dieser Vorgangsweise einverstanden.

Am 13. September 2006 erklärte der damalige Bundesminister für Finanzen dem Präsidenten der Finanzprokurator in einem Telefongespräch, dass eine Vereinbarung mit master-talk in Höhe von 29,9 Mio. EUR abgeschlossen werden solle. Der entsprechende Vergleichstext war bereits vorher zwischen master-talk, dem BMI und dem Bundesminister für Finanzen abgestimmt worden.

Zu diesem Ergebnis gaben der Präsident der Finanzprokurator und das BMI positive Stellungnahmen ab. Die Hauptargumente waren im Wesentlichen:

- Aufgrund der Besonderheiten eines Schiedsverfahrens wäre mit hoher Wahrscheinlichkeit mit einer verteilten Schuld zu rechnen; ein Verschuldensgrad unter 30 % (bezogen auf den Streitwert von rd. 182 Mio. EUR) für das BMI sei daher ein großer Erfolg.
- Durch einen raschen Vergleich werde der Aufwand für ein Schiedsverfahren sowohl in finanzieller als auch in zeitlicher (Ressourcen) Hinsicht vermieden. In einem Schiedsverfahren mit einem Streitwert von rd. 182 Mio. EUR und einer umfangreichen Beweisaufnahme mit einer Vielzahl von Zeugen sowie Sachverständigen würden hohe Prozesskosten anfallen.
- Die jährliche Belastung aus Verzugszinsen und damit das potenzielle Risiko daraus betragen im Falle eines Unterliegens rd. 16 Mio. EUR. Das Netz und die Systeminfrastruktur existierten nicht mehr. Dies erschwere ein objektives Beweisverfahren.
- Der Vergleichsbetrag wäre weniger als die Differenz einer einzigen Jahresgebühr zwischen ADONIS und dem Nachfolgeprojekt BOS.

¹⁹ Echter Schadenersatz unterliegt nicht der Umsatzsteuer.

Am 14. September 2006 schlossen die Republik Österreich (vertreten durch das BMI) und master-talk einen Vergleich über 29,9 Mio. EUR pauschalem Schadenersatz. Damit verpflichtete sich die Republik Österreich bis 29. September 2006 diese Summe, und im Falle der Umsatzsteuerpflicht des Vergleichsbetrags, auch die Umsatzsteuer zu bezahlen. Mit Inkrafttreten des Vergleichs waren sämtliche wechselseitigen Ansprüche und Verbindlichkeiten, die aus dem Projekt ADONIS einschließlich des vor dem Ständigen Schiedsgericht der Wirtschaftskammer Wien geführten Schiedsverfahrens geltend gemacht wurden, abschließend bereinigt und verglichen. Dem BMI verblieben keine Vermögenswerte aus dem Projekt ADONIS.

Am 22. September 2006 zahlte das BMI den Vergleichsbetrag in Höhe von 29,9 Mio. EUR²⁰ sowie Ende Juli 2007 Gebühren²¹ in Höhe von 149.500 EUR an master-talk.

41.2 Der RH kritisierte, dass die Vergleichssumme ohne konkreten Nachweis tatsächlicher Aufwendungen zustande kam. Aus den vorgelegten Dokumenten zog der RH den Schluss, dass eine Vergleichssumme zwischen 30 Mio. EUR bis 38 Mio. EUR bereits vor der Erstellung von Sachverständigengutachten als erreichbare Zielgröße galt. Die danach eingeholten Gutachten dienten im Wesentlichen zur Untermauerung dieses Betrags.

Er hielt auch kritisch fest, dass dem BMI keine Vermögenswerte aus dem Projekt ADONIS verblieben. Der Republik Österreich entstand daher ein finanzieller Schaden von rd. 30 Mio. EUR.

Weiters merkte der RH an, dass die Frage, ob ein Betrag der Umsatzsteuer unterliegt, nicht durch Parteienvereinbarung oder Befassung eines unzuständigen Organs zu lösen ist. Vielmehr hat die sachlich und örtlich zuständige Behörde nach gehöriger Sachverhaltsermittlung diese Feststellung in einem entsprechenden Verfahren zu treffen.

²⁰ Das BMF erteilte dem BMI die Zustimmung zu überplanmäßigen Ausgaben beim Voranschlags-Ansatz „Sicherheitsexekutive; Aufwendungen“. Der Vergleichsbetrag wurde durch Minderausgaben in Höhe von 2,3 Mio. EUR beim Voranschlags-Ansatz „Zivildienst; Aufwendungen“ und in Höhe von 27,6 Mio. EUR beim Voranschlags-Ansatz „Flüchtlingsbetreuung und Integration; Aufwendungen“ bedeckt.

²¹ Die durch die Errichtung des Vergleichs entstehenden Gebühren wurden jeweils zur Hälfte von master-talk und dem BMI getragen.

41.3 Laut Stellungnahme des BMI sei die Größenordnung der Vergleichssumme im Verhältnis zum Streitwert im Ausmaß von lediglich ca. 12 % zum Zeitpunkt des Abschlusses bei objektiver Betrachtung als bestmöglich zu erreichendes Ergebnis für die Republik zu werten. In Anbetracht der hohen Klagsforderung und des von fachkundigen Personen mehrfach festgestellten nicht abschätzbaren Prozessrisikos, das auch mit enorm hohen Anwaltskosten auf Seiten des Ressorts einhergehen hätte können, könne der Kritik des RH, es sei der Republik ein Schaden von rd. 30 Mio. EUR entstanden, nicht gefolgt werden.

Der RH verkenne bei seiner Kritik Sinn und Ziel eines derartigen Vergleichs, die darin bestehen, Streit oder Ungewissheiten der Parteien im Wege eines gegenseitigen Nachgebens zu verhindern, um einen allenfalls drohenden, weit größeren Schaden (für die Steuerzahler) hintanzuhalten.

Das BMI habe sich auf die Vergleichsverhandlungen strategisch und professionell vorbereitet. Der Abschluss sei daher nicht „als negatives Faktum einer nachträglichen Untermauerung der bereits vorab festgelegten Beträge durch externe Gutachten“, sondern vielmehr als Qualitätsmerkmal der erfolgreichen Verhandlungsführung zu werten.

41.4 Der RH entgegnete, dass die Notwendigkeit für Vergleichsverhandlungen durch frühere Fehler des BMI u.a. in der Vertragsgestaltung entstanden war. Da dem BMI keinerlei Vermögenswerte aus dem Projekt ADONIS verblieben, ist der Republik ein Schaden von rd. 30 Mio. EUR entstanden.

Beratungsleistungen im Projekt ADONIS

Überblick über die Gesamtausgaben

42 Der RH stellte in seinem Vorbericht Ausgaben für Beratungsleistungen sowie für rechtsanwaltliche Vertretungen in Höhe von rd. 2,04 Mio. EUR fest.²² In Folge nahm das BMI weitere Beratungsleistungen in Höhe von rd. 365.000 EUR in Anspruch (siehe TZ 43 und 44).

Die Gesamtausgaben des BMI für Beratungsleistungen im Funkprojekt ADONIS betragen somit rd. 2,41 Mio. EUR.

²² siehe Vorbericht, TZ 21

Beratungsleistungen im Projekt ADONIS

Rechtliche Beratung
und Vertretung vor
Gericht

43.1 Am 18. August 2004 beauftragte das BMI jenen Rechtsanwalt, der seit Beginn des Jahres 2003 als juristischer Berater des Funkprojekts ADONIS fungierte, mit der rechtlichen Beratung bei der Vorbereitung und der Vertretung in einem allfälligen Gerichtsverfahren.

Am 1. September 2004 ersuchte das BMI die Finanzprokurator um Betrauung dieses Rechtsanwalts für die Vertretung gerichtsanhängiger Verfahren im Zusammenhang mit dem Funkprojekt ADONIS. Die Finanzprokurator stellte am 9. September 2004 eine Legitimation gemäß § 4 Abs. 1 und 3 Prokuratorgesetz²³ aus und begründete dies mit den besonderen Umständen des Einzelfalles. Der Rechtsanwalt war bereits bisher insbesondere in Fragen der Vertragsauflösung beratend tätig gewesen.

Die Ausgaben des BMI für rechtliche Vertretungen und Beratungsleistungen betragen in den Jahren 2004 bis 2006 rd. 187.000 EUR.

43.2 Der RH stellte fest, dass das BMI seine Empfehlung aus dem Vorbericht, für die Vertretung vor den Gerichten die Finanzprokurator in Anspruch zu nehmen, nicht umgesetzt hatte. Der RH wiederholte seine Empfehlung.

43.3 *Laut Stellungnahme des BMI werde die Empfehlung des RH umgesetzt. Im konkreten Fall hätte die Finanzprokurator aus besonderen sachlichen Gründen der Inanspruchnahme eines externen Rechtsanwaltes zugestimmt. Der Aufwand für einen Wechsel in der rechtlichen Beratung, vor allem unter Berücksichtigung des engen Zeitkorsetts, wäre aus Sicht des BMI jedenfalls keine Alternative und hätte die erforderliche Qualität in den unterschiedlichen Rechtsbereichen keinesfalls positiv beeinflusst. Letztendlich müsse auch berücksichtigt werden, dass die Beratungsleistung keinen Selbstzweck darstelle, sondern immer holistisch zu betrachten und bewerten sei.*

43.4 Der RH entgegnete, dass das BMI trotz einer gegenteiligen Empfehlung im Vorbericht die Finanzprokurator wiederum nicht in Anspruch genommen hatte. Die Zustimmung der Finanzprokurator ergab sich aus der bereits früheren Beauftragung des Beraters.

²³ StGBI. Nr. 172/1945 aufgehoben durch BGBl. I Nr. 110/2008

Sonstige Beratungsleistungen

44.1 Das BMI nahm nach Vertragsauflösung darüber hinaus folgende Beratungsleistungen in Anspruch:

Tabelle 8: Funknetz ADONIS – Sonstige Beratungsleistungen		
2003 bis 2006	Art der Beratung	Ausgaben in EUR
Rechtsgutachten		
Berater 1	Gutachten zur Frage, ob der vorzeitig aufgelöste Vertrag fortgesetzt werden darf oder in einem neuen Vergabeverfahren vergeben werden muss	11.520
Berater 2	Gutachten über die Qualität des ADONIS-Projektmanagements	45.000
Berater 3	Gutachten hinsichtlich der Gültigkeit der Schiedsklausel	5.400
Berater 4	Gutachten betreffend Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Vereinbarung der Schiedsklausel	32.400
Gesamt		94.320
Wirtschaftliche Beratung		
Berater 5	Evaluierung der Stellungnahme der Errichtungsunternehmung betreffend der Schadenersatzforderung gegenüber der Republik Österreich	83.460
Gesamt		83.460
Summe Beratungen		177.780

Quelle: BMI

Das BMI beauftragte vier Berater mit der Erstellung von Rechtsgutachten in der Höhe von insgesamt 94.320 EUR.

Der oberste Gerichtshof hielt in seinem Urteil²⁴ vom 20. Oktober 2005 betreffend des Feststellungsverfahrens fest, dass „die Parteien in dieser Rechtssache gleich sechs²⁵ verschiedene, einander teilweise widersprechende private Rechtsgutachten vorlegten.“

Darüber hinaus beauftragte das BMI im August 2006 ein Beratungsunternehmen mit der Evaluierung der Höhe der Klagsforderung von master-talk und vereinbarte ein Pauschalhonorar in Höhe von 83.460 EUR. Das BMI zog für die Vergabe den § 30 Abs. 2 Z 2 BVergG 2006 heran. Demnach können Dienstleistungsaufträge im Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung vergeben werden, wenn diese aus technischen oder künstlerischen Gründen nur von einem bestimmten Unternehmen ausgeführt werden können.

²⁴ GZ: 2 Ob 235/05f

²⁵ Rechtsgutachten erstellten sowohl Berater des BMI als auch Berater der Errichtungsunternehmung.

- 44.2 Der RH kritisierte die Beauftragung mehrerer Rechtsgutachten bei externen Beratern. Er empfahl dem BMI sicherzustellen, dass künftig bei der Erstellung von Rechtsgutachten verstärkt auf das Expertenwissen der Fachabteilungen des BMI oder auf die Finanzprokuratur zurückgegriffen wird.

Weiters beurteilte der RH die Wahl des Vergabeverfahrens für die Evaluierung der Klagsforderung als nicht zulässig, weil weder technische noch künstlerische Gründe vorlagen; er kritisierte die fehlende Einholung von Vergleichsangeboten und damit die fehlende Prüfung der Preisangemessenheit.

- 44.3 *Laut Stellungnahme des BMI wären bei der Beauftragung des Beraters 5 die Voraussetzungen für die Wahl des Vergabeverfahrens gegeben gewesen. Das BMI als Auftraggeber der Leistung hätte die Merkmale der benötigten Dienstleistung (vgl. § 2 Z 34 BVergG Technische Spezifikationen der Dienstleistung) definiert und den Sachverhalt unter Berücksichtigung aller Umstände, unter denen sie zu erbringen war, so beurteilt, dass nur das beauftragte Unternehmen das technische Know-how hat, die Leistung in der geforderten Art und Weise zu erbringen.*

Das BMI habe geprüft, ob der angebotene Preis adäquat zur Leistung war. Bei der Prüfung wäre von vergleichbaren Erfahrungswerten, von sonst vorliegenden Unterlagen und von den jeweils relevanten Marktverhältnissen auszugehen gewesen.

Das BMI hielt fest, dass es grundsätzlich bestrebt sei, die eigene Expertise und jene der Finanzprokuratur zu nutzen und es auf die Empfehlung des RH Bedacht nehmen werde. Im konkreten Fall sei die Notwendigkeit externer Gutachten jedoch gegeben gewesen, zumal die Argumentation der Position der Republik Österreich bei streitigen Fragen vor Gericht, mit Hilfe von externen Gutachten, insbesondere von Universitätsprofessoren, einen objektiveren, kritischeren und unabhängigeren Stellenwert und daher auch eine andere Beweiskraft haben, als die vorgenannte (Eigen-)Expertise der Republik Österreich.

- 44.4 Der RH entgegnete, dass das BMI die Vergabe an den Berater 5 aufgrund bestehender Dringlichkeit in einer Besprechung mit dem Berater mündlich durchführte. Eine Preisangemessenheitsprüfung aufgrund „sonst vorliegenden Unterlagen, Marktverhältnisse“ etc. fand offensichtlich nicht statt. Die Gründe für die Auswahl dieses Beraters waren lt. nachfolgendem Akt die Vertraulichkeit des Vergabegegenstands und die bereits erfolgte Beauftragung des Beraters im Projekt BOS und seine betriebswirtschaftlichen und funktechnischen Kenntnisse. Der Auftragsgegenstand umfasste rein betriebswirtschaftliche Problemstellungen.

Der RH konnte daher weiterhin keine Gründe, welche die Anwendung des § 30 Abs. 2 Z 2 BVergG rechtfertigen würden, erblicken.

Abschnitt 3 – Projekt Digitalfunk BOS

Auftrag und Organisation

45.1 Nach Auflösung des Vertrags mit master-talk im Juni 2003 erging am 29. Oktober 2003 vom Kabinett des damaligen Bundesministers für Inneres an die Leiter der Sektionen I, II und IV der Auftrag, eine neuerliche Ausschreibung für die Errichtung und den Betrieb eines österreichweiten Digitalfunknetzes vorzubereiten. Dieses Projekt wurde unter dem Titel „Digitalfunk BOS“ (die Abkürzung BOS steht für Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben) geführt. Als Eckpunkte für die Ausschreibung definierte das Kabinett Technologieutralität, die Einbindung der Blaulichtorganisationen und Länder – im Speziellen Tirol von Beginn an – sowie eine externe wirtschafts-juristische Begleitung. Zudem sollte geprüft werden, ob eine Weiterverpflichtung des im Rahmen von ADONIS tätigen Beraters zulässig sei und gegebenenfalls eine Einbindung erfolgen.

In Folge erstellte das BMI eine Projektorganisation für die Durchführung der Ausschreibung und Vergabe. Die Leiter der Sektionen I, II und IV sowie ein Kabinettsmitarbeiter bildeten die Projekt-Steuerungsgruppe. Die Projektleitung setzte sich aus dem Projektleiter und weiteren Vertretern des BMI, dem damaligen Tiroler Landesgendarmeriekommandanten und dem damaligen Tiroler Landesbaudirektor zusammen. In verschiedenen Teilprojektgruppen erfolgte die Aufteilung einzelner Themenbereiche (z.B. Ausschreibungstext und Bewertungsschema, Teststellungen, Budgetangelegenheiten), wobei jeweils ein Hauptverantwortlicher für einen Themenbereich bestellt wurde.

In einem Gesamtprojektplan legte das BMI den geplanten Ablauf und die Dauer des Projekts Digitalfunk BOS beginnend mit der Interessentensuche im Zuge der Ausschreibung bis zum Vollausbau dar.

45.2 Der RH erachtete eine Projektstruktur für die Durchführung der Ausschreibung und Auftragsvergabe eines Projekts dieser Größe für zweckmäßig und notwendig.

Einbindung von Ländern und sonstigen Bedarfsträgern in die Ausschreibung (Vorbereitung) des Projekts

Arbeitsgemeinschaft
des BMI mit dem
Land Tirol

46.1 Im November 2003 kamen das BMI und das Land Tirol überein, für die Ausschreibung und die Vergabe des österreichweiten digitalen Bündelfunknetzes eine Arbeitsgemeinschaft zu bilden. Ziel war es, „für das BMI Funkdienste in einem digitalen Netz bereitzustellen und dem Land Tirol die Beschaffung von Komponenten eines digitalen Funknetzes zu ermöglichen.“

Im Rahmen der Arbeitsgemeinschaft erfolgten die Erstellung von gemeinsamen Ausschreibungsunterlagen, die Durchführung der Ausschreibung sowie die Vergabe der ausgeschriebenen Leistungen und Lieferungen. Die Koordination oblag dem BMI in Abstimmung mit dem Land Tirol. Die Arbeitsgemeinschaft endete mit der rechtskräftigen Zuschlagserteilung.

46.2 Mit der gemeinsamen Ausschreibung und Vergabe des Digitalfunknetzes im Rahmen einer Arbeitsgemeinschaft mit dem Land Tirol schuf das BMI ein Modell für die österreichweite Zusammenarbeit mit allen Blaulichtorganisationen in den Ländern für ein digitales Behördenfunknetz.

Einbindung weiterer
Länder

47.1 Der RH hatte dem BMI im Vorbericht empfohlen, vor Abschluss eines Vertrags über ein österreichweites Funknetzprojekt eine bindende Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern – einschließlich Rettungsdiensten und Feuerwehren – über die Teilnahme und anteilige Finanzierung abzuschließen.

Das BMI bemühte sich darum, auch weitere Länder und Blaulichtorganisationen noch während der laufenden Ausschreibung von einer Teilnahme am Projekt Digitalfunk BOS zu überzeugen. Zu diesem Zweck erfolgten seitens der Projektleitung Einzelinformationen und Veranstaltungen auf Beamtenebene.

Darüber hinaus lud der damalige Bundesminister für Inneres Anfang Jänner 2004 – unmittelbar nach Start der Interessentensuche – die Landeshauptleute schriftlich dazu ein, bereits zu diesem Zeitpunkt eine Entscheidung zur Teilnahme am Projekt zu treffen. Dadurch konnte der Netzausbau im jeweiligen Bundesland besser auf die Bedürfnisse und Anforderungen der einzelnen Einsatzorganisationen abgestimmt und durch einen eigenen Leistungsteil bereits in der Ausschreibung detailliert festgeschrieben werden.

Im März 2004 ersuchte der Bundesminister für Inneres die Landeshauptleute nochmals um Beteiligung am Vergabeverfahren. Er verwies darauf, dass die Aufwendungen für ein einheitliches, von allen Blaulichtorganisationen genutztes, digitales Funknetz wesentlich geringer wären als die Gesamtkosten für zeitgemäße getrennte Funkkommunikationseinrichtungen. Eine konkrete Zusage weiterer Länder erreichte das BMI allerdings bis zur Zuschlagserteilung nicht.

- 47.2** Der RH hielt fest, dass das BMI ein österreichweites gemeinsames Digital-Funknetz aller Blaulichtorganisationen anstrebte, weil es als im gesamtstaatlichen Interesse liegend angesehen wurde. Es gelang dem BMI jedoch nicht, vor Vertragsabschluss bindende Vereinbarungen mit den Ländern (außer Tirol) – in deren Kompetenzbereich sich die Blaulichtorganisationen befinden – zu treffen. Das BMI setzte somit die entsprechende Empfehlung des RH aus seinem Vorbericht nicht um.

Die fehlenden bindenden Zusagen der Länder waren in der Folge für Verzögerungen bei der Umsetzung des Projekts und deutliche Mehrkosten für das BMI verantwortlich.

- 47.3** *Laut Stellungnahme des BMI sei ein Abschluss bindender Vereinbarungen mit allen Ländern vor Beginn der Ausschreibung realistisch nicht möglich gewesen. Insbesondere das Scheitern des Vorprojektes sowie der zeitliche Druck aufgrund des Bedarfs des Bundeslandes Tirol hätten ein rasches Handeln des BMI erforderlich gemacht.*

Darüber hinaus wäre auch die Tatsache zu berücksichtigen, dass die Länder nicht zu einem Vertragsabschluss gezwungen werden können. Der rasche Abschluss weiterer Vereinbarungen mit Bundesländern sowie anderen Bedarfsträgerorganisationen nach der Zuschlagserteilung sei vom RH aber nicht als Erfolg für das neue Projekt dargestellt worden.

- 47.4** Der RH entgegnete, dass das Fehlen bindender Vereinbarungen mit den Ländern – wie schon im Vorprojekt – Ausgangspunkt für alle wesentlichen Probleme in der Projektabwicklung (massive Projektverzögerungen, Kostensteigerungen) bis hin zum drohenden Projektabbruch war.

Einbindung des
BMLVS

- 48.1** Der RH hatte dem BMI im Vorbericht empfohlen, die Mitwirkung des BMLV (nunmehr: BMLVS) an einem künftigen Funknetzprojekt im

Einbindung von Ländern und sonstigen Bedarfsträgern

Sinne der im Ministerratsbeschluss vom 30. Oktober 2001 enthaltenen Zielvorgabe eines effizienten Katastrophenschutzes anzustreben.

Im Hinblick auf diese Empfehlung verfolgte das BMI auch die Absicht, das BMLV bereits frühzeitig in das Projekt Digitalfunk BOS einzu binden, insbesondere um dessen Bedarf und Sonderwünsche bereits mit der geplanten Ausschreibung abdecken zu können und eine definitive Zusage hinsichtlich der Übernahme von Kosten zu erhalten. Im November 2003 ersuchte das BMI schriftlich um entsprechende Beteiligung des BMLV am Projekt und führte erste Gespräche. Dabei machten die Vertreter des BMLV deutlich, dass zu diesem Zeitpunkt keine Zusagen gemacht werden könnten, weil der zukünftige Bedarf wesentlich von den Ergebnissen der gerade tätigen Bundesheerreformkommission abhängt.

Im März 2004 ersuchte der Bundesminister für Inneres den Bundesminister für Landesverteidigung nochmals um Mitarbeit am Projekt. Im Antwortschreiben teilte dieser mit, dass das BMLV ein eigenes militärisches Kommunikationssystem aufbaue und dass für militärische Zwecke ein ziviles Bündelfunksystem nicht erforderlich sei. Das Ressort sei zwar bemüht, ein künftiges Funkprojekt zu unterstützen, eine direkte – mit laufenden finanziellen Belastungen (Nutzergebühren) verbundene – Beteiligung werde aber nicht angestrebt. Eine Mitwirkung des BMLV kam somit im Vergabeverfahren nicht zu Stande.

48.2 Der RH hielt fest, dass das BMI die Empfehlung, das BMLV bei der Durchführung des Funknetzprojektes einzubinden, nicht umsetzte, wobei dies im Wesentlichen auf die ablehnende Haltung des BMLV zurückzuführen war. Durch die vertragliche Tarifgestaltung konnte das BMI allerdings potenzielle – aus einer nachträglichen Erhöhung der Teilnehmeranzahl des Bundes resultierende – zusätzliche Kosten ausschließen.

48.3 *Laut Stellungnahme des BMI sei das BMLV über die Länder unter dem Titel Katastrophenschutz von Beginn an als potenzieller Nutzer eingebunden gewesen und später auch noch eine direkte Vereinbarung mit dem BMLV abgeschlossen worden.*

Planung des Budgetbedarfs und Einbindung des BMF

Ausgabenschätzung und Befassung des BMF vor der Ausschreibung

49 Im Zuge der Vorbereitung der Neuausschreibung des Digitalfunknetzes erstellte das BMI im November 2003 eine detaillierte Kostenberechnung, der eine länderweise gestaffelte Betriebsaufnahme zwischen 2006 und 2008 sowie ein Vollbetrieb ab dem Jahr 2009 auf die Dauer von 15 Jahren zu Grunde lag.

Das BMI schätzte die jährlichen Nutzergebühren an den Netzbetreiber ab Aufnahme des Vollbetriebs mit 22 Mio. EUR exkl. USt (bei einer angenommenen Teilnehmeranzahl von 22.000 und Kosten je Teilnehmer in der Höhe von 1.000 EUR). Dabei ging es davon aus, wesentliche Leistungen (z.B. Verbindungsnetz, Standorte für die Unterbringung der Systemtechnik, First Level Support) an den Funknetzbetreiber beizustellen.

Unter Einbeziehung der geplanten Beistellungen und erforderlicher Investitionen (z.B. Beschaffung von Endgeräten und Zubehör, Adaption von Leitzentralen) erwartete das BMI einen Anstieg seiner jährlichen Kosten während des Netzausbaus von rd. 1 Mio. EUR exkl. USt im Jahr 2004 auf rd. 41,40 Mio. EUR exkl. USt im Jahr 2008 sowie jährliche Gesamtkosten ab 2009 in der Höhe von rd. 35 Mio. EUR exkl. USt (entspricht einem Betrag von 42 Mio. EUR brutto).

- 50 Ende November 2003 informierte das BMI das BMF aktenmäßig über die geplante Neuausschreibung des Digitalfunknetzes sowie die aus dem Vorhaben zu erwartenden Kosten und ersuchte um dessen Zustimmung.

Das BMF erteilte im Dezember 2003 die Zustimmung zum Start der Interessentensuche für das Projekt Digitalfunk BOS, behielt sich aber eine Neubewertung anlässlich einer geforderten abermaligen Mitbefassung vor Start der Ausschreibung vor. Es hielt insbesondere die definitive Zusage weiterer Länder (außer Tirol) für eine Teilnahme am Funksystem für wesentlich, um wirtschaftliche Angebote zu erlangen und mahnte dazu flankierende politische Gespräche mit den Entscheidungsträgern ein.

Befassung des BMF
im Vergabeverfahren

- 51.1 Im März 2004 übermittelte das BMI dem BMF die Ausschreibungsunterlagen für die zweite Stufe des Verhandlungsverfahrens zur Kenntnis. Das BMF bemängelte in seiner Antwort die verspätete – erst nach der Bewerberauswahl erfolgte – Befassung und brachte Detailanmerkungen zu den Ausschreibungsunterlagen an. Weiters forderte das BMF die nächste Mitbefassung spätestens vor Zuschlagserteilung.

Das BMI rechtfertigte mit Schreiben vom Juni 2004 seine Vorgehensweise. Dem BMF seien die Ausschreibungsunterlagen zeitgleich mit den ausgewählten Bewerbern übermittelt worden. Die Anregungen und Korrekturwünsche des BMF zur Ausschreibung seien in Form von Berichtigungen auch noch während der Angebotsfrist berücksichtigt worden.

Kostenberechnung
und Befassung des
BMF nach Zuschlags-
erteilung

51.2 Der RH verwies auf seine grundsätzliche Beurteilung der Mitbefassung des BMF in das Ausschreibungsverfahren unter TZ 53.

52 Nach der Zuschlagserteilung am 21. Juni 2004 bereitete das BMI die voraussichtlichen Kosten des Funknetzbetriebes als Grundlage für die Budgetplanung neuerlich auf. Unter der Voraussetzung, dass alle Länder am Projekt teilnehmen und die erforderlichen Standorte voll ausgebaut beistellen, errechnete das BMI die jährlichen Gesamtkosten im Vollbetrieb – einschließlich beauftragter optionaler Leistungen und unter Abzug der Vergütungen für voraussichtliche Beistellungen – mit rd. 33,13 Mio. EUR exkl. USt (entspricht einem Betrag von 39,76 Mio. EUR brutto).

Bis zum geplanten Vollausbau wurden die laufenden Kosten anteilig (2006: 7,6 Mio. EUR, 2007: 15,7 Mio. EUR, 2008: 28 Mio. EUR jeweils exkl. USt) angesetzt. Weiters ging das BMI davon aus, dass Investitionsausgaben für Endgeräte und Zubehör sowie für die Adaption der Leitzentralen in der Höhe von insgesamt rd. 36 Mio. EUR exkl. USt anfallen.

