



Chronologie

BMI

Vergabepaxis im BMI
mit Schwerpunkt Digitalfunk

Fortsetzung Chronologie

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

Chronologie

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

Quellen: BMI, Finanzprokuratur, RH



Vergabepaxis im BMI mit Schwerpunkt Digitalfunk

Vertragsauflösung

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

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

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

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

Vertragsauflösung

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

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

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

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

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

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

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

Quelle: BMI

¹⁴ siehe Bericht Reihe Bund 2004/5, Punkt 24.1

¹⁵ siehe Bericht Reihe Bund 2004/5, Punkt 8.1



Vertragsauflösung

Vergabepraxis im BMI
mit Schwerpunkt Digitalfunk

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

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

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

Tabelle 7: Darstellung Kostenszenarien

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

Quellen: BMI, RH

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

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

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

Vertragsauflösung

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

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

Zeitraum zwischen Vertragsauflösung und Klagseinbringung

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

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



Zeitraum zwischen Vertragsauflösung
und Klagseinbringung



Vergabepraxis im BMI
mit Schwerpunkt Digitalfunk

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

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

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

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

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

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

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

Einbringung der Klage durch master-talk

Klage beim Ständigen Schiedsgericht der Wirtschaftskammer Wien ein.

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

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

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

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

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



Vergabepaxis im BMI mit Schwerpunkt Digitalfunk

Schiedsgerichtliches Verfahren

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

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

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

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

Vergleich

Dokumentation im
BMI und der Finanz-
prokuratur

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

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

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

Vergleich

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

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.

39.2 Der RH kritisierte, dass die Gründe für den Vergleichsabschluss und die Angemessenheit der Vergleichssumme im BMI nicht nachvollziehbar dokumentiert waren. Wesentliche Inhalte, wie bspw. teilnehmende Personen und Gesprächsprotokolle, fehlten. Das Argument der Geheimhaltung für eine verspätete bzw. geringere Dokumentation kam nach Meinung des RH nicht zum Tragen. Er vertrat die Auffassung, dass in diesem Fall an die Dokumentation erhöhte Anforderungen hinsichtlich Transparenz und Nachvollziehbarkeit zu stellen waren. Er empfahl daher dem BMI sicherzustellen, dass Vorgänge, die eine massive Zahlungsverpflichtung nach sich ziehen, entsprechend dokumentiert werden.

39.3 *Laut Stellungnahme des BMI wäre das Ergebnis des Vergleichs ausführlich aktenmäßig dokumentiert und dargestellt worden. Dass der genaue Ablauf der eigentlichen Vergleichsverhandlung, wo es ausschließlich um die Vergleichssumme als Basis für den Abschluss auf höherer Ebene gegangen sei, nicht von allen Teilnehmern auf Seiten der Republik Österreich mitprotokolliert worden wäre, werde aus Sicht des BMI nicht als Versäumnis gesehen. Letztendlich wären auch vom BMI den RH-Prüfern im Zuge der Prüfung die Teilnehmer und der Ablauf der Verhandlungen ausführlich und vor allem einheitlich dargelegt und auch durch die Aktenvermerke des Präsidenten der Finanzprokuratur nachvollziehbar gemacht worden.*

39.4 Der RH entgegnete, dass mündliche – wenn auch übereinstimmende – Angaben über einen Sachverhalt eine schriftliche Dokumentation nicht zu ersetzen vermögen. Für das BMI war zudem keinesfalls klar, dass der Präsident der Finanzprokuratur Aktenvermerke anlegen würde und es konnte sich daher auch nicht darauf verlassen. Eine Dokumentationsverpflichtung über ressortinterne Vorgänge kann nach Ansicht des RH auch nicht auf Dritte übertragen werden.

Klagsforderung – Vergleichsüberlegungen und Gutachten

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

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

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

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

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

Vergleich

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

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

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

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

**Vergabepaxis im BMI
mit Schwerpunkt Digitalfunk**

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

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

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

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

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

Vergleichsverhandlungen und
-abschluss

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

Vergleich

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. Der rechtliche Vertreter von master-talk verwies darauf, dass dies nicht vom Prüfungsauftrag des Wirtschaftsprüfers umfasst gewesen wäre. Weitere Besprechungspunkte waren die Zulässigkeit und Darstellung der Verzinsung.

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

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

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

**Vergabepaxis im BMI
mit Schwerpunkt Digitalfunk**

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

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

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

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

¹⁹ Echter Schadenersatz unterliegt nicht der Umsatzsteuer.

Vergleich

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

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

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

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

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

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

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

**Vergabep Praxis im BMI
mit Schwerpunkt Digitalfunk**

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

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

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

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

Beratungsleistungen im Projekt ADONIS

Überblick über die
Gesamtausgaben

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

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

²² siehe Vorbericht, TZ 21

Beratungsleistungen im Projekt ADONIS

Rechtliche Beratung
und Vertretung vor
Gericht

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

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

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

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

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

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

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



Beratungsleistungen im Projekt ADONIS

Vergabep Praxis im BMI
mit Schwerpunkt DigitalfunkSonstige Beratungs-
leistungen

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

Tabelle 8: Funknetz ADONIS – Sonstige Beratungsleistungen

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

Quelle: BMI

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

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

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

²⁴ GZ: 2 Ob 235/05f

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

Beratungsleistungen im Projekt ADONIS

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

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

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

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

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

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

**Vergabepaxis im BMI
mit Schwerpunkt Digitalfunk**

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

Abschnitt 3 – Projekt Digitalfunk BOS**Auftrag und Organisation**

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

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

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

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

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

Arbeitsgemeinschaft
des BMI mit dem
Land Tirol

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

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

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

Einbindung weiterer
Länder

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

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

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



Einbindung von Ländern und sonstigen
Bedarfsträgern



Vergabep Praxis im BMI
mit Schwerpunkt Digitalfunk

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

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

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

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

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

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

Einbindung des
BMLVS

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

Einbindung von Ländern und sonstigen Bedarfsträgern

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

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

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

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

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

Planung des Budgetbedarfs und Einbindung des BMF

Ausgabenschätzung und Befassung des BMF vor der Ausschreibung

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



Planung des Budgetbedarfs und
Einbindung des BMF



Vergabepaxis im BMI
mit Schwerpunkt Digitalfunk

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

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

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

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

Befassung des BMF
im Vergabeverfahren

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

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

Planung des Budgetbedarfs und Einbindung des BMF

Kostenberechnung und Befassung des BMF nach Zuschlags- erteilung

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

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

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

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

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

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



Planung des Budgetbedarfs und
Einbindung des BMF



Vergabep Praxis im BMI
mit Schwerpunkt Digitalfunk

mensherstellung mit der Zustimmung des BMF zur Interessenten-
suche bereits erfolgt, weil zu diesem Zeitpunkt der Gegenstand des
Vorhabens, dessen finanzielle Auswirkungen und der Realisierungs-
zeitpunkt bereits ausreichend bekannt gewesen seien.

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

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

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

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

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

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

Veranschlagung des
Budgetbedarfs

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

Planung des Budgetbedarfs und Einbindung des BMF

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

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

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

Quellen: BMF, BMI, RH

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

Beratungsleistungen für das Projekt BOS

Generelle Feststellungen

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

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

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

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

²⁸ BGBl. I Nr. 17/2006 i.d.g.F.



Beratungsleistungen für das Projekt BOS

Vergabepaxis im BMI
mit Schwerpunkt Digitalfunk

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

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

Die Leistungserbringung war durch Stundennachweise, Leistungsaufstellungen sowie Tätigkeitsberichte nachgewiesen.

- 55.2 Der RH kritisierte die Nichteinhaltung vergaberechtlicher Vorschriften und wies auf die formellen Mängel bei der Beauftragung der Berater hin. Er bemängelte weiters, dass das BMI keine Vergleichsangebote eingeholt hatte, wodurch die Preisangemessenheit bei allen Beraterleistungen nicht überprüft war.
- 55.3 *Laut Stellungnahme des BMI sei für die Beurteilung der Beratungsleistungen jedenfalls der Bezug zum Beratungsergebnis erforderlich. Dies wäre vom RH nicht ausreichend berücksichtigt worden. Aufgrund der negativen Ergebnisse aus dem Vorprojekt im Zusammenhang mit einem „Universalberater“ sei das BMI im nunmehr geprüften Projekt einen neuen und erfolgreichen Weg gegangen. Dies zeige sich aber nicht nur in den Beratungsergebnissen, sondern auch in deren Kosten, die deutlich geringer als im Vorprojekt waren.*
- 55.4 Der RH wies darauf hin, dass er in seinem Bericht die Leistungserbringung durch Stundennachweise, Leistungsaufstellungen sowie Tätigkeitsberichte als nachgewiesen betrachtete und dass vergaberechtliche Vorschriften und Formalerfordernisse unabhängig vom Ergebnis der Leistung einzuhalten sind.

Gesamtausgaben für
Beratungsleistungen

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

Beratungsleistungen für das Projekt BOS

Tabelle 10: Digitalfunk BOS – Überblick Beratungsleistungen 2004 bis 2011

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

Quelle: BMI

Rechtliche Beratungsleistungen

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



Beratungsleistungen für das Projekt BOS

Vergabep Praxis im BMI
mit Schwerpunkt Digitalfunk

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

Tabelle 11: Digitalfunk BOS – Rechtliche Beratungsleistungen, Berater 2

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

Quelle: BMI

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

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

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

Beratungsleistungen für das Projekt BOS

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

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

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

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

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

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

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

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

³⁰ gemäß § 27 Abs. 1 Z 3 BVergG 2002



Beratungsleistungen für das Projekt BOS

Vergabep Praxis im BMI
mit Schwerpunkt Digitalfunk

zivil- und vergaberechtliche sowie wirtschaftliche Expertise beizuziehen.

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

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

Wirtschaftliche Beratungsleistungen

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

³¹ gemäß § 27 Abs. 1 Z 1 BVergG 2002

Beratungsleistungen für das Projekt BÖS

(2) Der Berater 5 führte folgende Beratungsleistungen aus:

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

¹ davon 7.560 EUR für die einmalige Evaluierung des Reportingmodells

Quelle: BMI



Beratungsleistungen für das Projekt B05

Vergabep Praxis im BMI
mit Schwerpunkt Digitalfunk

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

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

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

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

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

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

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

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

Beratungsleistungen für das Projekt BOS

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

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

Sonstige Beratungsleistungen

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

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

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



Beratungsleistungen für das Projekt BOS

Vergabep Praxis im BMI
mit Schwerpunkt Digitalfunk

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

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

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

Beratung durch einen
ehemaligen Kabinetts-
chef des BMI

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

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

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

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

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

Beratungsleistungen für das Projekt BOS

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

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

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

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

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

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

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



Beratungsleistungen für das Projekt BOS


**Vergabep Praxis im BMI
mit Schwerpunkt Digitalfunk**

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

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

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

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

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

Beratungsleistungen für das Projekt BOS

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

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

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

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

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

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



Vergabepaxis im BMI mit Schwerpunkt Digitalfunk

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

Vergabeverfahren zum Digitalfunk BOS

Wahl des Vergabeverfahrens (Dienstleistungskonzession)

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

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

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

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

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

Vergabeverfahren zum Digitalfunk BOS

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

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

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

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

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

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



Teilnahme- und
Ausschreibungsunter-
lagen

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

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

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

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

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

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

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

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

Vergabeverfahren zum Digitalfunk BOS

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

Zweistufiges Verhandlungsverfahren (Zahl der Bieter)

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

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

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

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

Sicherstellung objektiver Entscheidungen im Vergabeverfahren

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

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

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



Vergabeverfahren zum Digitalfunk BOS



Vergabepaxis im BMI
mit Schwerpunkt Digitalfunk

Gleichbehandlung
aller Bieter und
Transparenz im Ver-
gabeverfahren

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

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

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

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

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

Vergabeverfahren zum Digitalfunk BOS

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

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

 markierte Termine betreffen das Vergabeverfahren Digitalfunk BOS

Quelle: BMI

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

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

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

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



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

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

1. Stufe des Verhandlungsverfahrens

Allgemeines

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

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

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

Teilnahmeanträge und Klarstellungsersuchen

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

Vergabeverfahren zum Digitalfunk BOS

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

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

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

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

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

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



Vergabeverfahren zum Digitalfunk BOS

Vergabepaxis im BMI
mit Schwerpunkt Digitalfunk

dass die geforderten Informationen in den entsprechenden Formblättern auszuweisen waren.

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

Eignungs- und Auswahlkriterien

- 68.1** Die Teilnahmerichtlinien legten die von den Bewerbern bzw. Berggemeinschaften zu erbringenden Eignungs- und Auswahlkriterien fest.

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

Tabelle 14: Gewichtung der Auswahlkriterien

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

Quellen: BMI, RH

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

Vergabeverfahren zum Digitalfunk BOS

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

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

Quellen: BMI, RH

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

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



Vergabeverfahren zum Digitalfunk BOS

Vergabepaxis im BMI
mit Schwerpunkt Digitalfunk**Tabelle 16: Maximale Punkteanzahl beim Auswahlkriterium Referenzprojekte**

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

Quellen: BMI, RH

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

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

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

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

Vergabeverfahren zum Digitalfunk BOS

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

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

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

Bewertung und Ergebnis der Bewerberauswahl

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

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

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

Gesamtpunkteanzahl der Bewerber bzw. Bewerbergemeinschaften zu ermitteln.

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

Tabelle 17: Endergebnis der Bewertung der Teilnahmeanträge

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

Quellen: BMI, RH

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

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

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

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

Vergabeverfahren zum Digitalfunk BOS

2. Stufe des Verhandlungsverfahrens

Allgemeines

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

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

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

Teststellung

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

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



Vergabeverfahren zum Digitalfunk BOS

Vergabep Praxis im BMI
mit Schwerpunkt Digitalfunk

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

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

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

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

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

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

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

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

Vergabeverfahren zum Digitalfunk BOS**Verhandlungsrunden**

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

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

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

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

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

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

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



Vergabeverfahren zum Digitalfunk BOS

Vergabepaxis im BMI
mit Schwerpunkt Digitalfunk

Bewertungsrichtlinien

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

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

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

Zur Bewertung der funktionalen Bewertungskriterien waren folgende Vorgaben festgelegt:

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

Vergabeverfahren zum Digitalfunk BOS

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

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

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

Überarbeitung der Angebote

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

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

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

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



Vergabeverfahren zum Digitalfunk BOS

Vergabep Praxis im BMI
mit Schwerpunkt Digitalfunk

Plausibilitätsprüfung der Angebote

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

In ihrem last best offer gingen die verbliebenen beiden Bieter⁴¹ von einer zur Netzabdeckung erforderlichen Anzahl an Basisstationen von 892 (Bietergemeinschaft A) bzw. 1.258⁴² (Bietergemeinschaft B) aus. Im Rahmen seiner Plausibilitätsprüfung führte der externe technische Berater aus, dass sich die Angaben des Bieters A auf eine Grobplanung beziehen sowie dass durch die verwendete Technik weniger Standorte erforderlich seien. Beide Angebote seien hinsichtlich der benötigten Standortzahl gesamttechnisch betrachtet plausibel.

Das BMI schätzte in einer dem RH im Mai 2012 übermittelten Studie die Anzahl der im Finalausbau erforderlichen Basisstationen auf rd. 1.800.

Der zugezogene externe wirtschaftliche Berater führte beim ersten Angebot eine vertiefte Plausibilitätsprüfung zu den im Businessplan gemachten Angaben der Bieter durch und dokumentierte diese; die dem RH vorgelegene Dokumentation zur Prüfung des last best offers zeigte hingegen, dass keine vertiefte Analyse zum Businessplan durchgeführt wurde.

