
Prüfbericht

Ausgewählte externe Beratungsleistungen

in Dienststellen des Amtes der Landesregierung

Prüfzeitraum 2016 – 2021

Informationen 3

Zusammenfassung 4

1 Grundlagen 10

2 Einzelprojekte 14

2.1 Standortmarke 14

2.2 Gehaltsreform 22

2.3 Social-Media 30

2.4 Steuerung Abteilung IVa 38

2.5 FleischWerkstatt 46

2.6 Stadttunnel 54

2.7 Haushaltskonsolidierung 60

3 Gesamtsicht 66

Abkürzungsverzeichnis 73

Informationen

Vorlage an Landtag und Landesregierung

Der Landes-Rechnungshof berichtet dem Landtag gemäß Art. 70 Abs. 1 der Landesverfassung über seine Tätigkeit und die Ergebnisse seiner Prüfungen aus dem Bereich des Landes. Gleichzeitig ist der Bericht der Landesregierung zu übergeben. Nach Vorlage an den Landtag sind die Berichte zu veröffentlichen.

Geprüfte Stellen

Abteilung Regierungsdienste (PrsR) mit Landespressestelle sowie die Abteilungen Personal (PrsP), Finanzangelegenheiten (IIIa), Soziales und Integration (IVa), Landwirtschaft und ländlicher Raum (Va), Allgemeine Wirtschaftsangelegenheiten (VIa) und Straßenbau (VIIb) im Amt der Landesregierung

Die Empfehlungen zu den Einzelprojekten richten sich grundsätzlich an die jeweils mit diesen befassten Dienststellen. Sie gelten auch für zukünftige Beauftragungen von externen Beratungsleistungen.

Prüfzeitraum

2016 bis 2021

Fallweise wurde auf frühere oder aktuelle Entwicklungen Bezug genommen.

Prüfgegenstand

Der Landes-Rechnungshof prüfte von Oktober 2021 bis Juni 2022 ausgewählte externe Beratungsleistungen in Dienststellen des Amtes der Landesregierung. Ziel war insbesondere zu beurteilen, ob bei deren Vergabe und Abwicklung relevante Vorschriften eingehalten wurden und ein wirtschaftliches sowie zweckmäßiges Vorgehen gegeben war. Eine inhaltliche Bewertung der Beratungs- oder Projektergebnisse nahm der Landes-Rechnungshof nicht vor.

Prüfergebnis

Das Ergebnis der Prüfung wurde den geprüften Stellen am 8. Juli 2022 zur Kenntnis gebracht. Die Landesregierung gab am 1. August 2022 eine Stellungnahme ab, die vom Landes-Rechnungshof in den Bericht eingearbeitet wurde.

Formale Aspekte

Im Bericht verwendete geschlechtsspezifische Bezeichnungen gelten grundsätzlich für Frauen und Männer. Gegebenenfalls wurden kaufmännische Auf- und Abrundungen vorgenommen.

Zusammenfassung

Sorgfältiges Vorgehen bei externer Beratung wichtig

Zur Lösung spezifischer Aufgabenstellungen bedient sich das Land auch der Unterstützung von Beratungsunternehmen. Begründet werden Beauftragungen in der Regel mit dem Zukauf intern nicht verfügbarer Expertise oder der Einbringung einer Außenperspektive. Um bei externen Beratungsleistungen ein wirtschaftliches und zweckmäßiges Vorgehen zu gewährleisten, kommt einer soliden Vorbereitung, eindeutigen Vertragsgestaltung und angemessenen Projektsteuerung hohe Bedeutung zu. Zudem sind vergaberechtliche Bestimmungen, interne Genehmigungsvorbehalte und Dokumentationsanforderungen zu beachten. Ausgehend von einer themenspezifischen Landtagsanfrage und eigenen Analysen wählte der Landes-Rechnungshof sieben externe Beratungsleistungen für seine Prüfung aus. Sie wiesen ein Auszahlungsvolumen von insgesamt rund € 1 Mio. auf und waren unterschiedlichsten Politikfeldern zuzuordnen. Die Tagsätze der beigezogenen Unternehmen lagen einschließlich Umsatzsteuer zwischen € 1.150 und € 3.000. Fünf Beauftragungen erfolgten im Wege der Direktvergabe, zwei nach einem geladenen Realisierungswettbewerb mit nachfolgendem Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung.