53.1 Das BMI informierte das BMF am 22. Juni 2004, somit erst nach Zuschlagserteilung, über das durchgeführte Vergabeverfahren und die zu erwartenden budgetären Auswirkungen.

In seiner Stellungnahme vom 30. Juni 2004 bemängelte das BMF, dass die vom BMI ohne vorherige Mitbefassung des BMF vorgenommene Zuschlagserteilung im Widerspruch zu den haushaltsrechtlichen Vorschriften stehe. Eine Zustimmung des BMF sei einzig zur Einleitung der Interessentensuche im Dezember 2003 erfolgt. Im damaligen Planungsstadium habe noch kein Entwurf für den letztlich mit dem Auftragnehmer abgeschlossenen Vertrag vorgelegen. Aufgrund der fehlenden Einvernehmensherstellung mit dem BMF vor Eingehen einer rechtsverbindlichen Verpflichtung liege die Verantwortung für den Vertragsabschluss und den Vertragsinhalt ausschließlich beim BMI.

Das BMI beauftragte bereits vor der Übermittlung des Vergabeakts an das BMF eine Rechtsanwaltskanzlei mit der Verfassung einer Stellungnahme zur Frage, ob die Erteilung des Zuschlags an den Bestbieter im Projekt Digitalfunk BOS an die vorherige Zustimmung des BMF gebunden sei. Auf Basis dieser Stellungnahme widersprach das BMI mit Schreiben vom 11. August 2004 der Auffassung des BMF, wonach die Zuschlagserteilung im Widerspruch zu haushaltsrechtlichen Vorschriften erfolgt sei. Aus Sicht des BMI sei die Einverneh-

mensherstellung mit der Zustimmung des BMF zur Interessentensuche bereits erfolgt, weil zu diesem Zeitpunkt der Gegenstand des Vorhabens, dessen finanzielle Auswirkungen und der Realisierungszeitpunkt bereits ausreichend bekannt gewesen seien.

Das BMF nahm mit Schreiben vom 4. Oktober 2004 die Ausführungen des BMI zur Kenntnis, beharrte aber auf seiner Auffassung, dass eine Einvernehmensherstellung mit dem BMF vor Zuschlagserteilung stattzufinden gehabt hätte.

- 53.2** Der RH kritisierte, dass das BMI einen externen „Sachverständigen“ (Rechtsanwalt) mit der rechtlichen Beurteilung rein verwaltungsin-
terner Abläufe bzw. Vorgaben beauftragt hat. Er empfahl, derartige
Fragen ausschließlich innerhalb der Bundesverwaltung abzuklären.

Weiters empfahl der RH sicherzustellen, dass bei größeren Projekten
im Hinblick auf haushaltsrechtliche Bestimmungen jedenfalls vor
wesentlichen Entscheidungen das Einvernehmen mit dem BMF her-
gestellt wird.

- 53.3** *Laut Stellungnahme des BMI folge es der Empfehlung, dass Fragen
zu verwaltungsinternen Abläufen bzw. Vorgaben ausschließlich inner-
halb der Bundesverwaltung zu klären wären.*

*Das im Sinne der Haushaltsvorschriften erforderliche Einvernehmen
mit dem BMF sei aus Sicht des BMI im konkreten Fall hergestellt wor-
den. Die Empfehlung des RH sei insofern bereits umgesetzt worden, als
der Beschaffungserlass des BMI Regelungen enthalte, die sicherstel-
len, dass Entscheidungen mit wesentlichen finanziellen Auswirkungen
gemäß den haushaltsrechtlichen Bestimmungen getroffen werden.*

- 53.4** Der RH verblieb bei seinem Standpunkt, dass vor den wesentlichen
Entscheidungen in großen Projekten (wie im konkreten Fall zum Start
der Ausschreibung und zur Zuschlagserteilung) das Einvernehmen
mit dem BMF hergestellt werden sollte. Die grundsätzliche Zustim-
mung des BMF zum Start eines Projekts (wie im konkreten Fall zur
Interessentensuche) erschien ihm nicht ausreichend.

Veranschlagung des
Budgetbedarfs

- 54.1** Der RH hatte im Vorbericht festgestellt, dass im BMI keine realistische
Darstellung der insgesamt vom BMI benötigten Finanzmittel für das
Funknetz vorlag. Er hatte empfohlen, den Budgetbedarf rechtzeitig
und umfassend zu ermitteln sowie in der vollen Höhe zu veranschla-
gen.

Planung des Budgetbedarfs und Einbindung des BMF

Das BMI erstellte auf Grundlage des jeweiligen Wissens- und Planungsstandes vor Start der Ausschreibung wie auch nach der Zuschlagserteilung umfassende Darstellungen des zu erwartenden Budgetbedarfs (siehe TZ 48 und 52).

Ab dem Finanzjahr 2005 sahen die jährlichen Bundesvoranschläge eigene Budgetposten (Finanzpositionen) beim Kapitel bzw. bei der Untergliederung 11 (Inneres) für den Digitalfunk BOS vor. Die für die Finanzjahre 2005 bis 2012 veranschlagten Beträge stellten sich wie folgt dar:

Tabelle 9: Veranschlagte Beträge für Digitalfunk BOS								
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	in Mio. EUR							
Fernmeldeeinrichtungen Digitalfunk BOS (Anlagen)	4,33	4,01	13,44	13,44	3,50	3,50	1,60	3,50
Entgelt Digitalfunk BOS (Aufwendungen)	0,30	10,00	4,15	17,15	37,09	37,09	38,99	34,77
Summe der für Digitalfunk BOS veranschlagten Beträge	4,63	14,01	17,59	30,59	40,59	40,59	40,59	38,27

Quellen: BMF, BMI, RH

54.2 Der RH stellte fest, dass das BMI die Empfehlung des RH aus dem Vorbericht, den Budgetbedarf rechtzeitig und umfassend zu ermitteln sowie in der vollen Höhe zu veranschlagen, umgesetzt hatte. Die veranschlagten Beträge deckten den errechneten und geplanten Bedarf ab.

Beratungsleistungen für das Projekt BOS

Generelle Feststellungen

55.1 Das BMI führte die Vergaben aller Beratungsleistungen im Wege von Direktvergaben²⁶ unter Heranziehung der §§ 27 BVergG 2002²⁷ bzw. 41 BVergG 2006²⁸ durch (siehe TZ 57 bis 59).

Es verzichtete bei der Vergabe aller Beratungsleistungen auf das Einholen von Vergleichsangeboten, obwohl der Grundsatzterlass „Budget, Controlling und Beschaffung“ des BMI vom 13. Mai 2003 im Fall

²⁶ Ausgenommen davon war die Vergabe gemäß § 26 BVergG 2002 an das Beratungsunternehmen, das bereits bei der Vergabe des Projekts ADONIS mitgewirkt hatte.

²⁷ BGBl. I Nr. 99/2002 aufgehoben durch BGBl. I Nr. 17/2006

²⁸ BGBl. I Nr. 17/2006 i.d.g.F.

einer Direktvergabe die Einholung von mindestens drei verbindlichen Angeboten zu Vergleichszwecken vorsah. Als Gründe dafür gab das BMI u.a. die besondere Vertraulichkeit des Projekts BOS, Dringlichkeit und Zeitverzug, die Unbefangenheit von Sachverständigen sowie die Eigenart der Leistung an.

Insgesamt vergab das BMI 28 Aufträge in Höhe von gesamt rd. 980.000 EUR an zehn Berater. Von diesen Aufträgen wiesen rund zwei Drittel vergaberechtliche (Wahl der Vergabeart, Auftragswertsplitting, Auftragswertschätzung) bzw. formelle (z.B. Leistungserbringung und Rechnungslegung vor Vertragsabschluss) Mängel auf.

Die Leistungserbringung war durch Stundennachweise, Leistungsaufstellungen sowie Tätigkeitsberichte nachgewiesen.

55.2 Der RH kritisierte die Nichteinhaltung vergaberechtlicher Vorschriften und wies auf die formellen Mängel bei der Beauftragung der Berater hin. Er bemängelte weiters, dass das BMI keine Vergleichsangebote eingeholt hatte, wodurch die Preisangemessenheit bei allen Beraterleistungen nicht überprüft war.

55.3 *Laut Stellungnahme des BMI sei für die Beurteilung der Beratungsleistungen jedenfalls der Bezug zum Beratungsergebnis erforderlich. Dies wäre vom RH nicht ausreichend berücksichtigt worden. Aufgrund der negativen Ergebnisse aus dem Vorprojekt im Zusammenhang mit einem „Universalberater“ sei das BMI im nunmehr geprüften Projekt einen neuen und erfolgreichen Weg gegangen. Dies zeige sich aber nicht nur in den Beratungsergebnissen, sondern auch in deren Kosten, die deutlich geringer als im Vorprojekt waren.*

55.4 Der RH wies darauf hin, dass er in seinem Bericht die Leistungserbringung durch Stundennachweise, Leistungsaufstellungen sowie Tätigkeitsberichte als nachgewiesen betrachtete und dass vergaberechtliche Vorschriften und Formalerfordernisse unabhängig vom Ergebnis der Leistung einzuhalten sind.

Gesamtausgaben für
Beratungsleistungen

56 Für das Projekt Digitalfunk BOS nahm das BMI in den Jahren 2004 bis 2011 folgende Beratungsleistungen in Anspruch:

Beratungsleistungen für das Projekt BOS

Tabelle 10: Digitalfunk BOS – Überblick Beratungsleistungen 2004 bis 2011		
Berater	Art der Beratung	Ausgaben in EUR (inkl. USt)
Rechtliche Beratung		
1	Rechtsberatung bei der Durchführung des Vergabeverfahrens	57.090
2	Rechtsberatung beim Projekt Digitalfunk BOS	265.824
Gesamt		322.914
Wirtschaftliche Beratung		
3	Prüfung und Analyse der Bewerbungsunterlagen im finanztechnischen Bereich sowie der Organisationskonzepte	21.600
4	Unterstützungsleistungen für das Projektcontrolling	6.300
5	Finanztechnische und wirtschaftliche Analysen und Beratungsleistungen	484.800
Gesamt		512.700
Sonstige Beratung		
6	Technische Unterstützung in der Ausschreibungsphase und Unterstützung im Projektmanagement	16.320
7	Technische Unterstützung in der Ausschreibungsphase und Unterstützung im Projektmanagement	18.780
8	Unterstützungsleistung für die Fertigstellung der Ausschreibung	7.000
9	Unterstützung und Beratung bei der Festlegung von Anforderungen, Detailplanung, dem Projektmanagement und dem Vertragsmanagement	86.950
Gesamt		129.050
Beratung durch ehemaligen Kabinettschef des BMI		
10	Beratung bei wirtschaftlich organisatorischen Fragen	10.884
Gesamt		10.884
Summe Beratungen		975.548

Quelle: BMI

Rechtliche Beratungsleistungen

57.1 (1) Zwei Berater führten für das BMI bei der Vergabe des Digitalfunks BOS rechtliche Beratungsleistungen durch. Die Direktvergabe an den Berater 1 begründete das BMI damit, dass die Durchführung eines wirtschaftlichen Wettbewerbs nicht zweckmäßig wäre, da niemand anderer über vergleichbare Erfahrungen und Kenntnisse verfüge.

(2) Beim Berater 2 handelte es sich um jenen Rechtsanwalt, der bereits seit Beginn des Jahres 2003 als juristischer Berater des Funkprojekts ADONIS fungierte. Das BMI schloss mit diesem Berater insgesamt vier Verträge ab:

Tabelle 11: Digitalfunk BOS – Rechtliche Beratungsleistungen, Berater 2

	Vertrag	Leistungszeitraum	Leistungsinhalt	Ausgaben in EUR
Leistungen im Vergabeverfahren	1	29. Oktober bis 30. November 2003	Rechtliche Beratung bei der Vorbereitung der Ausschreibung	19.200
	2	20. Februar bis 7. März 2004	Durchsicht und Bewertung der eingelangten Teilnahmeanträge; rechtliche Beratung bei der Bewertung der Teilnahmeanträge	10.800
	3	3. Mai 2004 bis Ende der Zuschlagserteilung	Rechtliche Beratung bei der Vorbereitung und der Führung der Verhandlungen mit den Bietergemeinschaften; Verfassung und Überarbeitung der allgemeinen Vertragsbedingungen	63.099
Leistungen nach Vertragsabschluss mit der Projektgesellschaft	4	ab 2. Mai 2005 unbefristet	Verfassung von Vereinbarungen; Erteilung von schriftlichen und mündlichen Rechtsauskünften; Vertretung in Verfahren vor ordentlichen Gerichten, Schiedsgerichten und Behörden; Erstellung von Rechtsgutachten	172.725
Summe 1 bis 4				265.824

Quelle: BMI

Das BMI vergab die Aufträge im Wege der Direktvergabe²⁹ ohne Einholung von Vergleichsangeboten. Bei zwei Aufträgen fehlte die Schätzung des Auftragswerts, bei einem Auftrag langte die Rechnung vor dem Vertragsabschluss ein.

Darüber hinaus schloss das BMI mit diesem Rechtsanwalt am 27. Jänner 2006 einen unbefristeten Werkvertrag ab. Leistungsinhalt und -umfang waren die Erbringung von Rechtsberatungsleistungen im

²⁹ § 27 Abs. 1 Z 1 bzw. Z 3 BVergG 2002. Gemäß Ziffer 1 war eine Direktvergabe bei geistig-schöpferischen Dienstleistungen zulässig, wenn der geschätzte Auftragswert ohne Umsatzsteuer 30.000 EUR nicht überstieg; gemäß Ziffer 3 bei Dienstleistungen gemäß Anhang IV (nicht prioritären Dienstleistungen), sofern die Durchführung eines wirtschaftlichen Wettbewerbes im Hinblick auf die Eigenart der Leistung oder des in Frage kommenden Bieterkreises nicht zweckmäßig war.

Bedarfsfall. Das BMI schätzte den Auftragswert auf 30.000 EUR (exkl. USt) je Jahr und vergab den Auftrag wieder direkt.³⁰ Das BMI schloss insbesondere aus zeitlicher Hinsicht (kurzfristige Spezialfragen) eine Befassung der Finanzprokurator für diese rechtlichen Beratungsleistungen aus. Seit Vertragsabschluss im Jänner 2006 zahlte das BMI bis März 2011 rd. 71.400 EUR (inkl. USt).

Für die Interne Revision des BMI war die Begründung, warum nicht die Finanzprokurator in Anspruch genommen werden konnte, nicht ausreichend. Zudem war auch die Anwendung des § 27 Abs. 1 Z 3 BVergG für sie nicht nachvollziehbar, weil bei der Vergabe des Auftrags die Durchführung eines Wettbewerbs möglich gewesen wäre.

Der RH hatte bereits in seinem Vorbericht empfohlen, die Finanzprokurator für die Vertretung vor den Gerichten in Anspruch zu nehmen.

57.2 (1) Der RH erachtete die Wahl des Vergabeverfahrens bei der Beauftragung des Beraters 1 als nicht zutreffend. Nach Ansicht des RH wäre die Durchführung eines wirtschaftlichen Wettbewerbs möglich gewesen.

(2) Der RH kritisierte die Wahl des Vergabeverfahrens bei der Beauftragung des Beraters 2. Nach Auffassung des RH handelte es sich bei den vier Aufträgen um einen einheitlichen Leistungsgegenstand. Er beanstandete weiters die bei zwei Vergaben fehlende Schätzung des Auftragswerts und formelle Mängel.

Darüber hinaus war auch die Wahl des Vergabeverfahrens beim Abschluss des unbefristeten Werkvertrags nicht zutreffend. Nach Ansicht des RH war die Durchführung eines wirtschaftlichen Wettbewerbs vertretbar.

Weiters kritisierte er den Abschluss unbefristeter Verträge mit dem Berater 2 und verwies auf seine Empfehlung im Vorbericht, für die Vertretung vor den Gerichten die Finanzprokurator in Anspruch zu nehmen. Der RH empfahl, verstärkt auf das im BMI vorhandene Expertenwissen zurückzugreifen.

57.3 *Laut Stellungnahme des BMI sei es grundsätzlich bestrebt, die eigene Expertise und jene der Finanzprokurator zu nutzen und werde auf die Empfehlung des RH Bedacht nehmen. Aufgrund des großen Beschaffungsvolumens und der Komplexität hätte es entschieden, externe*

³⁰ gemäß § 27 Abs. 1 Z 3 BVergG 2002

zivil- und vergaberechtliche sowie wirtschaftliche Expertise beizuziehen.

Das BMI hätte bewusst – als Folge aus dem Beschaffungsprojekt ADONIS – einen anderen Weg der Beraterauswahl und –beauftragung gewählt. Die Aufträge wären nur für Vergabephasen erteilt worden, um danach den Bedarf an weiterer konkret benötigter externer Expertise zu prüfen. Nach Ansicht des BMI seien daher bei den Beauftragungen der Berater die Voraussetzungen für die Direktvergabe gegeben gewesen. Die jeweiligen Begründungen seien auch aktenmäßig dokumentiert gewesen. Das BMI als Auftraggeber der Leistungen hätte die Merkmale der benötigten Dienstleistungen definiert und die Sachverhalte unter Berücksichtigung aller Umstände, unter denen sie zu erbringen waren, so beurteilt, dass nur das jeweils beauftragte Unternehmen das technische Know-how gehabt hätte, die Leistung in der geforderten Art und Weise zu erbringen.

57.4 Der RH entgegnete, dass die Beratungsaufträge im Wesentlichen zivil- und vergaberechtliche Themen betrafen. Ein Alleinstellungsmerkmal der beauftragten Berater, wonach nur diese unvergleichbare Erfahrungen und Kenntnis dieser Rechtsgebiete hatten, konnte der RH nicht erkennen. Er verblieb bei seiner Ansicht, dass die Durchführung eines wirtschaftlichen Wettbewerbs erforderlich gewesen wäre.

Wirtschaftliche Beratungsleistungen

58.1 (1) Das BMI beauftragte mittels Direktvergabe³¹ drei Unternehmen (Berater 3, 4 und 5) mit wirtschaftlichen und finanztechnischen Beratungsleistungen.

³¹ gemäß § 27 Abs. 1 Z 1 BVergG 2002

Beratungsleistungen für das Projekt BOS

(2) Der Berater 5 führte folgende Beratungsleistungen aus:

Tabelle 12: Digitalfunk BOS–Austria – Wirtschaftliche Beratungsleistungen, Berater 5				
Leistungsgegenstand	Auftrag	Leistungszeitraum	Leistungsinhalt	Ausgaben in EUR
Leistungen im Vergabeverfahren	1	20. Februar bis 3. März 2004	Finanztechnische Analyse der Bewerbungsunterlagen; Analyse der Organisationskonzepte; Beurteilung der Bewerber	34.800
	2	29. April bis 28. Mai 2004	Evaluierung der Angebote in der 2. Stufe der Ausschreibung	21.600
	3	17. bis 19. Mai 2005	Unterstützung bei der 1. Verhandlungsrunde	2.160
	4	16. bis 21. Juni 2004	Evaluierung der letzten Angebote – last best offer	8.280
Summe 1 bis 4				66.840
Spezielles Thema und regelmäßiger Report	5	2005	Evaluierung des Reportingmodells (einmalig); Analyse des Soll–Ist–Vergleichs der Projektgesellschaft – Bilanz, Gewinn– und Verlustrechnung, Cashflows (quartalsweise)	27.720 ¹
Regelmäßiger Report	6	2006	Analyse des Soll–Ist–Vergleichs der Projektgesellschaft – Bilanz, Gewinn– und Verlustrechnung, Cashflows (quartalsweise)	20.880
	7	2007	Analyse des Soll–Ist–Vergleichs der Projektgesellschaft – Bilanz, Gewinn– und Verlustrechnung, Cashflows (quartalsweise)	24.000
	8	2008	Analyse des Soll–Ist–Vergleichs der Projektgesellschaft – Bilanz, Gewinn– und Verlustrechnung, Cashflows (quartalsweise)	25.200
	9	2010 und 2011	Analyse des Soll–Ist–Vergleichs der Projektgesellschaft – Bilanz, Gewinn– und Verlustrechnung, Cashflows (quartalsweise)	67.800
Summe 5 bis 9				165.600
Spezielles Thema	10	September 2005	Plausibilitätsprüfung der vereinbarten Abgeltungsbeträge – Termination Agreement	11.760
	11	Oktober 2005	Limited Special Purpose Reviews: Analyse der Personalkosten, der angewandten Verbuchungssystematik; Analyse der wirtschaftlichen Auswirkungen der Redundanzvereinbarung	18.000
	12	November 2007	Stellungnahme zur Finanzierungsrechnung betreffend das Bund–Länder–Modell NEU	30.600
	13	März bis April 2009	Limited Special Purpose Reviews: Analyse der finanziellen Stabilität der Projektgesellschaft sowie der Planungssicherheit in Bezug auf den Projektfortschritt	48.000
	14	April bis Juni 2009	Erweiterung der Limited Special Purpose Reviews (Beratungsleistung 12)	72.000
	15	Februar bis April 2010	Review des Businessplans des Landes Steiermark; Unterstützung bei den Verhandlungen	72.000
Summe 10 bis 15				252.360
Gesamtsumme 1 bis 15				484.800

¹ davon 7.560 EUR für die einmalige Evaluierung des Reportingmodells

Quelle: BMI

Das BMI führte bei allen Beauftragungen des Beraters 5 Direktvergaben³² durch. Die Leistungen im Vergabeverfahren vergab das BMI in vier getrennten Aufträgen, die jeweils unter dem damals geltenden Schwellenwert für Direktvergaben lagen.

Ab dem Jahr 2005 bis 2009³³ beauftragte das BMI das Beratungsunternehmen jährlich mit regelmäßigen Reports über die Projektgesellschaft (Aufträge 5 bis 8). Ende Dezember 2010 – nachdem die Reports für 2010 bereits vorlagen – vergab das BMI diese Leistung für die Jahre 2010 und 2011 in einem Auftrag (Auftrag 9).

Darüber hinaus beauftragte das BMI nach der Zuschlagserteilung das Unternehmen mit der Erstellung spezieller Analysen (Aufträge 10 bis 15). Das BMI schätzte für den Auftrag 13 vom 16. März 2009 den Auftragswert auf 35.000 EUR bis 40.000 EUR (exkl. USt). Am 16. April 2009 erweiterte das BMI den Auftrag (Auftrag 14) und schätzte den Auftragswert auf 20.000 EUR bis 30.000 EUR (exkl. USt).

58.2 Der RH beurteilte die Aufträge an den Berater 5 hinsichtlich der Leistungen im Vergabeverfahren, der regelmäßigen Reports sowie zweier spezieller Analysen (Aufträge 13 und 14) als unzulässige Direktvergaben. Nach Auffassung des RH handelte es sich bei diesen Leistungen um jeweils einheitliche Leistungsgegenstände. Bei korrekter Vorgehensweise wären daher wegen Überschreiten der entsprechenden Schwellenwerte (30.000 EUR bzw. 40.000 EUR) keine Direktvergaben zulässig gewesen.

Weiters beanstandete der RH, dass das BMI den Vertrag für die regelmäßigen Reports für das Jahr 2010 (Auftrag 9) erst nach Leistungserbringung schloss. Der RH empfahl dem BMI sicherzustellen, dass entsprechend dem Vergaberecht konkrete Schätzungen des Auftragswerts vorgenommen und schriftliche Verträge mit Auftragnehmern rechtzeitig vor Leistungserbringung abgeschlossen werden.

58.3 *Laut Stellungnahme des BMI sei es grundsätzlich bestrebt, die eigene Expertise und jene der Finanzprokurator zu nutzen und werde auf die Empfehlung des RH Bedacht nehmen. Aufgrund des großen Beschaffungsvolumens und der Komplexität hätte es sich entschieden, externe zivil- und vergaberechtliche sowie wirtschaftliche Expertise beizuziehen. Im Prüfbericht hielt der RH sogar ausdrücklich fest, dass u.a. die Beiziehung Externer, objektive Entscheidungen im Vergabeverfahren sichergestellt hätte.*

³² § 27 Abs. 1 Z 1 BVergG 2002 bzw. § 41 Abs. 2 Z 1 BVergG 2006

³³ 2009 erfolgte zwar eine Beauftragung, die Leistungserbringung unterblieb, weil ein spezielles Thema (Limited Special Purpose Reviews) durchgeführt wurde.

Das BMI hätte bewusst – als Folge aus dem Beschaffungsprojekt ADONIS – einen anderen Weg der Beraterauswahl und -beauftragung gewählt. Die Aufträge wären nur für Vergabephasen erteilt worden, um danach den Bedarf an weiterer konkret benötigter externer Expertise zu prüfen. Nach Ansicht des BMI seien daher bei den Beauftragungen der Berater die Voraussetzungen für die Direktvergabe gegeben gewesen. Die jeweiligen Begründungen seien auch aktenmäßig dokumentiert gewesen. Das BMI als Auftraggeber der Leistungen hätte die Merkmale der benötigten Dienstleistungen definiert und die Sachverhalte unter Berücksichtigung aller Umstände, unter denen sie zu erbringen waren, so beurteilt, dass nur das jeweils beauftragte Unternehmen das technische Know-how gehabt hätte, die Leistung in der geforderten Art und Weise zu erbringen.

58.4 Der RH entgegnete, dass die Beratungsaufträge im Wesentlichen zivil- und vergaberechtliche Themen betrafen. Ein Alleinstellungsmerkmal der beauftragten Berater, wonach nur diese unvergleichbare Erfahrungen und Kenntnis dieser Rechtsgebiete hatten, konnte der RH nicht erkennen. Er verblieb bei seiner Ansicht, dass die Durchführung eines wirtschaftlichen Wettbewerbs erforderlich gewesen wäre.

Sonstige Beratungsleistungen

59.1 Ende Oktober 2003 beauftragte das BMI jenes Beratungsunternehmen (Berater 9), das bereits zuvor im Projekt ADONIS tätig war, mit weiteren Beratungsleistungen. Es vergab den Auftrag gemäß § 26 Abs. 4 BVergG 2002³⁴ in einem Verhandlungsverfahren mit einem Unternehmer ohne vorherige Bekanntmachung. Das BMI begründete die Wahl der Vergabeart damit, dass das Beratungsunternehmen infolge der Mitwirkung am Projekt ADONIS über das entsprechende Fachwissen und der damit verbundenen Technologie verfüge und somit als einziges Unternehmen in der Lage wäre, den Auftrag durchzuführen. Die Höhe des Auftrags schätzte das BMI auf rd. 142.000 EUR (exkl. USt). Das Beratungsunternehmen erfüllte im Zeitraum von November 2003 bis Jänner 2004 seinen Auftrag und erhielt als Honorar 86.950,47 EUR.

59.2 Der RH kritisierte die gewählte Vergabeart bei der Beauftragung des Beraters 9. Die Begründungen des BMI waren für den RH nicht nachvollziehbar, da es sich um ein neues technologieneutrales Digitalfunkprojekt handelte. Nach seiner Ansicht wäre die Durchführung eines wirtschaftlichen Vergabewettbewerbs vertretbar gewesen.

³⁴ BGBl. I Nr. 99/2002, aufgehoben durch BGBl. I Nr. 17/2006

Der RH empfahl daher sicherzustellen, dass Dienstleistungsaufträge im Hinblick auf zu erwartende Preisreduktionen nach den Grundsätzen des freien und lauterer Wettbewerbs ausgeschrieben werden.

59.3 *Laut Stellungnahme des BMI werde die Empfehlung des RH umgesetzt. Bei der Beauftragung des Beraters 9 seien die Voraussetzungen für die Wahl des Vergabeverfahrens gegeben gewesen. Die Anforderung des BMI sei in diesem Fall die Sicherung und Nutzung des externen Know-hows aus dem Vorprojekt gewesen. Nach Ansicht des BMI werde dem Wirtschaftlichkeitsgebot dann nicht Rechnung getragen, wenn die Kosten des Wettbewerbes den Mehrwert durch den freien Wettbewerb erreichen bzw. übersteigen.*

59.4 Der RH verblieb bei seiner Ansicht, zumal aus dem entsprechenden Akt des BMI keinerlei Kostenschätzung hinsichtlich der Durchführung eines wirtschaftlichen Wettbewerbs ersichtlich war. Das Know-how aus dem Vorprojekt war nach Ansicht des RH nicht erforderlich, weil es sich bei dem neuen Digitalfunkprojekt um ein technologie-neutrales Projekt handelte.