Die Bietergemeinschaft B hatte im Businessplan zum ersten Angebot Investitionskosten für Standorte in der Höhe von rd. 110 Mio. EUR angesetzt. Im Businessplan zum last best offer wies die Bietergemeinschaft B hingegen die Investitionskosten für Standorte mit rd. 1,2 Mio. EUR aus; die Bietergemeinschaft A setzte diese mit rd. 69 Mio. EUR an. Obwohl die großen Unterschiede bei der Höhe der Investitionskosten der Bietergemeinschaften A und B auf unterschiedliche Kalkulationsgrundlagen hinwiesen, enthielt die Plausibilitätsprüfung dazu keine Erklärung. Ob die von den Bietern in ihren Businessplänen zum last best offer angesetzten Investitionskosten plausibel waren, konnte der RH aufgrund der im BMI vorgelegenen Dokumentation bezüglich der Plausibilitätsprüfung nicht nachvollziehen. So wies die Bietergemeinschaft B im last best offer um rd. 99 % geringere Investitionskosten aus als im ersten Angebot.

⁴¹ Das Angebot der Bietergemeinschaft C war aus formalen Gründen ausgeschieden worden (siehe TZ 76).

⁴² untergebracht an 1.188 Standorten (an 70 Standorten war eine co-located Unterbringung von Basisstationen für Boden- und Luftversorgung vorgesehen)

Vergabeverfahren zum Digitalfunk BOS

- 75.2 Der RH kritisierte, dass das BMI im Rahmen des letzten Angebots keine vertiefte wirtschaftliche Analyse zum Businessplan durchführte, obwohl der Kalkulation der Investitionskosten der beiden Bietergemeinschaften offensichtlich grundlegend unterschiedliche Annahmen zugrunde lagen.

Weiters stellte der RH fest, dass die Anzahl der notwendigen Basisstationen deutlich unterschätzt wurde.

- 75.3 *Laut Stellungnahme des BMI seien beim „Last-Best-Offer“ durch den externen Berater grundsätzlich nur mehr die Änderungen im Vergleich zum Erst-Angebot bestmöglich geprüft worden. Konkret habe der Berater eine Analyse zu den Abweichungen des adaptierten Businessplans vom Businessplan des Erst-Angebots gemacht und die Plausibilität bestätigt.*

- 75.4 Der RH verwies neuerlich darauf, dass nicht dokumentiert war, ob die deutliche Reduzierung der Investitionskosten plausibel war bzw. wer diese nunmehr zu tragen hätte.

Auswertung der Angebote

- 76.1 (1) Eine aus fünf Mitgliedern bestehende Kommission bewertete auf der Grundlage des ersten Angebots am 11. Mai 2004 die funktionalen Kriterien. Eine neuerliche funktionale Bewertung auf der Grundlage des last best offers wurde nicht durchgeführt, weil in den überarbeiteten Ausschreibungsunterlagen keine Anforderungen verändert wurden, die Gegenstand der funktionalen Bewertung waren. Die Kommissionsmitglieder bestätigten am 21. Juni 2004 ihre Bewertung.

Aus den dokumentierten Unterlagen für die funktionale Bewertung waren das für jedes Kriterium und Bieter gebildete arithmetische Mittel und das daraus errechnete Punkteergebnis ablesbar; die dahinter liegende Bewertung der Kommissionsmitglieder (Einzelpunktebewertungen) und die Streichung des besten und schlechtesten Ergebnisses waren den dokumentierten Bewertungsunterlagen nicht angeschlossen.

- (2) Die Auswertung der numerischen Kriterien des dritten Angebots erfolgte durch zwei Sachbearbeiter des BMI.

Die Bietergemeinschaft C legte in ihrem dritten Angebot einen Gegenentwurf zum Vertrag vor, der erheblich von der vom BMI versandten Letztfassung abwich, was den Richtlinien zur Angebotslegung



Vergabeverfahren zum Digitalfunk BOS

Vergabepaxis im BMI
mit Schwerpunkt Digitalfunk

widersprach. Aus diesem Grund schied das BMI das dritte Angebot der Bietergemeinschaft C aus dem Vergabeverfahren ohne inhaltliche Beurteilung aus.

(3) Das Ergebnis der Angebotsbewertung für die verbliebenen beiden Bieter stellte sich wie folgt dar:

Tabelle 18: Ergebnis der Angebotsbewertung in Bewertungspunkten

	Bietergemeinschaft A	Bietergemeinschaft B
Funktionale Bewertungspunkte	15,4134	15,5798
Numerische Bewertungspunkte	52,9400	65,2384
Gesamtsumme	68,3534	80,8182

Quellen: BMI, RH

Den mit Abstand größten Einfluss auf die Bewertung hatte das Gesamtfunkdienstentgelt. Der RH stellt in der nachfolgenden Tabelle die Entwicklung der Angebotspreise der drei Angebote für das Gesamtfunkdienstentgelt für eine 25-jährige Nutzungsdauer der beiden abschließend bewerteten Bietergemeinschaften gegenüber:

Tabelle 19: Angebotspreise zum Bewertungskriterium monatliches Gesamtfunkdienstentgelt in EUR

	Zuordnung	Bietergemeinschaft A	Bietergemeinschaft B	Preisunterschied zw. den beiden Bietern in %
1. Angebot	BMI	6.832.000	4.422.685	
	Land Tirol	430.500	775.648	
	gesamt	7.262.500	5.198.333	39,71
2. Angebot	BMI	3.854.583	3.910.858	
	Land Tirol	312.083	196.578	
	gesamt	4.166.666	4.107.437	1,44
3. Angebot	BMI	2.947.761	3.038.915	
	Land Tirol	268.905	143.530	
	gesamt	3.216.666	3.182.445	1,08

Quellen: BMI, RH

Vergabeverfahren zum Digitalfunk BOS

Dabei zeigte sich, dass beim Gesamtfunkdienstentgelt die Bietergemeinschaft A in ihrem ersten Angebot um rd. 126 % über dem Preis ihres letzten Angebots lag; die Bietergemeinschaft B bot in ihrem ersten Angebot einen rd. 63 % höheren Preis an.

76.2 Der RH stellte fest, dass die Angebotspreise zum Gesamtfunkdienstentgelt der beiden Bietergemeinschaften des letzten Angebots nur rd. 1 % auseinander lagen, während der Unterschied zwischen beiden Bietern beim ersten Angebot noch rd. 40 % betrug. Da das Angebot der Bietergemeinschaft C in wesentlichen Teilen gegen die Richtlinien zur Angebotslegung verstieß und damit eine Vergleichbarkeit nicht gegeben war, war das Vorgehen des BMI vor dem Hintergrund der Gleichbehandlung der Bieter korrekt.

76.3 *Laut Stellungnahme des BMI liege der Feststellung, dass das Gesamtfunkdienstentgelt beim Letztangebot zwischen Bestbieter und Zweitgereihten nur rd. 1 % auseinander lagen, eine einseitige Betrachtung zugrunde. Die Bewertung alleine nach den Preiskriterien sei nach einer Vielzahl von unterschiedlichen Bewertungspunkten erfolgt, die aber sehr wohl alle gemeinsam die Gesamtwirtschaftlichkeit des Projektes beeinflusst bzw. bestimmt hätten. Der Abstand zwischen den beiden Bietern in diesen Preiskriterien habe rd. 20 % ausgemacht. Ebenso sei der Abstand in allen weiteren numerischen Bewertungskriterien mit rd. 33 % zwischen Bestbieter und Zweitgereihten mehr als deutlich. Nur in den funktionalen Bewertungskriterien, die von der Kommission ausgewertet wurden, sei der Abstand sehr gering. Und gerade dieser Umstand untermauere aus Sicht des BMI die Objektivität der Bewertung bzw. des gesamten Ausschreibungsverfahrens.*

76.4 Der RH entgegnete, dass das Gesamtfunkdienstentgelt den überwiegenden Anteil der Gesamtkosten des Projektes ausmacht und damit ein bestimmender Faktor bei der Bewertung war. Auch das BMI zog das Gesamtfunkdienstentgelt als Kostenrahmen für die Widerrufsmöglichkeit des Vergabeverfahrens heran, das es bei einem Notar hinterlegte (siehe TZ 77).



Vergabeverfahren zum Digitalfunk BOS

Vergabepaxis im BMI
mit Schwerpunkt Digitalfunk

Widerrufsmöglichkeit der Ausschreibung

- 77.1 Die Richtlinien zur Angebotslegung sahen vor, dass die Ausschreibung widerrufen werden könne, wenn die Angebote den festgelegten und dokumentierten Finanzrahmen überschritten und die finanziellen Möglichkeiten des Auftraggebers daher eine Vergabe nicht zuließen. Das BMI legte den Finanzrahmen mit 33 Mio. EUR exkl. USt fest, wobei dies dem Kostenanteil des Gesamtfunkdienstentgeltes für das BMI ohne optionale Leistungsmerkmale entsprach. Die notarielle Hinterlegung erfolgte am 23. April 2004.

Dem notariell hinterlegten Finanzrahmen lag die Gesamtkostenschätzung des BMI für das Projekt „Digitalfunk BOS–Austria“ zu Grunde. In dieser war der für das BMI zur Verfügung stehende Kostenrahmen mit rd. 35 Mio. EUR exkl. USt pro Jahr festgelegt.

In ihrem letzten Angebot boten die beiden Bietergemeinschaften A und B für eine 25-jährige Nutzungsdauer ein Gesamtfunkdienstentgelt exkl. USt für das BMI ohne optionale Leistungsmerkmale in folgender Höhe an:

Tabelle 20: Gesamtfunkdienstentgelt des letzten Angebots in EUR

Bieter	Monatlich	Jährlich
Bietergemeinschaft A	2.947.761	35.373.132
Bietergemeinschaft B	3.038.915	36.466.980

Quellen: BMI, RH

Die Bietergemeinschaft A überschritt den Finanzrahmen um rd. 2,37 Mio. EUR und die Bietergemeinschaft B um rd. 3,47 Mio. EUR. Das BMI machte von seinem Widerrufsrecht nicht Gebrauch.

- 77.2 Der RH stellte fest, dass die Bietergemeinschaft A um rd. 7 % und die Bietergemeinschaft B um rd. 11 % über dem vom BMI festgelegten Finanzrahmen lagen. Das BMI machte trotz Überschreitung des Finanzrahmens nicht von der Möglichkeit des Widerrufsrechts Gebrauch. Diese Entscheidung lag entsprechend der in den Richtlinien zur Angebotslegung gewählten Formulierung (Kann-Bestimmung) im freien Ermessen des BMI und entsprach daher den Ausschreibungsbedingungen.

Vergabeverfahren zum Digitalfunk BOS

77.3 *Laut Stellungnahme des BMI sei in allen Budgetaufbereitungen vom Projektbeginn an klar dargelegt worden, dass das BMI von einem jährlichen Finanzbedarf von rd. 35 Mio. EUR ausgehe und nur der zur Absicherung bei einem Notar hinterlegte Finanzrahmen etwas niedriger angenommen worden sei.*

Dies deshalb, damit es bei Inanspruchnahme der Widerrufsmöglichkeit nicht zu einer Diskussion mit den Bietern und in weiterer Folge zu einem Rechtsstreit über die Höhe der Differenz komme. Dieser Entscheidung liege die Überlegung zugrunde, dass eine geringere Differenz zwischen Angebotssumme und hinterlegtem Betrag einen Diskussionsspielraum über die Zulässigkeit eröffnet.

Zuschlagserteilung

78 Aufgrund des Ergebnisses des Bewertungsverfahrens erteilte das BMI mit Schreiben vom 21. Juni 2004 den Zuschlag an die am besten bewertete Bietergemeinschaft B. Diese Bietergemeinschaft (in der 1. Stufe als Bewerbergemeinschaft 3 bezeichnet) bestand aus den beiden Unternehmungen Alcatel Austria AG und Motorola GmbH. Die Telekom Austria AG war von diesen zwar als eines von mehreren Subunternehmen angegeben worden, war aber kein Konsortiumsmitglied.

Bereits zwei Monate vor Zuschlagserteilung gründeten im April 2004 die beiden Mitglieder der Bietergemeinschaft die „ALMO Sicherheitsnetz Errichtungs- und BetriebsgmbH“, die als Betreibergesellschaft für das Digitalfunknetz BOS vorgesehen war. Im September 2004 erfolgte eine Änderung der Firma in „Tetron Sicherheitsnetz Errichtungs- und BetriebsgmbH“, an der im Dezember 2011 die Alcatel-Lucent Austria AG mit 35 % und die Motorola Solutions Austria GmbH mit 65 % beteiligt sind.

Vertragsgestaltung

Vertrag

79.1 (1) Der Vertrag zwischen der Arbeitsgemeinschaft BMI/Land Tirol und dem Auftragnehmer (BOS-Vertrag) setzte sich aus den Teilen 2 und 3 der Ausschreibungsunterlagen („Allgemeine Vertragsbedingungen“, „Technische und Organisatorische Anforderungen“) sowie dem Angebot des Auftragnehmers jeweils in ihrer Letztfassung zusammen.

Vertragsrechtlich relevante Bestimmungen enthielt weiters das Zuschlagsschreiben des BMI vom 21. Juni 2004, z.B. über die Dauer des Vertragsverhältnisses.

Ergänzt und abgeändert wurden die genannten Vertragsbestandteile durch 26 Zusatzvereinbarungen, die zwischen Dezember 2004 und Jänner 2011 abgeschlossen wurden.

(2) Im letzten Angebot vom 16. Juni 2004 unterbreitete der Auftragnehmer dem BMI zusätzlich den Vorschlag, die Länder zur Beistellung der Standorte heranzuziehen („Bund-Länder-Modell“): Danach sollten BMI, Länder und Projektgesellschaft Standorte festlegen und die Länder die Projektgesellschaft mit der Errichtung der Standorte beauftragen. Das BMI könnte den Wert der Beistellung von der monatlichen Gesprächsgebühr abziehen.

79.2 Der RH stellte fest, dass das BMI der Anregung, dieses Modell verbindlich zu vereinbaren, nicht zustimmte, indem es sich die Entscheidung darüber für jedes Land vorbehält.

79.3 *Laut Stellungnahme des BMI sei ein wesentlicher Bestandteil dieser Option, dass im Falle der Standortbeistellung durch die Länder der Auftraggeber nicht nur den Wert der Beistellung abziehen kann, sondern dass die Länder und deren Blaulichtorganisationen keine eigenen Gebühren zu entrichten haben. Dies führe nahezu zu einer Halbierung der Gesamtgebühren im Falle, dass nach dem Endausbau alle Blaulichtorganisationen Österreichs das neue Netz nutzen. Diese Vorgehensweise sei aus Wirtschaftlichkeitsüberlegungen in allen ausgebauten Bundesländern in Anspruch genommen worden.*

Unterschiede zur
Vertragsgestaltung
im Projekt ADONIS

Allgemeines

80 Im Bericht „Behördenfunknetz ADONIS“ stellte der RH eine Vielzahl an offenen Fragen zwischen dem BMI und dem Errichtungsunternehmen bei der Umsetzung des Projekts fest.

– Er empfahl im Falle eines künftigen Funknetzprojekts wesentliche Projektvorgaben, wie z.B. die Tarifgestaltung, die Erbringung von Beistellungen, die Methoden der Abnahmetests bereits vor der Zuschlagserteilung klar zu regeln und wesentliche Einflussmöglichkeiten und Kontrollrechte durch das BMI abzusichern, wie insbesondere ein Recht des BMI auf jederzeitige Abtretung der Funkinfrastruktur gegen Abgeltung.