Verbesserungsbedarf bei elementaren Aspekten erkannt

Wenngleich die analysierten Beratungsleistungen thematisch sehr unterschiedlich waren, ergab die Prüfung im Quervergleich wiederkehrend grundlegende Mängel. Auffällig war, dass beinahe alle geprüften Aufträge trotz hoher Beträge und teils vergaberechtlicher Verpflichtung lediglich mündlich erteilt wurden, z.B. auch beim Einzelprojekt Standortmarke mit einer Auftragsumme für die Entwicklungsphase von über € 174.900. Der Landes-Rechnungshof betont u.a. aus Gründen der Rechtssicherheit die Bedeutung der Schriftform. Häufig war die Dokumentation bzw. Aktenführung verbesserungsfähig. In der überwiegenden Zahl der Fälle wurde zudem die notwendige Genehmigung der Landesregierung als Kollegialorgan erst deutlich nach Auftragserteilung oder Leistungsbeginn eingeholt. So lagen bei der Social-Media-Strategie vier Monate zwischen Beauftragung und entsprechendem Regierungsbeschluss. Wiederholt sah der Landes-Rechnungshof den Informationsgehalt von Regierungsanträgen als ausbaufähig an. Teilweise ergab sich Verbesserungsbedarf bei Einholung von Vergleichsangeboten, Abrechnung und Kontrolle sowie Abstimmung zwischen bzw. mit Dienststellen. Ein ausreichender Informationsfluss ist nicht nur wichtig, um Entscheidungsgrundlagen adäquat vorzubereiten, sondern auch um Akzeptanz für ein Vorhaben zu schaffen, wie dies beim Einzelprojekt Steuerung in der Abteilung Soziales und Integration (IVa) ersichtlich wurde.

In Einzelprojekten auch wesentliche Defizite festgestellt

Die Prüfung unterstrich die Bedeutung einer soliden Vorbereitung für die Vergabe und Abwicklung von externen Beratungsleistungen. Der Landes-Rechnungshof kritisiert, dass die Beauftragung des Konzepts für einen regionalen Schlachthof bei einer Veranstaltung mündlich ohne schriftliches Angebot und klare Festlegung von Auftragsgegenstand und -wert erfolgte. Die Fachabteilung wurde erst nachgehend eingebunden, Projektorganisation und -steuerung waren insgesamt unzureichend. Annahmen und Ergebnisse des schließlich vorgelegten Konzepts „Vorarlberger FleischWerkstatt“ zog das Land in Zweifel. Darüber hinaus mahnt der Landes-Rechnungshof allgemein mehr Sorgfalt bei der Einhaltung vergaberechtlicher Bestimmungen und im Besonderen bei der Durchführung von Wettbewerben ein. Teilnahmevoraussetzungen sind klar zu formulieren und deren Einhaltung präzise zu überprüfen. Bei richtiger Berücksichtigung der Umsatzsteuer überschritt beim Einzelprojekt Standortmarke das eingereichte Angebot der späteren Auftragnehmerin die vorgegebene Kostenobergrenze. Dies hätte eigentlich dessen Nichtbewertung durch das Preisgericht zur Folge gehabt. Bei der Social-Media-Strategie wurde von der im Weiteren beauftragten Agenturgemeinschaft, die zum Teil bereits an der Erstellung der Wettbewerbsunterlage mitgewirkt hatte, ein nur eingeschränkt vergleichbares Angebot vorgelegt. Auch wegen einer fehlenden systematischen Kostenkontrolle kam es bei dieser Beratungsleistung zu einer Überschreitung des genehmigten Kostenrahmens. Eine solche zeigte sich noch deutlicher beim Einzelprojekt Gehaltsreform. Sowohl Projektlaufzeit als auch abgerechnete Leistungen verdoppelten sich. Das Entgelt überschritt den relevanten Subschwellenwert für Direktvergaben schließlich erheblich. Diese Vergabeart war auf Grund einer zu optimistischen Auftragswertschätzung gewählt worden.

Richtlinie für ermittelte Erfolgsfaktoren erstellen

Basierend auf seinen Feststellungen bei den Einzelprojekten leitete der Landes-Rechnungshof neun wesentliche Erfolgsfaktoren für externe Beratungsleistungen ab. Sie reichen von der klaren Festlegung des Beratungsgegenstands über die eindeutige Vertragsgestaltung bis zur angemessenen Kostenkontrolle. Um ein wirtschaftliches und zweckmäßiges Vorgehen in Übereinstimmung mit maßgeblichen Vorschriften zu gewährleisten, regt er an, geeignete Maßnahmen zur Einhaltung dieser Erfolgsfaktoren zu ergreifen. Als zielführend sieht er eine spezifische interne Regelung an, deren verbindliche Anwendung an die Überschreitung bestimmter Wertgrenzen gebunden sein kann. Sie soll Verantwortliche bei der Vergabe und Abwicklung von externen Beratungsleistungen unterstützen. Als sinnvoll wird erachtet, darin auf vorhandene, aber derzeit teils zu wenig bekannte oder genutzte Hilfsmittel zu relevanten Themen wie Vergabeangelegenheiten oder Projektmanagement Bezug zu nehmen. Bereits bestehende Vorlagen und Checklisten sollten vermehrt verwendet sowie leichter zugänglich gemacht werden, beispielsweise im Intranet des Landes.