Beratung durch einen ehemaligen Kabinettschef des BMI

60.1 Der Kabinettschef des damaligen Bundesministers für Inneres ersuchte am 22. Mai 2004 um Gewährung eines fünfjährigen Karenzurlaubes³⁵ gegen Einstellung der Bezüge ab 1. Juni 2004. Da keine zwingenden dienstlichen Gründe dagegensprachen, gewährte das BMI den Karenzurlaub. Nach einer einmaligen Verlängerung erklärte der ehemalige Kabinettschef im Oktober 2011 seinen Austritt.

Am 28. Mai 2004 schloss das BMI einen Werkvertrag mit diesem Mitarbeiter ab (Berater 10). Der Vertrag trat mit Wirksamkeit vom 1. Juni 2004 in Kraft und sollte spätestens mit Abschluss des Vergabeverfahrens Digitalfunk BOS enden. Leistungsgegenstand war die Beratung des BMI bei wirtschaftlich organisatorischen Fragen im Zusammenhang mit dem Vergabeverfahren Digitalfunk BOS. Der Berater hatte keinen Entgeltanspruch, das BMI refundierte lediglich die entstandenen Unkosten (bspw. Übernachtungskosten, Taxirechnungen, Bewirtungsspesen).

Am 7. Juli 2004³⁶ erfolgte eine Erweiterung des Leistungsinhalts auf die Beratungstätigkeit bei Ausgliederungs- sowie Privatisierungsprojekten des BMI, insbesondere von IT-Vorhaben und bei der Umsetzung des Projekts Digitalfunk BOS. Der Vertrag wurde darüber hinaus

³⁵ gemäß § 75 BDG 1979 (BGBl. Nr. 333/1979 i.d.G.F.)

³⁶ Die Zuschlagserteilung durch das BMI erfolgte am 21. Juni 2004.

bis zum Ablauf des 31. Dezember 2004 verlängert. Gab keine der Vertragsparteien bis 30. November 2004 eine Endigungserklärung ab, setzte sich der Vertrag auf unbestimmte Zeit fort. Unter Einhaltung einer einmonatigen Kündigungsfrist konnten die beiden Vertragsparteien jederzeit den Werkvertrag lösen.

Der Berater erbrachte seine Leistungen im Zeitraum von Mai 2004 – als dieser noch Kabinettchef war – bis September 2006. Es fielen Aufwandsersätze in Höhe von 10.883,77 EUR an.

Aus den Aufwandsabrechnungen ging hervor, dass der Berater insbesondere zur Zeit der Verhandlungsrunden und der Zuschlagserteilung mit den noch im Vergabeverfahren verbliebenen zwei Bietern – außerhalb des offiziellen Vergabeverfahrens – mehrere Gespräche führte (siehe TZ 65).

Eine über die Aufwandsabrechnungen hinausgehende schriftliche Dokumentation der Beauftragungen, der genauen Leistungsinhalte und –ergebnisse sowie eine Vertragsbeendigung lag im BMI nicht vor.

Der Projektleiter und die zuständigen Sektionsleiter (Sektionen I und II) des BMI gaben auf Rückfrage des RH an, dass sie den Berater weder beauftragten, noch Ergebnisse über Beratungsleistungen vorgelegt bekamen; sie verwiesen auf das damalige Kabinett und den Bundesminister für Inneres. Der Status des Vertrags zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war ihnen ebenso nicht bekannt.

Am 13. Dezember 2012 ersuchte der RH das BMI, zu folgenden Fragen schriftlich Stellung zu nehmen:

- In wessen Auftrag war der Berater tätig (Name und Funktion im BMI)?
- Wem und in welcher Form hatte der Berater über seine erbrachten Leistungen und Ergebnisse zu berichten?
- Was war Auftragsinhalt der einzelnen Gesprächstermine bzw. mit welchen Befugnissen war der Berater ausgestattet?
- Ist der Vertrag noch aufrecht?
- Nahm das BMI nach September 2006 noch weitere Beratungsleistungen aus diesem Vertrag in Anspruch?

Im Widerspruch zu den mündlich erteilten Auskünften führte das BMI in seiner Stellungnahme vom 21. Dezember 2011 aus, dass der Berater im Auftrag der Projektleitung und in enger Abstimmung mit dem damaligen Kabinett des Bundesministers für Inneres tätig gewesen sei, da es sich um ein staatspolitisch bedeutendes Technologieinnovationsprojekt handelte. Er habe der Projektleitung bzw. der politischen Ebene über jeden Kontakt im Zusammenhang mit der Aufgabenstellung berichtet.

Auftragsinhalt sei unter anderem die Kontaktpflege zu den Bewerberkonsortien gewesen, mit dem Ziel, Planungen und Absichten der Bewerber, die außerhalb des Vergabeverfahrens lagen, dem BMI frühzeitig zugänglich zu machen. Sowie weiters die Beratung beim schiedsgerichtlichen Schadenersatzverfahren mit master-talk durch Unterstützung bei der Herstellung von Kommunikationsebenen, die Vergleichsverhandlungen ermöglichen sollten und Beratung bei der Verhandlungsführung. Diesbezügliche Unterlagen legte das BMI nicht vor.

Weiters gab das BMI an, dass der Vertrag mit dem Berater im Herbst 2006 mündlich beendet wurde. Zum Nachweis legte es einen Aktenvermerk des Generaldirektors für die öffentliche Sicherheit vom 22. November 2011 vor, wonach sich dieser an eine einvernehmliche Vertragsbeendigung im Herbst 2006 erinnern könne. Weitere Beratungsleistungen fanden danach nicht statt.

Abweichend von der im Dezember 2011 übermittelten Auskunft teilte das BMI in einem weiteren Schreiben vom März 2012 mit, dass der Berater im Auftrag des damaligen Bundesministers und des Bundesministeriums tätig gewesen sei. Die Kontakte zu den Bietern während des Verfahrens hätten das Ziel (gehabt), die Bieter von den in das Vergabeverfahren involvierten Stellen fernzuhalten und Interventionen zu vermeiden. Vor der Zuschlagsentscheidung hätte der Berater ausschließlich Kontakt zur politischen Führung und keinen Kontakt bzw. Aufträge von der Projektleitung bzw. Personen, die in das Vergabeverfahren involviert waren, gehabt. In dieser Phase habe die Projektleitung auch keine Kenntnis von dieser Tätigkeit gehabt.

- 60.2** Der RH kritisierte die fehlende Dokumentation der Beauftragung, der genauen Leistungsinhalte sowie der Leistungsergebnisse, welche für den RH daher nicht nachvollziehbar waren. Weiters wies er auf die widersprüchlichen Auskünften des BMI zu den Aufgaben dieses Beraters hin.

Der RH empfahl dem BMI, künftig bei Beratungsaufträgen die Beauftragungen, Leistungsinhalte sowie –ergebnisse schriftlich zu dokumentieren.

- 60.3** *Laut Stellungnahme des BMI werde die Empfehlung des RH umgesetzt. Der Beschaffungserlass enthielte die ausdrückliche Regelung, dass generell bei allen Aufträgen die Leistungserbringung aktenmäßig zu dokumentieren sei.*

Bei der gegenständlichen unentgeltlichen Beratungsleistung im Rahmen dieses staatspolitisch bedeutenden Technologieinnovationsprojektes handle es sich um eine politisch-strategische Beratungsleistung, die überwiegend erst nach der Zuschlagsentscheidung erbracht worden sei. Die Kontakte zu den Bietern während des Verfahrens seien jedenfalls nicht im Zusammenhang mit dem Vergabeverfahren gestanden, so dass diese Kontakte auch nicht als informelle Bietergespräche zu qualifizieren seien. Dazu werde erneut festgehalten, dass das BVergG selbst kein Verbot der Kontaktaufnahme oder des Informationsaustausches mit Bietern während eines laufenden Vergabeverfahrens enthielte. Aufklärungsgespräche oder Erörterungen von Angeboten seien beispielsweise ausdrücklich zulässig.

In der kurzen Beratungsphase während des Vergabeverfahrens hätte der Berater ausschließlich Kontakt zur politischen Führung des BMI und keinen Kontakt zur Projektleitung bzw. Personen, die in das Vergabeverfahren involviert waren, gehabt. In dieser Phase hätte die Projektleitung auch keine Kenntnis von der gegenständlichen Beratungstätigkeit gehabt. Mangels eines Kontaktes des Beraters zur Projektleitung bzw. dem Projektteam während des Verfahrens, könne es auch keinen informellen Informationsaustausch gegeben haben.

Der RH möge bei seinen Feststellungen über die widersprüchlichen mündlichen und schriftlichen Stellungnahmen den Umstand berücksichtigen, dass der gegenständliche Vertrag vor über sieben Jahren abgeschlossen worden sei und die befragten Sektionsleiter die ersten mündlichen Auskünfte spontan, ohne Aktenstudium, aus ihrer Erinnerung erteilt hätten.

- 60.4** Der RH wies darauf hin, dass mangels Dokumentation der Gesprächsinhalte die Darstellung des BMI, dass die Kontakte zwischen dem Berater und den Bietern jedenfalls nicht im Zusammenhang mit dem Vergabeverfahren standen, nicht verifiziert werden konnte. Eine Kontaktaufnahme zur Aufklärung oder Erörterungen von Angeboten und entsprechende Dokumentation wäre zulässig. Das BMI führte jedoch

selbst aus, dass aber gerade eine solche Kontaktaufnahme zwischen dem Berater und den Bietern nicht stattgefunden hätte.

Vergabeverfahren zum Digitalfunk BOS

Wahl des Vergabeverfahrens (Dienstleistungskonzession)

61.1 Bei der auszuschreibenden Leistung handelte es sich um eine sogenannte prioritäre Dienstleistung.³⁷ Das Projektteam erarbeitete Ablauf- und Zeitpläne für den Fall, dass keine Entscheidung des BMI beim Bundesvergabeamt bekämpft wird (angenommene Zuschlagserteilung am 14. Juni 2004) und für den Fall, dass jede Entscheidung des BMI beim Bundesvergabeamt bekämpft wird, dass es Einstweilige Verfügungen erlässt und die volle Entscheidungsfrist ausnützt (angenommene Zuschlagserteilung am 25. Februar 2005).

Neben der Vergabe einer Dienstleistung prüfte das BMI die Vergabe einer Dienstleistungskonzession. Der wesentliche Unterschied bestand darin, dass der Auftragnehmer nicht ausschließlich ein Entgelt, sondern das Recht zur Nutzung der Leistung ohne oder zuzüglich der Zahlung eines Preises als Gegenleistung durch den Auftraggeber erhielt. Der Auftragnehmer war im Falle der Dienstleistungskonzession bei der Verwertung der Leistung somit einem Marktrisiko ausgesetzt.

Nach der Absicht des BMI bestand im vorliegenden Fall das Marktrisiko des Auftragnehmers in der Akquisition von Blaulichtorganisationen in den Ländern: Hinsichtlich des Nutzerkreises definierte das BMI den fixen Nutzerkreis, d.h. die Exekutiveinheiten des BMI und die Blaulichtorganisationen in Tirol. Im Übrigen sei es „Aufgabe und damit auch das wirtschaftliche Risiko des Auftragnehmers, (...) weitere Nutzerorganisationen aus dem Bereich der Blaulichtorganisationen oder ganze Länder für die in ihren Kompetenzbereich fallenden Blaulichtorganisationen als Kunden zu gewinnen, um so die Wirtschaftlichkeit des Gesamtsystems sicherzustellen“.

Für Dienstleistungskonzessionen galten nur die Grundsätze des Vergaberechts. Einen wesentlichen Gesichtspunkt bildete der Umstand, dass Bieter ein Rechtsmittel nicht beim Bundesvergabeamt, sondern bei einem ordentlichen Gericht einzubringen hatten. Das BMI nahm bei der Vergabe einer Dienstleistungskonzession für eine Zuschlagserteilung den Zeitpunkt 7. Mai 2004 an.

³⁷ Prioritäre Dienstleistungen sind taxativ im Anhang III des Bundesvergabegesetzes aufgezählt. Auf diese sind grundsätzlich alle Vergabevorschriften anzuwenden.

Aufgrund der Absicht des BMI, das Vergabeverfahren rasch durchzuführen, entschied es sich für die Vergabe der Dienstleistungskonzession im Rahmen eines zweistufigen Verhandlungsverfahrens mit vorheriger Bekanntmachung.

- 61.2** Der RH erachtete die Wahl einer Dienstleistungskonzession als grundsätzlich vergaberechtskonform.

Der RH kritisierte jedoch die Verfahrenswahl (Vergabe als Dienstleistungskonzession), weil das BMI aufgrund der Erfahrungen im Projekt ADONIS davon ausgehen musste, dass ein privates Unternehmen nicht in der Lage war, die Teilnahme der Blaulichtorganisation in den Ländern am Projekt herbeizuführen und das Modell im Hinblick auf die Umsetzung daher unrealistisch war.

- 61.3** *Laut Stellungnahme des BMI sei die Kritik des RH, die Erfahrungen aus dem Vorprojekt hätten für die Erkenntnis reichen müssen, dass ein privates Unternehmen nicht in der Lage sei, die Länder oder deren Blaulichtorganisationen für eine Teilnahme zu gewinnen, nicht nachvollziehbar. Die rasche Umsetzung in Tirol und Wien sowie der Abschluss von Vereinbarungen mit weiteren Bundesländern bzw. anderen Nutzern offenbare deutlich, dass das neue Modell praktikabel sei.*

Dass die Gewinnung der weiteren Bundesländer und deren Blaulichtorganisationen eine gemeinsame Aufgabe sein werde, sei dem BMI von Anfang an klar gewesen. Gerade durch die Dienstleistungskonzession sollte dem Netzbetreiber seine Verantwortung bzw. Mitverantwortung im Akquisitionsbereich deutlich gemacht werden, weil es gerade in diesem Bereich im Vorprojekt seitens des Netzbetreibers deutliche Versäumnisse gegeben habe.

- 61.4** Der RH verblieb bei seiner Ansicht, dass ein privates Unternehmen nicht in der Lage ist, die Teilnahme der Blaulichtorganisationen herbeizuführen und daher die Umsetzung der Dienstleistungskonzession unrealistisch war. Dies zeigte sich dezidiert darin, dass das BMI mit der Anwendung des Bund-Länder-Modells selbst die Akquisition der Bundesländer und von deren Blaulichtorganisationen übernahm. Es nahm damit dem Auftragnehmer die Sicherstellung der Wirtschaftlichkeit des Systems und somit das wirtschaftliche Risiko ab.

Teilnahme- und Ausschreibungsunterlagen

- 62.1** Arbeitsgruppen bestehend aus Vertretern des BMI und externen Beratern erarbeiteten die Unterlagen zu den Teilnahmeanträgen (fertiggestellt im November 2003) und die Ausschreibungsunterlagen (fertiggestellt im März 2004). Externe Berater prüften die gesamten Ausschreibungsbedingungen zusätzlich in technischer und organisatorischer bzw. vergaberechtlicher Hinsicht.

Die Ausschreibungsunterlagen gliederten sich in drei Teile: Teil 1 regelte den Ablauf des Vergabeverfahrens („Vergabeverfahren und Richtlinien zur Angebotserstellung“), die Teile 2 („Allgemeine Vertragsbedingungen“) und 3 („Technische und organisatorische Anforderungen“) enthielten die rechtlichen und wirtschaftlichen Bestimmungen sowie die technischen Anforderungen.

Die Entwicklung der einzelnen Inhalte der Teilnahme- und Ausschreibungsunterlagen (z.B. Vertragsdauer, Zulassung von drei Bietern zur 2. Stufe) war nicht nachvollziehbar: Vorversionen bzw. Entwürfe oder Protokolle, welche die Diskussion über die Inhalte dokumentierten, konnte das BMI dem RH nicht vorlegen.

- 62.2** Der RH kritisierte die fehlende Dokumentation und die daraus resultierende mangelnde Nachvollziehbarkeit der Erstellung der Teilnahme- und Ausschreibungsunterlagen.
- 62.3** *Laut Stellungnahme des BMI sei aufgrund der klaren Projektstruktur die Entstehung und der Ersteller einzelner Teile nachvollziehbar.*

Die wesentlichen Anforderungen und die Detailanforderungen seien bestmöglich beschrieben und begründet worden. Dabei sei speziell auf die technologieneutrale Formulierung aller Anforderungen geachtet worden.

Aufgrund der großen Anzahl an Detailanforderungen sei die Dokumentation aller Entscheidungsprozesse und Begründungen nicht mit vertretbarem Aufwand herzustellen gewesen.

Die Vorversionen der einzelnen Ausschreibungsdokumente seien nach fast zehn Jahren nicht mehr verfügbar. Alle Änderungen, die während des Verfahrens vorgenommen wurden, seien ausführlich dokumentiert. Diese für einen Vergabeprozess wesentlichen Unterlagen seien auch aktenmäßig nachvollziehbar gewesen.

- 62.4** Der RH entgegnete, dass auch die Entwicklung der einzelnen Inhalte der Teilnahme- und Ausschreibungsunterlagen (z.B. Vertragsdauer, Zulassung von drei Bietern zur 2. Stufe) für die Nachvollziehbarkeit

des Entscheidungsprozesses bei derartigen Großprojekten wichtig ist, und daher entsprechend dokumentiert werden sollte.

Zweistufiges Verhandlungsverfahren
(Zahl der Bieter)

63.1 Das BMI führte ein zweistufiges Verhandlungsverfahren durch. In der 1. Stufe wählte es nach einer öffentlichen Erkundung des Bewerberkreises die drei bestgereihten Bieter aus. Diese hatten aufgrund der Ausschreibungsunterlagen verbindliche Angebote für die zu vergebende Leistung zu legen, über die dann verhandelt wurde (2. Stufe).

Angesichts einer Zahl von vier Bewerbern im Vorgängerprojekt ADONIS ging das BMI von einer beschränkten Zahl von Bewerbern aus, die für die Leistungserbringung in Frage kamen. Um einen Wettbewerb in der 1. Stufe des Vergabeverfahrens zu gewährleisten und um die Transaktionskosten gering zu halten, legte das BMI die Zahl der Bewerber, die für die 2. Stufe zugelassen wurden, mit drei fest. Bei einer größeren Anzahl hätten alle Bewerber damit rechnen können, zur Angebotslegung aufgefordert zu werden.

Tatsächlich wurden fünf Teilnahmeanträge eingereicht und die drei bestgereihten Bewerber als Bieter für die 2. Stufe ausgewählt.

63.2 Der RH sah die Festlegung der Zahl von drei Bewerbern, die sich für die 2. Stufe qualifizieren konnten, im Sinne der Sicherstellung eines Wettbewerbes bereits im Rahmen der 1. Stufe des Vergabeverfahrens als zweckmäßig an.

Sicherstellung objektiver Entscheidungen im Vergabeverfahren

64.1 Zur Sicherstellung objektiver Entscheidungen im Vergabeverfahren verwies das BMI auf die Entscheidungen in Kommissionen, die Heranziehung Externer im Vergabeverfahren sowie – zur Ausschaltung willkürlicher Präferenzen – die Streichung der besten und schlechtesten Bewertung bei funktionalen Auswahlkriterien.

64.2 Nach Ansicht des RH waren die erwähnten formalen Kriterien grundsätzlich geeignet, ein objektives Verfahren zu unterstützen.³⁸

³⁸ Der RH verwies dabei auf den „Bericht der interministeriellen Arbeitsgruppe zur Bekämpfung von Korruption im Vergabewesen“, der kommissionelle Entscheidungen und die Mitwirkung Externer bei der Verfahrensabwicklung ausdrücklich als Mittel zur Sicherstellung korrekter Entscheidungen und der Vermeidung unzulässiger Einflussnahmen Dritter anführte (veröffentlicht Februar 1999).

Gleichbehandlung
aller Bieter und
Transparenz im Ver-
gabeverfahren

65.1 (1) Nach den Bestimmungen des BVergG 2002 waren Dienstleistungskonzessionen unter Beachtung der gemeinschaftsrechtlichen Grundfreiheiten sowie des Diskriminierungsverbotes entsprechend den Grundsätzen des freien und lauterer Wettbewerbes und der Gleichbehandlung aller Bewerber und Bieter, an befugte, leistungsfähige und zuverlässige Unternehmer zu angemessenen Preisen zu vergeben. Zudem war die beabsichtigte Vergabe derartiger Leistungen bekannt zu machen, wobei die Bekanntmachung jene Angaben zu enthalten hatte, die den Interessenten eine Beurteilung ermöglichen, ob die Beteiligung am Vergabeverfahren oder am Wettbewerb für sie von Interesse war.

Die Absendung zur Bekanntmachung der Absicht des BMI, die Planung, die Errichtung und den Betrieb eines Bündelfunkdienstes zu vergeben, an das Amtsblatt der EU erfolgte am 22. Dezember 2002.

Aufgrund des Gleichbehandlungsprinzips war sicherzustellen, dass alle Bieter den gleichen Informationsstand hatten; Informationsvorsprünge waren zu vermeiden. Die Ausschreibungsbedingungen sahen deshalb vor, dass Anfragen schriftlich an das BMI zu richten, mit einem bestimmten Betreff zu versehen und so zu formulieren waren, dass ein Rückschluss auf den Fragesteller unmöglich war. Die Antworten waren allen Bewerbern zu übermitteln.

Das BMI hielt gemäß den vorgelegten Unterlagen das Verfahren über die Beantwortung von Bieteranfragen ein.

(2) Aus Aufwandsabrechnungen ging hervor, dass im Mai und Juni 2004 Treffen zwischen dem ehemaligen Kabinettschef, der aufgrund eines Beratervertrags für das BMI tätig war, und den Vertretern zweier Bieter (EADS TELECOM Deutschland GmbH, Motorola und Alcatel) stattfanden:

Tabelle 13: Darstellung Gespräche Berater 10 im zeitlichen Konnex zum Vergabeverfahren

Termin	Ereignis
17. Mai 2004	Gespräche mit beiden Bietern
17. bis 19. Mai 2004	Erste Verhandlungsrunde im Vergabeverfahren
23. Mai 2004	Gespräche mit beiden Bietern
28. Mai 2004	Zweite Verhandlungsrunde im Vergabeverfahren
7., 9. und 15. Juni 2004	Gespräche mit beiden Bietern
16. Juni 2004	Abgabefrist für das last best offer
19. Juni 2004	Gespräch mit dem BMI
21. Juni 2004	Zuschlagserteilung im Vergabeverfahren
22. Juni 2004 6., 9. bis 11. Juli 2004	Gespräche mit beiden Bietern

 markierte Termine betreffen das Vergabeverfahren Digitalfunk BOS

Quelle: BMI

Eine über die Aufwandsabrechnungen hinausgehende schriftliche Dokumentation der Beauftragungen sowie der genauen Leistungsinhalte und -ergebnisse lag im BMI nicht vor (siehe TZ 60).

65.2 (1) Aus der Sicht des RH hat das BMI den gesetzlichen Anforderungen an die Vergabe von Dienstleistungskonzessionen entsprochen: Die beabsichtigte Vergabe wurde europaweit bekannt gemacht. Durch die Regelungen über die Anfragen und Anfragebeantwortungen trug das BMI dem Grundsatz der Gleichbehandlung ebenfalls Rechnung.

(2) Der ehemalige Kabinetttchef des BMI war aufgrund einer vertraglichen Regelung für das BMI tätig, der Kontakt war somit als Kontakt zwischen dem BMI und den potenziellen Auftragnehmern zu werten. Der RH verwies auf den zeitlichen Zusammenhang der Gespräche mit grundlegenden Entscheidungen im Vergabeverfahren. Im Sinne der Transparenz bemängelte der RH die informelle Kontaktaufnahme zwischen dem BMI und zwei Bietern außerhalb des Vergabeverfahrens sowie die fehlende Dokumentation dieser Kontakte.

65.3 *Laut Stellungnahme des BMI seien sämtliche Kontakte der für die Vergabe Verantwortlichen im Rahmen des formellen Verfahrens erfolgt. Informelle Kontakte seien grundsätzlich zulässig, solange die vergaberechtlichen Grundsätze, wie die Gleichbehandlung der Bieter oder der freie und lautere Wettbewerb, eingehalten werden. Im Falle des Digitalfunkprojektes wurde bewusst eine externe Ansprechperson für*

die Bieter installiert, um die Vergabeverantwortlichen im Ministerium von informellen Kontakten und etwaigen Interventionsversuchen frei zu halten. Dieser Weg sei rechtlich zulässig und stelle bei großen Vergabeverfahren keine Besonderheit dar.

- 65.4** Der RH hielt seine Kritik aufrecht. Er verwies dabei auf das Fehlen von Gesprächsprotokollen, aus denen Informationen über Teilnehmer und Inhalte der Gespräche hervorgehen. Die Transparenz des Vergabeverfahrens war daher aus Sicht des RH eingeschränkt.

1. Stufe des Verhandlungsverfahrens

Allgemeines

- 66** Das BMI versandte am 22. Dezember 2003 die Bekanntmachung des Vergabeverfahrens „Digitalfunk BOS–Austria“ zur EU–weiten Veröffentlichung im Amtsblatt der EU. Die Veröffentlichung erfolgte am 29. Dezember 2003 im amtlichen Lieferungsanzeiger der Wiener Zeitung und am 3. Jänner 2004 im Amtsblatt der EU. Als Schlusstermin für die Abgabe der Teilnahmeanträge war der 20. Februar 2004 festgelegt. In der Bekanntmachung wurde neben den allgemeinen die Ausschreibung betreffenden Angaben auf eine für den 19. Jänner 2004 geplante Informationsveranstaltung des BMI hingewiesen.

Bei dieser Informationsveranstaltung ging das BMI neben allgemeinen Informationen zum Projekt „Digitalfunk BOS–Austria“ auf einzelne Aspekte des Vergabeverfahrens ein und beantwortete Fragen der Teilnehmer zum Projekt.

Darüber hinaus langten im BMI schriftliche Anfragen von Interessenten ein, u.a. zu einzelnen Aspekten der technischen sowie finanziellen und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. In einer Anfragebeantwortung stellte das BMI bspw. zum Eignungskriterium des durchschnittlichen Gesamtjahresumsatzes der letzten drei Geschäftsjahre klar, dass bei konzernmäßig verbundenen Unternehmen der Gesamtumsatz des Gesamtkonzerns bzw. bei Konsortien der Gesamtumsatz aller Konsortialpartner maßgeblich sei.

Teilnahmeanträge und Klarstellungsersuchen

- 67.1** Von den 61 Interessenten, die Teilnahmeunterlagen angefordert hatten, reichten zwei Bewerber und drei Bewerbergemeinschaften rechtzeitig bis Ablauf am 20. Februar 2004 einen Teilnahmeantrag ein. Eine aus sechs Mitgliedern bestehende Kommission eröffnete die Teilnahmean-

träge und protokollierte diesen Verfahrensschritt. Im Anschluss prüften Bedienstete des BMI die Vollständigkeit der Teilnahmeanträge.

Zwischen 24. Februar und 10. März 2004 forderte das BMI alle fünf Bewerber bzw. Bewerbergemeinschaften auf, fehlende Unterlagen nachzureichen, einzelne Punkte der eingereichten Teilnahmeunterlagen klarzustellen bzw. Fragen des BMI zu beantworten (Klarstellungsersuchen).

Das BMI hat in den Informationsunterlagen und Richtlinien zur Erstellung der Teilnahmeanträge (Teilnahmerichtlinien) festgelegt, dass die Bewerber Erklärungen und Urkunden (z.B. Bonitätsauskunft, Bankgarantie, geprüfte Jahresabschlüsse der letzten drei Geschäftsjahre) anzuschließen bzw. die geforderten Informationen in entsprechenden Formblättern (z.B. Angaben zu Referenzprojekten, Personalausstattung und zur finanziellen Leistungsfähigkeit) zu geben hatten. Die in den Formblättern gemachten Angaben wurden zur Bewertung der Bewerber und Bewerbergemeinschaften herangezogen.

Hinsichtlich ihrer Angaben zur grundsätzlichen finanziellen Leistungsfähigkeit richtete das BMI am 1. März 2004 an die Bewerbergemeinschaft 3 ein Klarstellungsersuchen. In ihrem Antwortschreiben vom 2. März 2004 wies die Bewerbergemeinschaft 3 darauf hin, dass sie in das Formblatt die Daten der beiden als Bewerbergemeinschaft auftretenden Unternehmen eingegeben habe. Mit den Beilagen, die für die Zwecke des Vergabeverfahrens heranzuziehen wären, wollte sich die Bewerbergemeinschaft jedoch auf die Leistungsfähigkeit des Konzernverbundes berufen. Der Klarstellung lag kein überarbeitetes Formblatt mit den Daten des Konzernverbundes bei.

Das BMI zog bei der Bewertung der Auswahlkriterien beim Cashflow, Aktivvermögen und durchschnittlichen Gesamtjahresumsatz der letzten drei Geschäftsjahre nicht die von der Bewerbergemeinschaft 3 dazu im Formblatt gemachten Angaben heran, sondern ermittelte diese aufgrund weiterer Teilnahmeunterlagen. Dies auch dann, wenn die Geldbeträge in einer Fremdwährung und – nicht wie in den Teilnahmeunterlagen gefordert – in Euro angegeben waren. Beibehalten wurden jedoch bspw. die Angaben zur aktuellen Eigenkapitalquote.