Vertragsgestaltung

- Zudem stellte er fest, dass die Frage einer Verpflichtung zur Akquisition weiterer Nutzer zwischen dem Errichtungsunternehmen und dem BMI umstritten war.
- Weiters hatte der RH dem BMI empfohlen, in einem künftigen Funknetzprojekt wesentliche Grundzüge des Projektmanagements bereits vor Zuschlagserteilung hinreichend detailliert zu regeln.

Tarifgestaltung

- 81.1** Im Rahmen des Projekts ADONIS war die Tarifhöhe im Wesentlichen teilnehmerabhängig (siehe TZ 34).

Nach dem BOS-Vertrag orientierte sich das vom BMI zu entrichtende Entgelt nicht mehr an der Zahl der Nutzer, sondern am Ausbaustand: Der Entgeltanspruch der Projektgesellschaft entstand mit der Übernahme einer Ausbaustufe durch den Auftraggeber.

- 81.2** Die Form der Tarifgestaltung in Abhängigkeit vom Ausbaustand war nach Ansicht des RH zweckmäßiger und erlaubte eine bessere und verlässlichere Planung des finanziellen Bedarfs.

Beistellungen

- 82.1** Der ADONIS-Vertrag sah vor, dass das BMI Leistungen selbst erbringen oder durch Dritte erbringen lassen konnte („Beistellungen“). Die Konkretisierung dieser Beistellungen sollte nach Zuschlagserteilung erfolgen.

Der BOS-Vertrag enthielt eine vergleichbare Regelung betreffend die Beistellungen. Im Unterschied zum ADONIS-Vertrag definierte der BOS-Vertrag die Leistungen, die das BMI beistellen konnte, abschließend: Dazu zählten Räumlichkeiten zur Unterbringung der Projektgesellschaft, Personal (u.a. für die Hotline, den First Level Support und das Netzwerkmanagement), die Netzinfrastruktur.

- 82.2** Die Beistellungen waren mit Ausnahme der Standorte aus Sicht des RH nunmehr geregelt.

- 82.3** *Laut Stellungnahme des BMI sei die Beistellungsleistung „Standorte“ ausführlich geregelt. Bei Annahme der Option „Konzept zur Einbindung der Bundesländer (Standortbeistellungen)“ könne nicht mehr die tatsächlich gebaute Anzahl an Standorten für die Gebührenre-*

duktion im Bereich der Standortbeistellung, sondern nur mehr die im Angebot pro Bundesland dargestellte Anzahl herangezogen werden. Dies ergebe sich nicht nur aus der klaren Formulierung des last best offer, sondern auch aus dem Umstand, dass die Qualität der beige-stellten Standorte vor allem auch durch die Bundesländer wesentlich bestimmt werde.

Außerdem stelle sich die Frage, welchen Sinn die Option für den Anbieter hätte, wenn er das volle wirtschaftliche Risiko weiterhin in diesem einzelnen Punkt der Beistellungsleistung tragen würde und auf der anderen Seite auf die Gebühren der Länder verzichtete. Der Netzbetreiber habe weiterhin das volle Planungsrisiko in allen anderen Projektbereichen zu tragen. Die Erhöhung der Standortanzahl aus Gründen verminderter Standortqualität führe letztendlich auch zur Erhöhung von Kosten des Betreibers bei der Errichtung und im laufenden Betrieb, vor allem im Bereich der Systemkomponenten.

- 82.4** Nach Ansicht des RH behandelt die vom BMI gewählte Vorgangsweise alle Zusatzstandorte gleich und differenziert nicht danach, ob deren Errichtung auf Wünsche der Länder (diese sind dem Auftraggeber Bund zuzurechnen) oder auf Fehler bei der Schätzung der Standortzahl (diese sind dem Auftragnehmer zuzurechnen) zurückzuführen sei. Durch die gewählte Vorgangsweise wurde der Auftragnehmer vom Risiko, für fehlerhafte Schätzungen eintreten zu müssen, entbunden.

Methoden der Abnahmetests

- 83.1** Im Rahmen des Projekts ADONIS führte die Frage, ob das erste Teilnetz den vertraglichen Anforderungen entsprach, zu Meinungsverschiedenheiten darüber, ob die Abnahmetests vom BMI einseitig oder gemeinsam mit master-talk auf Basis einer einvernehmlich festgelegten Abnahmeprozedur durchgeführt werden konnten.

Der BOS-Vertrag regelte die Form der Übernahme, die im Rahmen der Abnahme durchzuführenden Tests, die Testszenarien (Beschreibung der einzelnen Prüffälle), die Voraussetzungen für die Abnahme (Meldung der Abnahmebereitschaft, vorzulegende Dokumente), die Testprotokolle und das Abnahmeverfahren (z.B. Durchführung der Abnahmetests, Abnahmezertifikat, Abnahmekriterien, Mängelklassen, Einfluss von Mängeln auf das Abnahmeverfahren, besondere Bestimmungen für einzelne vertragliche Leistungen).

Vertragsgestaltung

- 83.2** Der BOS-Vertrag regelte das Abnahmeverfahren nach Ansicht des RH eindeutig.

Abtretung der Funkinfrastruktur

- 84.1** Der ADONIS-Vertrag regelte das Recht auf Weiterbetrieb des Funknetzes im Insolvenzfall. Im Fall einer vorzeitigen Vertragsauflösung wäre die weitere Funkversorgung nicht gewährleistet gewesen. Der RH empfahl deshalb, im Falle eines künftigen Funknetzprojekts im Wege der Vertragsgestaltung ein Recht auf jederzeitige Abtretung der Funkinfrastruktur gegen Abgeltung zu verankern.

Der BOS-Vertrag enthielt eine Reihe von Bestimmungen, die sicherstellen sollten, dass das Funknetz im Fall der Vertragsauflösung, der Insolvenz der Projektgesellschaft, des Verkaufs von Anteilen an der Projektgesellschaft etc. dem BMI weiterhin zur Verfügung stand: Dazu zählten ein Übernahmerecht, ein Vorkaufsrecht und ein Pfandrecht insbesondere an den Basisstationen, der Systemtechnik, der Hardware, den Datenträgern etc. Vergleichbare Rechte standen dem BMI hinsichtlich der Anteile der Projektgesellschaft zu.

- 84.2** Aus Sicht der RH stellten die Bestimmungen über die Abtretung der Netzinfrastruktur und die Übernahme der Anteile an der Projektgesellschaft sicher, dass das Netz selbst bei Insolvenz oder Veräußerung der Projektgesellschaft für die Nutzer erhalten blieb.

Verpflichtung zur Akquisition weiterer Nutzer

- 85.1** Der ADONIS-Vertrag normierte für master-talk die Verpflichtung, über die garantierten Nutzer des BMI und BMLV hinaus weitere Nutzer aus dem Kreis der Blaulichtorganisationen in den Ländern zu akquirieren. Das Bestehen dieser Verpflichtung war zwischen dem BMI und master-talk umstritten.

Die Informationsunterlagen und Richtlinien zur Erstellung der Teilnahmeanträge für das Projekt Digitalfunk BOS enthielten u.a. den Passus, dass lediglich die im Kompetenzbereich des BMI befindlichen Exekutiveinheiten sowie im Kompetenzbereich des Landes Tirol befindlichen Blaulichtorganisationen fixe Nutzerorganisationen seien. Nach Ansicht des BMI lag die Nutzerakquisition zur Sicherstellung der Rentabilität des Projekts im Interesse des Auftragnehmers, die Verankerung einer expliziten Akquisitionsverpflichtung sei daher nicht mehr erforderlich gewesen.



Vertragsgestaltung

Vergabepaxis im BMI
mit Schwerpunkt Digitalfunk

- 85.2 Aus Sicht des RH ließ sich aus dem BOS-Vertrag keine einklagbare Pflicht zur Akquisition von Blaulichtorganisationen in den Ländern durch die Projektgesellschaft ableiten.
- 85.3 *Laut Stellungnahme des BMI lasse sich aus dem BOS-Vertrag keine einklagbare Pflicht zur Akquisition weiterer Blaulichtorganisationen in den Ländern durch die Projektgesellschaft ableiten, dies sei Wesen einer Dienstleistungskonzession. Die Feststellung des RH sei daher grundsätzlich richtig, sei für sich alleine jedoch nicht relevant, weil die Umsetzung nach dem „Konzept zur Einbindung der Bundesländer über die Standortbeistellungen“ diese Gefahr ohnedies beseitige.*
- 85.4 Der RH wiederholte, dass aus dem BOS-Vertrag keine Akquisitionsverpflichtung des Auftragnehmers resultierte, dieser jedoch wegen der Vergabe als Dienstleistungskonzession dem Marktrisiko ausgesetzt gewesen wäre. Der RH hielt kritisch fest, dass mit der Anwendung des Bund-Länder-Modells den Auftragnehmer allerdings nunmehr weder eine Akquisitionsverpflichtung trifft noch er dem Marktrisiko unterliegt (siehe TZ 61 und 95).

Regelung des Projektmanagements

- 86.1 Im Rahmen des Projekts ADONIS wurden wesentliche Grundzüge des Projektmanagements erst im Zuge der Projektabwicklung festgelegt und nicht bereits vor Zuschlagserteilung. In Folge entstanden Unstimmigkeiten zwischen dem BMI und master-talk über die Projektstruktur und -abwicklung. Der RH empfahl deshalb, in einem künftigen Funknetzprojekt wesentliche Grundzüge des Projektmanagements bereits vor Zuschlagserteilung hinreichend detailliert zu regeln.

Der BOS-Vertrag verpflichtete den Auftragnehmer zum Aufbau und zur Durchführung eines der Art, der Komplexität und dem Umfang des Projekts entsprechenden Projektmanagements, um einen zeitgerechten, reibungslosen Ablauf der Leistungserbringung sicherzustellen.

- 86.2 Aus Sicht des RH setzte das BMI die Empfehlung aus dem Vorbericht um.

Vertragsgestaltung

Endgeräte

- 87** Den Ausschreibungsbedingungen zufolge waren die Endgeräte vom Bieter optional anzubieten, das BMI bzw. das Land Tirol waren somit berechtigt, nicht aber verpflichtet, die Endgeräte über die Projektgesellschaft zu beziehen. Dabei hatte die Projektgesellschaft den Funkdienst so bereitzustellen, dass er während der gesamten Leistungsdauer mit Endgeräten verschiedener Typen und verschiedener Hersteller genutzt werden konnte („Herstellerunabhängigkeit“). Ergänzt wurde diese Regelung durch die Pflicht der Projektgesellschaft zur Marktbeobachtung und zur diesbezüglichen Information des BMI.

Gleichzeitig konnte das BMI die Rechte und Pflichten aus dem Vertrag im Wege der Vertragsübernahme u.a. auf öffentlich-rechtliche Körperschaften übertragen. Damit konnten u.a. die Länder die Option zum Abruf von Endgeräten in Anspruch nehmen, ohne ihrerseits ein Vergabeverfahren durchführen zu müssen.

Vertrag und Bund-Länder-Modell

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

Nach dem am 21. Juni 2004 geschlossenen BOS-Vertrag hatte die Projektgesellschaft alle zur Planung und Errichtung von Standorten erforderlichen Leistungen durchzuführen und dem BMI sowie dem Land Tirol ein Digitalfunknetz zur Verfügung zu stellen. Gleichzeitig hatte sich das BMI die Möglichkeit vorbehalten, die Standorte selbst oder durch die Länder beizustellen und dafür eine Minderung des Funknetzentgelts geltend zu machen.

Das im Rahmen des last best offer der Bietergemeinschaft B (in der Folge Tetron) vorgeschlagene Bund-Länder-Modell sah folgende Vorgangsweise vor: Die Errichtung der vom BMI, dem jeweiligen Land und der Projektgesellschaft festgelegten Standorte übernahm das Land, das damit im Wege der Vertragsübernahme die Projektgesellschaft beauftragte. Die Kosten für die Errichtung und die weitere Betreuung und Wartung sollten die Länder tragen. Das BMI sollte als Auftraggeber den vertraglich vereinbarten Wert für die Standortbeistellung vom monatlichen Funkdienstentgelt abziehen. Als Gegenleis-



Vergabepraxis im BMI mit Schwerpunkt Digitalfunk

tung für das Recht der Blaulichtorganisationen in den Ländern zur unentgeltlichen Nutzung des Netzes war vorgesehen, dass das BMI ein zusätzliches Funkdienstentgelt von 7,49 Mio. EUR jährlich zahlt.

Der Anregung der Bietergemeinschaft B im Rahmen des last best offer, dieses Modell verbindlich zu vereinbaren, stimmte das BMI nicht zu, indem es sich die Entscheidung darüber für jedes Land vorbehielt.

- 88.2** Der RH stellte fest, dass das Bund-Länder-Modell eine Möglichkeit darstellte, die vom BMI beabsichtigte – weil im gesamtstaatlichen Interesse stehende – Einbindung der Blaulichtorganisationen in den Ländern in das Behördenfunknetz umzusetzen. Vertragsrechtlich war diese Vorgehensweise durch die Regelungen über die Beistellungen, vergaberechtlich durch die Regelungen über den Eintritt der Länder in den Vertrag zwischen dem BMI und der Projektgesellschaft abgesichert.

Projektumsetzung

Organisation

- 89.1** Das BMI und Tetron erstellten im Dezember 2004 ein Projektmemorandum und beschrieben darin das Projekt Digitalfunk BOS, dokumentierten den Status und die jeweiligen Verantwortlichkeiten. Das Projektmemorandum stellte die Projektstruktur und Aufbauorganisation, die Kommunikation und die Ergebnisse der Detailplanung dar und es wurden bspw. organisatorische Abläufe in der Projektumsetzung, der Ablauf der Funknetzplanung sowie Verfahrens- und Kommunikationsregeln festgelegt. In unterschiedlichen Versionen des Projektmemorandums (letztmalig im April 2007) erfolgten Aktualisierungen.

Die Projektstruktur für das Projekt Digitalfunk BOS setzte sich aus dem Projektteam und verschiedenen Arbeitsgruppen zusammen. Das Projektteam bestand aus der Projektleitung (Gesamt-, Technische- und Teilprojektleitung), den Projektgruppen sowie der Projektsteuerung. Das Projektteam war für die Projektabwicklung sowie für die Umsetzung der in den Arbeitsgruppen erarbeiteten und von der Technischen Projektleitung verabschiedeten Konzepte verantwortlich.

Im Projektmemorandum erfolgte auch die konkrete Verteilung der Aufgaben zwischen Auftragnehmer und Auftraggeber. Tetron war bspw. für den Aufbau und die Durchführung eines entsprechenden Projektmanagements, eines Qualitäts- und Risikomanagements sowie des Projektcontrollings verantwortlich.

Projektumsetzung

Mit dem Projektcontrolling waren folgende Aufgaben verbunden: Erstellung von phasenspezifischen Planungskonzepten, Erfassung der Ist-Daten (abgeschlossene Arbeitspakete, Termine etc.), Verfolgung des Projektfortschritts, Berichterstattung bei Planabweichungen und Vorschläge für Korrekturmaßnahmen.