Empfehlungen

| | |
|--|---------------|
| <ul style="list-style-type: none">01. Einhaltung von Teilnahmevoraussetzungen für Wettbewerb präzise überprüfen02. Auftragswertschätzung und Vergabeverfahren dokumentieren03. Schriftlichkeitserfordernisse wie auch eigene Allgemeine Vertragsbedingungen beachten04. Informationsgehalt von Regierungsanträgen ausbauen05. Abstimmung zwischen involvierten Abteilungen verbessern | Standortmarke |
| <ul style="list-style-type: none">06. Geschätzten Auftragswert sorgfältig ermitteln07. Aufträge schriftlich erteilen08. Regierungsbeschlüsse grundsätzlich vor Beauftragung und Leistungsbeginn sowie rechtzeitig bei Überschreitung der genehmigten Mittel einholen09. Kostenkontrolle systematisch durchführen10. Bei wesentlich geänderten Umständen Auftragsgrundlagen schriftlich anpassen | Gehaltsreform |
| <ul style="list-style-type: none">11. Mitwirkung an Vorbereitung eines Wettbewerbs durch spätere Teilnehmer möglichst vermeiden12. Teilnahmevoraussetzungen für Wettbewerb klar formulieren13. Schriftlichkeitserfordernisse wie auch eigene Allgemeine Vertragsbedingungen beachten14. Informationsgehalt von Regierungsanträgen ausbauen15. Regierungsbeschlüsse grundsätzlich vor Beauftragung und Leistungsbeginn sowie rechtzeitig bei Überschreitung der genehmigten Mittel einholen16. Kostenkontrolle systematisch durchführen17. Aktenführung und Dokumentation verbessern, elektronisches Aktenverwaltungssystem nutzen18. Bei Evaluierung der Social-Media-Strategie Umfang weiterer erforderlicher Agenturleistungen prüfen | Social-Media |

| | |
|---|--------------------------------------|
| <p>19. Ergebnisse des Beratungsprojekts forciert umsetzen</p> <p>20. Bei Auftragswertschätzung voraussichtlich anfallende Nebenkosten berücksichtigen</p> <p>21. Vergleichsangebote grundsätzlich auch bei Direktvergaben einholen</p> <p>22. Informationsgehalt von Regierungsanträgen verbessern</p> <p>23. Originalakt vollständig führen</p> | <p>Steuerung Abteilung IVa</p> |
| <p>24. Auftragsgegenstand und -wert vor Auftragserteilung klar festlegen</p> <p>25. Nicht geringwertige Beratungsaufträge auf Basis geeigneter schriftlicher Angebote vergeben</p> <p>26. Aufträge schriftlich erteilen</p> <p>27. Sachgerechte Steuerung und Kontrolle von Beratungsleistungen sicherstellen</p> <p>28. Originalakt vollständig führen</p> <p>29. Bei auffälligen Nebenkosten erläuternde Nachweise einfordern</p> | <p>FleischWerkstatt</p> |
| <p>30. Bei wesentlich geänderten Umständen Auftragsgrundlagen schriftlich anpassen</p> <p>31. Interne Erbringung der Öffentlichkeitsarbeit für bauliche Großprojekte prüfen</p> | <p>Stadttunnel</p> |
| <p>32. Konsolidierungsmaßnahmen entsprechend beabsichtigtem Vorgehen in Phase 2 erarbeiten</p> <p>33. Vergleichsangebote grundsätzlich auch bei Direktvergaben einholen</p> <p>34. Prüfung der Preisangemessenheit des Auftrags dokumentieren</p> <p>35. Aufträge schriftlich erteilen</p> | <p>Haushalts- konsolidierung</p> |
| <p>36. Geeignete Maßnahmen ergreifen, um beschriebene Erfolgsfaktoren bei Vergabe und Abwicklung externer Beratungsleistungen sicherzustellen</p> <p>37. Verwendung der durch Vergabezentren bereitgestellten Hilfsmittel forcieren</p> | <p>Gesamtsicht</p> |

Kenndaten

Ausgewählte externe Beratungsleistungen

in € einschließlich Umsatzsteuer

| Einzelprojekte mit Beratungszeitraum | Vergabeart | Auftrags- summe | Ausbezahlter Betrag |
|--|---------------------------------|--------------------|------------------------|
| Standortmarke 10/2017 – 07/2018 | Verhandlungs- verfahren o.B. | 174.900 * | 224.900 |
| Gehaltsreform 06/2016 – 03/2019 | Direktvergaben | 89.000 ** | 195.100 |
| Social-Media 09/2017 – 02/2020 | Verhandlungs- verfahren o.B. | 108.000 ** | 150.100 |
| Steuerung Abteilung IVa 05/2019 – 02/2021 | Direktvergaben | 147.800 | 136.200 |
| FleischWerkstatt 09/2019 – 03/2020 | Direktvergabe | k.A. *** | 125.800 |
| Stadttunnel 03/2016 – 07/2019 | Direktvergabe | 59.000 ** | 101.000 |
| Haushaltskonsolidierung 01/2020 – 04/2020 | Direktvergabe | 64.800 | 64.800 |

| Beratungs- tagsätze | 1.000 – 1.500 | 1.500 – 2.000 | 2.000 – 2.500 | 2.500 – 3.000 |
|--------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Anzahl Einzelprojekte | 3 | 1 | 2 | 1 |