- 67.2** Der RH kritisierte grundsätzlich, dass das BMI bei der Bewertung der Auswahlkriterien der Bewerbergemeinschaft 3 nicht auf die im Formblatt gemachten Angaben zurückgriff und dabei von den eigenen Vorgaben der Teilnahmerichtlinien abging. Das betraf einerseits die Vorgabe, dass Geldbeträge in Euro anzugeben und andererseits,

dass die geforderten Informationen in den entsprechenden Formblättern auszuweisen waren.

Den Berechnungen des RH zufolge hatten die vom BMI bei der Bewerbungsgemeinschaft 3 herangezogenen höheren Bewertungsdaten zum Cashflow, Aktivvermögen und durchschnittlichen Gesamtjahresumsatz im Ergebnis keine Auswirkungen auf die Rangfolge der Bewerber.

Eignungs- und Auswahlkriterien

- 68.1 Die Teilnehmerichtlinien legten die von den Bewerbern bzw. Bewerbungsgemeinschaften zu erbringenden Eignungs- und Auswahlkriterien fest.

Die Eignungskriterien bezogen sich auf die berufliche Befugnis und Zuverlässigkeit sowie die finanzielle, wirtschaftliche und technische Leistungsfähigkeit. Der nachfolgenden Tabelle ist die Gewichtung und Unterteilung der Auswahlkriterien zu entnehmen:

Tabelle 14: Gewichtung der Auswahlkriterien			
Gewichtung	Auswahlkriterien	Maximale Punkteanzahl	
		absolut	in %
50 % Technische Leistungsfähigkeit	Referenzprojekte	100	10
	Organisationskonzepte (inkl. Personalbedarf)	120	12
	Personelle Ressourcen	200	20
	Projektspezifische Hilfsmittel	80	8
50 % Finanzielle Leistungsfähigkeit	Finanzielle Voraussetzungen	500	50

Quellen: BMI, RH

Demzufolge unterteilten sich die Auswahlkriterien in fünf Gruppen. Die einzelnen Auswahlkriterien waren in weitere Haupt- bzw. Unterkategorien untergliedert.

Das Auswahlkriterium „finanzielle Voraussetzungen“ wies folgende Tiefengliederung und die in den einzelnen Unterkategorien erreichbare maximale Punktzahl auf:

Tabelle 15: Untergliederung des Auswahlkriteriums „finanzielle Voraussetzungen“

Hauptkategorie	Unterkategorie	Maximale Punktzahl	
		absolut	in %
Herangehensweise zur Erstellung des Finanzkonzeptes		100	10,0
Kapitalisierung der Projektgesellschaft	Gebundenes Eigenkapital	130	13,0
	Eigenkapitalquote	70	7,0
	Gesichertes Fremdkapital	40	4,0
	Liquiditätssicherung	60	6,0
Grundsätzliche finanzielle Leistungsfähigkeit des Bewerbers	Cashflow	30	3,0
	Aktivvermögen	25	2,5
	Aktuelle Eigenkapitalquote	20	2,0
	Projektspezifischer Umsatz (3-Jahresschnitt)	15	1,5
	Gesamtumsatz (3-Jahresschnitt)	10	1,0
Gesamtsumme		500	50,0

Quellen: BMI, RH

Die Kapitalisierung der künftigen Projektgesellschaft floss demzufolge mit einem Anteil von 30 % in die Gesamtbewertung ein. Für die grundsätzliche finanzielle Leistungsfähigkeit war hingegen ein Bewertungsanteil von 10 % vorgesehen.

Für die Referenzprojekte war, wie in der nachfolgenden Tabelle dargestellt, ein Anteil von 10 % an der Gesamtbewertung vorgesehen; für die von eins bis drei gereihten Projekte wurde eine abgestufte maximale Punktzahl vergeben.

Tabelle 16: Maximale Punkteanzahl beim Auswahlkriterium Referenzprojekte

Kategorie	Projekt 1	Projekt 2	Projekt 3	Teilsomme	
				absolut	in %
Größenordnung/Gleichwertigkeit	15,75	10,50	8,75	35,00	3,5
Auftragsvolumen	9,00	6,00	5,00	20,00	2,0
Eigenumsatz	6,75	4,50	3,75	15,00	1,5
Zeitliche Nähe	6,75	4,50	3,75	15,00	1,5
Abgeschlossen	6,75	4,50	3,75	15,00	1,5
Gesamtsumme	45,00	30,00	25,00	100,00	10,0

Quellen: BMI, RH

In den Teilnehmerrichtlinien war nicht ausgeführt, dass die numerischen Bewertungskategorien beim Auswahlkriterium Referenzprojekte einer weiteren Gewichtung³⁹ unterlagen. Diesen Punkt erweiterte das BMI in einer Anfragebeantwortung am 2. Februar 2004. Bei der Berechnung der Punkteanzahl dieser Bewertungskategorie der betreffenden Projektspalte (z.B. Projekt 1) wurde auf den höchsten und niedrigsten eingegebenen Wert eines Bewerbers bzw. einer Bewerbergemeinschaft referenziert. Die Bewerber bzw. Bewerbergemeinschaften hatten selbst eine Reihung der Projekte vorzunehmen, wobei bei mehreren dargelegten Projekten nur die drei erstgereihten Projekte in die Bewertung einfließen.

68.2 Der RH kritisierte, dass sowohl für die drei Referenzprojekte als auch für die grundsätzliche finanzielle Leistungsfähigkeit jeweils ein Bewertungsanteil von nur 10 % vorgesehen war. Für den RH standen diese Anteile in keinem ausgewogenen Verhältnis zu dem Bewertungsanteil von 30 % hinsichtlich der Kapitalisierung der zukünftigen Projektgesellschaft. Nach Ansicht des RH hätte es ausgereicht, eine Mindestkapitalausstattung der zukünftigen Projektgesellschaft vertraglich verbindlich festzulegen.

Gerade der anhand von Referenzprojekten beurteilbaren technischen Leistungsfähigkeit der Bewerber wäre vor dem Hintergrund des gescheiterten Projekts ADONIS eine entsprechend höhere Gewichtung bei der Bewertung der Teilnahmeanträge einzuräumen gewesen.

³⁹ Für die weitere Gewichtung war ein Aufteilungsschlüssel von 70 % (Planung, Konzeption, etc.) und 30 % (Betrieb) vorgesehen.

68.3 Laut Stellungnahme des BMI seien die Bewertungskriterien ausschließlich aus sachlichen Gründen gewählt worden; die Auswahl hätte auch heute noch, nach zehn Jahren, aus Sicht des BMI volle Berechtigung. Die einzelnen Kriterien und deren Gewichtung seien unter Beiziehung externer Berater, insbesondere auch eines Vergaberechtspezialisten, ausführlich diskutiert und festgelegt worden.

Faktum sei, dass die Kriterien allen Bietern in der Ausschreibung bekannt gegeben worden seien und daher die Gleichbehandlung im Sinne des Vergaberechts gegeben gewesen sei. Kein Bieter habe dem Auftraggeber gegenüber Bedenken insbesondere hinsichtlich der Wahl oder Gewichtung der Bewertungskriterien geäußert. Daher seien diese auch im Sinne des geltenden Vergaberechts geprüft und als korrekt beurteilt worden.

68.4 Der RH entgegnete, dass die in der Folge aufgetretenen finanziellen Schwierigkeiten der Projektgesellschaft die große Bedeutung der mit nur 10 % gewichteten finanziellen Leistungsfähigkeit der Bewerber bestätigt hat. Die Kapitalisierung der Projektgesellschaft, die demgegenüber mit 30 % hoch gewichtet war, hätte in der zweiten Stufe des Vergabeverfahrens verbindlich festgelegt werden können.

Bewertung und Ergebnis der Bewerberauswahl

69.1 Zur Prüfung der beruflichen Befugnis und Zuverlässigkeit sowie der finanziellen und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Bewerber bzw. Bewerbergemeinschaften zog das BMI externe Berater bei. Der Leiter der Abteilung IV/1 des BMI bestätigte die technische Leistungsfähigkeit der fünf Bewerber bzw. Bewerbergemeinschaften.

Eine aus drei Mitgliedern der Projektleitung und zwei externen Beratern bestehende Kommission bewertete die funktionalen Auswahlkriterien. Das Auswerteteam hatte zunächst eine voneinander getrennte persönliche Bewertung der einzelnen Punkte der Auswahlkriterien durchzuführen. In einer zweiten Runde hatte eine aus drei Mitgliedern bestehende Kommission die Ergebnisse der ersten Runde nach einem im Vorhinein festgelegten Verfahren⁴⁰ auszuwerten und die

⁴⁰ Zur Ausschaltung von willkürlichen Präferenzen waren pro Auswahlkriterium die höchste und niedrigste Note der ersten Bewertungsrunde zu streichen. Aus den verbliebenen drei restlichen Bewertungen war das arithmetische Mittel zu bilden, welches mit der Verhältniszahl „maximal erreichbare Punkteanzahl durch die höchste erreichte Punkteanzahl“ multipliziert wurde. Zur Ermittlung der Gesamtpunkteanzahl mussten die derart ermittelten Ergebnisse für das betreffende Auswahlkriterium addiert werden.

Gesamtpunkteanzahl der Bewerber bzw. Bewerbergemeinschaften zu ermitteln.

Die Auswertung der numerischen Auswahlkriterien erfolgte durch die Abteilung IV/1 des BMI. In der Folge führten zwei Mitglieder der Projektleitung des BMI die Teilergebnisse der funktionalen und numerischen Auswertung zusammen und legten das Endergebnis der Gesamtbewertung der Teilnahmeanträge und die Reihung der Bewerber bzw. Bewerbergemeinschaften anhand der erreichten Gesamtpunkteanzahl vor.

Tabelle 17: Endergebnis der Bewertung der Teilnahmeanträge				
Teilnahmeantrag	Punkte der numerischen Auswertung	Punkte der funktionellen Auswertung	Gesamtpunkte	Rang
Bewerber 1	303,88	524,40	828,28	1
Bewerbergemeinschaft 2	174,13	499,22	673,35	3
Bewerbergemeinschaft 3	303,38	483,25	786,63	2
Bewerber 4	123,95	401,24	525,19	5
Bewerbergemeinschaft 5	188,92	451,97	640,89	4

Quellen: BMI, RH

Dem Bericht über das Gesamtergebnis der Auswertung der Teilnahmeanträge war der Auswahlvorschlag vom 10. März 2004 angeschlossen. Nach Annahme des Auswahlvorschlages durch das Land Tirol und Zustimmung des Bundesministers für Inneres teilte das BMI am 12. März 2004 den fünf Bewerbern bzw. Bewerbergemeinschaften das Ergebnis des Auswahlverfahrens mit.

Demzufolge wurden die Teilnahmeanträge der Bewerber 1 und der beiden Bewerbergemeinschaften 2 und 3 für die Teilnahme an der zweiten Stufe des Verhandlungsverfahrens ausgewählt. Dem Bewerber 4 und der Bewerbergemeinschaft 5 teilte das BMI die Nichtauswahl mit.

Am 19. März 2004 nahmen Vertreter der Bewerbergemeinschaft 5 im BMI Einsicht in die Bewertung ihrer Unterlagen.

- 69.2** Der RH hielt fest, dass die drei erstgereihten Bewerber bzw. Bewerbergemeinschaften für die Teilnahme an der zweiten Stufe des Verhandlungsverfahrens eingeladen wurden. Die Bewerbergemeinschaft 5 lag um rd. 4,8 % und der Bewerber 4 um rd. 22 % hinter der auf Rang drei gereihten Bewerbergemeinschaft 2.

Vergabeverfahren zum Digitalfunk BOS

2. Stufe des Verhandlungsverfahrens

Allgemeines

- 70** Am 16. März 2004 übermittelte das BMI von der Einladung zur Angebotslegung getrennt die Ausschreibungsunterlagen an den ausgewählten Bewerber 1 bzw. die beiden Bergergemeinschaften 2 und 3.

Das BMI führte am 29. und 30. März 2004 mit den drei Bewerbern voneinander getrennte Informationsveranstaltungen durch, um die Ausschreibungsunterlagen zu erläutern und auf die aus Sicht des Auftraggebers wesentlichen Punkte aufmerksam zu machen. Das BMI ging dabei u.a. auf das in den Ausschreibungsunterlagen vorgesehene Bewertungsmodell, die Teststellung, die Projektgesellschaft und das Versorgungsgebiet ein. Die bei der Informationsveranstaltung gestellten Fragen und die darauf gegebenen Antworten wurden allen Bewerbern in anonymisierter Form zur Verfügung gestellt.

Einen Tag vor Ablauf der Angebotsfrist ersuchte die Bietergemeinschaft C das BMI um Prüfung der Verlängerung der Angebotsfrist; diesem Antrag gab das BMI am 28. April 2004 nicht statt. Sollten weniger als drei Angebote einlangen, war dazu in den Teilnehmerrichtlinien vorgesehen, dass der nächstgereichte Bewerber zur Angebotslegung eingeladen wird. Bis zum Ende der Angebotsfrist am 28. April 2004, 14:00 Uhr, langten rechtzeitig drei Angebote ein.

Teststellung

- 71.1** Die Richtlinien zur Angebotserstellung sahen vor, dass die Bieter bis zum Abschluss des Vergabeverfahrens eine Teststellung zu realisieren hatten. Ziel war es, bei den Teststellungen die Erfüllung der in den Ausschreibungsunterlagen festgelegten Anforderungen und die Angaben der Bieter auf ihre Richtigkeit hin zu überprüfen.

Am 2. April 2004 lud das BMI alle Bietergemeinschaften zu einer gemeinsamen Begehung der Teststandorte ein. Vorab ließ das BMI die vergaberechtliche Zulässigkeit einer gemeinsamen Begehung durch einen externen Berater prüfen. Dieser sah in diesem Vorgehen kein vergaberechtliches Problem, weil die für das Verhandlungsverfahren geltenden speziellen Regeln des BVergG bei der Vergabe einer Dienstleistungskonzession nicht anwendbar waren. Seiner Ansicht nach müsse ein derartiges Vorgehen durch eine Interessensabwägung der Sicherung der Gleichbehandlung gegenüber der Geheimhaltung der Identität der Bieter gestützt sein.

Bei der am 6. April 2004 in Tirol durchgeführten Besichtigung der Teststandorte hatten die Bietergemeinschaften die Möglichkeit, sich auf die spezifischen Gegebenheiten vorzubereiten und offene Details abzuklären, wie bspw. zu den Anforderungen an das Verbindungsnetz oder zur Aufstellung des technischen Equipments.

Am 19. April 2004 setzte das BMI die Bietergemeinschaften über den Terminplan zur Durchführung der Teststellungen in Kenntnis. Diese erfolgten zwischen 11. und 26. Mai 2004 getrennt für die drei Bietergemeinschaften.

Testprotokolle und Dokumente zu den Ergebnissen dieser Teststellungen waren im BMI aktenmäßig nicht erfasst, sondern bei Sachbearbeitern des BMI aufbewahrt.

71.2 Der RH kritisierte, dass es im BMI keine aktenmäßige Dokumentation zu den Teststellungen gab. Er empfahl dem BMI sicherzustellen, dass künftig in einem Vergabeverfahren alle wesentlichen Verfahrensschritte aktenmäßig dokumentiert werden, um deren Nachvollziehbarkeit zu gewährleisten.

71.3 *Laut Stellungnahme des BMI seien die Ergebnisse der Teststellungen in nachvollziehbarer Form in die Gesamtentscheidung eingeflossen. Vor allem seien die Endberichte und damit die Ergebnisse der Teststellungen in den Vergabevorschlag eingearbeitet und damit in den entsprechenden Akten nachvollziehbar dokumentiert worden.*

Außerdem sei auch nach fast zehn Jahren der Großteil der Detailunterlagen tatsächlich verfügbar und für die Prüfer in kürzester Zeit zugänglich gemacht worden.

Die Empfehlung des RH sei umgesetzt worden. Der Beschaffungserlass enthalte die ausdrückliche Regelung, dass sämtliche Verfahrensschritte und Entscheidungen eines Vergabeverfahrens vollständig aktenmäßig zu dokumentieren seien.

71.4 Der RH entgegnete, dass Testprotokolle und Dokumente zu den Ergebnissen der Teststellungen aktenmäßig nicht erfasst waren.

Verhandlungsrunden

72.1 Die Richtlinien zur Angebotslegung sahen vor, dass das BMI nach der ersten Angebotsbewertung mit den Bietern in Verhandlungen tritt. Das BMI führte mit den Bietergemeinschaften jeweils zwei Verhandlungsrunden durch. Die ersten Verhandlungsrunden mit den Bietergemeinschaften fanden zwischen 17. und 19. Mai 2004 statt. Bei der ersten Verhandlungsrunde wurden Finanz-, Rechts-, Technik- und Organisationsthemen behandelt.

Die zweiten Verhandlungsrunden mit den Bietergemeinschaften fanden zwischen 26. und 28. Mai 2004 statt. Bei der zweiten Verhandlungsrunde wurden u.a. Nachreichungen, Optimierungslösungen und technische Themen besprochen.

Hinsichtlich der Prüfung und Analyse der Angebote sowie zur Vorbereitung und Führung der Verhandlungen mit den Bietergemeinschaften und der Verfassung und Überarbeitung der allgemeinen Vertragsbedingungen beauftragte das BMI externe Wirtschafts- und Rechtsberater.

72.2 Der RH kritisierte, dass das BMI zur Rechtsberatung einen externen Berater und nicht die Finanzprokurator heranzog.

72.3 *Laut Stellungnahme des BMI seien die sachlichen Gründe für die weitere Beratung durch den externen Anwalt von der Finanzprokurator bestätigt worden.*

Der Aufwand für einen Wechsel in der rechtlichen Beratung sei vor allem unter Berücksichtigung der komplexen Materie und des engen Zeitkorsetts aus Sicht des BMI jedenfalls keine Alternative gewesen und hätte die erforderliche Qualität in den unterschiedlichen Rechtsbereichen nicht positiv beeinflusst.

72.4 Der RH bekräftigte seine Haltung, zur rechtlichen Beratung primär die Finanzprokurator heranzuziehen, weil dort entsprechend umfassendes Know-how im Sinne der Interessen des öffentlichen Auftraggebers vorhanden war.

Bewertungsrichtlinien

- 73.1** Die Bewertung der Angebote erfolgte einerseits nach dem Preis (numerisches Bewertungskriterium) und andererseits nach Leistungsmerkmalen (funktionale Bewertungskriterien).

Der Preis und die Leistungsmerkmale waren einem nutzerübergreifenden und einem nutzerspezifischen (BMI und Land Tirol) Teil zugewiesen und gewichtet. Insgesamt entfiel auf den Preis ein Anteil von 54,5 % und auf die Leistungsmerkmale ein Anteil von 45,5 %. Die Gesamtbewertung setzte sich aus 37 Bewertungskriterien zusammen; diese wiesen eine weitere Tiefengliederung auf.

Die Bewertungskriterien waren nach der Art der Angaben entweder numerisch (Zahl oder definierte Größe) oder funktional (Eigenschaft) auszuwerten. Für die Bewertung der numerischen Kriterien sahen die Richtlinien zur Angebotserstellung Bewertungsformeln vor.

Zur Bewertung der funktionalen Bewertungskriterien waren folgende Vorgaben festgelegt:

- Die Angebote werden untereinander referenziert.
- Die Gesamtbewertung erfolgt durch eine aus fünf Mitgliedern bestehende Kommission.
- Die Bewertung der Kommissionsmitglieder erfolgt nach folgenden Vorgaben:
 - Zur Verhinderung von Abstimmungen erfolgt eine getrennte Bewertung durch die Kommissionsmitglieder.
 - Das in dem betreffenden Bewertungskriterium beste Angebot erhält immer die Maximalpunkte.
 - Die weiteren Angebote erhalten Punkteabschläge im Verhältnis der Größe der qualitativen Differenz.
- Danach werden die Ergebnisse von einer aus drei Mitgliedern bestehenden Kommission ausgewertet:
 - Zur Ausschaltung von willkürlichen Präferenzen werden pro Bewertungskriterium jeweils die höchste und niedrigste Note aus der ersten Bewertungsrunde gestrichen.

- Aus den verbliebenen drei restlichen Bewertungen wird das arithmetische Mittel gebildet, das mit der errechneten Verhältniszahl in diesem Kriterium multipliziert wird.

Abschließend waren die Punktesummen für die einzelnen numerischen und funktionalen Bewertungskriterien für jedes Angebot zu addieren, wodurch die Gesamtpunkteanzahl ermittelt werden konnte.

- 73.2** Der RH stellte fest, dass die Bewertungsrichtlinien durch die breite Streuung an Bewertungskriterien und die Vorgaben zur Auswertung grundsätzlich geeignet waren, eine objektive Bewertung der Angebote zu ermöglichen.

Überarbeitung der Angebote

- 74** Die drei eingereichten Angebote wurden von einer aus fünf Mitgliedern bestehenden Kommission eröffnet. Das BMI übergab diese vier externen Beratern.

Weiters forderte das BMI die drei Bietergemeinschaften auf, bis zum 4. Mai 2004 fehlende Angaben nachzureichen. Das BMI hatte bei der Durchsicht der Angebote festgestellt, dass diese nicht vollständig waren. In den Richtlinien zur Anbotserstellung war betreffend die Form und den Inhalt der Angebote der Hinweis enthalten, dass fehlende Angaben nicht gewertet werden, falsche Angaben und fehlende Nachweise zum sofortigen und unwiderruflichen Ausschluss des Bieters vom Vergabeverfahren führt. Die Nachreichungen der drei Bietergemeinschaften langten zwischen 4. und 10. Mai 2004 im BMI ein.

Nach den Verhandlungsrunden ersuchte das BMI am 28. Mai 2004 die drei Bietergemeinschaften, bis zum 3. Juni 2004 ein überarbeitetes Angebot zu legen. Die drei Bietergemeinschaften reichten rechtzeitig ihre überarbeiteten Angebote ein, die von einer aus fünf Mitgliedern bestehenden Kommission eröffnet wurden.

Mit Schreiben vom 9. Juni 2004 ersuchte das BMI die drei Bietergemeinschaften, bis zum 16. Juni 2004 ein last best offer zu legen. Die drei Bietergemeinschaften reichten rechtzeitig ein solches ein. Eine aus fünf Mitgliedern bestehende Kommission eröffnete die Angebote. Das BMI hinterlegte notariell am selben Tag jeweils eine verschlossene Kopie der drei Angebote.

Plausibilitätsprüfung der Angebote

- 75.1** Externe Berater führten Plausibilitätsprüfungen der Angebote in kommerzieller und technischer Hinsicht durch. Bei der technischen Plausibilitätsprüfung wirkte ein Technikteam des BMI mit.

In ihrem last best offer gingen die verbliebenen beiden Bieter⁴¹ von einer zur Netzabdeckung erforderlichen Anzahl an Basisstationen von 892 (Bietergemeinschaft A) bzw. 1.258⁴² (Bietergemeinschaft B) aus. Im Rahmen seiner Plausibilitätsprüfung führte der externe technische Berater aus, dass sich die Angaben des Bieters A auf eine Grobplanung beziehen sowie dass durch die verwendete Technik weniger Standorte erforderlich seien. Beide Angebote seien hinsichtlich der benötigten Standortzahl gesamttechnisch betrachtet plausibel.

Das BMI schätzte in einer dem RH im Mai 2012 übermittelten Studie die Anzahl der im Finalausbau erforderlichen Basisstationen auf rd. 1.800.

Der zugezogene externe wirtschaftliche Berater führte beim ersten Angebot eine vertiefte Plausibilitätsprüfung zu den im Businessplan gemachten Angaben der Bieter durch und dokumentierte diese; die dem RH vorgelegene Dokumentation zur Prüfung des last best offers zeigte hingegen, dass keine vertiefte Analyse zum Businessplan durchgeführt wurde.

Die Bietergemeinschaft B hatte im Businessplan zum ersten Angebot Investitionskosten für Standorte in der Höhe von rd. 110 Mio. EUR angesetzt. Im Businessplan zum last best offer wies die Bietergemeinschaft B hingegen die Investitionskosten für Standorte mit rd. 1,2 Mio. EUR aus; die Bietergemeinschaft A setzte diese mit rd. 69 Mio. EUR an. Obwohl die großen Unterschiede bei der Höhe der Investitionskosten der Bietergemeinschaften A und B auf unterschiedliche Kalkulationsgrundlagen hinwiesen, enthielt die Plausibilitätsprüfung dazu keine Erklärung. Ob die von den Bietern in ihren Businessplänen zum last best offer angesetzten Investitionskosten plausibel waren, konnte der RH aufgrund der im BMI vorgelegenen Dokumentation bezüglich der Plausibilitätsprüfung nicht nachvollziehen. So wies die Bietergemeinschaft B im last best offer um rd. 99 % geringere Investitionskosten aus als im ersten Angebot.

⁴¹ Das Angebot der Bietergemeinschaft C war aus formalen Gründen ausgeschieden worden (siehe TZ 76).

⁴² untergebracht an 1.188 Standorten (an 70 Standorten war eine co-located Unterbringung von Basisstationen für Boden- und Luftversorgung vorgesehen)

75.2 Der RH kritisierte, dass das BMI im Rahmen des letzten Angebots keine vertiefte wirtschaftliche Analyse zum Businessplan durchführte, obwohl der Kalkulation der Investitionskosten der beiden Bietergemeinschaften offensichtlich grundlegend unterschiedliche Annahmen zugrunde lagen.

Weiters stellte der RH fest, dass die Anzahl der notwendigen Basisstationen deutlich unterschätzt wurde.

75.3 *Laut Stellungnahme des BMI seien beim „Last-Best-Offer“ durch den externen Berater grundsätzlich nur mehr die Änderungen im Vergleich zum Erst-Angebot bestmöglich geprüft worden. Konkret habe der Berater eine Analyse zu den Abweichungen des adaptierten Businessplans vom Businessplan des Erst-Angebots gemacht und die Plausibilität bestätigt.*

75.4 Der RH verwies neuerlich darauf, dass nicht dokumentiert war, ob die deutliche Reduzierung der Investitionskosten plausibel war bzw. wer diese nunmehr zu tragen hätte.

Auswertung der Angebote

76.1 (1) Eine aus fünf Mitgliedern bestehende Kommission bewertete auf der Grundlage des ersten Angebots am 11. Mai 2004 die funktionalen Kriterien. Eine neuerliche funktionale Bewertung auf der Grundlage des last best offers wurde nicht durchgeführt, weil in den überarbeiteten Ausschreibungsunterlagen keine Anforderungen verändert wurden, die Gegenstand der funktionalen Bewertung waren. Die Kommissionsmitglieder bestätigten am 21. Juni 2004 ihre Bewertung.

Aus den dokumentierten Unterlagen für die funktionale Bewertung waren das für jedes Kriterium und Bieter gebildete arithmetische Mittel und das daraus errechnete Punkteergebnis ablesbar; die dahinter liegende Bewertung der Kommissionsmitglieder (Einzelpunktebewertungen) und die Streichung des besten und schlechtesten Ergebnisses waren den dokumentierten Bewertungsunterlagen nicht angeschlossen.

(2) Die Auswertung der numerischen Kriterien des dritten Angebots erfolgte durch zwei Sachbearbeiter des BMI.

Die Bietergemeinschaft C legte in ihrem dritten Angebot einen Gegenentwurf zum Vertrag vor, der erheblich von der vom BMI versandten Letztfassung abwich, was den Richtlinien zur Angebotslegung

widersprach. Aus diesem Grund schied das BMI das dritte Angebot der Bietergemeinschaft C aus dem Vergabeverfahren ohne inhaltliche Beurteilung aus.

(3) Das Ergebnis der Angebotsbewertung für die verbliebenen beiden Bieter stellte sich wie folgt dar:

Tabelle 18: Ergebnis der Angebotsbewertung in Bewertungspunkten		
	Bietergemeinschaft A	Bietergemeinschaft B
Funktionale Bewertungspunkte	15,4134	15,5798
Numerische Bewertungspunkte	52,9400	65,2384
Gesamtsumme	68,3534	80,8182

Quellen: BMI, RH

Den mit Abstand größten Einfluss auf die Bewertung hatte das Gesamtfunkdienstentgelt. Der RH stellt in der nachfolgenden Tabelle die Entwicklung der Angebotspreise der drei Angebote für das Gesamtfunkdienstentgelt für eine 25-jährige Nutzungsdauer der beiden abschließend bewerteten Bietergemeinschaften gegenüber:

Tabelle 19: Angebotspreise zum Bewertungskriterium monatliches Gesamtfunkdienstentgelt in EUR				
	Zuordnung	Bietergemeinschaft A	Bietergemeinschaft B	Preisunterschied zw. den beiden Bietern in %
1. Angebot	BMI	6.832.000	4.422.685	
	Land Tirol	430.500	775.648	
	gesamt	7.262.500	5.198.333	39,71
2. Angebot	BMI	3.854.583	3.910.858	
	Land Tirol	312.083	196.578	
	gesamt	4.166.666	4.107.437	1,44
3. Angebot	BMI	2.947.761	3.038.915	
	Land Tirol	268.905	143.530	
	gesamt	3.216.666	3.182.445	1,08

Quellen: BMI, RH

Dabei zeigte sich, dass beim Gesamtfunkdienstentgelt die Bietergemeinschaft A in ihrem ersten Angebot um rd. 126 % über dem Preis ihres letzten Angebots lag; die Bietergemeinschaft B bot in ihrem ersten Angebot einen rd. 63 % höheren Preis an.