Ab September 2004 erstellte Tetron Monats- bzw. Zweimonatsberichte mit folgenden Themen: Öffentlichkeitsarbeit, Finanz und Facility, vertragliche Angelegenheiten, Risiken – Kommentierung und Maßnahmen zur Gegensteuerung, aktuelle Themen und Meilensteine der jeweiligen Arbeitsgruppen, Länderstatus, geplante Meilensteine hinsichtlich Länderbeitritt, Standortakquisition, Funknetzplanung, Rollout-Pläne etc. Im Laufe der Projektumsetzung wurde die Projektorganisationsstruktur an die jeweiligen Rahmenbedingungen angepasst. Es erfolgten mehrfache Anpassungen der Meilensteine und Rollout-Pläne, die letztlich – aufgrund fehlender Grundsatzentscheidungen – nur mehr pro forma durchgeführt wurden.

- 89.2** Der RH hielt fest, dass die festgelegte Projektstruktur und –organisation grundsätzlich geeignet war, das Projekt entsprechend umzusetzen.

Projektleitung

- 90.1** Das BMI besetzte mit 1. Jänner 2003 die Leitung der damaligen Abteilung IV/1 (Technik) neu. Da das Projekt Digitalfunk BOS in die Zuständigkeit dieser Abteilung fiel, wurde der Abteilungsleiter mit Ende Oktober 2003 auch mit der Leitung des Projekts betraut.

Mit 1. Dezember 2005 nahm das BMI eine Änderung der Geschäftseinteilung und –ordnung vor und überführte die Fernmelde- und Funktechnik in die Abteilung IV/8 (KIT-Infrastruktur und –Betrieb). Dadurch war der Leiter der Abteilung IV/1 nicht mehr für den Digitalfunk zuständig. In Folge bekam er einen Nebentätigkeitsvertrag und führte das Projekt neben seiner laufenden Abteilungstätigkeit weiter. Das Vertragsverhältnis begann mit 1. Juli 2006 und sollte spätestens mit dem Ende des Projekts Digitalfunk BOS oder mit der Überführung der Projektaufgaben in die Linienorganisation enden. Das BMI und der Projektleiter vereinbarten eine Vergütung von 54 EUR je geleisteter Stunde. Zwischen Juli 2006 und September 2009 erhielt der Projektleiter aus dem Nebentätigkeitsvertrag rd. 126.000 EUR.

Teil der im Vertrag ausführlich definierten Aufgaben war auch die Integration des Projekts in die bestehende Linienstruktur. Das BMI legte für die Überführung des Projekts in die Linienorganisation keinen Zeitpunkt fest. Die Vorarbeiten für die Überführung des Projekts

in die bestehende Linienstruktur begannen im Jänner 2006. Es fanden Zuständigkeitsabgrenzungen einzelner Themen (Netzwerkausbau, Netzleitstellen, Leitzentralen, Einsatzleitsysteme und analoges Funksystem) zwischen Projekt und Linie statt. Im September 2007 ging die Technische Projektleitung an die Abteilung IV/8 über.

Mit der Übergabe des Projekts Digitalfunk BOS an die Linienorganisation im Oktober 2009 endete auch der Nebentätigkeitsvertrag des Projektleiters. Ab diesem Zeitpunkt war der Leiter der Abteilung IV/8 hauptverantwortlich zuständig für den Digitalfunk BOS.

- 90.2** Der RH kritisierte den Abschluss eines Nebentätigkeitsvertrags mit dem Projektleiter, weil sowohl vor als auch nach dem Vertragsverhältnis die Leitung des Projekts Digitalfunk BOS von den zuständigen Abteilungsleitern im Rahmen ihrer dienstlichen Tätigkeit durchgeführt werden konnte.

Weiters kritisierte er, dass das BMI keinen konkreten Zeitpunkt für die Übergabe des Projekts an die Linienorganisation festlegte und diese erst nach drei Jahren und drei Monaten erfolgte.

Der RH empfahl dem BMI sicherzustellen, dass Projekte nach einem angemessenen zeitlichen Rahmen in die Linienorganisation übergeführt werden und für die Leitung von Projekten auf den Abschluss von Nebentätigkeitsverträgen verzichtet wird.

- 90.3** *Laut Stellungnahme des BMI werde die Empfehlung des RH umgesetzt. Ein Vorhaben werde immer nur dann in der Form eines Projekts geführt, wenn dies im Sinne der Lehre aufgrund der Größe und Komplexität gerechtfertigt sei. Wann ein Projekt abgeschlossen werden könne und eine Überführung in die Linienverantwortung sinnvoll sei, wäre immer unter Berücksichtigung der konkreten Gegebenheiten und Rahmenbedingungen des jeweiligen Vorhabens zu beurteilen. Die Überführung des Vorhabens in mehreren Phasen auch über einen mehrjährigen Zeitraum sei begründet gewesen und damit aus Sicht des BMI jedenfalls angemessen. Dies werde vor allem durch die erfolgreiche Überführung bestätigt.*

Die Notwendigkeit eines Nebentätigkeitsvertrages sei jedenfalls hiervon getrennt zu sehen, denn der finanzielle Mehraufwand einer gesonderten und entsprechend bewerteten Planstelle für die Projektführung wäre jedenfalls deutlich höher gewesen als der finanzielle Aufwand über die Nebentätigkeitsabgeltung. Damit werde auch klargestellt, dass das BMI bei der Entscheidung über eine Nebentätigkeit im Sinne der Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit und Sparsamkeit vorgehe.

Projektumsetzung

- 90.4** Der RH entgegnete, dass der mehrjährige Zeitraum für die Überführung in die Linienorganisation nicht das Ergebnis einer entsprechend durchgeführten und begründeten Projektplanung war.

Er wies weiters darauf hin, dass er keine zusätzliche Planstelle für die Projektführung forderte, sondern feststellte, dass sowohl vor als auch nach dem Vertragsverhältnis die Leitung des Projekts Digitalfunk BOS von den zuständigen Abteilungsleitern im Rahmen ihrer dienstlichen Tätigkeit durchgeführt werden konnte.

Finanzielle und wirtschaftliche Kontrolle

- 91.1** Tetron erstellte auf Grundlage des mit dem BMI geschlossenen Vertrags beginnend mit Oktober 2004 Quartalsberichte über den finanziellen Status der Tetron und übermittelte diese an das BMI. Die Quartalsberichte enthielten jeweils Gewinn- und Verlustrechnung, Bilanz und Cashflow-Rechnung mit Angaben zur Plan-Ist-Abweichung in Prozent sowie einen rollierenden Vorausblick auf die kommenden vier Quartale; Tetron erläuterte einzelne Positionen genauer. Das BMI beauftragte ab dem Jahr 2005 ein Beratungsunternehmen mit der laufenden finanziellen Kontrolle von Tetron. Auf Grundlage der Quartalsberichte erstellte das Beratungsunternehmen schriftliche Reports. Die enthaltenen Aussagen bestanden überwiegend in der Wiederholung der von Tetron bereits dargestellten Themen und waren aus den Monats- und Quartalsberichten ableitbar.

Darüber hinaus beauftragte das BMI das Beratungsunternehmen ab 2006 bis 2010 zusätzlich mit der Erstellung von Spezialreports. Auftragsgegenstand war unter anderem die Analyse der Personalkosten von Tetron für eigene Mitarbeiter bzw. erbrachte Fremdleistungen sowie der finanziellen Situation im Zusammenhang mit dem Abschluss der Zusatzvereinbarungen 23-1 und -2 (vergaberechtliche Behandlung und Kosten siehe TZ 55 ff.).

In seinem Vorbericht hatte der RH empfohlen, eine begleitende Kontrolle durch die Budget- und Controllingabteilung oder durch die Interne Revision sicherzustellen.

- 91.2** Das BMI setzte die Empfehlung des RH aus dem Vorbericht nicht um. Der RH wiederholte daher seine Empfehlung, eine begleitende Kontrolle durch die Budget- oder Controllingabteilung oder Interne Revision durchführen zu lassen.

Weiters vertrat der RH die Auffassung, dass das Reporting der Tetron (in Verbindung mit den Monatsberichten, siehe TZ 89) ausreichte, um über die finanzielle Stabilität von Tetron und über die Projekt-



Projektumsetzung



Vergabep Praxis im BMI mit Schwerpunkt Digitalfunk

fortschrittliche Aussagen treffen zu können. Die vom BMI eingesetzte externe laufende finanzielle Kontrolle durch ein Beratungsunternehmen brachte nach Ansicht des RH keinen wesentlichen Mehrwert. Die Beauftragung eines externen Beraters bei Spezialthemen erachtete er hingegen als zweckmäßig.

- 91.3** *Laut Stellungnahme des BMI sei gerade der sehr zielgerichtete Einsatz von Beratern in Spezialthemenbereichen für eine erfolgreiche Projektumsetzung sinnvoll und notwendig. Die laufende Prüfungstätigkeit durch den bereits im Vergabeverfahren eingesetzten Wirtschaftsberater hätte unter Berücksichtigung der Gesamtkosten einen vernachlässigbaren Kostenaufwand verursacht und wäre aufgrund der komplexen Struktur der Projektgesellschaft, und der sich daraus ergebenden Komplexität der Geschäftsberichte, jedenfalls sinnvoll und daher auch vertretbar gewesen.*

Außerdem sei neben der laufenden Prüfung durch den externen Wirtschaftsberater auch ein internes Controlling in Zusammenarbeit mit der zuständigen Fachabteilung I/3 auf- und umgesetzt worden.

- 91.4** Der RH entgegnete, dass er die Beauftragung des Beraters bei Spezialthemen nicht kritisierte. Er verblieb jedoch bei seiner Ansicht, dass die laufende Kontrolle durch den Berater keinen wesentlichen Mehrwert erbrachte und in Summe bisher rd. 165.000 EUR kostete. Er verwies weiters darauf, dass eine rein budgetmäßige Kontrolle durch die Fachabteilung kein Controlling im eigentlichen Sinn darstelle.

Vereinbarungen mit
den Ländern

- 92** Die Ausschreibungsunterlagen enthielten bereits einen konkreten Zeitplan für die Errichtung des Funkdienstnetzes. Ausgehend von der im Juni 2004 erfolgten Zuschlagserteilung hätten sich daraus folgende Termine ergeben:

- Fertigstellung der ersten Ausbaustufe (Tirol) im Dezember 2005
- Fertigstellung der zweiten Ausbaustufe (Vorarlberg, Kärnten und Salzburg) im März 2007
- Fertigstellung der dritten Ausbaustufe (Wien, Niederösterreich und Steiermark) im März 2008
- Fertigstellung der vierten Ausbaustufe (Oberösterreich und Burgenland) im Dezember 2008, damit Aufnahme des Vollbetriebes ab Beginn des Jahres 2009

Projektskizze

Das BMI hatte sich allerdings das Recht vorbehalten, den Ausbauplan zu ändern.

93.1 Nach Zuschlagserteilung im Juni 2004 unterbreitete der Bundesminister für Inneres allen Landeshauptleuten das Angebot, nach dem „Bund-Länder-Modell“ am Funknetzprojekt teilzunehmen. Er sagte den Ländern die kostenfreie Teilnahme am Funkdienstnetz zu, wenn diese die erforderlichen Senderstandorte für die Unterbringung der Systemtechnik ausgebaut zur Verfügung stellen.

In der Folge legten BMI und Tetron den Ländern im Rahmen gemeinsamer Informationsveranstaltungen sowie in Form von Einzelinformationen das Länderbeteiligungsmodell, insbesondere die den Ländern voraussichtlich entstehenden Investitionskosten, näher dar. Unter Zugrundelegung von insgesamt 1.188 Senderstandorten und durchschnittlichen Errichtungskosten pro Standort von 36.530 EUR (exkl. USt) errechneten sich Gesamtinvestitionen der Länder wie folgt:

Tabelle 21: Erwartete Standorterrichtungskosten der Länder			
Bundesland	Geplante Anzahl Standorte	Investitionskosten	
		exkl. USt (36.530 EUR pro Standort)	inkl. USt
		in Mio. EUR	
Burgenland	44	1,61	1,93
Kärnten	164	5,99	7,19
Niederösterreich	226	8,26	9,91
Oberösterreich	145	5,30	6,36
Steiermark	221	8,07	9,68
Salzburg	136	4,97	5,96
Tirol	179	6,54	7,85
Vorarlberg	53	1,94	2,33
Wien	20	0,73	0,88
Summe	1.188	43,40 ¹	52,08 ¹

¹ Rundungsdifferenzen
Quellen: BMI, Tetron

Die Festlegung der Anzahl der Standorte und der zu erwartenden Investitionskosten basierte auf den von Tetron im last best offer

erstellten Kalkulationen. Diese Kalkulationen stellten lediglich eine Grobplanung ohne Einbindung der Länder dar. Tatsächlich waren sowohl die Anzahl der Standorte als auch die durchschnittlichen Kosten für deren Errichtung deutlich zu gering geschätzt.

Das Risiko für allfällige Fehleinschätzungen lag beim Vertragsabschluss grundsätzlich bei Tetron. Durch die in der Folge vom BMI getroffene Entscheidung für einen Ausbau nach dem Bund-Länder-Modell hatten die Mehrkosten allerdings die Länder bzw. das BMI zu tragen (siehe TZ 94).

93.2 Der RH stellte fest, dass sich die Schätzungen von Tetron bezüglich der Standorterrichtungskosten als deutlich zu niedrig erwiesen und das BMI die dadurch verursachten Mehrkosten zu tragen hatte.

93.3 *Laut Stellungnahme des BMI habe sich aufgrund des als Option dargestellten „Konzepts zur Einbindung der Bundesländer über die Bereitstellung der Standorte“ für den gesamten Nutzerkreis (Bund und Länder plus deren Blaulichtorganisationen), also auch in weiterer Folge für den Steuerzahler, eine Halbierung der Gesamtgebühren ergeben. Die Anzahl der Standorte sei in der ersten Grobplanung zum Zeitpunkt des Vergabeverfahrens aus mehreren Gründen tatsächlich zu gering gewesen, dies sei aber von mehreren unabhängigen Experten als nachvollziehbar und plausibel im Zuge des Bewertungsverfahrens beurteilt worden.*

Die Erhöhung der Kosten pro Standort sei letztendlich auch von der Herangehensweise der einzelnen Bundesländer abhängig. Dies werde auch durch die unterschiedlichen Kosten pro Standort und Bundesland belegt.

93.4 Der RH entgegnete, dass die den Ländern ursprünglich unterbreiteten Schätzungen hinsichtlich der Anzahl und Kosten je Standort deutlich zu niedrig angesetzt waren. Beispielsweise betragen die nunmehr geplanten Errichtungskosten in der Steiermark mit 35 Mio. EUR mehr als das Dreieinhalbfache des ursprünglich kalkulierten Betrags (unter 10 Mio. EUR).

94.1 Das BMI schloss folgende Vereinbarungen mit den Ländern im Sinne des Bund-Länder-Modells:

(1) Das Land Tirol war bereits in die Ausschreibung eingebunden. Ende 2004 trafen das BMI und das Land Tirol eine Vereinbarung, welche die jeweiligen Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten bei

Projektumsetzung

der Einrichtung einer digitalen Funkversorgung für alle BOS im Land Tirol regelte.

(2) Im Juni 2005 schlossen das BMI und das Land bzw. die Stadt Wien eine Vereinbarung betreffend die Zusammenarbeit im Projekt Digitalfunk BOS. Die Vertragspartner vereinbarten als Richtwert 25 von der Stadt Wien beizustellende Standorte. Der Projektabschluss bzw. die Nutzbarmachung des Funknetzes auf dem Gebiet der Stadt Wien war für Juli 2006 vorgesehen.⁴³

In einer Zusatzvereinbarung bezüglich der Versorgung des Wiener U-Bahnnetzes verpflichtete sich das BMI, die Hälfte der den Wiener Linien zur erforderlichen Erweiterung bzw. Aufrüstung der bestehenden Infrastruktur entstehenden Kosten, gedeckelt mit einem Höchstbetrag von 1,15 Mio. EUR, zu übernehmen. Letztlich bezahlte das BMI den Wiener Linien einen Baukostenzuschuss von insgesamt 1,13 Mio. EUR.

