



**Der
Rechnungshof**



Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Reihe BUND 2013/2

Bericht des Rechnungshofes

**Vergabepraxis im BMI mit
Schwerpunkt Digitalfunk**

**MAK – Österreichisches Museum
für angewandte Kunst**

**Luftraumüberwachungs-
flugzeuge – Vergleich der
Republik Österreich mit der
Eurofighter Jagdflugzeug GmbH;
Follow-up-Überprüfung**

Rechnungshof
GZ 860.140/002-1B1/13

Auskünfte

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

Telefon (00 43 1) 711 71 - 8644

Fax (00 43 1) 712 49 17

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

Herausgeber:

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

<http://www.rechnungshof.gv.at>

Redaktion und Grafik: Rechnungshof

Herausgegeben:

Wien, im März 2013



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



Bericht des Rechnungshofes

Vergabep Praxis im BMI mit Schwerpunkt Digitalfunk

MAK – Österreichisches Museum für angewandte Kunst

**Luftraumüberwachungsflugzeuge – Vergleich der
Republik Österreich mit der Eurofighter
Jagdflugzeug GmbH; Follow-up-Überprüfung**

Vorbemerkungen

Vorbemerkungen

Vorlage an den Nationalrat

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

Berichtsaufbau

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

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

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



Inhaltsverzeichnis**BMI****Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Inneres**

Vergabepraxis im BMI mit Schwerpunkt Digitalfunk _____ 5

BMUKK**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Unterricht, Kunst und Kultur**

MAK – Österreichisches Museum für angewandte Kunst _____ 205

BMLVS**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Landesverteidigung und Sport**Luftraumüberwachungsflugzeuge – Vergleich der Republik
Österreich mit der Eurofighter Jagdflugzeug GmbH;
Follow-up-Überprüfung _____ 373





Bericht des Rechnungshofes

Vergabep Praxis im BMI mit Schwerpunkt Digitalfunk



Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis	9
Abkürzungsverzeichnis	11

BMI

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Inneres

Vergabepraxis im BMI mit Schwerpunkt Digitalfunk

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

Inhalt



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 Ausbauverzögerungen	182
Ausgaben (Kosten) des BMI	189
Umsetzung der Empfehlungen des RH aus dem Vorbericht	198
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen	201

Tabellen Abbildungen

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

Tabellen Abbildungen



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

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Abt.	Abteilung
AG	Aktiengesellschaft
Art.	Artikel
BAK	Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptions- bekämpfung
BBG	Bundesbeschaffung GmbH
BDG 1979	Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BKA	Bundeskanzleramt
BMG	Bundesministeriengesetz
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
hzw.	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 Kabinettschef 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 Ausbaue Zeitraum (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.



Vergabep Praxis im BMI mit Schwerpunkt Digitalfunk

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Der RH überprüfte von September bis Dezember 2011 die Gebarung des BMI hinsichtlich der Vergabep Praxis 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)

Vergabep Praxis – 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)

Kurzfassung

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)

Vergabepaxis im BMI mit Schwerpunkt Digitalfunk

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-

Kurzfassung

rium in Form eines Einkaufs- und Vertragscontrollings. Der vom BMI entwickelte Elektronische Beschaffungsworkflow befand sich zur Zeit der Gebarungsüberprüfung 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)

Vergabepaxis

Der RH konzentrierte sich bei seiner Prüftätigkeit auf die Beurteilung der Vergabepaxis des BMI betreffend Liefer- und Leistungsaufträge. 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)

**Vergabepaxis im BMI
mit Schwerpunkt Digitalfunk**

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 Gebärungsüberprüfungen 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 Gebärungsüberprüfung 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

Kurzfassung

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 Tarifrückgang 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)

Kurzfassung

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 Finanzprokuratur 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 Finanzprokuratur 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 Finanzprokuratur 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

**Vergabep Praxis im BMI
mit Schwerpunkt Digitalfunk**

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

Nach Besprechungen mit dem stellvertretenden Kabinettschef des BMI hielt der Präsident der Finanzprokuratur 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 Finanzprokuratur 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)

Kurzfassung

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)



Kurzfassung



Vergabep Praxis im BMI mit Schwerpunkt Digitalfunk

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 betrugen 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 betrugen 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)