Hinweis: o.B. = ohne vorherige Bekanntmachung, k.A. = keine Angabe

* Entwicklungsphase, u.a. ohne Angaben bezüglich Steuern

** nach Überschreitung Weiterarbeit ohne formale Beauftragung

*** bei Auftragserteilung nicht ausdrücklich festgelegt

Quelle: Informationen geprüfte Dienststellen

1 Grundlagen

Externe Beratungsleistungen werden von der Landesverwaltung zugekauft, um u.a. die Qualität und Erfolgswahrscheinlichkeit eines Vorhabens zu erhöhen. Als geistige Dienstleistungen sind sie in der Regel vorab nicht abschließend plan- oder beschreibbar. Daher kommt einer sorgfältigen und fundierten Vorbereitung sowie zweckmäßigen Steuerung hohe Bedeutung zu. Im öffentlichen Bereich sind zudem die Einhaltung von vergaberechtlichen Bestimmungen, internen Genehmigungsvorbehalten und Dokumentationsanforderungen besonders wichtig. In einzelnen Abteilungen bestehende strengere Regelungen für Direktvergaben werden vom Landesrechnungshof explizit befürwortet.

Zur Erledigung ihrer Aufgaben bedient sich die Landesverwaltung u.a. der Unterstützung durch externe Beratung. Beauftragungen werden in der Regel mit dem Zukauf intern nicht verfügbarer, spezifischer Fachexpertise oder mit der Einbringung einer Außenperspektive begründet. Letztlich sollen Qualität und Erfolgswahrscheinlichkeit der Vorhaben dadurch erhöht werden.

Anfang 2020 waren die Kosten für derartige Beratungsleistungen Gegenstand einer Landtagsanfrage der FPÖ. Deren Beantwortung enthielt eine Aufstellung der vom Land in den letzten Jahren beauftragten Personen bzw. Unternehmen, der an diese ausbezahlten Landesmittel, der jeweiligen Auftragsgegenstände sowie der für die Abwicklung zuständigen Organisationseinheiten.

Diese Auflistung bildete die Ausgangsbasis für die gegenständliche Prüfung. Der Landes-Rechnungshof gliederte sie mit eigenen Auswertungen aus der Rechnungswesen-Software des Landes ab. Mangels gesetzlicher oder sonstiger einheitlicher Definition wurde unter einer Beratungsleistung der Zukauf von externem Know-how zur Unterstützung von internen Aufgaben verstanden, um Effizienz bzw. Effektivität zu steigern. Bei der Auswahl stellte der Landes-Rechnungshof vor allem auf beauftragte Leistungen mit hohem finanziellen Volumen oder Auffälligkeiten ab, die sich bereits aus der Erstanalyse ergaben. Bestimmte fachspezifische Beratungen – wie rechtliche oder technische – nahm er aus. Insgesamt wurden Beratungsleistungen in sieben Einzelprojekten näher analysiert.

Wichtiges Ziel der Prüfung war, in einer Gesamtsicht wesentliche Erfolgsfaktoren für die Hinzuziehung von externem Know-how zu identifizieren. Die Beurteilung erfolgte anhand eines einheitlichen Leitfadens. Dieser deckte insbesondere die verschiedenen Prozessschritte ab. Sie reichten von der Erhebung des Beratungsbedarfs über die Beraterauswahl und Auftragserteilung bis hin zur Abrechnung und Kontrolle sowie der Nutzung der Leistung. Auch die Einhaltung vergaberechtlicher und interner Vorschriften, wie die Einholung von Genehmigungen, bildeten Schwerpunkte. Eine inhaltliche Bewertung der Beratungs- oder Projektergebnisse nahm der Landes-Rechnungshof nicht vor.

Als öffentlicher Auftraggeber hat das Land bei Beschaffungen das Vergabegesetz einzuhalten. Bei Beratungsleistungen handelt es sich aus rechtlicher Sicht um Dienstleistungen, deren wesentlicher Inhalt in der Lösung einer Aufgabenstellung durch die Erbringung geistiger Arbeit besteht.

Einzuhaltende Grundsätze sind Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung, Verhältnismäßigkeit und Transparenz, fairer und lauterer Wettbewerb sowie Wirtschaftlichkeit. Die Wahl des richtigen Vergabeverfahrens setzt eine sachkundige und sorgfältige Berechnung des geschätzten Auftragswerts ohne Umsatzsteuer voraus. Abhängig von dessen Höhe ergeben sich auf Grund festgelegter Schwellenwerte rechtlich vorgegebene Möglichkeiten zur Auftragsvergabe mit entsprechend einzuhaltenden Verfahrensvorschriften, Dokumentationsverpflichtungen und Rechtsschutzmöglichkeiten.

Während im Oberschwellenbereich – dieser begann im Prüfzeitraum bei Dienstleistungsaufträgen ab einem Betrag von € 209.000 bis € 221.000 – strengere Regelungen gelten, kommen insbesondere für Direktvergaben vereinfachte Bestimmungen zur Anwendung. Der Subschwellenwert dafür, d.h. der Wert bis zu welchem diese Art der Vergabe zulässig ist, lag in den geprüften Jahren bei € 100.000 netto.