(3) Im Juli 2005 schloss das BMI eine Vereinbarung mit dem Land Niederösterreich. Als Termin für die Projektumsetzung wurde der 31. Dezember 2007 angestrebt, das Funknetz sollte ab 1. Jänner 2008 für das Land Niederösterreich und das BMI nutzbar sein. Angaben über die Anzahl der vom Land beizustellenden Standorte waren in der Vereinbarung nicht enthalten.

Im Februar 2007 beauftragte das Land Niederösterreich Tetron damit, die erforderlichen Standorte in eigener Verantwortung oder durch geeignete Dritte gegen eine entsprechende Vergütung zu errichten bzw. zu adaptieren.

Im Zuge der detaillierten Netzplanung und Standortakquisition stellte sich heraus, dass die Anzahl der erforderlichen Standorte in Niederösterreich – im Gegensatz zu den Bundesländern Tirol und Wien – die bei der ursprünglichen Grobplanung getroffenen Annahmen deutlich überstiegen. Darüber hinaus ergaben sich mit rd. 72.000 EUR exkl. USt auch nahezu doppelt so hohe Durchschnittskosten pro Standort als ursprünglich kalkuliert. Im Oktober 2008 verfügte das Land Niederösterreich einen Baustopp; zu diesem Zeitpunkt hatte es bereits 246 Standorte bei Tetron beauftragt.

Nach Verhandlungen einigte sich das BMI mit dem Land Niederösterreich, dessen zusätzlichen Finanzaufwand durch eine Kostenbeteiligung des Bundes zu reduzieren. Mit einer im März 2009 geschlossenen

⁴³ Im Hinblick auf die EU-Präsidentschaft Österreichs wurde das Funknetz in Wien – zeitgleich mit Tirol – tatsächlich bereits mit 1. Jänner 2006 in Betrieb genommen.



Projektumsetzung



Vergabep Praxis im BMI mit Schwerpunkt Digitalfunk

Zusatzvereinbarung verpflichtete sich das BMI, dem Land Niederösterreich für jeden zusätzlich – zu den ursprünglich geplanten 226 Standorten – erforderlichen Standort einen einmaligen Investitionskostenzuschuss in der Höhe von 43.200 EUR (36.000 EUR plus 20 % USt) zu leisten. Da die Anzahl der bezuschussten Standorte mit 162 (entspricht einem Plus bei der Standortzahl von mehr als 70 %) begrenzt wurde, errechnete sich eine maximale Gesamtsumme von 7,0 Mio. EUR. Vereinbarungsgemäß zahlte das BMI die Zuschüsse nicht an das Land Niederösterreich, sondern direkt an Tetron. Um den laufenden weiteren Ausbau der Standorte zu sichern, hatte das BMI bereits Ende des Jahres 2008 6,61 Mio. EUR als Vorauszahlung (rechnerisch für 153 Standorte) geleistet. Nachdem Ende 2011 mit 155 fertiggestellten Standorten die Vorauszahlung ausgeschöpft war, bezahlte das BMI im Februar 2012 weitere 86.000 EUR an Tetron. Eine endgültige Abrechnung erfolgte bis dahin nicht.

(4) Bereits im August 2005 hatte das BMI mit dem Land Steiermark eine Vereinbarung getroffen. Das Projekt sollte bis 31. Dezember 2007 abgeschlossen werden. Als Richtwert für die Anzahl der durch das Land Steiermark beizustellenden Standorte wurde entsprechend der Grobplanung die Zahl 221 festgelegt.

Die Detailplanungen für die Steiermark zeigten, dass gegenüber der ursprünglichen Planung sowohl ein deutlicher Mehrbedarf an Standorten als auch höhere durchschnittliche Standorterrichtungskosten zu erwarten waren. Das Land Steiermark stellte die Projektumsetzung daher zurück. Erst im August 2010 schloss das BMI mit dem Land Steiermark eine Zusatzvereinbarung über eine entsprechende Kostenbeteiligung des Bundes. Darin verpflichtete sich das BMI, aufgrund der höheren Standortzahl (voraussichtlich 351 statt der ursprünglich geplanten 221 Standorte, dies entspricht einem Plus von rd. 60 %) einen einmaligen pauschalierten Investitionskostenzuschuss in der Höhe von 7,3 Mio. EUR inkl. USt – d.h. rd. 56.000 EUR je zusätzlichem Standort – zu leisten.

Gleichzeitig schlossen das Land Steiermark und Tetron unter Zustimmung des BMI eine Vereinbarung. Darin verpflichtete sich Tetron gegenüber dem Land Steiermark, die Standorte zu akquirieren und zu errichten bzw. zu adaptieren. Der Gesamtpreis für die gesamte Standorterrichtung in der Steiermark wurde mit 35 Mio. EUR inkl. USt (entspricht rd. 100.000 EUR je Standort, damit deutlich mehr als doppelt so hoch wie ursprünglich kalkuliert) begrenzt. Das BMI überwies auf Anforderung des Landes Steiermark seinen Investitionszuschuss direkt an Tetron, die den Betrag auf die Auftragssumme von 35 Mio. EUR anrechnete.

Projektumsetzung

Die geltenden Vereinbarungen des BMI mit Tetron (Zusatzvereinbarung 23–2) sehen einen etappenweisen Ausbau der Steiermark mit einer geplanten Fertigstellung bis spätestens 31. Dezember 2014 vor (siehe TZ 102).

(5) Im September 2006 schlossen das BMI und das Land Oberösterreich eine Grundsatzvereinbarung. Diese beinhaltete eine Absichtserklärung, gemeinsam eine digitale Funkversorgung für BOS einzurichten. Eine konkrete und verbindliche Umsetzungsvereinbarung erfolgte bisher nicht.

Noch keinerlei Vereinbarungen bestanden zur Zeit der Gebarungsüberprüfung mit dem Burgenland, Kärnten, Salzburg und Vorarlberg.

- 94.2** Der RH stellte fest, dass das BMI eine flächendeckende Versorgung aller Blaulichtorganisationen mit einem einheitlichen digitalen Funknetz insbesondere im Sinne eines effizienten Katastrophenschutzes und großem gesamtstaatlichen Interesse anstrebte. Der RH kritisierte jedoch, dass es auch rund acht Jahre nach Vertragsabschluss dem BMI nicht gelungen ist, mit allen Ländern eine bindende Vereinbarung über eine Beteiligung am Behördenfunknetz abzuschließen.

Weiters kritisierte der RH, dass die den Ländern ursprünglich unterbreiteten Schätzungen hinsichtlich der Anzahl und Kosten je Standort deutlich zu niedrig angesetzt waren. Beispielsweise betragen die nunmehr geplanten Errichtungskosten in der Steiermark mit 35 Mio. EUR mehr als das Dreieinhalbfache des ursprünglich kalkulierten Betrags (unter 10 Mio. EUR).

Der RH empfahl, im Hinblick auf ein rasches Zustandekommen eines österreichweiten digitalen Behördenfunknetzes für alle BOS, mit den noch fehlenden Ländern bindende Vereinbarungen auf Basis gezielter gemeinsamer Planungen, realistischer Kostenschätzungen und einer Klärung der Kostentragung abzuschließen.

- 94.3** *Laut Stellungnahme des BMI habe es Erstannahmen, die sich in den ersten beiden Bundesländern zu Beginn der Projektumsetzung bestätigt hätten, auch als Grundlage für die weiteren Abschätzungen herangezogen. Die nachträgliche Erhöhung der Standortanzahl und auch der Kosten habe eine Vielzahl von Ursachen gehabt, die zum Zeitpunkt der Zahlenpräsentation nicht bekannt gewesen seien.*

Das BMI wolle alle Anstrengungen unternehmen, um das Ziel eines für alle Blaulichtorganisationen einheitlichen, auf zeitgemäßen technischem Niveau stehenden digitalen Bündelfunksystems bundesweit

frühestmöglich zu erreichen. Um den Bundesländern eine Kostenplanung zu ermöglichen, würden die noch nicht ausgebauten bzw. im Ausbau befindlichen Bundesländer neuerlich eingeladen, an einer Planung mitzuwirken, die seitens des Netzbetreibers erstellt wird. Diesbezügliche Beschlüsse seien bereits im Steuerungsgremium gefasst worden. Darüber hinaus sei das schriftliche Ersuchen an den Vorsitzenden der Landeshauptleutekonferenz zum Abschluss von Art. 15a B-VG-Vereinbarungen und budgetärer Vorsorge in den noch zu realisierenden Bundesländern gerichtet worden.

Zwischenzeitlich seien auch Vereinbarungen mit den ÖBB und der ASFINAG geschlossen worden. Dadurch könne sichergestellt werden, dass auch in den Bereichen der Verkehrsinfrastruktur den Einsatzorganisationen eine sichere und dem Stand der Technik entsprechende Kommunikation zur Verfügung gestellt wird.

- 95.1** Der vertraglich vereinbarte Zeitplan sah einen Vollausbau innerhalb von viereinhalb Jahren nach Zuschlagserteilung (bis Ende 2008) vor. Das BMI ließ bei Abschluss des BOS-Vertrags offen, den Netzausbau ohne Beteiligung der Länder bei Tetron zu beauftragen (Tragung der Standorterrichtungskosten durch Tetron) oder diesen im Sinne des Bund-Länder-Modells (Tragung der Standorterrichtungskosten durch die Länder) vorzunehmen. Das BMI entschied sich de facto für die Umsetzung des Bund-Länder-Modells. Damit fand eine Verschiebung des Risikos für die Einhaltung des Zeitplans und der Fehleinschätzung bei den Standorterrichtungskosten von Tetron zum BMI und den Ländern statt. Überdies übernahm das BMI auch das nach dem ursprünglichen Modell der Dienstleistungskonzession beim Auftragnehmer liegende Marktrisiko.
- 95.2** Der RH stellte kritisch fest, dass durch die Entscheidung des BMI für das Bund-Länder-Modell dem Auftragnehmer wesentliche wirtschaftliche Risiken insbesondere vom BMI abgenommen wurden.
- 95.3** *Laut Stellungnahme des BMI habe der Ausbau nach dem „Konzept zur Einbindung der Bundesländer durch die Beistellung der Standorte“ letztendlich zu einer wesentlichen Gesamtkostenreduktion geführt und den Einsatzorganisationen der Länder eine kostengünstige Nutzung des digitalen Funkdienstes ermöglicht.*
- 95.4** Der RH entgegnete, dass er eine Gesamtkostenreduktion aufgrund der Umsetzung des „Konzepts zur Einbindung der Bundesländer durch die Beistellung der Standorte“ nicht nachvollziehen könne.

Projekto Umsetzung

Es ist richtig, dass den Einsatzorganisationen der Länder mit dem Bund-Länder-Modell eine kostengünstige Nutzung des Funkdienstes ermöglicht wird, weil sie keine eigenen Nutzungsverträge mit Tetron abschließen müssen. Der RH wies jedoch neuerlich darauf hin, dass das BMI mit der faktischen Entscheidung zur ausschließlichen Umsetzung des Bund-Länder-Modells das finanzielle Risiko für die Einhaltung des Zeitplans und der Fehleinschätzungen bei den Standorterrichtungskosten von Tetron übernommen habe. Durch die Verzögerungen im Ausbauplan wegen fehlender Vereinbarungen mit den Ländern und die gegenüber den Planungen gestiegenen Standorterrichtungskosten haben sich – im Gegensatz zur Stellungnahme des BMI – die zu erwartenden Gesamtkosten bereits um 180 Mio. EUR erhöht (siehe TZ 110).

Vereinbarungen mit anderen Bedarfsträgern

96.1 Im Laufe der Projekto Umsetzung schloss das BMI Verwaltungsabkommen mit dem BMJ (Jänner 2006), dem BMLVS und dem BMVIT (jeweils im Mai 2010).

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

96.2 Der RH beurteilte die Kooperationsvereinbarungen positiv, weil die – wenn auch spät erfolgte – Einbindung der betroffenen Ressorts in das Digitalfunknetz die Voraussetzungen für eine effiziente Aufgabenerwahrnehmung im Bereich des Katastrophenschutzes verbessert hat. Die kostenfreie Nutzungsmöglichkeit von Liegenschaften zur Unterbringung von Systemtechnik bietet dem BMI darüber hinaus potenzielle Einsparungsmöglichkeiten bei der noch offenen Umsetzung des Projekts.

Der RH empfahl dem BMI sicherzustellen, dass diese potenziellen Einsparungsmöglichkeiten auch genutzt werden.

96.3 Laut Stellungnahme des BMI werde die Empfehlung bereits umgesetzt. Auch aus der neu abgeschlossenen Kooperationsvereinbarung mit den ÖBB und der ASFINAG würden sich Synergien bei der Standortnutzung ergeben, die letztlich auch dazu beitragen, die Gesamtkosten zu senken.



Projektumsetzung

Vergabep Praxis im BMI
mit Schwerpunkt DigitalfunkInbetriebnahme und
Abnahme des Funk-
netzes

97 Auf Grundlage von Vereinbarungen mit den jeweiligen Gemeinden gestattete das BMI auch der Gemeindepolizei Wattens (Vereinbarung vom Jänner 2007) und der Stadtpolizei Baden (Vereinbarung vom März 2009) die unentgeltliche Nutzung des Digitalfunkdienstes bei den von diesen wahrgenommenen Polizeiagenden.

98.1 Der Vertrag zum Digitalfunk BOS sah ein formales Abnahmeverfahren (einschließlich Abnahmetests) für die jeweils fertiggestellten Ausbaustufen vor. Bei Feststellung leichter Mängel war auch eine eingeschränkte Abnahme möglich. Der Entgeltanspruch des Auftragnehmers entstand jeweils erst ab Übernahme einer Ausbaustufe.

Abweichend zu den ursprünglichen Vertragsbestimmungen vereinbarten das BMI und Tetron im Dezember 2005, dass das formale Abnahmeverfahren für die ersten beiden Ausbaustufen Tirol und Wien bereits im Echtbetrieb durchgeführt wird. Das BMI begründete dies damit, dass so die Versorgungsqualität und die Funktionalitäten im Vollbetrieb und unter Echtbelastung geprüft und getestet werden konnten. Die Inbetriebnahme verbunden mit dem Entstehen des Entgeltanspruchs erfolgte in Tirol und Wien am 1. Jänner 2006.

Im Zuge des Ausbaus von Niederösterreich vereinbarten BMI und Tetron im Februar 2008, die Inbetriebnahme bezirksweise vorzunehmen und den formellen Abnahmeprozess erst nach Fertigstellung aller Bezirke durchzuführen.

Mit der im Juli 2010 geschlossenen Zusatzvereinbarung 23-2 (siehe TZ 102) änderten BMI und Tetron den Grundvertrag u.a. auch dahingehend, dass künftig die Übernahme eines Ausbaugebiets generell nicht mehr pro ganzem Bundesland, sondern jeweils in einvernehmlich festzulegenden Teilgebieten erfolgt.