Kurzfassung

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 Interessensuche 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



Kurzfassung

**Vergabepraxis im BMI
mit Schwerpunkt 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 Kabinettschef des BMI

Das BMI schloss mit dem karenzierten Kabinettschef 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 Kabinettschef 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)

Kurzfassung**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 Kabinettschef 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



Kurzfassung



Vergabep Praxis im BMI mit Schwerpunkt Digitalfunk

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 Teilnehmerrichtlinien 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

Kurzfassung

zwischen 11. und 26. Mai 2004 vorgenommen wurden. Eine aktentmäßige 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 heran. (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 Gesamtfunkdienstentgelt. 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 Bietergemeinschaften beim ersten Angebot rd. 40 % betrug, lagen die beiden Bieter beim letzten nur um rd. 1 % auseinander. (TZ 76)



Kurzfassung



Vergabepaxis im BMI mit Schwerpunkt Digitalfunk

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 Betriebs GmbH, an der zur Zeit der Gebarungsüberprüfung 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 Bundes-Länder-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,

Kurzfassung

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)



Kurzfassung



Vergabepaxis im BMI mit Schwerpunkt Digitalfunk

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 Gebarungsüberprüfung 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)

Kurzfassung**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 Fußballweltmeisterschaft 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)

**Vergabepaxis im BMI
mit Schwerpunkt Digitalfunk**

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)

Kurzfassung

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)

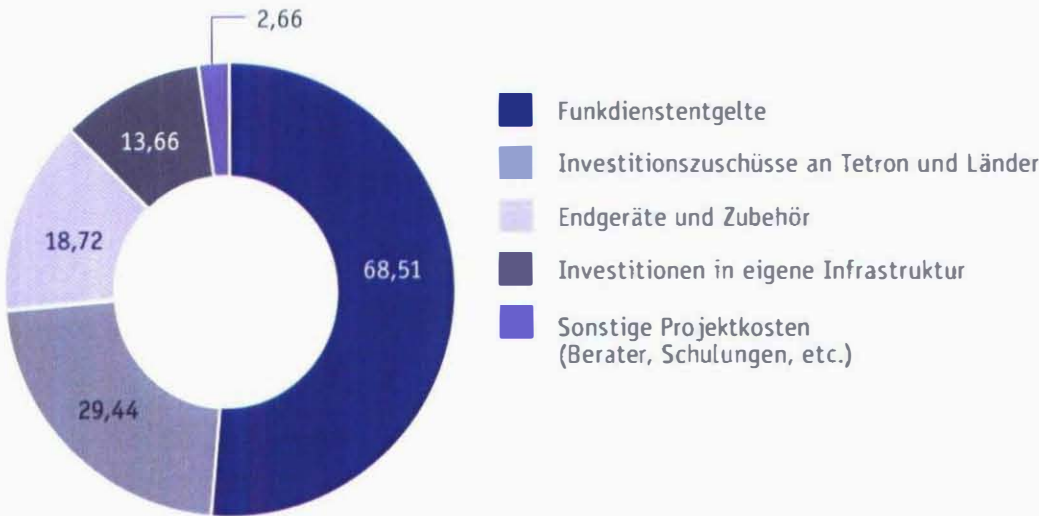
Ausgaben für das Projekt Digitalfunk BOS

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



Kurzfassung



Vergabep Praxis im BMI mit Schwerpunkt Digitalfunk

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 Funkdienst-entgelte 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 Gesamt-laufzeit mit insgesamt rd. 180 Mio. EUR. Zuzüglich der im Aus-bauzeitraum (2004 bis nunmehr geplant 2018) zu zahlenden Funk-dienstentgelte 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 detail-liert, korrekt und vertragskonform ab und das BMI prüfte die Rechnungen ordnungsgemäß. Die vereinbarte Entgeltreduktion für erbrachte Standortbeistellungen erfolgte einvernehmlich nicht

Kurzfassung

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)



Vergabepaxis im BMI mit Schwerpunkt Digitalfunk

Kenndaten zu Vergabepaxis im BMI mit Schwerpunkt Digitalfunk

- Rechtsgrundlagen**
- 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

	2008	2009	2010	2011
Auftragswerte des BMI				
	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

Abrufvolumen	136,00	123,13	95,33	103,12
---------------------	---------------	---------------	--------------	---------------

Quelle: Bundesbeschaffung GmbH

Ausgaben des BMI für das Projekt Digitalfunk BOS

Jahr	Nutzer- gebühren	Endgeräte, Zubehör	BMI- eigene Infra- struktur	Sonstige Projekt- kosten	Investitions- zuschüsse (Länder und Tetron)	Gesamt- ausgaben	davon Zahlungen an Tetron
	in Mio. EUR						
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.