Interne Regelungen können das Vergabegesetz präzisieren bzw. strengere Vorgaben vorsehen. Daher arbeiten öffentliche Verwaltungen gegebenenfalls allgemeine Richtlinien für Direktvergaben aus. Beispielsweise gibt es in der Abteilung Straßenbau (VIIb) einen spezifischen Erlass dafür. Dieser sah zu Beginn der Prüfung des Landes-Rechnungshofs u.a. vor, dass bei geistigen Dienstleistungen ab einem geschätzten Auftragswert von € 20.000 bis auf bestimmte Ausnahmen mehrere Angebote oder unverbindliche Preisauskünfte einzuholen sind. Außerdem werden darin Dokumentations- und Prüfverpflichtungen separat angeführt. Abweichungen sind richtliniengemäß nur unter Angabe von Gründen bzw. Zustimmung des Vorgesetzten zulässig.

Interne Vergabe-
regelungen

Auftragswertschätzung, Wahl des Vergabeverfahrens und Vertragsabschlüsse sind in der Regel dezentral über die fachlich zuständige Organisationseinheit durchzuführen. Auf Verlangen können diese – je nach Zuständigkeit – von den Vergabezentren in den Abteilungen Vermögensverwaltung (IIIb) sowie Straßenbau (VIIb) betreut werden. Dies umfasst je nach Anfrage u.a. die Beratung, die Beurteilung vergaberechtlicher Sachverhalte oder die Bereitstellung von Vorlagen und Checklisten z.B. für bestimmte Vergabeverfahren bzw. Dokumentationen. Darüber hinaus werden im Oberschwellenbereich durchzuführende elektronische Vergabeverfahren weitgehend über die Abteilung Vermögensverwaltung (IIIb) abgewickelt.

Zuständigkeiten für
Vergaben

Die Bewilligung von Mittelverwendungen bedarf nach der Geschäftsordnung der Landesregierung der kollegialen Beschlussfassung, wenn diese im Einzelfall den Betrag von € 25.000 übersteigen und eine gesetzliche oder vertragliche Verpflichtung hierzu nicht besteht. Bei wiederkehrenden Leistungen an den gleichen Empfänger ist die Bewilligung auch dann erforderlich, wenn sie zwar nicht im Einzelfall, jedoch in ihrer Gesamtheit den Betrag von € 25.000 im Jahr übersteigt. Bei Bauvorhaben gelten höhere Wertgrenzen.

Genehmigung
Mittelverwendungen

Die Genehmigung der Landesregierung hat grundsätzlich vor Eingehen einer vertraglichen Verpflichtung und Leistungsbeginn zu erfolgen. Dafür ist über die für das Vorhaben fachlich zuständige Dienststelle ein begründeter Antrag in eine Regierungssitzung einzubringen. Diese findet bis auf bestimmte Ausnahmen einmal wöchentlich statt. In dringenden Fällen kann eine Beschlussfassung im Umlaufweg erfolgen. Konkrete, schriftliche Vorgaben über den Informationsgehalt sowie Detailgrad von Regierungsanträgen sind nicht vorhanden.

Die Erledigung inhaltlich und organisatorisch komplexer Aufgaben von besonderer Bedeutung kann gemäß Geschäftsordnung des Amtes der Landesregierung durch Projektarbeit unterstützt werden. Dafür wurde im Jahr 2017 eine neue Richtlinie für Projektarbeit in der Landesverwaltung beschlossen. Sie regelt die Vorgehensweise beim Planen und Durchführen von Projekten. Darauf aufbauend werden auch Muster für Projektaufträge mit Zielen und Hauptaufgaben, Abschlussberichte sowie allgemeine Ausführungen zu Projektstruktur und -organisation bereitgestellt.

Die Kanzleiordnung des Amtes der Landesregierung stellt Regelungen zur Aktenbearbeitung bzw. -führung auf. Sie verpflichtet, jedes Geschäft aktenkundig zu erledigen. Zudem hat jeder Akt ein vollständiges Bild über die Vorgänge im betreffenden Verfahren wiederzugeben. Ebenso gilt, dass eine elektronische Aktenführung anzustreben ist. Dafür wird ein entsprechendes Aktenverwaltungssystem eingesetzt.

Die allgemeinen Grundsätze des staatlichen Handelns gelten auch beim Verkauf von Know-how. Da geistige Dienstleistungen in der Regel vorab nicht abschließend plan- oder beschreibbar sind, kommt einer sorgfältigen und fundierten Vorbereitung sowie zweckmäßigen Steuerung der extern unterstützten Projekte bzw. der Beratungsleistungen hohe Bedeutung zu.

Als öffentlicher Auftraggeber ist überdies wichtig, dass die vergaberechtlichen Bestimmungen eingehalten werden. Der Landes-Rechnungshof begrüßt in diesem Zusammenhang die Einrichtung von Vergabezentren, die Erstellung und Nutzung von Vorlagen sowie interne Präzisierungen. Insbesondere wird das Bestehen von strengeren Regelungen für Direktvergaben in einzelnen Abteilungen positiv hervorgehoben.

Wesentlich ist außerdem, dass interne Genehmigungen rechtzeitig, in ausreichendem Umfang sowie unter Anführung der zentralen Entscheidungsgrundlagen eingeholt werden. Zusätzlich ist deren Einhaltung systematisch zu kontrollieren. Der Landes-Rechnungshof betont, dass eine kollegiale Beschlussfassung der Landesregierung für die Mittelverwendung ab der festgelegten Höhe erforderlich ist, auch wenn eine budgetäre Deckung grundsätzlich gegeben ist.