Die formelle Abnahme erfolgte bisher bei allen Ausbaustufen hinsichtlich der Funktionalitäten eingeschränkt. Zusammenfassend stellte sich der zeitliche Ablauf von Inbetriebnahme und Abnahme wie folgt dar:

Projektsatzung

Tabelle 22: Inbetriebnahme der Ausbaustufen		
Ausbaustufe	Inbetriebnahme	Formelle Abnahme (eingeschränkt)
Tirol	Jänner 2006	Mai 2007 (Tunnelversorgung im August 2009)
Wien	Jänner 2006	November 2007
Niederösterreich	ab April 2008 (bezirksweise)	September 2009

Quellen: BMI, RH

Die noch fehlenden oder mangelhaften Funktionalitäten wurden durch entsprechende Preisreduktionen bei den monatlichen Funkdienstentgelten berücksichtigt.

Das BMI sicherte seine Ansprüche auf ordnungsgemäße Erfüllung der nicht termingerecht erbrachten Leistungen durch eine entsprechende Gestaltung bzw. laufende Verlängerung der von Tetron beizustellenden Erfüllungsgarantie (Bankgarantie) ab.

- 98.2** Der RH hielt fest, dass der in den Ausschreibungsunterlagen formulierte Abnahmeprozess nicht den Anforderungen des Projekts entsprach. Die entgegen dieser Regelungen vor der formalen Abnahme vorgenommene Inbetriebnahme des Funknetzdienstes und die Durchführung des Abnahmeverfahrens im Echtbetrieb waren zweckmäßig, weil erst dort Netzversorgung und Funktionalitäten vollständig und abschließend beurteilbar waren. Der RH kritisierte allerdings, dass die Abnahmeverfahren jeweils erst eineinhalb bzw. fast zwei Jahre nach Inbetriebnahme abgeschlossen wurden.

Die neu geregelte bezirksweise Übernahme der Versorgungsgebiete war nach Ansicht des RH insbesondere in den größeren Ländern zweckmäßig, weil damit ein gestaffelter Ausbau und eine frühere Betriebsaufnahme in Teilgebieten unter Berücksichtigung operativer Prioritäten ermöglicht wird.

Der RH stellte weiters fest, dass der Funkbetrieb in den ausgebauten Gebieten entsprechend den vertraglich definierten Anforderungen funktionierte. Die noch bestehenden Mängel in den Funktionalitäten wurden durch Entgeltreduktionen ausgeglichen.

- 98.3** Laut Stellungnahme des BMI zeige sich in diesem Punkt die Komplexität der gegenständlichen Materie. Gerade bei den Abnahmen im Zuge der ersten drei Bundesländer, die auch topo- und geografisch sehr unterschiedlich sind, habe es durch die Vielzahl an Funktionalitäten auf der einen Seite, aber auch aufgrund der Prüfung der Funk-

versorgung in der Praxis auf der anderen Seite, einen sehr großen, vor allem zeitlichen Aufwand im gesamten Abnahmeprozess gegeben. Dieser Aufwand werde naturgemäß bei zukünftigen Abnahmen geringer sein.

Betrieb (Ausbaustand) des Funknetzes

99.1 Der Umsetzungsstand des Funknetzes stellte sich zur Zeit der Gebärungsüberprüfung wie folgt dar:

Tabelle 23: Ausbaustand des digitalen Funknetzes

Bundesland	Status
Burgenland	Offen
Kärnten	Bundesland offen, Stadt Klagenfurt in Betrieb seit der Fußballweltmeisterschaft 2008 (ohne Beteiligung des Landes)
Niederösterreich	Im Vollbetrieb seit 2009
Oberösterreich	Offen
Steiermark	Im Ausbau, geplante Aufnahme des Vollbetriebs 2014
Salzburg	Bundesland offen, Stadt Salzburg in Betrieb seit der Fußballweltmeisterschaft 2008 (ohne Beteiligung des Landes)
Tirol	Im Vollbetrieb seit 2006
Vorarlberg	Offen
Wien	Im Vollbetrieb seit 2006

Quellen: BMI, RH

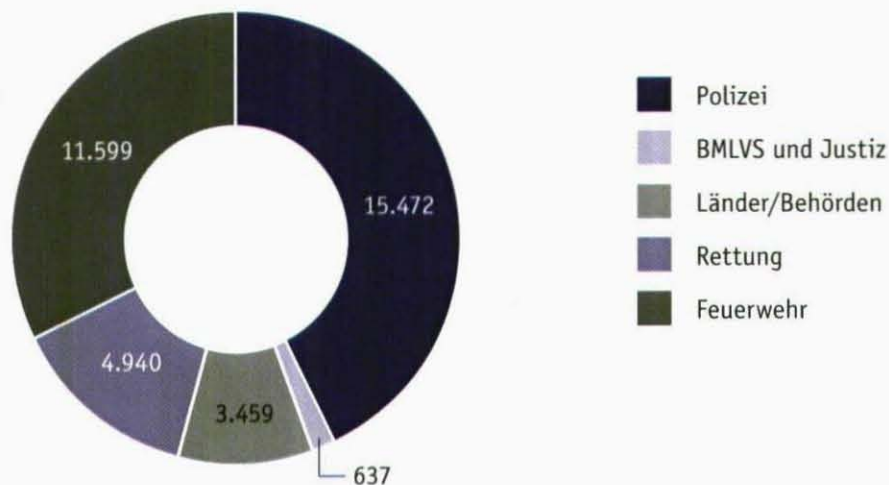
99.2 Der gemäß Ausschreibung vorgesehene Zeitplan hätte einen Abschluss des Gesamtprojekts und den Start des bundesweiten Vollbetriebs bereits bis Ende 2008 vorgesehen. Tatsächlich bestand drei Jahre nach beabsichtigtem Projektende noch eine erhebliche Versorgungslücke.

Nutzerverteilung

100.1 Ende 2011 verfügten die Bedarfsträger bundesweit über insgesamt 36.107 Endgeräte (Fixstationen, Handfunkgeräte, Mobilgeräte). Die Verteilung im Detail stellte sich wie folgt dar:

Projektumsetzung

Abbildung 1: Endgeräte nach Nutzerorganisationen (Anzahl)



Quellen: BMI, RH

Die Blaulichtorganisationen und Behörden in den Ländern verfügten somit zusammen über rd. 20.000 Endgeräte. Dies entsprach einem Anteil von rd. 55,4 %. Bezogen allein auf Niederösterreich standen mehr als 70 % der Endgeräte im Zuständigkeitsbereich des Landes in Verwendung.

100.2 Die bestehende Nutzerverteilung zeigte die Bedeutung des digitalen Funknetzes für die in die Länderkompetenz fallenden Blaulichtorganisationen.

Auswirkungen von Ausba verzögerungen

Investitionszuschüsse an die Länder („Länderbeteiligung neu“)

101.1 Ab dem 4. Quartal 2007 wies Tetron in seinen regelmäßigen Quartalsberichten darauf hin, dass wegen deutlicher Verzögerungen im geplanten Ausbau sowie der gegenüber der Planung gestiegenen Standortzahlen und Errichtungskosten die Finanzplanung nicht mehr zu halten war.

In Entsprechung der vertraglich vereinbarten Warnpflicht wies Tetron im Oktober 2008 das BMI schriftlich auf die – gegenüber dem vertraglich vorgesehenen Ausbau- und Zeitplan – deutlichen Verzögerungen beim österreichweiten Ausbau hin. Mit dem Verweis, dass sämtliche Preise „auf dem in der Ausschreibung bekannt gegebenen Meilensteinplan aufbauen“, ersuchte Tetron das BMI dringlich Maß-



Auswirkungen von Ausbauverzögerungen

Vergabepaxis im BMI
mit Schwerpunkt Digitalfunk

nahmen zu setzen, um rasch die fehlenden Länder für die Teilnahme am Projekt zu gewinnen. Eine mögliche Lösung sah Tetron in einem Modell „Länderbeteiligung neu“. Demnach sollte sich das BMI mit Investitionszuschüssen an der Finanzierung der grundsätzlich durch die Länder zu errichtenden Standorte beteiligen.

In seinem Antwortschreiben verwies das BMI auf die bei Tetron liegende Gesamtverantwortung für das Projekt. Das BMI hielt auch fest, dass insbesondere die im Vergleich zur ursprünglichen Planung von Tetron deutliche Erhöhung der Standortzahl und Kosten zu Vorbehalten bei den Ländern geführt hätten. Überdies führe die höhere Standortzahl an sich bereits zu Verzögerungen in der tatsächlichen Umsetzung, wobei dies nicht im Verantwortungsbereich des BMI liege. Weiters hielt das BMI fest, dass im Falle der – alternativ vorgesehenen – Beauftragung des Ausbaus der übrigen Länder ohne Anwendung des Bund-Länder-Modells die Beistellungsleistung „Standorte“ im Rahmen der Gesamtdienstleistung zur Gänze durch Tetron zu erbringen wäre.

Ungeachtet dieser Feststellungen setzte das BMI in der Folge allerdings den Vorschlag zum Modell „Länderbeteiligung neu“ faktisch um, indem es Investitionszuschüsse für die Standorterrichtung an die Länder Niederösterreich und Steiermark leistete (siehe TZ 94).

101.2 Der RH stellte fest, dass durch die Beteiligung des BMI an den Investitionskosten der Länder Steiermark und Niederösterreich die Fortsetzung bzw. der Abschluss des Netzausbaus betrieben werden konnte. Er verwies allerdings auch auf seine unter TZ 94 getroffenen Feststellungen bezüglich der Fehleinschätzung des Investitionsbedarfs der Länder.

101.3 *Laut Stellungnahme des BMI könne es den Vorwurf des RH bezüglich der Fehleinschätzungen nicht nachvollziehen.*

101.4 Der RH verwies auf seine Ausführungen unter den TZ 93 und 94, wonach sich die von Tetron im last best offer zugrunde gelegten Standorterrichtungskosten der Länder als deutlich zu niedrig erwiesen haben. So überstieg in Niederösterreich die Anzahl der erforderlichen Standorte deutlich die getroffenen Annahmen und die durchschnittlichen Errichtungskosten waren nahezu doppelt so hoch wie geschätzt. In der Steiermark liegen die nunmehr geplanten Errichtungskosten bei mehr als dem Dreieinhalbfachen des ursprünglich kalkulierten Betrags.

Auswirkungen von Ausbaurückstellungen

Absicherung des Ausbaustands (Zusatzvereinbarung 23-1)

102.1 Im April 2009 informierte Tetron das BMI in Ausübung der Warnpflicht formell, dass der – zeitlich auf die vertraglichen Projektmeilensteine abgestellte – Vertrag mit den finanzierenden Banken mit 30. Juni 2009 ablaufe. Der restliche Kreditrahmen in der Höhe von 66,1 Mio. EUR für den weiteren Ausbau der Länder könne daraus daher nicht mehr abgerufen werden. Ein Abschluss eines neuen oder die Verlängerung des bestehenden Kreditvertrags zur Finanzierung des weiteren Ausbaus sei für Tetron unter der gegebenen Marktsituation (Finanzkrise) nur zu erheblich höheren Kosten möglich. Diese seien im Rahmen des – dem BOS Vertrag zu Grunde liegenden – Business Modelles nicht mehr abbildbar und müssten daher weiterverrechnet werden.

Gleichzeitig legte Tetron dem BMI dar, dass – vor dem Hintergrund des verzögerten Standortausbaus, der gestiegenen Standortanzahl und der Auswirkungen der Finanzkrise – ein Fortbetrieb sowie ein weiterer Ausbau des Projekts nur dann möglich seien, wenn auch der Auftraggeber einen finanziellen Beitrag zur Abgeltung der daraus resultierenden Mehrkosten leiste.

Im Hinblick auf weitere strategische Entscheidungen beauftragte das BMI ein Beratungsunternehmen, eine vertiefte wirtschaftliche Prüfung („Limited Special Purpose Review“) von Tetron vorzunehmen. In seinem Bericht stellte dieses zusammenfassend u.a. fest, dass „die Kostenstruktur bei dem derzeit niedrigen Umsatzniveau infolge der Ausbaurückstellungen bzw. des verringerten Ausbaus der Bundesländer auf Dauer nicht tragfähig“ sei und die erforderlichen Mittel zur Tilgung der Kreditverpflichtungen fehlten.

In der Folge beauftragte die Ressortleitung des BMI ein Verhandlungsteam mit der Führung von Verhandlungen mit Tetron bzw. deren Gesellschaftern. Dem Verhandlungsteam des BMI gehörten auch je ein externer rechtlicher und betriebswirtschaftlicher Berater an. Als erstes Ergebnis vereinbarten die beiden Parteien, dass aus zeitlichen Gründen vorerst mit einer ersten Zusatzvereinbarung (23-1) der bisherige Ausbaustand abgesichert und mit einer zweiten Zusatzvereinbarung (23-2) die Festlegungen für die Absicherung des weiteren Ausbaus getroffen werden sollen.

Im Rahmen einer ausführlichen Bewertung führte der rechtliche Berater im Juni 2009 – sinngemäß und verkürzt dargestellt – aus, dass die Mehrkosten wegen zusätzlich erforderlicher Basisstationen grundsätzlich im Unternehmerrisiko von Tetron lägen, die Verantwortlichkeit für die aus Rückstellungen im Ausbau entstandenen Mehrkosten aufgrund der Vertragslage allerdings zumindest umstritten sei. Sollte



es zu keiner Einigung kommen, sei mit einer vorzeitigen Vertragsauflösung zu rechnen. Dies hätte wohl eine Insolvenz von Tetron zur Folge, da deren geschäftliche Grundlage wegfallen. Für die Übernahme des bestehenden „Rumpfnetzes“ müsste das BMI die vertragliche Mindestabgeltung an die finanzierenden Banken zahlen. Hinsichtlich der Verschuldensfrage und aller weiteren Ansprüche müsse mit einer gerichtlichen Auseinandersetzung mit ungewissem und nicht vorhersehbarem Ausgang gerechnet werden.

Tetron bezifferte die jährlichen Mehrkosten beim gegenwärtigen Ausbaustand mit rd. 5,73 Mio. EUR exkl. USt.⁴⁴ Davon entfielen rd. 4,7 Mio. EUR auf Leistungsadaptionen und Ausbaurverzögerungen (einschließlich Finanzierungskosten) und seien dem BMI zuzurechnen.

In einem vom BMI ergänzend beauftragten „Review der Mehrkosten“ bestätigte der betriebswirtschaftliche Berater, dass die von Tetron angegebenen Mehrkosten rechnerisch korrekt abgeleitet und plausibel seien. Weiters stellte der Berater fest, dass zur Erreichung eines positiven Businessplans eine Gebührenerhöhung von jährlich rd. 3 Mio. EUR exkl. USt notwendig und auch betriebswirtschaftlich nachvollziehbar und argumentierbar sei. Zusätzlich sei zur Abdeckung des kurzfristigen Liquiditätsbedarfs von Tetron ein sofortiger Zuschuss im Ausmaß von 2 Mio. EUR exkl. USt (etwa in Form einer Gebührenvorauszahlung) erforderlich.