Prüfungsablauf und -gegenstand



Vergabep Praxis im BMI
mit Schwerpunkt Digitalfunk

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 Vergabep Praxis 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 kritisierter 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 Fakultizitäten – 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.



Prüfungsablauf und –gegenstand



Vergabepaxis im BMI
mit Schwerpunkt Digitalfunk

(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 Finanzprokurator 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 Finanzprokurator 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 – Vergabep Praxis 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 (BVergG 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 (BVergG 2002) anzuwenden.

Der Grundsatzterlass des BMI „Budget/Controlling/Beschaffung“ vom 13. Mai 2003 (Grundsatzterlass 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 BVergG 2002 Bezug; Insbesondere das zuletzt genannte Kapitel führte daher nicht mehr aktuelle Schwellenwerte an oder skizzierte Verfahren, die im BVergG 2002 enthalten, durch das BVergG 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 BVergG 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 Grundsatzterlasses 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 BVergG 2006 nicht neu geregelten) Direktvergabe zur Durchführung von Vergabeverfahren zuständig waren und andererseits der Grundsatzterlass vorwiegend organisatorische Bestimmungen enthielt, durch das BVergG 2006 grundsätzlich kein Bedarf*

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

Rechtliche Grundlagen

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 Grundsatzterlass 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.



Organisation



Vergabepaxis im BMI mit Schwerpunkt Digitalfunk

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

Organisation

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

Vergabepaxis im BMI mit Schwerpunkt Digitalfunk

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 führungsnahe 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-

Organisation

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*

Vergabepaxis im BMI mit Schwerpunkt Digitalfunk

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 Bundesministeriengesetz 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)

Organisation

Zusammenfassend hielt das BMI fest, dass zum einen eine unmittelbare Ausübung der Fachaufsicht durch die Ressortleitung unrealistisch und unziweckmäßig 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.

Vergabepaxis im BMI mit Schwerpunkt Digitalfunk

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 Budgeterstellungsprozesses 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 sichtete 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 Bundesvergabe-gesetz. 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



Steuerung und Kontrolle



Vergabepaxis im BMI mit Schwerpunkt Digitalfunk

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.

Steuerung und Kontrolle

(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 Bundesvergahegesetzes 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.

Steuerung und Kontrolle

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.



Steuerung und Kontrolle

Vergabep Praxis im BMI
mit Schwerpunkt Digitalfunk

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 Dienstbekleidungs wesens 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.

Steuerung und Kontrolle

- 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 Grundsatzerlass „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 Grundsatzerlass sonstige Zuständigkeitsbestimmungen, wie etwa zur Erstellung von Ausschreibungsunterlagen oder zur Prüfung der Angebote. Der Grundsatzerlass 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.



Steuerung und Kontrolle

Vergabepaxis im BMI
mit Schwerpunkt Digitalfunk

14.3 *Laut Stellungnahme des BMI beschäfigte 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 gesamthafes 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

Vergabep Praxis

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 Archi-ven. 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 Verga-beverfahrens nach Rücksprache mit dem Bedarfsträger in begrün-deten 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 Beschaffungsab-teilung 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 vorzu-schreiben. In rd. 8 % der überprüften Fälle verabsäumten es die Sach-bearbeiter 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 Fäl-len die technische, rechtliche und wirtschaftliche Möglichkeit eines Wettbewerbs im Sinne des Grundsaterlasses geprüft und dokumen-tiert worden. Sofern keine sachlich gerechtfertigten Gründe (technische Kompatibilität bzw. sonstige technische Gründe, ein besonderes Know-how, spezifische Produkte oder Ausschließlichkeitsrechte) vorlagen,*

Vergabep Praxis

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.