Bestehende Dokumentationspflichten tragen zu Transparenz und Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen bei. Auf deren Einhaltung ist besonderes Augenmerk zu legen. Für die Erledigung von inhaltlich und organisatorisch komplexen Aufgaben bietet die Richtlinie für Projektarbeit in der Landesverwaltung eine gute Basis. Die Nutzung der Vorlage für Projektaufträge wird explizit befürwortet.

2 Einzelprojekte

2.1 Standortmarke

Für die strategische Konzeption der Entwicklung und Implementierung einer Standortmarke bediente sich das Land ab dem Jahr 2017 einer deutschen Beratungsagentur. Das von ihr im Wettbewerb eingereichte Angebot überstieg die vorgegebene Kostenobergrenze, da die Umsatzsteuer irrtümlich nicht berücksichtigt war. Ebenso bestanden weitere vergaberechtliche Mängel. Der Auftrag wurde nur mündlich sowie vor Genehmigung der Landesregierung erteilt. Auch Dokumentation und Abstimmung zwischen den involvierten Dienststellen zeigten Verbesserungspotenzial. Die Beratungskosten für die geprüften Konzeptionsleistungen betrugen € 224.900.

Im Jahr 2017 initiierte das Land gemeinsam mit verschiedenen Partnern einen Prozess zur Entwicklung und Implementierung einer Standortmarke für Vorarlberg. Für die strategische Konzeption wurde eine Beratungsagentur beigezogen. Die Landespressestelle in der Abteilung Regierungsdienste (PrsR) koordinierte den Entwicklungsprozess und die Abteilung Allgemeine Wirtschaftsangelegenheiten (Vla) verantwortete die finanzielle Abwicklung. Das Beratungsentgelt für die externe Leitung der Entwicklungsphase von Oktober 2017 bis Juli 2018 belief sich auf € 224.900 brutto.

Beratung – Entwicklung Standortmarke

| | |
|--------------------------------------|---|
| Koordination | Landespressestelle, Abteilung Regierungsdienste (PrsR) |
| Auszahlung | Abteilung Allgemeine Wirtschaftsangelegenheiten (Vla) |
| Leistungszeitraum | Oktober 2017 bis Juli 2018 |
| Vergabeart | Geladener Realisierungswettbewerb mit nachfolgendem Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung |
| Anzahl Wettbewerbsarbeiten | aufgefördert: 3 vorgelegt: 3 |
| Auftragssumme | € 174.900* |
| Bewilligter Betrag inkl. USt | € 216.700** |
| Ausbezahlter Betrag inkl. USt | € 224.900 |

* ohne Reisespesen und Angaben bezüglich Steuern

** nach ergänzendem Regierungsbeschluss

Quelle: Landespressestelle, Abteilung Vla

Beratungsbedarf

Das Land beabsichtigte eine Standortmarke einzuführen und dafür einen Entwicklungsprozess unter umfassender Beteiligung zu starten. Die Merkmale Vorarlbergs, wie der leistungsfähige Wirtschaftsstandort und die hohe Lebens- und Freizeitqualität, sollten zu einer Marke verdichtet werden. Sie war dazu gedacht, Identität nach innen zu stiften und die positive Wahrnehmung nach außen zu stärken. Ziel war die Erarbeitung eines klaren und identitätsstiftenden Markenkerns sowie einer Strategie zur anschließenden Implementierung und Erreichung der Markenziele.

Da es sich um eine komplexe Thematik handelte und landesintern Ressourcen sowie Know-how fehlten, wurde die Beiziehung externer Expertise als notwendig erachtet. Zudem war die Erwartung, dadurch eine möglichst objektivierte Sicht auf die Region zu gewährleisten.

Vorbereitung

Die Landespressestelle begann auskunftsgemäß im Frühjahr 2017 mit den Vorbereitungen der Auftragsvergabe. Sie schätzte den Auftragswert indem sie Gespräche mit Regionen führte, welche bereits mit Standortmarkenprojekten befasst waren, und holte Erkundigungen hinsichtlich Kosten ein. Zudem kontaktierte sie diesbezüglich die Landestourismusorganisation und informierte sich über branchenübliche Beratungstagsätze. Sie berechnete den geschätzten Auftragswert brutto in Höhe von € 180.000, hielt dies jedoch im Detail nicht eigens schriftlich fest.