Unter Berücksichtigung der Ergebnisse der rechtlichen und wirtschaftlichen Prüfung durch die Berater schloss das BMI mit Tetron am 30. Juni 2009 die Zusatzvereinbarung 23-1. Diese regelte „die Tragung der Kosten für den Minderausbau sowie durch den Minderausbau bedingte vertragliche Sonderregelungen für den Betrieb des Funknetzes“ für das ausgebaute Gebiet. Die detaillierte Festlegung eines weiteren verbindlichen Ausbauplans für die restlichen Länder wurde einer eigenen Vereinbarung vorbehalten. Das BMI verpflichtete sich, ein zusätzliches Funkdienstentgelt in Höhe von 256.360,58 EUR monatlich exkl. USt (entspricht einem Betrag von rd. 3,08 Mio. EUR exkl. USt bzw. 3,69 Mio. EUR brutto jährlich) sowie eine (in 60 monatlichen Raten abzurechnende) Vorauszahlung in Höhe von 2 Mio. EUR exkl. USt zu entrichten. Der Roll-Out des restlichen Gebietes (Burgenland, Kärnten, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark und Vorarlberg) wurde vorläufig, auf die Dauer von zwei Jahren, ausgesetzt.

⁴⁴ Diese setzten sich aus der Umlage der in der Vergangenheit aufgetretenen und künftigen Einmalkosten auf 25 Jahre und den künftigen laufenden Mehrkosten für den Betrieb zusammen.

Auswirkungen von Ausba verzögerungen

Im Hinblick auf die finanziellen Auswirkungen hatte das BMI noch vor Abschluss der Vereinbarung das BMF über die Vertragsinhalte informiert. Dieses stimmte „angesichts der vorliegenden exzeptionellen Situation als Notmaßnahme zur Hintanhaltung eines Scheiterns des BOS-Projekts“ zu. Gleichzeitig forderte das BMF zum wiederholten Mal geeignete Maßnahmen, um die noch ausstehenden Länder zu einer verbindlichen Teilnahme am Projekt zu gewinnen.

102.2 Der RH stellte fest, dass das BMI jährliche Mehrkosten von rd. 3,69 Mio. EUR übernommen hat, um eine vorzeitige Vertragsauflösung bzw. die Insolvenz von Tetron und damit ein Scheitern des Projekts zu verhindern. Er hielt kritisch fest, dass das BMI eine wesentliche Verantwortung an Projektverzögerungen und damit an den Tetron daraus entstandenen Mehrkosten trug.

102.3 *Das BMI wies in seiner Stellungnahme die Verantwortung für die Projektverzögerung zurück. Die gemeinsame Umsetzung des Projektes in allen Bundesländern nach dem „Konzept zur Einbindung der Bundesländer durch die Bestellung der Standorte“ sei die wirtschaftlichste Umsetzungsform aus Perspektive der Steuerzahler gewesen. Diese bedinge aber die Zustimmung der einzelnen Länder.*

102.4 Der RH entgegnete, dass das BMI letztlich die wesentliche Verantwortung für die Projektverzögerungen treffe, weil es dem BMI – im Sinne der ihm vertraglich zukommenden Optionsmöglichkeit – zum einen nicht gelang, bindende Vereinbarungen mit den Ländern zu schließen, es zum anderen aber auch keine Entscheidung zu einem Ausbau ohne Länderbeteiligung traf.

Weiterer Ausbau
(Zusatzvereinbarung
23–2)

103.1 Im März 2010 beauftragte die Ressortleitung ein Verhandlungsteam unter Einbindung externer Berater damit, Verhandlungen mit Tetron zur Absicherung des weiteren Ausbaus des Digitalfunks BOS zu führen.

Die nach mehreren Verhandlungsrunden im Juli 2010 abgeschlossene Zusatzvereinbarung 23–2 regelte insbesondere

- den Roll-out für das Land Steiermark und dessen Finanzierung,
- technische Neuerungen (System-Upgrade und ein neues Rückfallkonzept) und deren Finanzierung sowie
- die Grundzüge für den Ausbau in den weiteren Ländern.



Für die Steiermark wurde ein etappenweiser Ausbau bis spätestens 31. Dezember 2014 vereinbart. Das Funkdienstentgelt für den Bereich des gesamten Landes erhöht sich – insbesondere wegen des durch den verzögerten Ausbau und der längeren Ausbaudauer verursachten Mehraufwands von Tetron – gegenüber dem Grundvertrag um rd. 374.000 EUR exkl. USt jährlich. Zusätzlich bezahlte das BMI für die von Tetron für das Land Steiermark erbrachten Planungsleistungen im Zusammenhang mit der Standorterrichtung 2,5 Mio. EUR exkl. USt.

Gleichzeitig mit dem Ausbau des Landes Steiermark wurde eine neue Hardware-Plattform eingeführt. Für das (aufgrund der Verzögerungen des Roll-outs) notwendig gewordene System-Upgrade in den bereits ausgebauten Ländern Tirol, Wien und Niederösterreich zahlte das BMI an Tetron vereinbarungsgemäß im September 2011 einen Investitionszuschuss in Höhe von 9 Mio. EUR exkl. USt. Weiters sah die Vereinbarung vor, dass das BMI für die zur Einführung des neuen Rückfallkonzepts in den bereits ausgebauten Ländern erforderlichen Investitionen einen Investitionszuschuss in Höhe von 7,7 Mio. EUR exkl. USt (fällig voraussichtlich im März 2015) an Tetron leistet. Die (Mehr-)Kosten für die Einführung der neuen Rückfallfunktionalität in den noch auszubauenden Ländern sollen künftig jeweils durch ein erhöhtes Funkdienstentgelt oder durch Investitionszuschüsse seitens des BMI berücksichtigt werden.

Nach den Intentionen der Zusatzvereinbarung 23-2 sollen die verbleibenden Länder Burgenland, Kärnten, Oberösterreich, Salzburg und Vorarlberg bis 31. Dezember 2018 jeweils nach dem Bund-Länder-Modell ausgebaut werden. Der Ausbau kleinerer Länder (mit einem Bedarf von nicht mehr als 70 Basisstationen) kann auf Wunsch des BMI auch ohne Beitritt des betreffenden Landes zum Bund-Länder-Modell erfolgen.⁴⁵ Detailliertere zeitliche Festlegungen erfolgten allerdings nicht. Hinsichtlich der Höhe des jeweiligen Funkdienstentgelts in den auszubauenden Ländern enthielt die Zusatzvereinbarung grundsätzliche Bestimmungen darüber, unter welchen Voraussetzungen eine Anpassung (Erhöhung) des im Grundvertrag vorgesehenen Entgelts erfolgen kann.

Für den Fall, dass der Vollausbau bis Ende 2018 nicht umgesetzt werden kann, sah die Zusatzvereinbarung potenzielle zusätzliche finanzielle Verpflichtungen des BMI vor. Diese betreffen insbesondere die Abgeltung des Investitionsaufwands von Tetron für einen etwaigen weiteren Generationswechsel der Systeminfrastruktur sowie der – nicht durch den Grundvertrag abgedeckten – Ausgaben von Tetron

⁴⁵ betrifft faktisch nur Vorarlberg

Auswirkungen von Ausbaurverzögerungen

für Erneuerungsinvestitionen (laut Businessplan waren 32,7 Mio. EUR für das „Refreshment“ während der vorgesehenen Gesamtlaufzeit kalkuliert).

Weitere Regelungen der Zusatzvereinbarung betrafen u.a. das Prozedere für die Übernahme der weiteren Ausbaugelände, die Anpassung der Regelungen hinsichtlich der Vergütung bei vorzeitiger Vertragsauflösung sowie die Sicherstellung der Finanzierung des weiteren Ausbaus.

Das BMF stimmte dem Abschluss der Zusatzvereinbarung 23-2 mit Schreiben vom Juli 2010 „angesichts der exzeptionellen, ausschließlich vom BMI zu vertretenden Ausgangs- und Rahmenbedingungen des Funkprojekts BOS und der gegebenen de-facto-Alternativlosigkeit zur Fortsetzung des weiteren Ausbaus“ zu.

- 103.2** Der RH stellte fest, dass das BMI mit der Zusatzvereinbarung 23-2 die Voraussetzungen für die Absicherung und Fertigstellung des Netzaufbaus schuf. Der RH kritisierte, dass allerdings auch damit noch kein verbindlicher Ausbauplan für die offenen Länder geschaffen wurde.

Wegen der bei Überschreitung der vereinbarten zeitlichen Grenze (Ende 2018) zu erwartenden Mehrkosten empfahl der RH dem BMI entsprechende Maßnahmen, die einen Ausbau bis Ende 2018 tatsächlich sicherstellen.

- 103.3** *Laut Stellungnahme des BMI unternehme es große Anstrengungen, die noch nicht teilhabenden Bundesländer so rasch wie möglich für das Projekt zu gewinnen. Es werde weiterhin alles daran setzen, den Projektabschluss und damit den bundesweiten Vollausbau zu forcieren.*

- 104.1** Die bisherigen Vertragsänderungen begründeten erhebliche Mehrkosten für das BMI. Es fehlten allerdings Regelungen, die verbindlich sicherstellen, dass das BMI bei künftigen Einnahmenüberschüssen von Tetron (insbesondere nach abgeschlossenem Netzaufbau und vollem Gebührenanspruch) durch entsprechende Entgeltreduzierungen partizipiert und nicht nur Mehrkosten im Zuge des Netzaufbaus zu übernehmen hat.

- 104.2** Der RH empfahl daher, eine entsprechende Vereinbarung mit Tetron zu treffen.



Vergabepaxis im BMI mit Schwerpunkt Digitalfunk

104.3 Laut Stellungnahme des BMI werde es die Empfehlung betreffend Gebührenreduktionen im Falle von Gebührenüberschüssen jedenfalls aufgreifen. Es wolle im Rahmen von Verhandlungen die empfohlene Position einnehmen und auf die vorgeschlagene vertragliche Regelung drängen.

Ausgaben (Kosten) des BMI

Überblick

105 Der wesentlichste Teil der Ausgaben des Projekts Digitalfunk BOS entfiel auf die laufenden (monatlich) an Tetron zu entrichtenden Funkdienstentgelte. Daneben leistete das BMI auch Einmalzahlungen in Form von Investitionszuschüssen (an Tetron bzw. die Länder) zur Errichtung des Funknetzes. Darüber hinaus fielen einmalige Ausgaben insbesondere für Endgeräte und Zubehör, für Investitionen in die BMI-eigene Infrastruktur (Leitzentralen, BMI-Netz, Vermittlungen) und für sonstige Leistungen (etwa für Beratung) an.

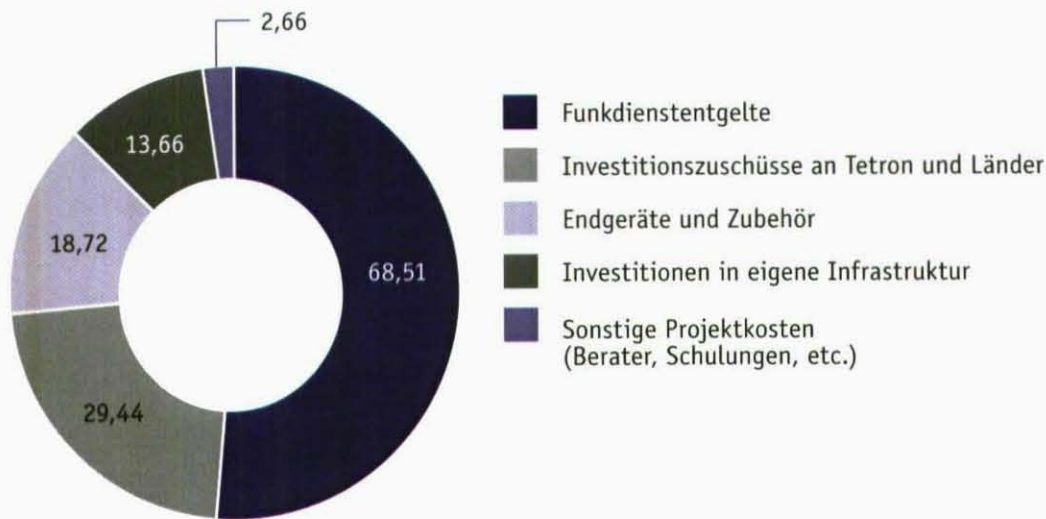
Bisherige Ausgaben des BMI für das Pro- jekt Digitalfunk

106 Beim aktuellen Ausbaustand (Länder Tirol, Wien und Niederösterreich sowie die Städte Klagenfurt und Salzburg) betrug das jährliche Funkdienstentgelt rd. 17 Mio. EUR.

Von 2004 bis 2011 gab das BMI rd. 132,98 Mio. EUR für das Projekt Digitalfunk BOS aus. Die Gesamtausgaben setzten sich wie folgt zusammen (Rundungsdifferenzen):

Ausgaben (Kosten) des BMI

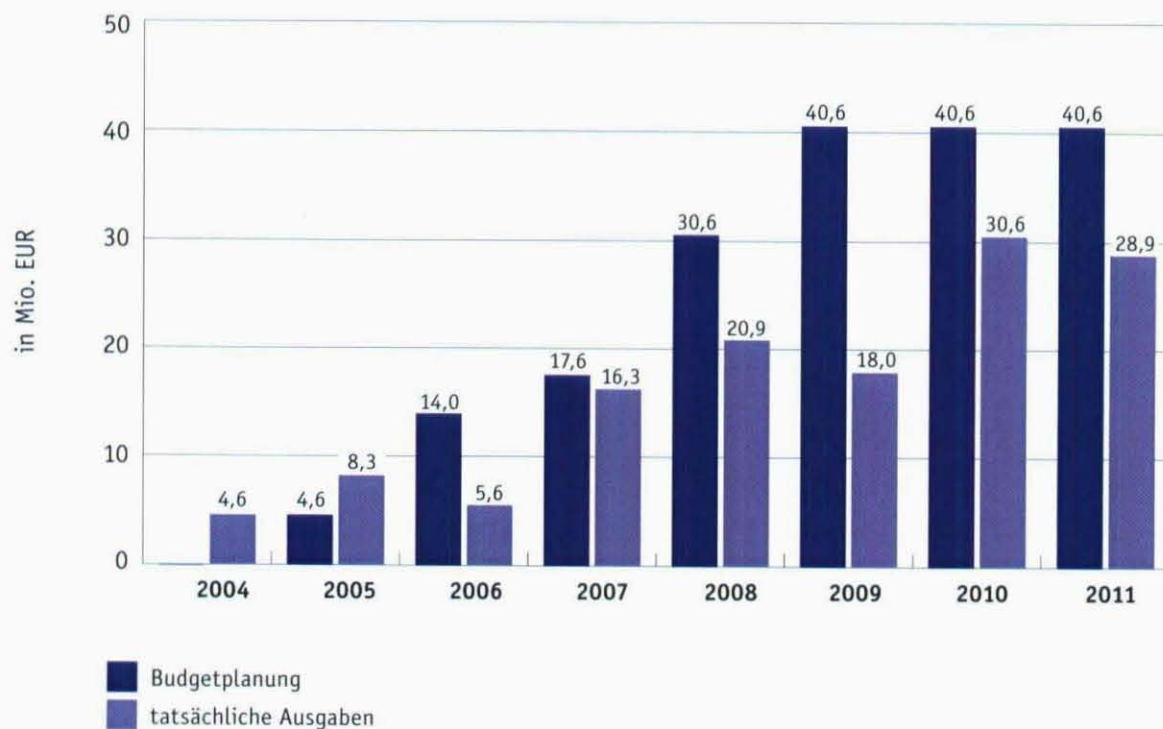
Abbildung 2: Ausgaben für das Projekt Digitalfunk BOS von 2004 bis 2011 (in Mio. EUR)



Quellen: BMI, RH

107.1 Die Gegenüberstellung der bisher tatsächlich für das Projekt Digitalfunk BOS angefallenen Gesamtausgaben mit den in der Budgetplanung vorgesehenen Zahlen zeigte folgendes Bild:

Abbildung 3: Budget und tatsächliche Ausgaben für das Projekt Digitalfunk



Quellen: BMF, BMI, RH

107.2 Wegen des verzögerten Ausbaus lagen die bisherigen Ausgaben deutlich unter den in der Budgetplanung vorgesehenen Summen. Während vom Projektbeginn bis einschließlich 2011 insgesamt rd. 188,58 Mio. EUR budgetiert waren, betrugen die tatsächlichen Ausgaben insgesamt rd. 132,98 Mio. EUR, dies entspricht einer Unterschreitung von 55,60 Mio. EUR oder rd. 30 %.