76.2 Der RH stellte fest, dass die Angebotspreise zum Gesamtfunkdienstentgelt der beiden Bietergemeinschaften des letzten Angebots nur rd. 1 % auseinander lagen, während der Unterschied zwischen beiden Bietern beim ersten Angebot noch rd. 40 % betrug. Da das Angebot der Bietergemeinschaft C in wesentlichen Teilen gegen die Richtlinien zur Angebotslegung verstieß und damit eine Vergleichbarkeit nicht gegeben war, war das Vorgehen des BMI vor dem Hintergrund der Gleichbehandlung der Bieter korrekt.

76.3 *Laut Stellungnahme des BMI liege der Feststellung, dass das Gesamtfunkdienstentgelt beim Letztangebot zwischen Bestbieter und Zweitgereihten nur rd. 1 % auseinander lagen, eine einseitige Betrachtung zugrunde. Die Bewertung alleine nach den Preiskriterien sei nach einer Vielzahl von unterschiedlichen Bewertungspunkten erfolgt, die aber sehr wohl alle gemeinsam die Gesamtwirtschaftlichkeit des Projektes beeinflusst bzw. bestimmt hätten. Der Abstand zwischen den beiden Bietern in diesen Preiskriterien habe rd. 20 % ausgemacht. Ebenso sei der Abstand in allen weiteren numerischen Bewertungskriterien mit rd. 33 % zwischen Bestbieter und Zweitgereihten mehr als deutlich. Nur in den funktionalen Bewertungskriterien, die von der Kommission ausgewertet wurden, sei der Abstand sehr gering. Und gerade dieser Umstand untermauere aus Sicht des BMI die Objektivität der Bewertung bzw. des gesamten Ausschreibungsverfahrens.*

76.4 Der RH entgegnete, dass das Gesamtfunkdienstentgelt den überwiegenden Anteil der Gesamtkosten des Projektes ausmacht und damit ein bestimmender Faktor bei der Bewertung war. Auch das BMI zog das Gesamtfunkdienstentgelt als Kostenrahmen für die Widerrufsmöglichkeit des Vergabeverfahrens heran, das es bei einem Notar hinterlegte (siehe TZ 77).

Widerrufsmöglichkeit der Ausschreibung

77.1 Die Richtlinien zur Angebotslegung sahen vor, dass die Ausschreibung widerrufen werden könne, wenn die Angebote den festgelegten und dokumentierten Finanzrahmen überschritten und die finanziellen Möglichkeiten des Auftraggebers daher eine Vergabe nicht zuließen. Das BMI legte den Finanzrahmen mit 33 Mio. EUR exkl. USt fest, wobei dies dem Kostenanteil des Gesamtfunkdienstentgeltes für das BMI ohne optionale Leistungsmerkmale entsprach. Die notarielle Hinterlegung erfolgte am 23. April 2004.

Dem notariell hinterlegten Finanzrahmen lag die Gesamtkostenschätzung des BMI für das Projekt „Digitalfunk BOS–Austria“ zu Grunde. In dieser war der für das BMI zur Verfügung stehende Kostenrahmen mit rd. 35 Mio. EUR exkl. USt pro Jahr festgelegt.

In ihrem letzten Angebot boten die beiden Bietergemeinschaften A und B für eine 25-jährige Nutzungsdauer ein Gesamtfunkdienstentgelt exkl. USt für das BMI ohne optionale Leistungsmerkmale in folgender Höhe an:

Tabelle 20: Gesamtfunkdienstentgelt des letzten Angebots in EUR		
Bieter	Monatlich	Jährlich
Bietergemeinschaft A	2.947.761	35.373.132
Bietergemeinschaft B	3.038.915	36.466.980

Quellen: BMI, RH

Die Bietergemeinschaft A überschritt den Finanzrahmen um rd. 2,37 Mio. EUR und die Bietergemeinschaft B um rd. 3,47 Mio. EUR. Das BMI machte von seinem Widerrufsrecht nicht Gebrauch.

77.2 Der RH stellte fest, dass die Bietergemeinschaft A um rd. 7 % und die Bietergemeinschaft B um rd. 11 % über dem vom BMI festgelegten Finanzrahmen lagen. Das BMI machte trotz Überschreitung des Finanzrahmens nicht von der Möglichkeit des Widerrufsrechts Gebrauch. Diese Entscheidung lag entsprechend der in den Richtlinien zur Angebotslegung gewählten Formulierung (Kann-Bestimmung) im freien Ermessen des BMI und entsprach daher den Ausschreibungsbedingungen.

77.3 Laut Stellungnahme des BMI sei in allen Budgetaufbereitungen vom Projektbeginn an klar dargelegt worden, dass das BMI von einem jährlichen Finanzbedarf von rd. 35 Mio. EUR ausgehe und nur der zur Absicherung bei einem Notar hinterlegte Finanzrahmen etwas niedriger angenommen worden sei.

Dies deshalb, damit es bei Inanspruchnahme der Widerrufsmöglichkeit nicht zu einer Diskussion mit den Bietern und in weiterer Folge zu einem Rechtsstreit über die Höhe der Differenz komme. Dieser Entscheidung liege die Überlegung zugrunde, dass eine geringere Differenz zwischen Angebotssumme und hinterlegtem Betrag einen Diskussionspielraum über die Zulässigkeit eröffnet.

Zuschlagserteilung

78 Aufgrund des Ergebnisses des Bewertungsverfahrens erteilte das BMI mit Schreiben vom 21. Juni 2004 den Zuschlag an die am besten bewertete Bietergemeinschaft B. Diese Bietergemeinschaft (in der 1. Stufe als Bewerbergemeinschaft 3 bezeichnet) bestand aus den beiden Unternehmungen Alcatel Austria AG und Motorola GmbH. Die Telekom Austria AG war von diesen zwar als eines von mehreren Subunternehmen angegeben worden, war aber kein Konsortiumsmitglied.

Bereits zwei Monate vor Zuschlagserteilung gründeten im April 2004 die beiden Mitglieder der Bietergemeinschaft die „ALMO Sicherheitsnetz Errichtungs- und BetriebsgmbH“, die als Betreibergesellschaft für das Digitalfunknetz BOS vorgesehen war. Im September 2004 erfolgte eine Änderung der Firma in „Tetron Sicherheitsnetz Errichtungs- und BetriebsgmbH“, an der im Dezember 2011 die Alcatel-Lucent Austria AG mit 35 % und die Motorola Solutions Austria GmbH mit 65 % beteiligt sind.

Vertragsgestaltung

Vertrag

79.1 (1) Der Vertrag zwischen der Arbeitsgemeinschaft BMI/Land Tirol und dem Auftragnehmer (BOS-Vertrag) setzte sich aus den Teilen 2 und 3 der Ausschreibungsunterlagen („Allgemeine Vertragsbedingungen“, „Technische und Organisatorische Anforderungen“) sowie dem Angebot des Auftragnehmers jeweils in ihrer Letztfassung zusammen.

Vertragsrechtlich relevante Bestimmungen enthielt weiters das Zuschlagsschreiben des BMI vom 21. Juni 2004, z.B. über die Dauer des Vertragsverhältnisses.

Ergänzt und abgeändert wurden die genannten Vertragsbestandteile durch 26 Zusatzvereinbarungen, die zwischen Dezember 2004 und Jänner 2011 abgeschlossen wurden.

(2) Im letzten Angebot vom 16. Juni 2004 unterbreitete der Auftragnehmer dem BMI zusätzlich den Vorschlag, die Länder zur Beistellung der Standorte heranzuziehen („Bund-Länder-Modell“): Danach sollten BMI, Länder und Projektgesellschaft Standorte festlegen und die Länder die Projektgesellschaft mit der Errichtung der Standorte beauftragen. Das BMI könnte den Wert der Beistellung von der monatlichen Gesprächsgebühr abziehen.

79.2 Der RH stellte fest, dass das BMI der Anregung, dieses Modell verbindlich zu vereinbaren, nicht zustimmte, indem es sich die Entscheidung darüber für jedes Land vorbehält.

79.3 *Laut Stellungnahme des BMI sei ein wesentlicher Bestandteil dieser Option, dass im Falle der Standortbeistellung durch die Länder der Auftraggeber nicht nur den Wert der Beistellung abziehen kann, sondern dass die Länder und deren Blaulichtorganisationen keine eigenen Gebühren zu entrichten haben. Dies führe nahezu zu einer Halbierung der Gesamtgebühren im Falle, dass nach dem Endausbau alle Blaulichtorganisationen Österreichs das neue Netz nutzen. Diese Vorgehensweise sei aus Wirtschaftlichkeitsüberlegungen in allen ausgebauten Bundesländern in Anspruch genommen worden.*

Unterschiede zur
Vertragsgestaltung
im Projekt ADONIS

Allgemeines

80 Im Bericht „Behördenfunknetz ADONIS“ stellte der RH eine Vielzahl an offenen Fragen zwischen dem BMI und dem Errichtungsunternehmen bei der Umsetzung des Projekts fest.

– Er empfahl im Falle eines künftigen Funknetzprojekts wesentliche Projektvorgaben, wie z.B. die Tarifgestaltung, die Erbringung von Beistellungen, die Methoden der Abnahmetests bereits vor der Zuschlagserteilung klar zu regeln und wesentliche Einflussmöglichkeiten und Kontrollrechte durch das BMI abzusichern, wie insbesondere ein Recht des BMI auf jederzeitige Abtretung der Funkinfrastruktur gegen Abgeltung.

- Zudem stellte er fest, dass die Frage einer Verpflichtung zur Akquisition weiterer Nutzer zwischen dem Errichtungsunternehmen und dem BMI umstritten war.
- Weiters hatte der RH dem BMI empfohlen, in einem künftigen Funknetzprojekt wesentliche Grundzüge des Projektmanagements bereits vor Zuschlagserteilung hinreichend detailliert zu regeln.

Tarifgestaltung

- 81.1** Im Rahmen des Projekts ADONIS war die Tarifhöhe im Wesentlichen teilnehmerabhängig (siehe TZ 34).

Nach dem BOS-Vertrag orientierte sich das vom BMI zu entrichtende Entgelt nicht mehr an der Zahl der Nutzer, sondern am Ausbaustand: Der Entgeltanspruch der Projektgesellschaft entstand mit der Übernahme einer Ausbaustufe durch den Auftraggeber.

- 81.2** Die Form der Tarifgestaltung in Abhängigkeit vom Ausbaustand war nach Ansicht des RH zweckmäßiger und erlaubte eine bessere und verlässlichere Planung des finanziellen Bedarfs.

Beistellungen

- 82.1** Der ADONIS-Vertrag sah vor, dass das BMI Leistungen selbst erbringen oder durch Dritte erbringen lassen konnte („Beistellungen“). Die Konkretisierung dieser Beistellungen sollte nach Zuschlagserteilung erfolgen.

Der BOS-Vertrag enthielt eine vergleichbare Regelung betreffend die Beistellungen. Im Unterschied zum ADONIS-Vertrag definierte der BOS-Vertrag die Leistungen, die das BMI beistellen konnte, abschließend: Dazu zählten Räumlichkeiten zur Unterbringung der Projektgesellschaft, Personal (u.a. für die Hotline, den First Level Support und das Netzwerkmanagement), die Netzinfrastruktur.

- 82.2** Die Beistellungen waren mit Ausnahme der Standorte aus Sicht des RH nunmehr geregelt.

- 82.3** *Laut Stellungnahme des BMI sei die Beistellungsleistung „Standorte“ ausführlich geregelt. Bei Annahme der Option „Konzept zur Einbindung der Bundesländer (Standortbeistellungen)“ könne nicht mehr die tatsächlich gebaute Anzahl an Standorten für die Gebührenre-*

duktion im Bereich der Standortbeistellung, sondern nur mehr die im Angebot pro Bundesland dargestellte Anzahl herangezogen werden. Dies ergebe sich nicht nur aus der klaren Formulierung des last best offer, sondern auch aus dem Umstand, dass die Qualität der beige-stellten Standorte vor allem auch durch die Bundesländer wesentlich bestimmt werde.

Außerdem stelle sich die Frage, welchen Sinn die Option für den Anbieter hätte, wenn er das volle wirtschaftliche Risiko weiterhin in diesem einzelnen Punkt der Beistellungsleistung tragen würde und auf der anderen Seite auf die Gebühren der Länder verzichtete. Der Netzbetreiber habe weiterhin das volle Planungsrisiko in allen anderen Projektbereichen zu tragen. Die Erhöhung der Standortanzahl aus Gründen verminderter Standortqualität führe letztendlich auch zur Erhöhung von Kosten des Betreibers bei der Errichtung und im laufenden Betrieb, vor allem im Bereich der Systemkomponenten.

- 82.4** Nach Ansicht des RH behandelt die vom BMI gewählte Vorgangsweise alle Zusatzstandorte gleich und differenziert nicht danach, ob deren Errichtung auf Wünsche der Länder (diese sind dem Auftraggeber Bund zuzurechnen) oder auf Fehler bei der Schätzung der Standortzahl (diese sind dem Auftragnehmer zuzurechnen) zurückzuführen sei. Durch die gewählte Vorgangsweise wurde der Auftragnehmer vom Risiko, für fehlerhafte Schätzungen eintreten zu müssen, entbunden.

Methoden der Abnahmetests

- 83.1** Im Rahmen des Projekts ADONIS führte die Frage, ob das erste Teilnetz den vertraglichen Anforderungen entsprach, zu Meinungsverschiedenheiten darüber, ob die Abnahmetests vom BMI einseitig oder gemeinsam mit master-talk auf Basis einer einvernehmlich festgelegten Abnahmeprozedur durchgeführt werden konnten.

Der BOS-Vertrag regelte die Form der Übernahme, die im Rahmen der Abnahme durchzuführenden Tests, die Testszenarien (Beschreibung der einzelnen Prüffälle), die Voraussetzungen für die Abnahme (Meldung der Abnahmebereitschaft, vorzulegende Dokumente), die Testprotokolle und das Abnahmeverfahren (z.B. Durchführung der Abnahmetests, Abnahmezertifikat, Abnahmekriterien, Mängelklassen, Einfluss von Mängeln auf das Abnahmeverfahren, besondere Bestimmungen für einzelne vertragliche Leistungen).

- 83.2** Der BOS-Vertrag regelte das Abnahmeverfahren nach Ansicht des RH eindeutig.

Abtretung der Funkinfrastruktur

- 84.1** Der ADONIS-Vertrag regelte das Recht auf Weiterbetrieb des Funknetzes im Insolvenzfall. Im Fall einer vorzeitigen Vertragsauflösung wäre die weitere Funkversorgung nicht gewährleistet gewesen. Der RH empfahl deshalb, im Falle eines künftigen Funknetzprojekts im Wege der Vertragsgestaltung ein Recht auf jederzeitige Abtretung der Funkinfrastruktur gegen Abgeltung zu verankern.

Der BOS-Vertrag enthielt eine Reihe von Bestimmungen, die sicherstellen sollten, dass das Funknetz im Fall der Vertragsauflösung, der Insolvenz der Projektgesellschaft, des Verkaufs von Anteilen an der Projektgesellschaft etc. dem BMI weiterhin zur Verfügung stand: Dazu zählten ein Übernahmerecht, ein Vorkaufsrecht und ein Pfandrecht insbesondere an den Basisstationen, der Systemtechnik, der Hardware, den Datenträgern etc. Vergleichbare Rechte standen dem BMI hinsichtlich der Anteile der Projektgesellschaft zu.

- 84.2** Aus Sicht der RH stellten die Bestimmungen über die Abtretung der Netzinfrastruktur und die Übernahme der Anteile an der Projektgesellschaft sicher, dass das Netz selbst bei Insolvenz oder Veräußerung der Projektgesellschaft für die Nutzer erhalten blieb.

Verpflichtung zur Akquisition weiterer Nutzer

- 85.1** Der ADONIS-Vertrag normierte für master-talk die Verpflichtung, über die garantierten Nutzer des BMI und BMLV hinaus weitere Nutzer aus dem Kreis der Blaulichtorganisationen in den Ländern zu akquirieren. Das Bestehen dieser Verpflichtung war zwischen dem BMI und master-talk umstritten.

Die Informationsunterlagen und Richtlinien zur Erstellung der Teilnahmeanträge für das Projekt Digitalfunk BOS enthielten u.a. den Passus, dass lediglich die im Kompetenzbereich des BMI befindlichen Exekutiveinheiten sowie im Kompetenzbereich des Landes Tirol befindlichen Blaulichtorganisationen fixe Nutzerorganisationen seien. Nach Ansicht des BMI lag die Nutzerakquisition zur Sicherstellung der Rentabilität des Projekts im Interesse des Auftragnehmers, die Verankerung einer expliziten Akquisitionsverpflichtung sei daher nicht mehr erforderlich gewesen.

- 85.2** Aus Sicht des RH ließ sich aus dem BOS-Vertrag keine einklagbare Pflicht zur Akquisition von Blaulichtorganisationen in den Ländern durch die Projektgesellschaft ableiten.
- 85.3** *Laut Stellungnahme des BMI lasse sich aus dem BOS-Vertrag keine einklagbare Pflicht zur Akquisition weiterer Blaulichtorganisationen in den Ländern durch die Projektgesellschaft ableiten, dies sei Wesen einer Dienstleistungskonzession. Die Feststellung des RH sei daher grundsätzlich richtig, sei für sich alleine jedoch nicht relevant, weil die Umsetzung nach dem „Konzept zur Einbindung der Bundesländer über die Standortbeistellungen“ diese Gefahr ohnedies beseitige.*
- 85.4** Der RH wiederholte, dass aus dem BOS-Vertrag keine Akquisitionsverpflichtung des Auftragnehmers resultierte, dieser jedoch wegen der Vergabe als Dienstleistungskonzession dem Marktrisiko ausgesetzt gewesen wäre. Der RH hielt kritisch fest, dass mit der Anwendung des Bund-Länder-Modells den Auftragnehmer allerdings nunmehr weder eine Akquisitionsverpflichtung trifft noch er dem Marktrisiko unterliegt (siehe TZ 61 und 95).

Regelung des Projektmanagements

- 86.1** Im Rahmen des Projekts ADONIS wurden wesentliche Grundzüge des Projektmanagements erst im Zuge der Projektabwicklung festgelegt und nicht bereits vor Zuschlagserteilung. In Folge entstanden Unstimmigkeiten zwischen dem BMI und master-talk über die Projektstruktur und -abwicklung. Der RH empfahl deshalb, in einem künftigen Funknetzprojekt wesentliche Grundzüge des Projektmanagements bereits vor Zuschlagserteilung hinreichend detailliert zu regeln.

Der BOS-Vertrag verpflichtete den Auftragnehmer zum Aufbau und zur Durchführung eines der Art, der Komplexität und dem Umfang des Projekts entsprechenden Projektmanagements, um einen zeitgerechten, reibungslosen Ablauf der Leistungserbringung sicherzustellen.

- 86.2** Aus Sicht des RH setzte das BMI die Empfehlung aus dem Vorbericht um.

Endgeräte

- 87** Den Ausschreibungsbedingungen zufolge waren die Endgeräte vom Bieter optional anzubieten, das BMI bzw. das Land Tirol waren somit berechtigt, nicht aber verpflichtet, die Endgeräte über die Projektgesellschaft zu beziehen. Dabei hatte die Projektgesellschaft den Funkdienst so bereitzustellen, dass er während der gesamten Leistungsdauer mit Endgeräten verschiedener Typen und verschiedener Hersteller genutzt werden konnte („Herstellerunabhängigkeit“). Ergänzt wurde diese Regelung durch die Pflicht der Projektgesellschaft zur Marktbeobachtung und zur diesbezüglichen Information des BMI.

Gleichzeitig konnte das BMI die Rechte und Pflichten aus dem Vertrag im Wege der Vertragsübernahme u.a. auf öffentlich-rechtliche Körperschaften übertragen. Damit konnten u.a. die Länder die Option zum Abruf von Endgeräten in Anspruch nehmen, ohne ihrerseits ein Vergabeverfahren durchführen zu müssen.

Vertrag und Bund-Länder-Modell

- 88.1** Im Rahmen des Projektauftrags für die Vergabe, für die Errichtung und den Betrieb eines österreichweiten Netzes für den Blaulichtfunk vom Oktober 2003 wurde die Einbindung der Länder als Absicht formuliert: Ziel des Vergabeverfahrens war die Erfassung aller BOS, für die ein dem Stand der Technik entsprechendes digitales Bündelfunknetz geschaffen werden sollte.

Nach dem am 21. Juni 2004 geschlossenen BOS-Vertrag hatte die Projektgesellschaft alle zur Planung und Errichtung von Standorten erforderlichen Leistungen durchzuführen und dem BMI sowie dem Land Tirol ein Digitalfunknetz zur Verfügung zu stellen. Gleichzeitig hatte sich das BMI die Möglichkeit vorbehalten, die Standorte selbst oder durch die Länder beizustellen und dafür eine Minderung des Funknetzentgelts geltend zu machen.

Das im Rahmen des last best offer der Bietergemeinschaft B (in der Folge Tetron) vorgeschlagene Bund-Länder-Modell sah folgende Vorgangsweise vor: Die Errichtung der vom BMI, dem jeweiligen Land und der Projektgesellschaft festgelegten Standorte übernahm das Land, das damit im Wege der Vertragsübernahme die Projektgesellschaft beauftragte. Die Kosten für die Errichtung und die weitere Betreuung und Wartung sollten die Länder tragen. Das BMI sollte als Auftraggeber den vertraglich vereinbarten Wert für die Standortbeistellung vom monatlichen Funkdienstentgelt abziehen. Als Gegenleis-

tung für das Recht der Blaulichtorganisationen in den Ländern zur unentgeltlichen Nutzung des Netzes war vorgesehen, dass das BMI ein zusätzliches Funkdienstentgelt von 7,49 Mio. EUR jährlich zahlt.

Der Anregung der Bietergemeinschaft B im Rahmen des last best offer, dieses Modell verbindlich zu vereinbaren, stimmte das BMI nicht zu, indem es sich die Entscheidung darüber für jedes Land vorbehielt.

- 88.2** Der RH stellte fest, dass das Bund-Länder-Modell eine Möglichkeit darstellte, die vom BMI beabsichtigte – weil im gesamtstaatlichen Interesse stehende – Einbindung der Blaulichtorganisationen in den Ländern in das Behördenfunknetz umzusetzen. Vertragsrechtlich war diese Vorgehensweise durch die Regelungen über die Beistellungen, vergaberechtlich durch die Regelungen über den Eintritt der Länder in den Vertrag zwischen dem BMI und der Projektgesellschaft abgesichert.

Projektumsetzung

Organisation

- 89.1** Das BMI und Tetron erstellten im Dezember 2004 ein Projektmemorandum und beschrieben darin das Projekt Digitalfunk BOS, dokumentierten den Status und die jeweiligen Verantwortlichkeiten. Das Projektmemorandum stellte die Projektstruktur und Aufbauorganisation, die Kommunikation und die Ergebnisse der Detailplanung dar und es wurden bspw. organisatorische Abläufe in der Projektumsetzung, der Ablauf der Funknetzplanung sowie Verfahrens- und Kommunikationsregeln festgelegt. In unterschiedlichen Versionen des Projektmemorandums (letztmalig im April 2007) erfolgten Aktualisierungen.

Die Projektstruktur für das Projekt Digitalfunk BOS setzte sich aus dem Projektteam und verschiedenen Arbeitsgruppen zusammen. Das Projektteam bestand aus der Projektleitung (Gesamt-, Technische- und Teilprojektleitung), den Projektgruppen sowie der Projektsteuerung. Das Projektteam war für die Projektabwicklung sowie für die Umsetzung der in den Arbeitsgruppen erarbeiteten und von der Technischen Projektleitung verabschiedeten Konzepte verantwortlich.

Im Projektmemorandum erfolgte auch die konkrete Verteilung der Aufgaben zwischen Auftragnehmer und Auftraggeber. Tetron war bspw. für den Aufbau und die Durchführung eines entsprechenden Projektmanagements, eines Qualitäts- und Risikomanagements sowie des Projektcontrollings verantwortlich.

Mit dem Projektcontrolling waren folgende Aufgaben verbunden: Erstellung von phasenspezifischen Planungskonzepten, Erfassung der Ist-Daten (abgeschlossene Arbeitspakete, Termine etc.), Verfolgung des Projektfortschritts, Berichterstattung bei Planabweichungen und Vorschläge für Korrekturmaßnahmen.

Ab September 2004 erstellte Tetron Monats- bzw. Zweimonatsberichte mit folgenden Themen: Öffentlichkeitsarbeit, Finanz und Facility, vertragliche Angelegenheiten, Risiken – Kommentierung und Maßnahmen zur Gegensteuerung, aktuelle Themen und Meilensteine der jeweiligen Arbeitsgruppen, Länderstatus, geplante Meilensteine hinsichtlich Länderbeitritt, Standortakquisition, Funknetzplanung, Rollout-Pläne etc. Im Laufe der Projektumsetzung wurde die Projektorganisationsstruktur an die jeweiligen Rahmenbedingungen angepasst. Es erfolgten mehrfache Anpassungen der Meilensteine und Rollout-Pläne, die letztlich – aufgrund fehlender Grundsatzentscheidungen – nur mehr pro forma durchgeführt wurden.

- 89.2** Der RH hielt fest, dass die festgelegte Projektstruktur und –organisation grundsätzlich geeignet war, das Projekt entsprechend umzusetzen.

Projektleitung

- 90.1** Das BMI besetzte mit 1. Jänner 2003 die Leitung der damaligen Abteilung IV/1 (Technik) neu. Da das Projekt Digitalfunk BOS in die Zuständigkeit dieser Abteilung fiel, wurde der Abteilungsleiter mit Ende Oktober 2003 auch mit der Leitung des Projekts betraut.

Mit 1. Dezember 2005 nahm das BMI eine Änderung der Geschäftseinteilung und –ordnung vor und überführte die Fernmelde- und Funktechnik in die Abteilung IV/8 (KIT-Infrastruktur und –Betrieb). Dadurch war der Leiter der Abteilung IV/1 nicht mehr für den Digitalfunk zuständig. In Folge bekam er einen Nebentätigkeitsvertrag und führte das Projekt neben seiner laufenden Abteilungstätigkeit weiter. Das Vertragsverhältnis begann mit 1. Juli 2006 und sollte spätestens mit dem Ende des Projekts Digitalfunk BOS oder mit der Überführung der Projektaufgaben in die Linienorganisation enden. Das BMI und der Projektleiter vereinbarten eine Vergütung von 54 EUR je geleisteter Stunde. Zwischen Juli 2006 und September 2009 erhielt der Projektleiter aus dem Nebentätigkeitsvertrag rd. 126.000 EUR.

Teil der im Vertrag ausführlich definierten Aufgaben war auch die Integration des Projekts in die bestehende Linienstruktur. Das BMI legte für die Überführung des Projekts in die Linienorganisation keinen Zeitpunkt fest. Die Vorarbeiten für die Überführung des Projekts

in die bestehende Linienstruktur begannen im Jänner 2006. Es fanden Zuständigkeitsabgrenzungen einzelner Themen (Netzwerkausbau, Netzleitstellen, Leitzentralen, Einsatzleitsysteme und analoges Funk-system) zwischen Projekt und Linie statt. Im September 2007 ging die Technische Projektleitung an die Abteilung IV/8 über.

Mit der Übergabe des Projekts Digitalfunk BOS an die Linienorganisation im Oktober 2009 endete auch der Nebentätigkeitsvertrag des Projektleiters. Ab diesem Zeitpunkt war der Leiter der Abteilung IV/8 hauptverantwortlich zuständig für den Digitalfunk BOS.

- 90.2** Der RH kritisierte den Abschluss eines Nebentätigkeitsvertrags mit dem Projektleiter, weil sowohl vor als auch nach dem Vertragsverhältnis die Leitung des Projekts Digitalfunk BOS von den zuständigen Abteilungsleitern im Rahmen ihrer dienstlichen Tätigkeit durchgeführt werden konnte.