Vergabepraxis

Vergabepraxis im BMI
mit Schwerpunkt Digitalfunk

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

Vergabep Praxis

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 Bundesvergabegesetz 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 Vergabep Praxis 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 vorgelegt 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



Vergabep Praxis

Vergabep Praxis im BMI
mit Schwerpunkt Digitalfunk

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 Gebarungüberprüfung 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 Grundsatzerlass 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 Gebarungüberprüfung wieder festgestellt wurden.

Vergabep Praxis

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 EUR ¹
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 BVerG (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 Schwellenwerteverordnung 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 Bundesvergahegesetz 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

Vergabepaxis

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. 11 125/2009, 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,



Vergabep Praxis

Vergabep Praxis im BMI
mit Schwerpunkt Digitalfunk

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.

Vergabepraxis

(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-*



Vergabep Praxis



Vergabep Praxis im BMI mit Schwerpunkt Digitalfunk

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 Grundsatzerlass 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.

Vergabepaxis

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 Grundsatzerlass 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 Vertragsaufbereitung 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

Vergabepaxis

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 weg falle 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 ah 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 Leistungsdocumentation 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*

Vergabep Praxis

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 Ausnahmebestimmungen 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



Vergabep Praxis



Vergabep Praxis im BMI mit Schwerpunkt Digitalfunk

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

Vergabep Praxis

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 Diskretion des Beraters als Anforderungskriterien. Nach Ansicht des BMI könnten bei strategisch-politischen Beratungsleistungen 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 Finanzprokuratur 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



Vergabep Praxis



Vergabep Praxis im BfM mit Schwerpunkt Digitalfunk

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

- 25.4 Der RH entgegnete, dass die Einholung von Vergleichsangeboten im Grundsatzerlass des BfM 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, gebabungswirksame 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 Finanzprokuratur, war daher nach Ansicht des RH enthehrlich.

Zukunftsstrategie – Beratung, wissenschaftliche Begleitung

- 26.1 Im Zuge der Umsetzung der Haushaltsrechtsreform 2013 initiierte das BfM 2009 einen Strategiebildungsprozess. Zu diesem Zweck richtete das BfM das Projekt „Zukunftsstrategie BfM“ ein. Mit Werkvertrag vom 29. Oktober 2009 beauftragte das BfM – 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 BfM vergab diesen Auftrag direkt und ohne Einholung von Vergleichsangeboten und stützte sich dabei auf die Ausnahmebestimmungen nach § 10 Z 1 BVergG (Schutz wesentlicher Sicherheitsinteressen).

Vergabep Praxis

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.*



Vergabepraxis

Vergabepraxis im BMI
mit Schwerpunkt Digitalfunk

- 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.

Vergabep Praxis

- 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 Leistungsaulzeichnungen 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.

Vergabep Praxis

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 Kieckhoff-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



Vergabepaxis



Vergabepaxis im BMI mit Schwerpunkt Digitalfunk

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.

Vergabep Praxis

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-



Vergabep Praxis



Vergabep Praxis im BMI mit Schwerpunkt Digitalfunk

sem BBG-Vorbehalt für Unternehmen von Interesse gewesen wäre. Eine voraussichtlich nur kurzfristige Vertragsdauer (bis zu einer verpflichtend wahrzunehmenden BBG-Abraumöglichkeit) 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 aufgelaufenen 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.

Vergabep Praxis

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 Nichteinholung 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.



Vergabep Praxis



Vergabep Praxis im BMI mit Schwerpunkt Digitalfunk

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 Grundstückskaus 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 Verhinderung 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.

Vergabep Praxis

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 Bauheerwilligung 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 Bauhebehörde I. Instanz die Errichtung der Erstaufnahmestelle. Die Bezirkshauptmannschaft Güssing erklärte diesen Bescheid in ihrer Eigenschaft als Gemeindeaufsichtsbehörde 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



Vergabep Praxis



Vergabep Praxis im BMI mit Schwerpunkt Digitalfunk

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 Gebärungsüberprüfung 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.

Vergabepraxis

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 Ebe au 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, heranzutreten und somit im eigenen Namen aufzutreten. 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.



Vergabep Praxis



Vergabep Praxis im BMI mit Schwerpunkt Digitalfunk

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 Gebarungsüberprüfung 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.