108.1 Die o.a. Ausgaben umfassten ausschließlich die im Zusammenhang mit dem Projekt geleisteten direkten Zahlungen. Die Kosten der in das Projekt eingebrachten eigenen Leistungen erfasste das BMI nicht bzw. waren mangels entsprechender Kostenrechnung nicht feststellbar.

Derartige Kosten im Zusammenhang mit dem Projekt entstanden dem BMI aus dem Einsatz von Personalressourcen für die Projektorganisation bzw. -abwicklung und für die vom BMI erbrachten Beistellungsleistungen in den Bereichen Netzwerkmanagement, Hotline

Ausgaben (Kosten) des BMI

und Funknetzplanung. Weitere Kosten betrafen das als Verbindungsnetzwerk beigestellte BMI-Netz. Im Rahmen der geltenden Verträge entrichtete das BMI an die Telekom Austria AG für die Bereitstellung des bundesweiten Übertragungsnetzes (BMI-Netz) insgesamt jährlich rd. 17,03 Mio. EUR exkl. USt. Dieser Betrag deckte allerdings den gesamten Kommunikationsbereich des BMI (Telefon, Datenübertragung wie auch den Funkbereich) ab. Um die Kosten den einzelnen Teilbereichen zuordnen zu können, wäre die Erarbeitung eines geeigneten Verteilungsschlüssels erforderlich.

108.2 Der RH hatte dem BMI im Vorbericht empfohlen, zu Steuerungszwecken eine Projektkostenrechnung durchzuführen. Diese Empfehlung setzte das BMI im Rahmen des Projekts Digitalfunk BOS nicht um. Der RH empfahl dem BMI daher, die Voraussetzungen zur Durchführung einer Projektkostenrechnung zu schaffen, um damit künftig die tatsächlichen Kosten bedeutender Projekte ermitteln zu können.

108.3 *Laut Stellungnahme des BMI habe es die Empfehlung bereits umgesetzt. Auch im Digitalfunkprojekt gebe es eine sehr detaillierte Projektkostenrechnung, welche dem RH im Zuge der Prüfung auch zugänglich gemacht worden sei. Zentrale Frage sei hier, bis zu welchem Detaillierungsgrad eine Projektkostenrechnung zu führen ist.*

108.4 Der RH entgegnete, dass das BMI die im Zusammenhang mit dem Projekt geleisteten direkten Zahlungen tatsächlich detailliert nachwies. Eine reine Auflistung von externen Zahlungen erfüllt jedoch nicht die Anforderungen einer Projektkostenrechnung. Insbesondere stellte das BMI die Kosten der in das Projekt eingebrachten wesentlichen eigenen Leistungen (z.B. Personalressourcen, Beistellungsleistungen) nicht dar.

Ausgaben des BMI für den Netzbetrieb (Funkdienstentgelte) nach Vollausbau gemäß Vertrag

109 Bei Zuschlagserteilung standen die vollständigen Rahmenbedingungen (insbesondere hinsichtlich der Länderbeteiligung und der Beistellungen) und damit die voraussichtlichen Ausgaben für den Netzbetrieb im Vollausbau nicht endgültig fest. Der RH errechnete anhand der im Vertrag (last best offer und Zuschlagsschreiben) vereinbarten Preise Planwerte für mehrere Varianten wie im Folgenden dargestellt. Er berücksichtigte dabei die unmittelbar beauftragten optionalen Leistungen, die tatsächlich durch das BMI erbrachten Beistellungen⁴⁶ sowie eine Beteiligung aller Länder nach dem Bund-Länder-Modell.

⁴⁶ Der RH ging dabei vom aktuellen Stand an Beistellungen aus. Gegenüber den ursprünglichen Planungen (Information des BMF über zu erwartende Gesamtlasten nach der Zuschlagserteilung) entfällt die Beistellung des First Level Supports seit 1.4.2009; dazu gekommen ist die Beistellung des Verbindungsnetzwerks.



Ausgaben (Kosten) des BMI

Vergabepaxis im BMI
mit Schwerpunkt Digitalfunk**Tabelle 24: Laufendes Funkdienstentgelt des BMI im Vollbetrieb gemäß Vertrag**

Funkdienstentgelt inkl. USt	Jährlich	25 Jahre
	in Mio. EUR	
Basisentgelt	45,83	
Beauftragte optionale Leistungen	+ 1,74	
Entgelt bei vollständiger Beauftragung von Tetron ohne Länderbeteiligung (außer Tirol)	47,57	1.189,25
Abzüglich Beistellungen des BMI (Netzwerkmanagement, Hotline, Verbindungsnetzwerk, Firmenstandort)	- 11,05	
Entgelt bei Beistellungen des BMI	36,52	913,00
Zuzüglich Entgelte für Länderbeteiligung (alle Länder)	+ 7,49	
Abzüglich Beistellungen der Standorte	- 11,67	
Entgelt bei Beteiligung aller Länder nach dem Bund-Länder-Modell	32,34	808,50

Quellen: BMI, RH

Bei der Umlegung der Ausgaben auf die vereinbarte 25-jährige Gesamtlauzeit ab Vollausbau berücksichtigte der RH keine Indexanpassung. Der Grundvertrag regelte Indexanpassungen ab Aufnahme des Vollbetriebs, bisher ist eine solche aber noch nicht wirksam geworden.

Wie sich in der Folge zeigte, strebte das BMI eine Umsetzung ausschließlich unter Anwendung des Bund-Länder-Modells an. Unter diesen Rahmenbedingungen war im Vollbetrieb – nach den Regelungen des ursprünglichen Vertrags – von jährlichen Ausgaben des BMI in Höhe von rd. 32,34 Mio. EUR auszugehen. Umgelegt auf die vorgesehene 25-jährige Betriebsdauer errechnete sich daraus – ohne Berücksichtigung von Indexanpassungen und der während des Netzaufbaus für bereits in Betrieb genommene Ausbaustufen anfallenden Ausgaben – eine Gesamtsumme von rd. 809 Mio. EUR.

Mehrausgaben des BMI

110.1 Mit den Zusatzvereinbarungen 23-1 und 23-2 vereinbarten das BMI und Tetron Erhöhungen des Funkdienstentgelts für die bereits ausgebauten bzw. im Ausbau befindlichen Länder (Tirol, Wien, Niederösterreich und Steiermark). Damit errechnete sich das laufende Funkdienstentgelt ab Vollbetrieb mit Stand Mai 2012 wie folgt:

Ausgaben (Kosten) des BMI

Tabelle 25: Laufendes Funkdienstentgelt im Vollbetrieb (Stand: Mai 2012)

	Betrag in Mio. EUR
Jährliches Funkdienstentgelt gemäß Grundvertrag (Bund-Länder-Modell)	32,34
Zuzüglich zusätzliches Entgelt gemäß Zusatzvereinbarung 23-1 (Tirol, Wien, Niederösterreich)	3,69
Zuzüglich zusätzliches Entgelt gemäß Zusatzvereinbarung 23-2 (Steiermark)	0,45
Funkdienstentgelt jährlich	36,48

Quellen: BMI, RH

Aufgrund der bisherigen Vertragsänderungen erhöhte sich das Funkdienstentgelt somit bereits um 4,14 Mio. EUR jährlich. Umgelegt auf eine 25-jährige Laufzeit ab Vollausbau entsprach dies – ohne Berücksichtigung von Indexanpassungen – Mehrausgaben für das BMI in Höhe von rd. 103,50 Mio. EUR. Dazu kommen die Mehrkosten für den Zeitraum des Netzausbaus seit 2009 bis voraussichtlich 2018 in Höhe von rd. 37 Mio. EUR, somit insgesamt rd. 141 Mio. EUR.⁴⁷

Über die laufenden Mehrausgaben hinaus leistete das BMI bis Ende 2011 ursprünglich nicht vorgesehene einmalige Investitionszuschüsse zur Standorterrichtung an die Länder Niederösterreich,⁴⁸ Steiermark und Wien (U-Bahn) in Höhe von insgesamt 15,04 Mio. EUR. An Tetron bezahlte das BMI Investitionszuschüsse für technologische Neuerungen (System-Upgrade und geänderte Rückfallfunktionalität) in Höhe von rd. 14,4 Mio. EUR bzw. wurde ein weiterer Zuschuss von 9,24 Mio. EUR im Jahr 2015 bereits vertraglich festgelegt. Insgesamt betrugen die einmaligen Investitionszuschüsse somit rd. 39 Mio. EUR.

Damit errechneten sich die bisher bereits feststehenden Mehrausgaben des BMI für die Gesamtlaufzeit mit insgesamt rd. 180 Mio. EUR.

⁴⁷ Summe aus der Funkdienstentgelterhöhung gemäß Zusatzvereinbarung 23-1 ab 1. Juni 2009 und der Funkdienstentgelterhöhung gemäß Zusatzvereinbarung 23-2 ab Vollausbau der Steiermark (voraussichtlich Ende 2014) jeweils bis Ende 2018.

⁴⁸ Für das Land Niederösterreich waren von den vereinbarten 7 Mio. EUR bis Ende 2011 erst 6,61 Mio. EUR ausbezahlt worden.



Ausgaben (Kosten) des BMI

Vergabep Praxis im BMI
mit Schwerpunkt Digitalfunk

Unter weiterer Hinzurechnung der während des Ausbauparabens (2004 bis voraussichtlich 2018) zu zahlenden Funkdienstentgelte gemäß ursprünglichem Vertrag von insgesamt rd. 160 Mio. EUR⁴⁹ errechnete der RH die voraussichtlichen Ausgaben für die Gesamtlaufzeit mit rd. 1.150 Mio. EUR.

Die Bestimmungen der Zusatzvereinbarung 23–2 sahen weitere Erhöhungen des Funkdienstentgelts unter bestimmten Voraussetzungen vor (siehe TZ 102). Weiters war davon auszugehen, dass auch die künftig der Bund–Länder–Vereinbarung beitretenden Länder Investitionszuschüsse des BMI für die Errichtung von Standorten erhalten werden.

- 110.2** Der RH hielt fest, dass die Mehrausgaben überwiegend auf den verzögerten Ausbau und Fehleinschätzungen hinsichtlich der Anzahl der Standorte und Kosten je Standort zurückzuführen waren.

Der RH empfahl dem BMI, im Hinblick auf die dargestellte hohe finanzielle Gesamtbelastung des BMI durch das Projekt Digitalfunk BOS Maßnahmen zu setzen, die die Möglichkeiten zur Kostensenkung ausschöpfen. Er verwies dazu insbesondere auch auf seine in den TZ 104 und TZ 111 getroffenen Empfehlungen.

- 110.3** *Das BMI verwies in seiner Stellungnahme auf einen im Rahmen einer informellen User–Plattform vorgenommenen Vergleich mehrerer europäischer Digitalfunkprojekte. Dieser habe ergeben, dass Österreich trotz der topografisch schwierigen Rahmenbedingungen die Kosten für die Funkversorgung sowohl bezogen auf den einzelnen Standort als auch auf den einzelnen Teilnehmer im internationalen Vergleich am wirtschaftlichsten umsetzen habe können.*

Das BMI werde alle Maßnahmen setzen, um den Gesamtkostenrahmen, soweit über diesen Zeitraum eine Kostenentwicklung aufgrund der finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen prognostizierbar ist, zu unterschreiten bzw. möglichst gering zu halten.

- 110.4** Der RH entgegnete, dass er das Digitalfunk–Projekt in Österreich geprüft und daher die Kosten bzw. die Kostenentwicklung für dieses Projekt dargestellt und diese mit den ursprünglichen Kostenschätzungen verglichen habe. Davon abgesehen handelte es sich bei dem vom BMI angestellten Vergleich um vom RH nicht überprüfbares Zah-

⁴⁹ Funkdienstentgelte bis 2011 rd. 68,5 Mio. EUR, vorsichtige Schätzung 2012 bis 2018 (ohne zusätzliches Entgelt gemäß Zusatzvereinbarungen und beim derzeitigen Ausbaustand) rd. 91 Mio. EUR (13 Mio. EUR x 7 Jahre)

Ausgaben (Kosten) des BMI

lenmaterial. Der RH verwies auch auf die zwischenzeitlich eingetretenen Mehrausgaben von 180 Mio. EUR.

Rechnungslegung und -kontrolle

- 111.1** Die monatlichen Abrechnungen des Funkdienstentgeltes erfolgten aufgegliedert nach den einzelnen Ländern sowie nach Basisentgelt, optionalen Leistungen, Abzügen für Beistellungen und sonstigen Abschlägen (z.B. offene Funktionalitäten).

Das BMI prüfte die sachliche und rechnerische Richtigkeit der monatlichen Abrechnungen anhand eines eigenen Abrechnungsformulars, dem die jeweils geltenden vertraglichen Regelungen (Grundvertrag und Zusatzvereinbarungen) sowie der aktuelle Abnahmestatus (gebietsweise und funktional) unterlegt waren.

Die Höhe der einzelnen Tarifpositionen wie auch der Abzüge war grundsätzlich durch das jeweilige Ausbauggebiet eindeutig bestimmt. Für die Beistellung der Standorte sah der Vertrag allerdings eine Entgeltreduktion nicht bezogen auf ein Gebiet als Ganzes, sondern je Standort (682 EUR exkl. USt) vor. In den Abrechnungen erfolgte der Abzug allerdings einvernehmlich nicht nach der tatsächlichen Anzahl beigestellter Standorte, sondern nach der im Rahmen der Ausschreibung (Businessplan) für das jeweilige Land angenommenen – zu niedrig angesetzten – Gesamtzahl. Für das erste von den Fehlplanungen betroffene Land Niederösterreich bedeutete dies, dass trotz einer aktuellen tatsächlichen Anzahl von 374 beigestellten Standorten lediglich Abzüge für 226 Standorte angerechnet wurden, somit monatlich anstatt 255.068 EUR lediglich 154.132 EUR exkl. USt. Dies entsprach einer Differenz bzw. Mehrkosten für das BMI von 121.123,20 EUR monatlich bzw. rd. 1,45 Mio. EUR jährlich inkl. USt.

- 111.2** Nach den Feststellungen des RH rechnete Tetron die erbrachten Leistungen grundsätzlich korrekt und vertragskonform ab und das BMI prüfte die Rechnungen ordnungsgemäß.

Der RH kritisierte allerdings die Berechnung der Abzüge für die Standortbeistellungen. Mit der Anwendung des Bund-Länder-Modells übernahmen die Länder bereits die Mehrkosten für die Errichtung der – gegenüber der Planung von Tetron erforderlichen – zusätzlichen Standorte. Durch die Begrenzung der Abzüge für die Beistellungsleistung verzichtete das BMI darüber hinaus auch auf vertraglich vorgesehene Entgeltreduktionen. Die Nichtberücksichtigung zusätzlicher Standorte beim Entgeltabzug sollte lediglich für jene Standorte erfolgen, die aufgrund von Sonderwünschen der Länder errichtet werden. Dem BMI entstanden beim derzeitigen Ausbaustand jähr-