Weiters kritisierte er, dass das BMI keinen konkreten Zeitpunkt für die Übergabe des Projekts an die Linienorganisation festlegte und diese erst nach drei Jahren und drei Monaten erfolgte.

Der RH empfahl dem BMI sicherzustellen, dass Projekte nach einem angemessenen zeitlichen Rahmen in die Linienorganisation übergeführt werden und für die Leitung von Projekten auf den Abschluss von Nebentätigkeitsverträgen verzichtet wird.

- 90.3** *Laut Stellungnahme des BMI werde die Empfehlung des RH umgesetzt. Ein Vorhaben werde immer nur dann in der Form eines Projekts geführt, wenn dies im Sinne der Lehre aufgrund der Größe und Komplexität gerechtfertigt sei. Wann ein Projekt abgeschlossen werden könne und eine Überführung in die Linienverantwortung sinnvoll sei, wäre immer unter Berücksichtigung der konkreten Gegebenheiten und Rahmenbedingungen des jeweiligen Vorhabens zu beurteilen. Die Überführung des Vorhabens in mehreren Phasen auch über einen mehrjährigen Zeitraum sei begründet gewesen und damit aus Sicht des BMI jedenfalls angemessen. Dies werde vor allem durch die erfolgreiche Überführung bestätigt.*

Die Notwendigkeit eines Nebentätigkeitsvertrages sei jedenfalls hiervon getrennt zu sehen, denn der finanzielle Mehraufwand einer gesonderten und entsprechend bewerteten Planstelle für die Projektführung wäre jedenfalls deutlich höher gewesen als der finanzielle Aufwand über die Nebentätigkeitsabgeltung. Damit werde auch klargestellt, dass das BMI bei der Entscheidung über eine Nebentätigkeit im Sinne der Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit und Sparsamkeit vorgehe.

90.4 Der RH entgegnete, dass der mehrjährige Zeitraum für die Überführung in die Linienorganisation nicht das Ergebnis einer entsprechend durchgeführten und begründeten Projektplanung war.

Er wies weiters darauf hin, dass er keine zusätzliche Planstelle für die Projektführung forderte, sondern feststellte, dass sowohl vor als auch nach dem Vertragsverhältnis die Leitung des Projekts Digitalfunk BOS von den zuständigen Abteilungsleitern im Rahmen ihrer dienstlichen Tätigkeit durchgeführt werden konnte.

Finanzielle und wirtschaftliche Kontrolle

91.1 Tetron erstellte auf Grundlage des mit dem BMI geschlossenen Vertrags beginnend mit Oktober 2004 Quartalsberichte über den finanziellen Status der Tetron und übermittelte diese an das BMI. Die Quartalsberichte enthielten jeweils Gewinn- und Verlustrechnung, Bilanz und Cashflow-Rechnung mit Angaben zur Plan-Ist-Abweichung in Prozent sowie einen rollierenden Vorausblick auf die kommenden vier Quartale; Tetron erläuterte einzelne Positionen genauer. Das BMI beauftragte ab dem Jahr 2005 ein Beratungsunternehmen mit der laufenden finanziellen Kontrolle von Tetron. Auf Grundlage der Quartalsberichte erstellte das Beratungsunternehmen schriftliche Reports. Die enthaltenen Aussagen bestanden überwiegend in der Wiederholung der von Tetron bereits dargestellten Themen und waren aus den Monats- und Quartalsberichten ableitbar.

Darüber hinaus beauftragte das BMI das Beratungsunternehmen ab 2006 bis 2010 zusätzlich mit der Erstellung von Spezialreports. Auftragsgegenstand war unter anderem die Analyse der Personalkosten von Tetron für eigene Mitarbeiter bzw. erbrachte Fremdleistungen sowie der finanziellen Situation im Zusammenhang mit dem Abschluss der Zusatzvereinbarungen 23-1 und -2 (vergaberechtliche Behandlung und Kosten siehe TZ 55 ff.).

In seinem Vorbericht hatte der RH empfohlen, eine begleitende Kontrolle durch die Budget- und Controllingabteilung oder durch die Interne Revision sicherzustellen.

91.2 Das BMI setzte die Empfehlung des RH aus dem Vorbericht nicht um. Der RH wiederholte daher seine Empfehlung, eine begleitende Kontrolle durch die Budget- oder Controllingabteilung oder Interne Revision durchführen zu lassen.

Weiters vertrat der RH die Auffassung, dass das Reporting der Tetron (in Verbindung mit den Monatsberichten, siehe TZ 89) ausreichte, um über die finanzielle Stabilität von Tetron und über die Projekt-

fortschritte Aussagen treffen zu können. Die vom BMI eingesetzte externe laufende finanzielle Kontrolle durch ein Beratungsunternehmen brachte nach Ansicht des RH keinen wesentlichen Mehrwert. Die Beauftragung eines externen Beraters bei Spezialthemen erachtete er hingegen als zweckmäßig.

- 91.3** *Laut Stellungnahme des BMI sei gerade der sehr zielgerichtete Einsatz von Beratern in Spezialthemenbereichen für eine erfolgreiche Projektumsetzung sinnvoll und notwendig. Die laufende Prüfungstätigkeit durch den bereits im Vergabeverfahren eingesetzten Wirtschaftsberater hätte unter Berücksichtigung der Gesamtkosten einen vernachlässigbaren Kostenaufwand verursacht und wäre aufgrund der komplexen Struktur der Projektgesellschaft, und der sich daraus ergebenden Komplexität der Geschäftsberichte, jedenfalls sinnvoll und daher auch vertretbar gewesen.*

Außerdem sei neben der laufenden Prüfung durch den externen Wirtschaftsberater auch ein internes Controlling in Zusammenarbeit mit der zuständigen Fachabteilung I/3 auf- und umgesetzt worden.

- 91.4** Der RH entgegnete, dass er die Beauftragung des Beraters bei Spezialthemen nicht kritisierte. Er verblieb jedoch bei seiner Ansicht, dass die laufende Kontrolle durch den Berater keinen wesentlichen Mehrwert erbrachte und in Summe bisher rd. 165.000 EUR kostete. Er verwies weiters darauf, dass eine rein budgetmäßige Kontrolle durch die Fachabteilung kein Controlling im eigentlichen Sinn darstelle.

Vereinbarungen mit
den Ländern

- 92** Die Ausschreibungsunterlagen enthielten bereits einen konkreten Zeitplan für die Errichtung des Funkdienstnetzes. Ausgehend von der im Juni 2004 erfolgten Zuschlagserteilung hätten sich daraus folgende Termine ergeben:

- Fertigstellung der ersten Ausbaustufe (Tirol) im Dezember 2005
- Fertigstellung der zweiten Ausbaustufe (Vorarlberg, Kärnten und Salzburg) im März 2007
- Fertigstellung der dritten Ausbaustufe (Wien, Niederösterreich und Steiermark) im März 2008
- Fertigstellung der vierten Ausbaustufe (Oberösterreich und Burgenland) im Dezember 2008, damit Aufnahme des Vollbetriebes ab Beginn des Jahres 2009

Das BMI hatte sich allerdings das Recht vorbehalten, den Ausbauplan zu ändern.

93.1 Nach Zuschlagserteilung im Juni 2004 unterbreitete der Bundesminister für Inneres allen Landeshauptleuten das Angebot, nach dem „Bund-Länder-Modell“ am Funknetzprojekt teilzunehmen. Er sagte den Ländern die kostenfreie Teilnahme am Funkdienstnetz zu, wenn diese die erforderlichen Senderstandorte für die Unterbringung der Systemtechnik ausgebaut zur Verfügung stellen.

In der Folge legten BMI und Tetron den Ländern im Rahmen gemeinsamer Informationsveranstaltungen sowie in Form von Einzelinformationen das Länderbeteiligungsmodell, insbesondere die den Ländern voraussichtlich entstehenden Investitionskosten, näher dar. Unter Zugrundelegung von insgesamt 1.188 Senderstandorten und durchschnittlichen Errichtungskosten pro Standort von 36.530 EUR (exkl. USt) errechneten sich Gesamtinvestitionen der Länder wie folgt:

Tabelle 21: Erwartete Standorterrichtungskosten der Länder			
Bundesland	Geplante Anzahl Standorte	Investitionskosten	
		exkl. USt (36.530 EUR pro Standort)	inkl. USt
		in Mio. EUR	
Burgenland	44	1,61	1,93
Kärnten	164	5,99	7,19
Niederösterreich	226	8,26	9,91
Oberösterreich	145	5,30	6,36
Steiermark	221	8,07	9,68
Salzburg	136	4,97	5,96
Tirol	179	6,54	7,85
Vorarlberg	53	1,94	2,33
Wien	20	0,73	0,88
Summe	1.188	43,40¹	52,08¹

¹ Rundungsdifferenzen

Quellen: BMI, Tetron

Die Festlegung der Anzahl der Standorte und der zu erwartenden Investitionskosten basierte auf den von Tetron im last best offer

erstellten Kalkulationen. Diese Kalkulationen stellten lediglich eine Grobplanung ohne Einbindung der Länder dar. Tatsächlich waren sowohl die Anzahl der Standorte als auch die durchschnittlichen Kosten für deren Errichtung deutlich zu gering geschätzt.

Das Risiko für allfällige Fehleinschätzungen lag beim Vertragsabschluss grundsätzlich bei Tetron. Durch die in der Folge vom BMI getroffene Entscheidung für einen Ausbau nach dem Bund-Länder-Modell hatten die Mehrkosten allerdings die Länder bzw. das BMI zu tragen (siehe TZ 94).

93.2 Der RH stellte fest, dass sich die Schätzungen von Tetron bezüglich der Standorterrichtungskosten als deutlich zu niedrig erwiesen und das BMI die dadurch verursachten Mehrkosten zu tragen hatte.

93.3 *Laut Stellungnahme des BMI habe sich aufgrund des als Option dargestellten „Konzepts zur Einbindung der Bundesländer über die Beistellung der Standorte“ für den gesamten Nutzerkreis (Bund und Länder plus deren Blaulichtorganisationen), also auch in weiterer Folge für den Steuerzahler, eine Halbierung der Gesamtgebühren ergeben. Die Anzahl der Standorte sei in der ersten Grobplanung zum Zeitpunkt des Vergabeverfahrens aus mehreren Gründen tatsächlich zu gering gewesen, dies sei aber von mehreren unabhängigen Experten als nachvollziehbar und plausibel im Zuge des Bewertungsverfahrens beurteilt worden.*

Die Erhöhung der Kosten pro Standort sei letztendlich auch von der Herangehensweise der einzelnen Bundesländer abhängig. Dies werde auch durch die unterschiedlichen Kosten pro Standort und Bundesland belegt.

93.4 Der RH entgegnete, dass die den Ländern ursprünglich unterbreiteten Schätzungen hinsichtlich der Anzahl und Kosten je Standort deutlich zu niedrig angesetzt waren. Beispielsweise betragen die nunmehr geplanten Errichtungskosten in der Steiermark mit 35 Mio. EUR mehr als das Dreieinhalbfache des ursprünglich kalkulierten Betrags (unter 10 Mio. EUR).

94.1 Das BMI schloss folgende Vereinbarungen mit den Ländern im Sinne des Bund-Länder-Modells:

(1) Das Land Tirol war bereits in die Ausschreibung eingebunden. Ende 2004 trafen das BMI und das Land Tirol eine Vereinbarung, welche die jeweiligen Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten bei

der Einrichtung einer digitalen Funkversorgung für alle BOS im Land Tirol regelte.

(2) Im Juni 2005 schlossen das BMI und das Land bzw. die Stadt Wien eine Vereinbarung betreffend die Zusammenarbeit im Projekt Digitalfunk BOS. Die Vertragspartner vereinbarten als Richtwert 25 von der Stadt Wien beizustellende Standorte. Der Projektabschluss bzw. die Nutzbarmachung des Funknetzes auf dem Gebiet der Stadt Wien war für Juli 2006 vorgesehen.⁴³

In einer Zusatzvereinbarung bezüglich der Versorgung des Wiener U-Bahnnetzes verpflichtete sich das BMI, die Hälfte der den Wiener Linien zur erforderlichen Erweiterung bzw. Aufrüstung der bestehenden Infrastruktur entstehenden Kosten, gedeckelt mit einem Höchstbetrag von 1,15 Mio. EUR, zu übernehmen. Letztlich bezahlte das BMI den Wiener Linien einen Baukostenzuschuss von insgesamt 1,13 Mio. EUR.

(3) Im Juli 2005 schloss das BMI eine Vereinbarung mit dem Land Niederösterreich. Als Termin für die Projektumsetzung wurde der 31. Dezember 2007 angestrebt, das Funknetz sollte ab 1. Jänner 2008 für das Land Niederösterreich und das BMI nutzbar sein. Angaben über die Anzahl der vom Land beizustellenden Standorte waren in der Vereinbarung nicht enthalten.

Im Februar 2007 beauftragte das Land Niederösterreich Tetron damit, die erforderlichen Standorte in eigener Verantwortung oder durch geeignete Dritte gegen eine entsprechende Vergütung zu errichten bzw. zu adaptieren.

Im Zuge der detaillierten Netzplanung und Standortakquisition stellte sich heraus, dass die Anzahl der erforderlichen Standorte in Niederösterreich – im Gegensatz zu den Bundesländern Tirol und Wien – die bei der ursprünglichen Grobplanung getroffenen Annahmen deutlich überstiegen. Darüber hinaus ergaben sich mit rd. 72.000 EUR exkl. USt auch nahezu doppelt so hohe Durchschnittskosten pro Standort als ursprünglich kalkuliert. Im Oktober 2008 verfügte das Land Niederösterreich einen Baustopp; zu diesem Zeitpunkt hatte es bereits 246 Standorte bei Tetron beauftragt.

Nach Verhandlungen einigte sich das BMI mit dem Land Niederösterreich, dessen zusätzlichen Finanzaufwand durch eine Kostenbeteiligung des Bundes zu reduzieren. Mit einer im März 2009 geschlossenen

⁴³ Im Hinblick auf die EU-Präsidentschaft Österreichs wurde das Funknetz in Wien – zeitgleich mit Tirol – tatsächlich bereits mit 1. Jänner 2006 in Betrieb genommen.

Zusatzvereinbarung verpflichtete sich das BMI, dem Land Niederösterreich für jeden zusätzlich – zu den ursprünglich geplanten 226 Standorten – erforderlichen Standort einen einmaligen Investitionskostenzuschuss in der Höhe von 43.200 EUR (36.000 EUR plus 20 % USt) zu leisten. Da die Anzahl der bezuschussten Standorte mit 162 (entspricht einem Plus bei der Standortzahl von mehr als 70 %) begrenzt wurde, errechnete sich eine maximale Gesamtsumme von 7,0 Mio. EUR. Vereinbarungsgemäß zahlte das BMI die Zuschüsse nicht an das Land Niederösterreich, sondern direkt an Tetron. Um den laufenden weiteren Ausbau der Standorte zu sichern, hatte das BMI bereits Ende des Jahres 2008 6,61 Mio. EUR als Vorauszahlung (rechnerisch für 153 Standorte) geleistet. Nachdem Ende 2011 mit 155 fertiggestellten Standorten die Vorauszahlung ausgeschöpft war, bezahlte das BMI im Februar 2012 weitere 86.000 EUR an Tetron. Eine endgültige Abrechnung erfolgte bis dahin nicht.

(4) Bereits im August 2005 hatte das BMI mit dem Land Steiermark eine Vereinbarung getroffen. Das Projekt sollte bis 31. Dezember 2007 abgeschlossen werden. Als Richtwert für die Anzahl der durch das Land Steiermark beizustellenden Standorte wurde entsprechend der Grobplanung die Zahl 221 festgelegt.

Die Detailplanungen für die Steiermark zeigten, dass gegenüber der ursprünglichen Planung sowohl ein deutlicher Mehrbedarf an Standorten als auch höhere durchschnittliche Standorterrichtungskosten zu erwarten waren. Das Land Steiermark stellte die Projektumsetzung daher zurück. Erst im August 2010 schloss das BMI mit dem Land Steiermark eine Zusatzvereinbarung über eine entsprechende Kostenbeteiligung des Bundes. Darin verpflichtete sich das BMI, aufgrund der höheren Standortzahl (voraussichtlich 351 statt der ursprünglich geplanten 221 Standorte, dies entspricht einem Plus von rd. 60 %) einen einmaligen pauschalierten Investitionskostenzuschuss in der Höhe von 7,3 Mio. EUR inkl. USt – d.h. rd. 56.000 EUR je zusätzlichem Standort – zu leisten.

Gleichzeitig schlossen das Land Steiermark und Tetron unter Zustimmung des BMI eine Vereinbarung. Darin verpflichtete sich Tetron gegenüber dem Land Steiermark, die Standorte zu akquirieren und zu errichten bzw. zu adaptieren. Der Gesamtpreis für die gesamte Standorterrichtung in der Steiermark wurde mit 35 Mio. EUR inkl. USt (entspricht rd. 100.000 EUR je Standort, damit deutlich mehr als doppelt so hoch wie ursprünglich kalkuliert) begrenzt. Das BMI überwies auf Anforderung des Landes Steiermark seinen Investitionszuschuss direkt an Tetron, die den Betrag auf die Auftragssumme von 35 Mio. EUR anrechnete.

Die geltenden Vereinbarungen des BMI mit Tetron (Zusatzvereinbarung 23-2) sehen einen etappenweisen Ausbau der Steiermark mit einer geplanten Fertigstellung bis spätestens 31. Dezember 2014 vor (siehe TZ 102).

(5) Im September 2006 schlossen das BMI und das Land Oberösterreich eine Grundsatzvereinbarung. Diese beinhaltete eine Absichtserklärung, gemeinsam eine digitale Funkversorgung für BOS einzurichten. Eine konkrete und verbindliche Umsetzungsvereinbarung erfolgte bisher nicht.

Noch keinerlei Vereinbarungen bestanden zur Zeit der Gebarungsüberprüfung mit dem Burgenland, Kärnten, Salzburg und Vorarlberg.

- 94.2** Der RH stellte fest, dass das BMI eine flächendeckende Versorgung aller Blaulichtorganisationen mit einem einheitlichen digitalen Funknetz insbesondere im Sinne eines effizienten Katastrophenschutzes und großem gesamtstaatlichen Interesse anstrebte. Der RH kritisierte jedoch, dass es auch rund acht Jahre nach Vertragsabschluss dem BMI nicht gelungen ist, mit allen Ländern eine bindende Vereinbarung über eine Beteiligung am Behördenfunknetz abzuschließen.

Weiters kritisierte der RH, dass die den Ländern ursprünglich unterbreiteten Schätzungen hinsichtlich der Anzahl und Kosten je Standort deutlich zu niedrig angesetzt waren. Beispielsweise betragen die nunmehr geplanten Errichtungskosten in der Steiermark mit 35 Mio. EUR mehr als das Dreieinhalbfache des ursprünglich kalkulierten Betrags (unter 10 Mio. EUR).

Der RH empfahl, im Hinblick auf ein rasches Zustandekommen eines österreichweiten digitalen Behördenfunknetzes für alle BOS, mit den noch fehlenden Ländern bindende Vereinbarungen auf Basis gezielter gemeinsamer Planungen, realistischer Kostenschätzungen und einer Klärung der Kostentragung abzuschließen.

- 94.3** *Laut Stellungnahme des BMI habe es Erstannahmen, die sich in den ersten beiden Bundesländern zu Beginn der Projektumsetzung bestätigt hätten, auch als Grundlage für die weiteren Abschätzungen herangezogen. Die nachträgliche Erhöhung der Standortanzahl und auch der Kosten habe eine Vielzahl von Ursachen gehabt, die zum Zeitpunkt der Zahlenpräsentation nicht bekannt gewesen seien.*

Das BMI wolle alle Anstrengungen unternehmen, um das Ziel eines für alle Blaulichtorganisationen einheitlichen, auf zeitgemäßen technischem Niveau stehenden digitalen Bündelfunksystems bundesweit

frühestmöglich zu erreichen. Um den Bundesländern eine Kostenplanung zu ermöglichen, würden die noch nicht ausgebauten bzw. im Ausbau befindlichen Bundesländer neuerlich eingeladen, an einer Planung mitzuwirken, die seitens des Netzbetreibers erstellt wird. Diesbezügliche Beschlüsse seien bereits im Steuerungsgremium gefasst worden. Darüber hinaus sei das schriftliche Ersuchen an den Vorsitzenden der Landeshauptleutekonferenz zum Abschluss von Art. 15a B-VG-Vereinbarungen und budgetärer Vorsorge in den noch zu realisierenden Bundesländern gerichtet worden.

Zwischenzeitlich seien auch Vereinbarungen mit den ÖBB und der ASFINAG geschlossen worden. Dadurch könne sichergestellt werden, dass auch in den Bereichen der Verkehrsinfrastruktur den Einsatzorganisationen eine sichere und dem Stand der Technik entsprechende Kommunikation zur Verfügung gestellt wird.

- 95.1** Der vertraglich vereinbarte Zeitplan sah einen Vollausbau innerhalb von viereinhalb Jahren nach Zuschlagserteilung (bis Ende 2008) vor. Das BMI ließ bei Abschluss des BOS-Vertrags offen, den Netzausbau ohne Beteiligung der Länder bei Tetron zu beauftragen (Tragung der Standorterrichtungskosten durch Tetron) oder diesen im Sinne des Bund-Länder-Modells (Tragung der Standorterrichtungskosten durch die Länder) vorzunehmen. Das BMI entschied sich de facto für die Umsetzung des Bund-Länder-Modells. Damit fand eine Verschiebung des Risikos für die Einhaltung des Zeitplans und der Fehleinschätzung bei den Standorterrichtungskosten von Tetron zum BMI und den Ländern statt. Überdies übernahm das BMI auch das nach dem ursprünglichen Modell der Dienstleistungskonzession beim Auftragnehmer liegende Marktrisiko.
- 95.2** Der RH stellte kritisch fest, dass durch die Entscheidung des BMI für das Bund-Länder-Modell dem Auftragnehmer wesentliche wirtschaftliche Risiken insbesondere vom BMI abgenommen wurden.
- 95.3** *Laut Stellungnahme des BMI habe der Ausbau nach dem „Konzept zur Einbindung der Bundesländer durch die Beistellung der Standorte“ letztendlich zu einer wesentlichen Gesamtkostenreduktion geführt und den Einsatzorganisationen der Länder eine kostengünstige Nutzung des digitalen Funkdienstes ermöglicht.*
- 95.4** Der RH entgegnete, dass er eine Gesamtkostenreduktion aufgrund der Umsetzung des „Konzepts zur Einbindung der Bundesländer durch die Beistellung der Standorte“ nicht nachvollziehen könne.

Es ist richtig, dass den Einsatzorganisationen der Länder mit dem Bund-Länder-Modell eine kostengünstige Nutzung des Funkdienstes ermöglicht wird, weil sie keine eigenen Nutzungsverträge mit Tetron abschließen müssen. Der RH wies jedoch neuerlich darauf hin, dass das BMI mit der faktischen Entscheidung zur ausschließlichen Umsetzung des Bund-Länder-Modells das finanzielle Risiko für die Einhaltung des Zeitplans und der Fehleinschätzungen bei den Standorterrichtungskosten von Tetron übernommen habe. Durch die Verzögerungen im Ausbauplan wegen fehlender Vereinbarungen mit den Ländern und die gegenüber den Planungen gestiegenen Standorterrichtungskosten haben sich – im Gegensatz zur Stellungnahme des BMI – die zu erwartenden Gesamtkosten bereits um 180 Mio. EUR erhöht (siehe TZ 110).

Vereinbarungen mit anderen Bedarfsträgern

96.1 Im Laufe der Projektumsetzung schloss das BMI Verwaltungsübereinkommen mit dem BMJ (Jänner 2006), dem BMLVS und dem BMVIT (jeweils im Mai 2010).

Mit diesen Vereinbarungen gestattete das BMI den betroffenen Ressorts die kostenfreie Mitnutzung des Digitalfunkdienstes nach Maßgabe festgelegter Rahmenbedingungen. Im Gegenzug verpflichteten sich die Ressorts, dem BMI die Nutzung in Frage kommender Gebäude und Liegenschaften (z.B. Justizanstalten, Kasernen) für die Unterbringung von Systemkomponenten (insbesondere Basisstationen) zu ermöglichen.

96.2 Der RH beurteilte die Kooperationsvereinbarungen positiv, weil die – wenn auch spät erfolgte – Einbindung der betroffenen Ressorts in das Digitalfunknetz die Voraussetzungen für eine effiziente Aufgabewahrnehmung im Bereich des Katastrophenschutzes verbessert hat. Die kostenfreie Nutzungsmöglichkeit von Liegenschaften zur Unterbringung von Systemtechnik bietet dem BMI darüber hinaus potenzielle Einsparungsmöglichkeiten bei der noch offenen Umsetzung des Projekts.

Der RH empfahl dem BMI sicherzustellen, dass diese potenziellen Einsparungsmöglichkeiten auch genutzt werden.

96.3 *Laut Stellungnahme des BMI werde die Empfehlung bereits umgesetzt. Auch aus der neu abgeschlossenen Kooperationsvereinbarung mit den ÖBB und der ASFINAG würden sich Synergien bei der Standortnutzung ergeben, die letztlich auch dazu beitragen, die Gesamtkosten zu senken.*

Inbetriebnahme und
Abnahme des Funk-
netzes

97 Auf Grundlage von Vereinbarungen mit den jeweiligen Gemeinden gestattete das BMI auch der Gemeindepolizei Wattens (Vereinbarung vom Jänner 2007) und der Stadtpolizei Baden (Vereinbarung vom März 2009) die unentgeltliche Nutzung des Digitalfunkdienstes bei den von diesen wahrgenommenen Polizeieigenden.

98.1 Der Vertrag zum Digitalfunk BOS sah ein formales Abnahmeverfahren (einschließlich Abnahmetests) für die jeweils fertiggestellten Ausbaustufen vor. Bei Feststellung leichter Mängel war auch eine eingeschränkte Abnahme möglich. Der Entgeltanspruch des Auftragnehmers entstand jeweils erst ab Übernahme einer Ausbaustufe.

Abweichend zu den ursprünglichen Vertragsbestimmungen vereinbarten das BMI und Tetron im Dezember 2005, dass das formale Abnahmeverfahren für die ersten beiden Ausbaustufen Tirol und Wien bereits im Echtbetrieb durchgeführt wird. Das BMI begründete dies damit, dass so die Versorgungsqualität und die Funktionalitäten im Vollbetrieb und unter Echtbelastung geprüft und getestet werden konnten. Die Inbetriebnahme verbunden mit dem Entstehen des Entgeltanspruchs erfolgte in Tirol und Wien am 1. Jänner 2006.

Im Zuge des Ausbaus von Niederösterreich vereinbarten BMI und Tetron im Februar 2008, die Inbetriebnahme bezirksweise vorzunehmen und den formellen Abnahmeprozess erst nach Fertigstellung aller Bezirke durchzuführen.

Mit der im Juli 2010 geschlossenen Zusatzvereinbarung 23–2 (siehe TZ 102) änderten BMI und Tetron den Grundvertrag u.a. auch dahingehend, dass künftig die Übernahme eines Ausbaugebiets generell nicht mehr pro ganzem Bundesland, sondern jeweils in einvernehmlich festzulegenden Teilgebieten erfolgt.

Die formelle Abnahme erfolgte bisher bei allen Ausbaustufen hinsichtlich der Funktionalitäten eingeschränkt. Zusammenfassend stellte sich der zeitliche Ablauf von Inbetriebnahme und Abnahme wie folgt dar:

Tabelle 22: Inbetriebnahme der Ausbaustufen		
Ausbaustufe	Inbetriebnahme	Formelle Abnahme (eingeschränkt)
Tirol	Jänner 2006	Mai 2007 (Tunnelversorgung im August 2009)
Wien	Jänner 2006	November 2007
Niederösterreich	ab April 2008 (bezirkweise)	September 2009

Quellen: BMI, RH

Die noch fehlenden oder mangelhaften Funktionalitäten wurden durch entsprechende Preisreduktionen bei den monatlichen Funkdienstentgelten berücksichtigt.

Das BMI sicherte seine Ansprüche auf ordnungsgemäße Erfüllung der nicht termingerecht erbrachten Leistungen durch eine entsprechende Gestaltung bzw. laufende Verlängerung der von Tetron beizustellenden Erfüllungsgarantie (Bankgarantie) ab.

98.2 Der RH hielt fest, dass der in den Ausschreibungsunterlagen formulierte Abnahmeprozess nicht den Anforderungen des Projekts entsprach. Die entgegen dieser Regelungen vor der formalen Abnahme vorgenommene Inbetriebnahme des Funknetzdienstes und die Durchführung des Abnahmeverfahrens im Echtbetrieb waren zweckmäßig, weil erst dort Netzversorgung und Funktionalitäten vollständig und abschließend beurteilbar waren. Der RH kritisierte allerdings, dass die Abnahmeverfahren jeweils erst eineinhalb bzw. fast zwei Jahre nach Inbetriebnahme abgeschlossen wurden.