Die koordinierende Stelle zog in Betracht, einen geladenen Realisierungswettbewerb mit nachfolgendem Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung zum Abschluss eines Dienstleistungsauftrags durchzuführen. Dabei handelt es sich um eine Auslobung, bei welcher mindestens drei Unternehmer einzuladen sind. Anschließend muss jedenfalls mit dem Erstgereihten über den Vertragsinhalt verhandelt werden. Die Abteilung Vermögensverwaltung (IIIb) stellte eine Checkliste und Vorlage für eine Wettbewerbsunterlage bereit. Die Landespressestelle adaptierte Letztere in Rücksprache mit der beratenden Abteilung. Darin wurden die Wirtschaftsabteilung als Auslober angeführt und die Agenturkosten mit € 180.000 brutto gedeckelt. Die Wettbewerbsunterlage enthielt weiters den Hinweis, dass bei Überschreitung dieser Obergrenze die eingereichte Arbeit vom Preisgericht nicht bewertet wird. Überdies war darin verankert, dass die Allgemeinen Vertragsbedingungen für Kommunikationsdienstleistungen des Landes (AGB-K) wesentliche Grundlage für eine allfällige Beauftragung bilden. Diese regeln neben dem Schriftlichkeitsgebot beispielsweise, dass Rechnungen grundsätzlich 30 Tage ab Eingang zur Zahlung fällig werden.

Aufgabe der Wettbewerbsteilnehmer war, das Vorgehen für eine Markenentwicklung und kein Logodesign oder eine Tourismusmarke zu entwerfen.

Über die Landespressestelle wurden im Mai 2017 drei Agenturen mit Sitz außerhalb Vorarlbergs zum Realisierungswettbewerb eingeladen, welche auch teilnahmen. Die eingereichte Wettbewerbsarbeit einer deutschen Agentur enthielt ein Angebot über € 174.900 zuzüglich Reisespesen und ohne Angaben hinsichtlich Steuern. Im Zuge der Vorprüfung auf Erfüllung der formalen Voraussetzungen wurden die preislichen Angaben auskunftsgemäß als Bruttobetrag gewertet. Zu einer diesbezüglichen Nachfrage kam es nicht.

Die Jury-Sitzung fand im darauffolgenden Juli statt. Mitglieder des Preisgerichts waren der Landeshauptmann, der damalige Landesstatthalter, der Präsident der Wirtschaftskammer sowie der Leiter der Landespressestelle. Die Wettbewerbsarbeiten wurden nach absteigend gereihten Kriterien beurteilt. Diese reichten von der Eignung des vorgeschlagenen Prozesses zur Zielerreichung bis zum Preis.

Die deutsche Agentur gewann mit deutlichem Punktevorsprung. Als Gründe gab die Jury beispielsweise ausgezeichnete Referenzen, schlüssigstes Prozessdesign und Kenntnis Vorarlbergs an. Die zwei unterlegenen Teilnehmer wurden mündlich verständigt, dass sie nicht zum nachfolgenden Verhandlungsverfahren zugelassen sind. Vergaberechtlich hätte dies schriftlich erfolgen müssen.

Nach Angaben der Landespressestelle klärte diese in nachfolgenden Verhandlungen mit der Wettbewerbssiegerin u.a. Modalität der Workshops oder Einstiegszeitpunkt der Agentur. Eine Dokumentation über dieses Vergabeverfahren z.B. über besprochene Inhalte oder vereinbarte Ergebnisse lag nicht vor. Das Ergebnis war auskunftsgemäß im Wesentlichen deckungsgleich mit der eingereichten Wettbewerbsarbeit.

Beraterauswahl

Mitte August 2017 beauftragte der Leiter der Landespressestelle die deutsche Agentur mündlich. Die vergaberechtlichen Bestimmungen sehen dafür Schriftlichkeit vor, ebenso die AGB-K. Im November desselben Jahres holte die Abteilung Allgemeine Wirtschaftsangelegenheiten (Vla) – welcher das zugehörige Angebot nicht vorlag – einen Regierungsbeschluss zur Bewilligung der den Markenentwicklungsprozess betreffenden Ausgaben ein. Sie stützte sich dabei auf einen von der Landespressestelle bereitgestellten Entwurf. Der Sitzungsantrag enthielt keine Angaben zu Beratungstagsatz, Leistungsumfang oder voraussichtlicher Höhe der Reisespesen. Die Landesregierung ermächtigte – wie beantragt – die Wirtschaftsabteilung, den Dienstleistungsauftrag mit der deutschen Agentur abzuschließen und genehmigte Mittel in Höhe von € 180.000 brutto.

Auftragserteilung

Im Oktober 2017 fand das Kick-off Meeting statt. Der Entwicklungsprozess gliederte sich in mehrere Abschnitte, eine eigens konzipierte Projektkommunikation begleitete diesen. Die Agentur erarbeitete die Prozessabschnitte methodisch und führte sie auch durch. Die Wirtschafts-Standort Vorarlberg Betriebsansiedlungs GmbH (WISTO) unterstützte organisatorisch vor Ort. Gemeinsam mit der Landespressestelle wurden wöchentliche Besprechungen abgehalten.

Leistungserbringung
und Projektführung

Grundlage bildete die Sichtung bestehender Initiativen, Aktivitäten und Entwicklungskonzepte in der Region sowie zahlreiche Interviews mit Stakeholdern. Ein Projektteam erarbeitete unter Begleitung des Beratungsunternehmens in einer Workshop-Serie Vorschläge für Markenkern, -strategie und -positionierung. Zentrale Ergebnisse wurden in unterschiedlichen Formaten reflektiert. Die Agentur berichtete einem Steuerungskreis regelmäßig über den Verlauf. Dieses Entscheidungsgremium besteht aus drei Mitgliedern der Landesregierung sowie den jeweiligen Präsidenten der Industriellenvereinigung, der Wirtschafts- und der Arbeiterkammer.