Die neu geregelte bezirkweise Übernahme der Versorgungsgebiete war nach Ansicht des RH insbesondere in den größeren Ländern zweckmäßig, weil damit ein gestaffelter Ausbau und eine frühere Betriebsaufnahme in Teilgebieten unter Berücksichtigung operativer Prioritäten ermöglicht wird.

Der RH stellte weiters fest, dass der Funkbetrieb in den ausgebauten Gebieten entsprechend den vertraglich definierten Anforderungen funktionierte. Die noch bestehenden Mängel in den Funktionalitäten wurden durch Entgeltreduktionen ausgeglichen.

98.3 *Laut Stellungnahme des BMI zeige sich in diesem Punkt die Komplexität der gegenständlichen Materie. Gerade bei den Abnahmen im Zuge der ersten drei Bundesländer, die auch topo- und geografisch sehr unterschiedlich sind, habe es durch die Vielzahl an Funktionalitäten auf der einen Seite, aber auch aufgrund der Prüfung der Funk-*

versorgung in der Praxis auf der anderen Seite, einen sehr großen, vor allem zeitlichen Aufwand im gesamten Abnahmeprozess gegeben. Dieser Aufwand werde naturgemäß bei zukünftigen Abnahmen geringer sein.

Betrieb (Ausbaustand) des Funknetzes

99.1 Der Umsetzungsstand des Funknetzes stellte sich zur Zeit der Gebärungsüberprüfung wie folgt dar:

Tabelle 23: Ausbaustand des digitalen Funknetzes	
Bundesland	Status
Burgenland	Offen
Kärnten	Bundesland offen, Stadt Klagenfurt in Betrieb seit der Fußballeropa-meisterschaft 2008 (ohne Beteiligung des Landes)
Niederösterreich	Im Vollbetrieb seit 2009
Oberösterreich	Offen
Steiermark	Im Ausbau, geplante Aufnahme des Vollbetriebs 2014
Salzburg	Bundesland offen, Stadt Salzburg in Betrieb seit der Fußballeropa-meisterschaft 2008 (ohne Beteiligung des Landes)
Tirol	Im Vollbetrieb seit 2006
Vorarlberg	Offen
Wien	Im Vollbetrieb seit 2006

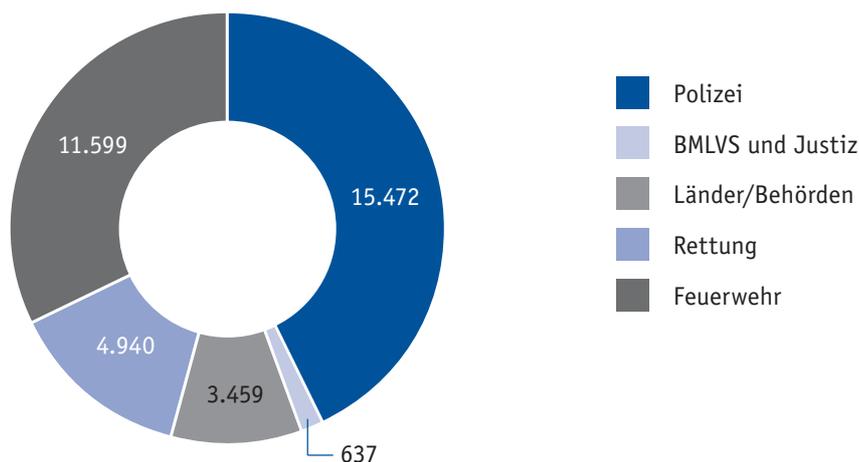
Quellen: BMI, RH

99.2 Der gemäß Ausschreibung vorgesehene Zeitplan hätte einen Abschluss des Gesamtprojekts und den Start des bundesweiten Vollbetriebs bereits bis Ende 2008 vorgesehen. Tatsächlich bestand drei Jahre nach beabsichtigtem Projektende noch eine erhebliche Versorgungslücke.

Nutzerverteilung

100.1 Ende 2011 verfügten die Bedarfsträger bundesweit über insgesamt 36.107 Endgeräte (Fixstationen, Handfunkgeräte, Mobilgeräte). Die Verteilung im Detail stellte sich wie folgt dar:

Abbildung 1: Endgeräte nach Nutzerorganisationen (Anzahl)



Quellen: BMI, RH

Die Blaublichtorganisationen und Behörden in den Ländern verfügten somit zusammen über rd. 20.000 Endgeräte. Dies entsprach einem Anteil von rd. 55,4 %. Bezogen allein auf Niederösterreich standen mehr als 70 % der Endgeräte im Zuständigkeitsbereich des Landes in Verwendung.

100.2 Die bestehende Nutzerverteilung zeigte die Bedeutung des digitalen Funknetzes für die in die Länderkompetenz fallenden Blaublichtorganisationen.

Auswirkungen von Ausbaurverzögerungen

Investitionszuschüsse an die Länder („Länderbeteiligung neu“)

101.1 Ab dem 4. Quartal 2007 wies Tetron in seinen regelmäßigen Quartalsberichten darauf hin, dass wegen deutlicher Verzögerungen im geplanten Ausbau sowie der gegenüber der Planung gestiegenen Standortzahlen und Errichtungskosten die Finanzplanung nicht mehr zu halten war.

In Entsprechung der vertraglich vereinbarten Warnpflicht wies Tetron im Oktober 2008 das BMI schriftlich auf die – gegenüber dem vertraglich vorgesehenen Ausbau- und Zeitplan – deutlichen Verzögerungen beim österreichweiten Ausbau hin. Mit dem Verweis, dass sämtliche Preise „auf dem in der Ausschreibung bekannt gegebenen Meilensteinplan aufbauen“, ersuchte Tetron das BMI dringlich Maß-

nahmen zu setzen, um rasch die fehlenden Länder für die Teilnahme am Projekt zu gewinnen. Eine mögliche Lösung sah Tetron in einem Modell „Länderbeteiligung neu“. Demnach sollte sich das BMI mit Investitionszuschüssen an der Finanzierung der grundsätzlich durch die Länder zu errichtenden Standorte beteiligen.

In seinem Antwortschreiben verwies das BMI auf die bei Tetron liegende Gesamtverantwortung für das Projekt. Das BMI hielt auch fest, dass insbesondere die im Vergleich zur ursprünglichen Planung von Tetron deutliche Erhöhung der Standortzahl und Kosten zu Vorbehalten bei den Ländern geführt hätten. Überdies führe die höhere Standortzahl an sich bereits zu Verzögerungen in der tatsächlichen Umsetzung, wobei dies nicht im Verantwortungsbereich des BMI liege. Weiters hielt das BMI fest, dass im Falle der – alternativ vorgesehenen – Beauftragung des Ausbaus der übrigen Länder ohne Anwendung des Bund–Länder–Modells die Beistellungsleistung „Standorte“ im Rahmen der Gesamtdienstleistung zur Gänze durch Tetron zu erbringen wäre.

Ungeachtet dieser Feststellungen setzte das BMI in der Folge allerdings den Vorschlag zum Modell „Länderbeteiligung neu“ faktisch um, indem es Investitionszuschüsse für die Standorterrichtung an die Länder Niederösterreich und Steiermark leistete (siehe TZ 94).

- 101.2** Der RH stellte fest, dass durch die Beteiligung des BMI an den Investitionskosten der Länder Steiermark und Niederösterreich die Fortsetzung bzw. der Abschluss des Netzausbaus betrieben werden konnte. Er verwies allerdings auch auf seine unter TZ 94 getroffenen Feststellungen bezüglich der Fehleinschätzung des Investitionsbedarfs der Länder.
- 101.3** *Laut Stellungnahme des BMI könne es den Vorwurf des RH bezüglich der Fehleinschätzungen nicht nachvollziehen.*
- 101.4** Der RH verwies auf seine Ausführungen unter den TZ 93 und 94, wonach sich die von Tetron im last best offer zugrunde gelegten Standorterrichtungskosten der Länder als deutlich zu niedrig erwiesen haben. So überstieg in Niederösterreich die Anzahl der erforderlichen Standorte deutlich die getroffenen Annahmen und die durchschnittlichen Errichtungskosten waren nahezu doppelt so hoch wie geschätzt. In der Steiermark liegen die nunmehr geplanten Errichtungskosten bei mehr als dem Dreieinhalbfachen des ursprünglich kalkulierten Betrags.

Auswirkungen von Ausba verzögerungen

Absicherung des Ausbaustands (Zusatzvereinbarung 23-1)

102.1 Im April 2009 informierte Tetron das BMI in Ausübung der Warnpflicht formell, dass der – zeitlich auf die vertraglichen Projektmeilensteine abgestellte – Vertrag mit den finanzierenden Banken mit 30. Juni 2009 ablaufe. Der restliche Kreditrahmen in der Höhe von 66,1 Mio. EUR für den weiteren Ausbau der Länder könne daraus daher nicht mehr abgerufen werden. Ein Abschluss eines neuen oder die Verlängerung des bestehenden Kreditvertrags zur Finanzierung des weiteren Ausbaus sei für Tetron unter der gegebenen Marktsituation (Finanzkrise) nur zu erheblich höheren Kosten möglich. Diese seien im Rahmen des – dem BOS Vertrag zu Grunde liegenden – Business Modelles nicht mehr abbildbar und müssten daher weiterverrechnet werden.

Gleichzeitig legte Tetron dem BMI dar, dass – vor dem Hintergrund des verzögerten Standortausbaus, der gestiegenen Standortanzahl und der Auswirkungen der Finanzkrise – ein Fortbetrieb sowie ein weiterer Ausbau des Projekts nur dann möglich seien, wenn auch der Auftraggeber einen finanziellen Beitrag zur Abgeltung der daraus resultierenden Mehrkosten leiste.

Im Hinblick auf weitere strategische Entscheidungen beauftragte das BMI ein Beratungsunternehmen, eine vertiefte wirtschaftliche Prüfung („Limited Special Purpose Review“) von Tetron vorzunehmen. In seinem Bericht stellte dieses zusammenfassend u.a. fest, dass „die Kostenstruktur bei dem derzeit niedrigen Umsatzniveau infolge der Ausba verzögerungen bzw. des verringerten Ausbaus der Bundesländer auf Dauer nicht tragfähig“ sei und die erforderlichen Mittel zur Tilgung der Kreditverpflichtungen fehlten.

In der Folge beauftragte die Ressortleitung des BMI ein Verhandlungsteam mit der Führung von Verhandlungen mit Tetron bzw. deren Gesellschaftern. Dem Verhandlungsteam des BMI gehörten auch je ein externer rechtlicher und betriebswirtschaftlicher Berater an. Als erstes Ergebnis vereinbarten die beiden Parteien, dass aus zeitlichen Gründen vorerst mit einer ersten Zusatzvereinbarung (23-1) der bisherige Ausbaustand abgesichert und mit einer zweiten Zusatzvereinbarung (23-2) die Festlegungen für die Absicherung des weiteren Ausbaus getroffen werden sollen.

Im Rahmen einer ausführlichen Bewertung führte der rechtliche Berater im Juni 2009 – sinngemäß und verkürzt dargestellt – aus, dass die Mehrkosten wegen zusätzlich erforderlicher Basisstationen grundsätzlich im Unternehmerrisiko von Tetron lägen, die Verantwortlichkeit für die aus Verzögerungen im Ausbau entstandenen Mehrkosten aufgrund der Vertragslage allerdings zumindest umstritten sei. Sollte

es zu keiner Einigung kommen, sei mit einer vorzeitigen Vertragsauflösung zu rechnen. Dies hätte wohl eine Insolvenz von Tetron zur Folge, da deren geschäftliche Grundlage wegfallen würde. Für die Übernahme des bestehenden „Rumpfnetzes“ müsste das BMI die vertragliche Mindestabgeltung an die finanzierenden Banken zahlen. Hinsichtlich der Verschuldensfrage und aller weiteren Ansprüche müsste mit einer gerichtlichen Auseinandersetzung mit ungewissem und nicht vorhersehbarem Ausgang gerechnet werden.

Tetron bezifferte die jährlichen Mehrkosten beim gegenwärtigen Ausbaustand mit rd. 5,73 Mio. EUR exkl. USt.⁴⁴ Davon entfielen rd. 4,7 Mio. EUR auf Leistungsadaptionen und Ausbaurverzögerungen (einschließlich Finanzierungskosten) und seien dem BMI zuzurechnen.

In einem vom BMI ergänzend beauftragten „Review der Mehrkosten“ bestätigte der betriebswirtschaftliche Berater, dass die von Tetron angegebenen Mehrkosten rechnerisch korrekt abgeleitet und plausibel seien. Weiters stellte der Berater fest, dass zur Erreichung eines positiven Businessplans eine Gebührenerhöhung von jährlich rd. 3 Mio. EUR exkl. USt notwendig und auch betriebswirtschaftlich nachvollziehbar und argumentierbar sei. Zusätzlich sei zur Abdeckung des kurzfristigen Liquiditätsbedarfs von Tetron ein sofortiger Zuschuss im Ausmaß von 2 Mio. EUR exkl. USt (etwa in Form einer Gebührenvorauszahlung) erforderlich.

Unter Berücksichtigung der Ergebnisse der rechtlichen und wirtschaftlichen Prüfung durch die Berater schloss das BMI mit Tetron am 30. Juni 2009 die Zusatzvereinbarung 23-1. Diese regelte „die Tragung der Kosten für den Minderausbau sowie durch den Minderausbau bedingte vertragliche Sonderregelungen für den Betrieb des Funknetzes“ für das ausgebauten Gebiet. Die detaillierte Festlegung eines weiteren verbindlichen Ausbauplans für die restlichen Länder wurde einer eigenen Vereinbarung vorbehalten. Das BMI verpflichtete sich, ein zusätzliches Funkdienstentgelt in Höhe von 256.360,58 EUR monatlich exkl. USt (entspricht einem Betrag von rd. 3,08 Mio. EUR exkl. USt bzw. 3,69 Mio. EUR brutto jährlich) sowie eine (in 60 monatlichen Raten abzurechnende) Vorauszahlung in Höhe von 2 Mio. EUR exkl. USt zu entrichten. Der Roll-Out des restlichen Gebietes (Burgenland, Kärnten, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark und Vorarlberg) wurde vorläufig, auf die Dauer von zwei Jahren, ausgesetzt.

⁴⁴ Diese setzen sich aus der Umlage der in der Vergangenheit aufgetretenen und künftigen Einmalkosten auf 25 Jahre und den künftigen laufenden Mehrkosten für den Betrieb zusammen.

Auswirkungen von Ausbaurückstellungen

Im Hinblick auf die finanziellen Auswirkungen hatte das BMI noch vor Abschluss der Vereinbarung das BMF über die Vertragsinhalte informiert. Dieses stimmte „angesichts der vorliegenden exzeptionellen Situation als Notmaßnahme zur Hintanhaltung eines Scheiterns des BOS-Projekts“ zu. Gleichzeitig forderte das BMF zum wiederholten Mal geeignete Maßnahmen, um die noch ausstehenden Länder zu einer verbindlichen Teilnahme am Projekt zu gewinnen.

102.2 Der RH stellte fest, dass das BMI jährliche Mehrkosten von rd. 3,69 Mio. EUR übernommen hat, um eine vorzeitige Vertragsauflösung bzw. die Insolvenz von Tetron und damit ein Scheitern des Projekts zu verhindern. Er hielt kritisch fest, dass das BMI eine wesentliche Verantwortung an Projektverzögerungen und damit an den Tetron daraus entstandenen Mehrkosten trug.

102.3 *Das BMI wies in seiner Stellungnahme die Verantwortung für die Projektverzögerung zurück. Die gemeinsame Umsetzung des Projektes in allen Bundesländern nach dem „Konzept zur Einbindung der Bundesländer durch die Bestellung der Standorte“ sei die wirtschaftlichste Umsetzungsform aus Perspektive der Steuerzahler gewesen. Diese bedinge aber die Zustimmung der einzelnen Länder.*

102.4 Der RH entgegnete, dass das BMI letztlich die wesentliche Verantwortung für die Projektverzögerungen treffe, weil es dem BMI – im Sinne der ihm vertraglich zukommenden Optionsmöglichkeit – zum einen nicht gelang, bindende Vereinbarungen mit den Ländern zu schließen, es zum anderen aber auch keine Entscheidung zu einem Ausbau ohne Länderbeteiligung traf.

Weiterer Ausbau
(Zusatzvereinbarung
23-2)

103.1 Im März 2010 beauftragte die Ressortleitung ein Verhandlungsteam unter Einbindung externer Berater damit, Verhandlungen mit Tetron zur Absicherung des weiteren Ausbaus des Digitalfunks BOS zu führen.

Die nach mehreren Verhandlungsrunden im Juli 2010 abgeschlossene Zusatzvereinbarung 23-2 regelte insbesondere

- den Roll-out für das Land Steiermark und dessen Finanzierung,
- technische Neuerungen (System-Upgrade und ein neues Rückfallkonzept) und deren Finanzierung sowie
- die Grundzüge für den Ausbau in den weiteren Ländern.

Für die Steiermark wurde ein etappenweiser Ausbau bis spätestens 31. Dezember 2014 vereinbart. Das Funkdienstentgelt für den Bereich des gesamten Landes erhöht sich – insbesondere wegen des durch den verzögerten Ausbau und der längeren Ausbaudauer verursachten Mehraufwands von Tetron – gegenüber dem Grundvertrag um rd. 374.000 EUR exkl. USt jährlich. Zusätzlich bezahlte das BMI für die von Tetron für das Land Steiermark erbrachten Planungsleistungen im Zusammenhang mit der Standorterrichtung 2,5 Mio. EUR exkl. USt.

Gleichzeitig mit dem Ausbau des Landes Steiermark wurde eine neue Hardware-Plattform eingeführt. Für das (aufgrund der Verzögerungen des Roll-outs) notwendig gewordene System-Upgrade in den bereits ausgebauten Ländern Tirol, Wien und Niederösterreich zahlte das BMI an Tetron vereinbarungsgemäß im September 2011 einen Investitionszuschuss in Höhe von 9 Mio. EUR exkl. USt. Weiters sah die Vereinbarung vor, dass das BMI für die zur Einführung des neuen Rückfallkonzepts in den bereits ausgebauten Ländern erforderlichen Investitionen einen Investitionszuschuss in Höhe von 7,7 Mio. EUR exkl. USt (fällig voraussichtlich im März 2015) an Tetron leistet. Die (Mehr-)Kosten für die Einführung der neuen Rückfallfunktionalität in den noch auszubauenden Ländern sollen künftig jeweils durch ein erhöhtes Funkdienstentgelt oder durch Investitionszuschüsse seitens des BMI berücksichtigt werden.

Nach den Intentionen der Zusatzvereinbarung 23-2 sollen die verbleibenden Länder Burgenland, Kärnten, Oberösterreich, Salzburg und Vorarlberg bis 31. Dezember 2018 jeweils nach dem Bund-Länder-Modell ausgebaut werden. Der Ausbau kleinerer Länder (mit einem Bedarf von nicht mehr als 70 Basisstationen) kann auf Wunsch des BMI auch ohne Beitritt des betreffenden Landes zum Bund-Länder-Modell erfolgen.⁴⁵ Detailliertere zeitliche Festlegungen erfolgten allerdings nicht. Hinsichtlich der Höhe des jeweiligen Funkdienstentgelts in den auszubauenden Ländern enthielt die Zusatzvereinbarung grundsätzliche Bestimmungen darüber, unter welchen Voraussetzungen eine Anpassung (Erhöhung) des im Grundvertrag vorgesehenen Entgelts erfolgen kann.

Für den Fall, dass der Vollausbau bis Ende 2018 nicht umgesetzt werden kann, sah die Zusatzvereinbarung potenzielle zusätzliche finanzielle Verpflichtungen des BMI vor. Diese betreffen insbesondere die Abgeltung des Investitionsaufwands von Tetron für einen etwaigen weiteren Generationswechsel der Systeminfrastruktur sowie der – nicht durch den Grundvertrag abgedeckten – Ausgaben von Tetron

⁴⁵ betrifft faktisch nur Vorarlberg

Auswirkungen von Ausba verzögerungen

für Erneuerungsinvestitionen (laut Businessplan waren 32,7 Mio. EUR für das „Refreshment“ während der vorgesehenen Gesamtlaufzeit kalkuliert).

Weitere Regelungen der Zusatzvereinbarung betrafen u.a. das Prozedere für die Übernahme der weiteren Ausbaugelände, die Anpassung der Regelungen hinsichtlich der Vergütung bei vorzeitiger Vertragsauflösung sowie die Sicherstellung der Finanzierung des weiteren Ausbaus.

Das BMF stimmte dem Abschluss der Zusatzvereinbarung 23-2 mit Schreiben vom Juli 2010 „angesichts der exzeptionellen, ausschließlich vom BMI zu vertretenden Ausgangs- und Rahmenbedingungen des Funkprojekts BOS und der gegebenen de-facto-Alternativlosigkeit zur Fortsetzung des weiteren Ausbaus“ zu.

- 103.2** Der RH stellte fest, dass das BMI mit der Zusatzvereinbarung 23-2 die Voraussetzungen für die Absicherung und Fertigstellung des Netzaufbaus schuf. Der RH kritisierte, dass allerdings auch damit noch kein verbindlicher Ausbauplan für die offenen Länder geschaffen wurde.

Wegen der bei Überschreitung der vereinbarten zeitlichen Grenze (Ende 2018) zu erwartenden Mehrkosten empfahl der RH dem BMI entsprechende Maßnahmen, die einen Ausbau bis Ende 2018 tatsächlich sicherstellen.

- 103.3** *Laut Stellungnahme des BMI unternehme es große Anstrengungen, die noch nicht teilhabenden Bundesländer so rasch wie möglich für das Projekt zu gewinnen. Es werde weiterhin alles daran setzen, den Projektabschluss und damit den bundesweiten Vollausbau zu forcieren.*

- 104.1** Die bisherigen Vertragsänderungen begründeten erhebliche Mehrkosten für das BMI. Es fehlten allerdings Regelungen, die verbindlich sicherstellen, dass das BMI bei künftigen Einnahmenüberschüssen von Tetron (insbesondere nach abgeschlossenem Netzaufbau und vollem Gebührenanspruch) durch entsprechende Entgeltreduzierungen partizipiert und nicht nur Mehrkosten im Zuge des Netzaufbaus zu übernehmen hat.

- 104.2** Der RH empfahl daher, eine entsprechende Vereinbarung mit Tetron zu treffen.

104.3 Laut Stellungnahme des BMI werde es die Empfehlung betreffend Gebührenreduktionen im Falle von Gebührenüberschüssen jedenfalls aufgreifen. Es wolle im Rahmen von Verhandlungen die empfohlene Position einnehmen und auf die vorgeschlagene vertragliche Regelung drängen.

Ausgaben (Kosten) des BMI

Überblick

105 Der wesentlichste Teil der Ausgaben des Projekts Digitalfunk BOS entfiel auf die laufenden (monatlich) an Tetron zu entrichtenden Funkdienstentgelte. Daneben leistete das BMI auch Einmalzahlungen in Form von Investitionszuschüssen (an Tetron bzw. die Länder) zur Errichtung des Funknetzes. Darüber hinaus fielen einmalige Ausgaben insbesondere für Endgeräte und Zubehör, für Investitionen in die BMI-eigene Infrastruktur (Leitzentralen, BMI-Netz, Vermittlungen) und für sonstige Leistungen (etwa für Beratung) an.

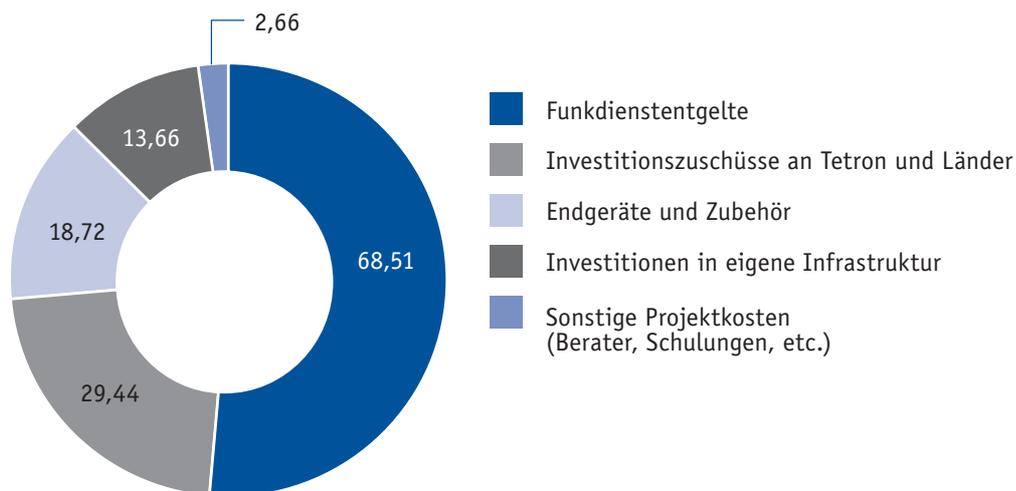
Bisherige Ausgaben des BMI für das Projekt Digitalfunk

106 Beim aktuellen Ausbaustand (Länder Tirol, Wien und Niederösterreich sowie die Städte Klagenfurt und Salzburg) betrug das jährliche Funkdienstentgelt rd. 17 Mio. EUR.

Von 2004 bis 2011 gab das BMI rd. 132,98 Mio. EUR für das Projekt Digitalfunk BOS aus. Die Gesamtausgaben setzten sich wie folgt zusammen (Rundungsdifferenzen):

Ausgaben (Kosten) des BMI

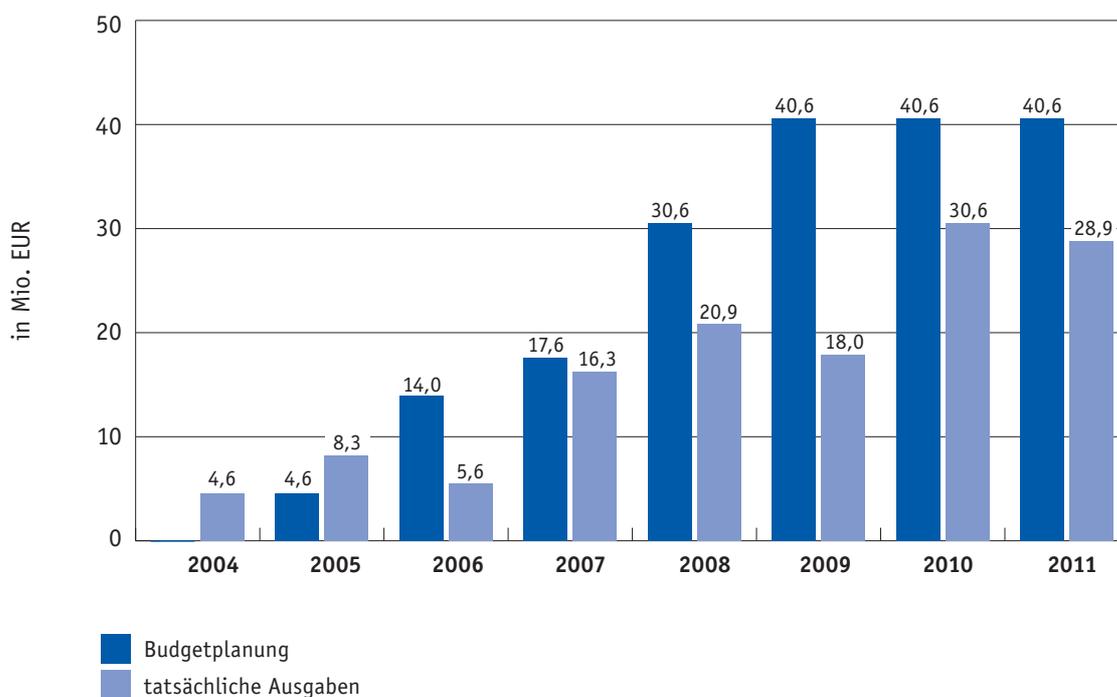
Abbildung 2: Ausgaben für das Projekt Digitalfunk BOS von 2004 bis 2011 (in Mio. EUR)



Quellen: BMI, RH

107.1 Die Gegenüberstellung der bisher tatsächlich für das Projekt Digitalfunk BOS angefallenen Gesamtausgaben mit den in der Budgetplanung vorgesehenen Zahlen zeigte folgendes Bild:

Abbildung 3: Budget und tatsächliche Ausgaben für das Projekt Digitalfunk



Quellen: BMF, BMI, RH

107.2 Wegen des verzögerten Ausbaus lagen die bisherigen Ausgaben deutlich unter den in der Budgetplanung vorgesehenen Summen. Während vom Projektbeginn bis einschließlich 2011 insgesamt rd. 188,58 Mio. EUR budgetiert waren, betrugten die tatsächlichen Ausgaben insgesamt rd. 132,98 Mio. EUR, dies entspricht einer Unterschreitung von 55,60 Mio. EUR oder rd. 30 %.

108.1 Die o.a. Ausgaben umfassten ausschließlich die im Zusammenhang mit dem Projekt geleisteten direkten Zahlungen. Die Kosten der in das Projekt eingebrachten eigenen Leistungen erfasste das BMI nicht bzw. waren mangels entsprechender Kostenrechnung nicht feststellbar.

Derartige Kosten im Zusammenhang mit dem Projekt entstanden dem BMI aus dem Einsatz von Personalressourcen für die Projektorganisation bzw. –abwicklung und für die vom BMI erbrachten Beistellungsleistungen in den Bereichen Netzwerkmanagement, Hotline

Ausgaben (Kosten) des BMI

und Funknetzplanung. Weitere Kosten betrafen das als Verbindungsnetzwerk beigestellte BMI-Netz. Im Rahmen der geltenden Verträge entrichtete das BMI an die Telekom Austria AG für die Bereitstellung des bundesweiten Übertragungsnetzes (BMI-Netz) insgesamt jährlich rd. 17,03 Mio. EUR exkl. USt. Dieser Betrag deckte allerdings den gesamten Kommunikationsbereich des BMI (Telefon, Datenübertragung wie auch den Funkbereich) ab. Um die Kosten den einzelnen Teilbereichen zuordnen zu können, wäre die Erarbeitung eines geeigneten Verteilungsschlüssels erforderlich.

108.2 Der RH hatte dem BMI im Vorbericht empfohlen, zu Steuerungszwecken eine Projektkostenrechnung durchzuführen. Diese Empfehlung setzte das BMI im Rahmen des Projekts Digitalfunk BOS nicht um. Der RH empfahl dem BMI daher, die Voraussetzungen zur Durchführung einer Projektkostenrechnung zu schaffen, um damit künftig die tatsächlichen Kosten bedeutender Projekte ermitteln zu können.

108.3 *Laut Stellungnahme des BMI habe es die Empfehlung bereits umgesetzt. Auch im Digitalfunkprojekt gebe es eine sehr detaillierte Projektkostenrechnung, welche dem RH im Zuge der Prüfung auch zugänglich gemacht worden sei. Zentrale Frage sei hier, bis zu welchem Detaillierungsgrad eine Projektkostenrechnung zu führen ist.*

108.4 Der RH entgegnete, dass das BMI die im Zusammenhang mit dem Projekt geleisteten direkten Zahlungen tatsächlich detailliert nachwies. Eine reine Auflistung von externen Zahlungen erfüllt jedoch nicht die Anforderungen einer Projektkostenrechnung. Insbesondere stellte das BMI die Kosten der in das Projekt eingebrachten wesentlichen eigenen Leistungen (z.B. Personalressourcen, Beistellungsleistungen) nicht dar.

Ausgaben des BMI für den Netzbetrieb (Funkdienstentgelte) nach Vollausbau gemäß Vertrag

109 Bei Zuschlagserteilung standen die vollständigen Rahmenbedingungen (insbesondere hinsichtlich der Länderbeteiligung und der Beistellungen) und damit die voraussichtlichen Ausgaben für den Netzbetrieb im Vollausbau nicht endgültig fest. Der RH errechnete anhand der im Vertrag (last best offer und Zuschlagsschreiben) vereinbarten Preise Planwerte für mehrere Varianten wie im Folgenden dargestellt. Er berücksichtigte dabei die unmittelbar beauftragten optionalen Leistungen, die tatsächlich durch das BMI erbrachten Beistellungen⁴⁶ sowie eine Beteiligung aller Länder nach dem Bund-Länder-Modell.

⁴⁶ Der RH ging dabei vom aktuellen Stand an Beistellungen aus. Gegenüber den ursprünglichen Planungen (Information des BMF über zu erwartende Gesamtlasten nach der Zuschlagserteilung) entfällt die Beistellung des First Level Supports seit 1.4.2009; dazu gekommen ist die Beistellung des Verbindungsnetzwerks.

Tabelle 24: Laufendes Funkdienstentgelt des BMI im Vollbetrieb gemäß Vertrag		
Funkdienstentgelt inkl. USt	Jährlich	25 Jahre
	in Mio. EUR	
Basisentgelt	45,83	
Beauftragte optionale Leistungen	+ 1,74	
Entgelt bei vollständiger Beauftragung von Tetron ohne Länderbeteiligung (außer Tirol)	47,57	1.189,25
Abzüglich Beistellungen des BMI (Netzwerkmanagement, Hotline, Verbindungsnetzwerk, Firmenstandort)	- 11,05	
Entgelt bei Beistellungen des BMI	36,52	913,00
Zuzüglich Entgelte für Länderbeteiligung (alle Länder)	+ 7,49	
Abzüglich Beistellungen der Standorte	- 11,67	
Entgelt bei Beteiligung aller Länder nach dem Bund-Länder-Modell	32,34	808,50

Quellen: BMI, RH

Bei der Umlegung der Ausgaben auf die vereinbarte 25-jährige Gesamtlaufzeit ab Vollausbau berücksichtigte der RH keine Indexanpassung. Der Grundvertrag regelte Indexanpassungen ab Aufnahme des Vollbetriebs, bisher ist eine solche aber noch nicht wirksam geworden.

Wie sich in der Folge zeigte, strebte das BMI eine Umsetzung ausschließlich unter Anwendung des Bund-Länder-Modells an. Unter diesen Rahmenbedingungen war im Vollbetrieb – nach den Regelungen des ursprünglichen Vertrags – von jährlichen Ausgaben des BMI in Höhe von rd. 32,34 Mio. EUR auszugehen. Umgelegt auf die vorgesehene 25-jährige Betriebsdauer errechnete sich daraus – ohne Berücksichtigung von Indexanpassungen und der während des Netzaufbaus für bereits in Betrieb genommene Ausbaustufen anfallenden Ausgaben – eine Gesamtsumme von rd. 809 Mio. EUR.

Mehrausgaben des BMI

110.1 Mit den Zusatzvereinbarungen 23-1 und 23-2 vereinbarten das BMI und Tetron Erhöhungen des Funkdienstentgelts für die bereits ausgebauten bzw. im Ausbau befindlichen Länder (Tirol, Wien, Niederösterreich und Steiermark). Damit errechnete sich das laufende Funkdienstentgelt ab Vollbetrieb mit Stand Mai 2012 wie folgt:

Ausgaben (Kosten) des BMI

Tabelle 25: Laufendes Funkdienstentgelt im Vollbetrieb (Stand: Mai 2012)	
	Betrag in Mio. EUR
Jährliches Funkdienstentgelt gemäß Grundvertrag (Bund-Länder-Modell)	32,34
Zuzüglich zusätzliches Entgelt gemäß Zusatzvereinbarung 23-1 (Tirol, Wien, Niederösterreich)	3,69
Zuzüglich zusätzliches Entgelt gemäß Zusatzvereinbarung 23-2 (Steiermark)	0,45
Funkdienstentgelt jährlich	36,48

Quellen: BMI, RH

Aufgrund der bisherigen Vertragsänderungen erhöhte sich das Funkdienstentgelt somit bereits um 4,14 Mio. EUR jährlich. Umgelegt auf eine 25-jährige Laufzeit ab Vollausbau entsprach dies – ohne Berücksichtigung von Indexanpassungen – Mehrausgaben für das BMI in Höhe von rd. 103,50 Mio. EUR. Dazu kommen die Mehrkosten für den Zeitraum des Netzausbaus seit 2009 bis voraussichtlich 2018 in Höhe von rd. 37 Mio. EUR, somit insgesamt rd. 141 Mio. EUR.⁴⁷

Über die laufenden Mehrausgaben hinaus leistete das BMI bis Ende 2011 ursprünglich nicht vorgesehene einmalige Investitionszuschüsse zur Standorterrichtung an die Länder Niederösterreich,⁴⁸ Steiermark und Wien (U-Bahn) in Höhe von insgesamt 15,04 Mio. EUR. An Tetron bezahlte das BMI Investitionszuschüsse für technologische Neuerungen (System-Upgrade und geänderte Rückfallfunktionalität) in Höhe von rd. 14,4 Mio. EUR bzw. wurde ein weiterer Zuschuss von 9,24 Mio. EUR im Jahr 2015 bereits vertraglich festgelegt. Insgesamt betragen die einmaligen Investitionszuschüsse somit rd. 39 Mio. EUR.

Damit errechneten sich die bisher bereits feststehenden Mehrausgaben des BMI für die Gesamtlaufzeit mit insgesamt rd. 180 Mio. EUR.

⁴⁷ Summe aus der Funkdienstentgelterhöhung gemäß Zusatzvereinbarung 23-1 ab 1. Juni 2009 und der Funkdienstentgelterhöhung gemäß Zusatzvereinbarung 23-2 ab Vollausbau der Steiermark (voraussichtlich Ende 2014) jeweils bis Ende 2018.

⁴⁸ Für das Land Niederösterreich waren von den vereinbarten 7 Mio. EUR bis Ende 2011 erst 6,61 Mio. EUR ausbezahlt worden.

Unter weiterer Hinzurechnung der während des Ausbauperioden (2004 bis voraussichtlich 2018) zu zahlenden Funkdienstentgelte gemäß ursprünglichem Vertrag von insgesamt rd. 160 Mio. EUR⁴⁹ errechnete der RH die voraussichtlichen Ausgaben für die Gesamtlaufzeit mit rd. 1.150 Mio. EUR.

Die Bestimmungen der Zusatzvereinbarung 23-2 sahen weitere Erhöhungen des Funkdienstentgelts unter bestimmten Voraussetzungen vor (siehe TZ 102). Weiters war davon auszugehen, dass auch die künftig der Bund-Länder-Vereinbarung beitretenden Länder Investitionszuschüsse des BMI für die Errichtung von Standorten erhalten werden.

- 110.2** Der RH hielt fest, dass die Mehrausgaben überwiegend auf den verzögerten Ausbau und Fehleinschätzungen hinsichtlich der Anzahl der Standorte und Kosten je Standort zurückzuführen waren.

Der RH empfahl dem BMI, im Hinblick auf die dargestellte hohe finanzielle Gesamtbelastung des BMI durch das Projekt Digitalfunk BOS Maßnahmen zu setzen, die die Möglichkeiten zur Kostensenkung ausschöpfen. Er verwies dazu insbesondere auch auf seine in den TZ 104 und TZ 111 getroffenen Empfehlungen.

- 110.3** *Das BMI verwies in seiner Stellungnahme auf einen im Rahmen einer informellen User-Plattform vorgenommenen Vergleich mehrerer europäischer Digitalfunkprojekte. Dieser habe ergeben, dass Österreich trotz der topografisch schwierigen Rahmenbedingungen die Kosten für die Funkversorgung sowohl bezogen auf den einzelnen Standort als auch auf den einzelnen Teilnehmer im internationalen Vergleich am wirtschaftlichsten umsetzen habe können.*

Das BMI werde alle Maßnahmen setzen, um den Gesamtkostenrahmen, soweit über diesen Zeitraum eine Kostenentwicklung aufgrund der finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen prognostizierbar ist, zu unterschreiten bzw. möglichst gering zu halten.

- 110.4** Der RH entgegnete, dass er das Digitalfunk-Projekt in Österreich geprüft und daher die Kosten bzw. die Kostenentwicklung für dieses Projekt dargestellt und diese mit den ursprünglichen Kostenschätzungen verglichen habe. Davon abgesehen handelte es sich bei dem vom BMI angestellten Vergleich um vom RH nicht überprüfbares Zah-

⁴⁹ Funkdienstentgelte bis 2011 rd. 68,5 Mio. EUR, vorsichtige Schätzung 2012 bis 2018 (ohne zusätzliches Entgelt gemäß Zusatzvereinbarungen und beim derzeitigen Ausbaustand) rd. 91 Mio. EUR (13 Mio. EUR x 7 Jahre)

Ausgaben (Kosten) des BMI

lenmaterial. Der RH verwies auch auf die zwischenzeitlich eingetretenen Mehrausgaben von 180 Mio. EUR.

Rechnungslegung und –kontrolle

- 111.1** Die monatlichen Abrechnungen des Funkdienstentgeltes erfolgten aufgegliedert nach den einzelnen Ländern sowie nach Basisentgelt, optionalen Leistungen, Abzügen für Beistellungen und sonstigen Abschlägen (z.B. offene Funktionalitäten).

Das BMI prüfte die sachliche und rechnerische Richtigkeit der monatlichen Abrechnungen anhand eines eigenen Abrechnungsformulars, dem die jeweils geltenden vertraglichen Regelungen (Grundvertrag und Zusatzvereinbarungen) sowie der aktuelle Abnahmestatus (gebietsweise und funktional) unterlegt waren.

Die Höhe der einzelnen Tarifpositionen wie auch der Abzüge war grundsätzlich durch das jeweilige Ausbaugesbiet eindeutig bestimmt. Für die Beistellung der Standorte sah der Vertrag allerdings eine Entgeltreduktion nicht bezogen auf ein Gebiet als Ganzes, sondern je Standort (682 EUR exkl. USt) vor. In den Abrechnungen erfolgte der Abzug allerdings einvernehmlich nicht nach der tatsächlichen Anzahl beigestellter Standorte, sondern nach der im Rahmen der Ausschreibung (Businessplan) für das jeweilige Land angenommenen – zu niedrig angesetzten – Gesamtzahl. Für das erste von den Fehlplanungen betroffene Land Niederösterreich bedeutete dies, dass trotz einer aktuellen tatsächlichen Anzahl von 374 beigestellten Standorten lediglich Abzüge für 226 Standorte angerechnet wurden, somit monatlich anstatt 255.068 EUR lediglich 154.132 EUR exkl. USt. Dies entsprach einer Differenz bzw. Mehrkosten für das BMI von 121.123,20 EUR monatlich bzw. rd. 1,45 Mio. EUR jährlich inkl. USt.

- 111.2** Nach den Feststellungen des RH rechnete Tetron die erbrachten Leistungen grundsätzlich korrekt und vertragskonform ab und das BMI prüfte die Rechnungen ordnungsgemäß.

Der RH kritisierte allerdings die Berechnung der Abzüge für die Standortbeistellungen. Mit der Anwendung des Bund-Länder-Modells übernahmen die Länder bereits die Mehrkosten für die Errichtung der – gegenüber der Planung von Tetron erforderlichen – zusätzlichen Standorte. Durch die Begrenzung der Abzüge für die Beistellungsleistung verzichtete das BMI darüber hinaus auch auf vertraglich vorgesehene Entgeltreduktionen. Die Nichtberücksichtigung zusätzlicher Standorte beim Entgeltabzug sollte lediglich für jene Standorte erfolgen, die aufgrund von Sonderwünschen der Länder errichtet werden. Dem BMI entstanden beim derzeitigen Ausbaustand jähr-

liche Mehrausgaben (für entgangene Abzüge) in Höhe von bis zu rd. 1,45 Mio. EUR.

Der RH empfahl, bei der Berechnung der Funkdienstentgelte die Abzüge für Beistellungen nach der tatsächlichen Standortzahl zu bemessen.

111.3 *Laut Stellungnahme des BMI könne bei Annahme der Option „Konzept zur Einbindung der Bundesländer (Standortbeistellungen)“ nicht mehr die tatsächlich gebaute Anzahl an Standorten für die Gebührenreduktion im Bereich der Standortbeistellung, sondern nur mehr die im Angebot dargestellte Anzahl herangezogen werden. Dies ergebe sich nicht nur aus der Formulierung im last best offer über die Risikoverlagerung in diesem Beistellungsthema zum Auftraggeber hin, sondern auch aus dem Umstand, dass die Qualität der beigestellten Standorte vor allem auch durch den Beisteller, sprich die Bundesländer, wesentlich bestimmt werde.*

111.4 Der RH entgegnete, dass sich aus der Rechtsansicht des BMI die Konsequenz ergibt, dass die Entgeltreduktion des BMI für die Beistellungen durch die Länder umso niedriger ausfällt, als der Anbieter dem Angebot niedrigere Standortzahlen zu Grunde gelegt hat. Bei Beauftragung ohne Länderbeteiligung wären jedenfalls die vollen Standortkosten (auch der für die Herstellung der vertragsgemäßen Versorgungsqualität erforderlichen Mehrstandorte) durch den Auftragnehmer zu tragen gewesen. Mit der gelebten Praxis hat das BMI die Kosten der dem Angebot zugrundeliegenden Fehleinschätzungen des Auftragnehmers übernommen.

Ausgaben der Länder

112.1 Gemäß den Bund-Länder-Vereinbarungen tragen die Länder die Errichtungskosten der Standorte des Digitalfunknetzes und in Folge deren laufende Betriebskosten.

Für die Standorterrichtung investierten das Land Tirol rd. 12,49 Mio. EUR und Wien rd. 1,53 Mio. EUR. Im Land Niederösterreich betragen die gemäß Landtagsbeschluss genehmigten Investitionskosten für die Errichtung des Digitalfunknetzes rd. 29,66 Mio. EUR. Weitere 7 Mio. EUR trägt dort das BMI. In der Steiermark soll nach der Vereinbarung des Landes mit Tetron der Gesamtpreis für die Standorterrichtung maximal 35 Mio. EUR betragen. Die Belastung des Landes Steiermark errechnet sich abzüglich des Investitionszuschusses des BMI in Höhe von 7,3 Mio. EUR mit 27,7 Mio. EUR.

112.2 Die Investitionskosten in den bisher ausgebauten bzw. in Ausbau befindlichen vier Ländern (Tirol, Wien, Niederösterreich und Steiermark) errechnen sich somit – abzüglich der vom BMI geleisteten Investitionszuschüsse – mit rd. 70 Mio. EUR.

**Umsetzung der
Empfehlungen
des RH aus dem
Vorbericht**

113.1 Nachstehende Tabelle enthält zusammenfassend die vom RH in seinem Vorbericht (Behördenfunknetz ADONIS) getroffenen Empfehlungen an das BMI sowie den Grad der Umsetzung dieser Empfehlungen bei der Neuvergabe des Digitalfunknetzes:

Tabelle 26: Umsetzung der Empfehlungen an das BMI aus dem Vorbericht

Empfehlung aus dem Vorbericht	Umsetzung
Vor Abschluss eines Vertrages über ein österreichweites Funknetzprojekt wäre eine bindende Vereinbarung zwischen dem Bund und den Bundesländern – einschließlich Rettungsdiensten und Feuerwehren – über die Teilnahme und anteilige Finanzierung abzuschließen.	Nicht umgesetzt (TZ 47)
Die Mitwirkung des BMLV an einem künftigen Funknetzprojekt wäre im Sinne der im Ministerratsbeschluss vom 30. Oktober 2001 enthaltenen Zielvorgaben eines effizienten Katastrophenschutzes anzustreben.	Nicht bzw. erst verspätet umgesetzt (TZ 48 und 96)
Im Falle eines künftigen Funknetzprojektes wären wesentliche Projektvorgaben, wie z.B. die Tarifgestaltung, die Erbringung von Beistellungen, die Methoden der Abnahmetests bereits vor der Zuschlagserteilung klar zu regeln.	Teilweise umgesetzt, wesentliche Projektvorgaben im Vertrag klarer geregelt (siehe TZ 80 bis 85)
In einem künftigen Funknetzprojekt wären wesentliche Grundzüge des Projektmanagements bereits vor Zuschlagserteilung hinreichend detailliert zu regeln.	Umgesetzt (TZ 86)
Im Wege der Vertragsgestaltung wären auch wesentliche Einflussmöglichkeiten und Kontrollrechte durch das BMI abzusichern, wie insbesondere ein Recht des BMI auf jederzeitige Abtretung der Funkinfrastruktur gegen Abgeltung.	Umgesetzt (TZ 84)
Beratungsleistungen wären bereits bei ihrer Ausschreibung detailliert zu regeln und die Erfüllung von vereinbarten Leistungen sorgfältig zu prüfen.	Teilweise umgesetzt; keine Ausschreibungen, Leistungserfüllung mit einer Ausnahme dokumentiert (TZ 55 bis 60)
Bei einem künftigen Funknetzprojekt wäre eine vertiefte Angebotsprüfung aller wesentlichen Kalkulationsgrundlagen durchzuführen.	Teilweise umgesetzt (TZ 75); vertiefte Plausibilitätsprüfung der ersten Angebote, nicht mehr allerdings bei den last best offer
Der Budgetbedarf wäre rechtzeitig und umfassend zu ermitteln sowie in der vollen Höhe zu veranschlagen.	Umgesetzt (TZ 54)
Zu Steuerungszwecken wäre eine Projektkostenrechnung durchzuführen.	Nicht umgesetzt (TZ 108)
Bei einem künftigen Funknetzprojekt wären bereits in der Ausschreibung optionale Angebote für die zusätzliche Funkversorgung bestimmter Kategorien von Örtlichkeiten oder Gebäuden einzuholen.	Umgesetzt; durch die Leistungsbeschreibung in den Vergabeunterlagen abgedeckt
Der genaue Endgerätebedarf wäre zu erheben und dieser dem Folgeprojekt zugrunde zu legen.	Nicht erforderlich; das neue Tarifmodell stellt nicht auf Anzahl der Nutzer, sondern auf Ausbaustufe ab
Für die Vertretung vor den Gerichten wäre die Finanzprokurator in Anspruch zu nehmen.	Nicht umgesetzt (TZ 43 und 57)
Eine Überwachung und Steuerung durch die Abteilung Budget und Controlling oder durch eine Interne Revision wäre sicherzustellen.	Nicht umgesetzt (TZ 91)

Quelle: RH

Umsetzung der Empfehlungen des RH aus dem Vorbericht

113.2 Der RH stellte fest, dass organisatorische Fragen und Vertragsinhalte beim neuen Projekt teilweise klarer geregelt waren als im Vorprojekt.

Der RH kritisierte jedoch, dass das BMI die für eine erfolgreiche Projektumsetzung wesentliche Empfehlung, nämlich die Einbindung der Länder vor Vertragsabschluss, nicht umgesetzt hat.

113.3 *Laut Stellungnahme des BMI sei der neue Vertrag nicht nur teilweise, sondern in allen Punkten eindeutig und klar. Im Übrigen verwies das BMI auf seine Stellungnahme zu einzelnen TZ.*

113.4 Der RH entgegnete, dass nicht alle Vertragspunkte – insbesondere hinsichtlich der Übernahme der Kosten für den Ausbau bzw. die Standorterrichtung – eindeutig geregelt waren.

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

114 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

(1) Beschaffungen über die Bundesbeschaffung GmbH wären im Hinblick auf die Schaffung eines gesamthaften Berichtswesens statistisch zu erfassen. (TZ 5)

(2) Die Interne Revision wäre gemäß den wiederholten Empfehlungen des RH und den internationalen Standards der unmittelbaren Fachaufsicht der Ressortleitung zu unterstellen. (TZ 6)

(3) Die Zuständigkeiten für bedeutende Vergaben (zentrale Beschaffungsabteilung), für die Interne Revision und die Korruptionsprävention und -bekämpfung wären zu trennen. (TZ 6)

(4) Es wäre sicherzustellen, dass Entscheidungen ausschließlich von den laut Geschäftseinteilung dafür zuständigen Organwaltern getroffen und Ministerentscheidungen lückenlos dokumentiert werden. (TZ 7)

(5) Der Aufbau eines Berichtswesens betreffend Beschaffungen wäre vorzunehmen. Die Einhaltung der Regeln zum Berichtswesen sollte durch entsprechende Schulungsmaßnahmen und stichprobenartige Überprüfungen der Detailmeldungen der Fachabteilungen unterstützt werden. (TZ 9)

(6) Der Elektronische Beschaffungsworkflow wäre unter Beachtung des Kosten-Nutzen-Aspektes nach erfolgreicher Absolvierung der Testphase ressortweit einzusetzen. (TZ 11)

(7) Es wären bei den Beschaffungen Risikoanalysen durchzuführen und die Interne Revision verstärkt zur Überprüfung von Beschaffungsprozessen heranzuziehen. (TZ 13)

(8) Das Ausbildungsangebot des Bundesamts zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung sollte durch ein Modul mit dem Schwerpunkt „Korruptionsprävention in der Beschaffung“ ergänzt werden. (TZ 14)

(9) Es wären organisatorische Vorkehrungen zu treffen, um in Zukunft die lückenlose Einhaltung der internen Vorgaben für Beschaffungen sicherzustellen. (TZ 16)

(10) Es wäre sicherzustellen, dass auch bei Direktvergaben Vergleichsangebote eingeholt werden. (TZ 17)

(11) Es wäre sicherzustellen, dass das BMI bei Wahrnehmung eigener Angelegenheiten im eigenen Namen auftritt und auf kostenintensive Treuhandlösungen verzichtet. (TZ 31)

(12) Es wäre sicherzustellen, dass Vorgänge, die eine massive Zahlungsverpflichtung nach sich ziehen, entsprechend dokumentiert werden. (TZ 39)

(13) Es wäre sicherzustellen, dass für die Vertretung vor den Gerichten die Finanzprokurator in Anspruch genommen wird. (TZ 43, 57)

(14) Es wäre sicherzustellen, dass bei der Erstellung von Rechtsgutachten verstärkt auf das Expertenwissen der Fachabteilungen des BMI oder auf die Finanzprokurator zurückgegriffen wird. (TZ 44, 57)

(15) Fragen zu verwaltungsinternen Abläufen bzw. Vorgaben – wie etwa jene der Einvernehmensherstellung zwischen BMI und BMF bei Vorhaben mit erheblichen finanziellen Auswirkungen – wären ausschließlich innerhalb der Bundesverwaltung zu klären und nicht einer mit Kosten verbundenen rechtlichen Beurteilung durch externe „Gutachter“ zu unterwerfen. (TZ 53)

(16) Es wäre sicherzustellen, dass bei größeren Projekten vor Entscheidungen mit wesentlichen finanziellen Auswirkungen jedenfalls das Einvernehmen mit dem BMF hergestellt wird. (TZ 53)

(17) Es wäre sicherzustellen, dass Dienstleistungsaufträge im Hinblick auf zu erwartende Preisreduktionen nach den Grundsätzen des freien und lauterer Wettbewerbs ausgeschrieben werden. (TZ 59)

(18) Es wären bei Beratungsaufträgen die Beauftragungen, Leistungsinhalte sowie –ergebnisse schriftlich zu dokumentieren. (TZ 60)

(19) Es wäre sicherzustellen, dass alle wesentlichen Schritte in einem Vergabeverfahren aktenmäßig dokumentiert werden, um deren Nachvollziehbarkeit zu gewährleisten. (TZ 71)

(20) Es wäre sicherzustellen, dass Projekte in einem angemessenen zeitlichen Rahmen in die Linienorganisation übergeführt werden und für deren Leitung auf den Abschluss von Nebentätigkeitsverträgen verzichtet wird. (TZ 90)

(21) Eine begleitende Kontrolle von Großprojekten wäre durch die Budget- und Controllingabteilung oder durch die Interne Revision sicherzustellen. (TZ 91)

(22) Im Hinblick auf ein rasches Zustandekommen eines österreichweiten digitalen Behördenfunknetzes für alle Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben wären mit den noch fehlenden Ländern bindende Vereinbarungen auf Basis gezielter gemeinsamer Planungen, realistischer Kostenschätzungen und einer Klärung der Kostentragung abzuschließen. (TZ 94)

(23) Es wäre sicherzustellen, dass die sich aus den Kooperationsvereinbarungen mit dem BMLVS und dem BMJ ergebenden potenziellen Einsparungsmöglichkeiten (kostenfreie Nutzungsmöglichkeit von Liegenschaften zur Unterbringung von Systemtechnik) auch genutzt werden. (TZ 96)

(24) Es sollte mit Tetron vereinbart werden, dass das BMI bei etwaigen künftigen Einnahmenüberschüssen von Tetron (insbesondere nach abgeschlossenem Netzausbau und damit vollem Gebührenanspruch) auch durch entsprechende Entgeltreduzierungen partizipiert. (TZ 104)

(25) Es wären die Voraussetzungen zur Durchführung einer Projektkostenrechnung zu schaffen, um damit künftig die tatsächlichen Kosten bedeutender Projekte ermitteln zu können. (TZ 108)

(26) Im Hinblick auf die hohe finanzielle Gesamtbelastung des BMI durch das Projekt Digitalfunk BOS wären Maßnahmen zu setzen, die Möglichkeiten zur Kostensenkung ausschöpfen. (TZ 110)

(27) Bei der Berechnung der Funkdienstentgelte wären die Abzüge für Standortbeistellungen nach der tatsächlichen Anzahl zu bemessen, wodurch beim derzeitigen Ausbaustand jährliche Minderausgaben von bis zu rd. 1,45 Mio. EUR (inkl. USt) erzielt werden könnten. (TZ 111)