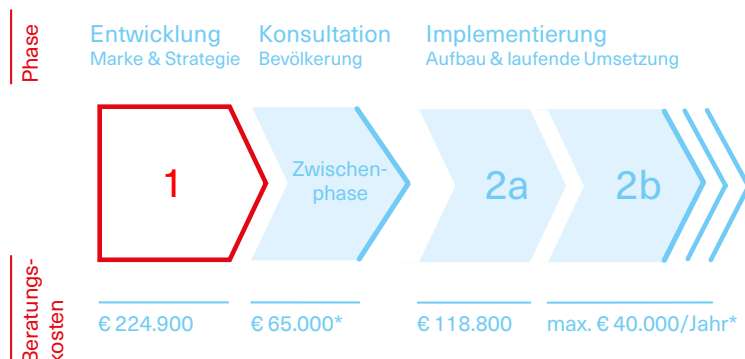
Der Entwicklungsprozess konnte wie vorgesehen im Sommer 2018 abgeschlossen und das Ergebnis im November desselben Jahres der Öffentlichkeit präsentiert werden. Die Marke Vorarlberg wurde als Zukunftsprogramm und übergeordnetes Wertedach für die Region ausgestaltet. Neben dem Markenkern „ehrgeizig, ghörig, anpackend, menschlich, eigenständig, kritisch, zusammenschaffend“ stellten die Initiatoren die markenstrategischen Prinzipien und den Ein-Wort-Wert „chancenreich“ vor. Weiters wurde die Positionierung – Vorarlberg soll im Jahr 2035 der chancenreichste Lebensraum für Kinder sein – präsentiert. Zusätzlich stellte das Projektteam identifizierte Aktions- und Handlungsfelder, wie Bildung, sozialer Zusammenhalt oder Digitalisierung, vor. Das Konzept beinhaltete darüber hinaus die Markenorganisation für die Implementierung und den Umsetzungsplan.

Beratungsergebnis

Das entwickelte Markenkonzept bildete die Grundlage für die Implementierung und wird dazu genutzt, die Standortmarke zu etablieren.

Übersicht Phasen Markenprozess

Leistungen der Beratungsagentur



* Nettobetrag, Auftraggeberin WISTO ist vorsteuerabzugsberechtigt

Quelle: WISTO, Abteilung VIa, Landespressestelle; Darstellung Landes-Rechnungshof

Nach der vom Landes-Rechnungshof geprüften Entwicklungsphase folgte eine Zwischenphase, welche anfänglich nicht vorgesehen war. In dieser wurden im November 2018 die breite Bevölkerung und relevante Stakeholder zu den erarbeiteten Ergebnissen konsultiert. Dazu veranstalteten die Projektverantwortlichen Partizipationsmöglichkeiten in Form von vier Regionalveranstaltungen, Onlineumfragen, einem Markenkonvent sowie einer Ausstellung. Das Beratungsentgelt der Agentur hierfür belief sich auf € 65.000 netto. Dieses begleicht die WISTO mit Mitteln, welche das Land zur Verfügung stellte. Im Mai 2019 fand eine Großveranstaltung zum Auftakt der Marke Vorarlberg statt. Damit endete der Entwicklungsprozess und die Implementierung begann.

Im ersten Teil der Implementierungsphase erfolgte vor allem der Aufbau von Markenorganisation und -controlling sowie die Gestaltung des Corporate Designs. Weiters wurden u.a. das Regelwerk für die Auswahl und Ausarbeitung von Markenprojekten, Ziele und Mittel der Markenkommunikation sowie die angebotenen Markenservices festgelegt. Abweichend von der ursprünglichen Planung begleitete die deutsche Agentur auch diese Phase, wofür Kosten in Höhe von € 118.800 brutto für das Land anfielen. Pandemiebedingt kam es zu Verzögerungen.

Die laufende Umsetzung erfolgt über die WISTO auf Basis des erarbeiteten Markenkonzepts. Die Landesvermögen-Verwaltungsgesellschaft m.b.H. beauftragte diese ab Juli 2020 mit Markenführung und -management. Ersterer ist als 100-prozentige Landesgesellschaft Eigentümerin der Marke Vorarlberg. In dieser Phase werden jährlich Themenschwerpunkte gesetzt, wie „Talente entdecken“ für das Jahr 2020. Die deutsche Agentur unterstützt weiterhin. Für ihre Beratung hat die WISTO von Mitte 2021 bis 2024 auskunftsgemäß maximal € 40.000 netto pro Jahr vorgesehen.

In der analysierten Entwicklungsphase war die Landespressestelle für die Prüfung der Abrechnungen auf sachliche und rechnerische Richtigkeit zuständig. In der Verantwortung der Abteilung Allgemeine Wirtschaftsangelegenheiten (VIa) lag die finanzielle Abwicklung und Überprüfung der Einhaltung des Regierungsbeschlusses. Sie wurde bei Begleichung der ersten Rechnung im Jänner 2018 darauf aufmerksam, dass die Leistungen der deutschen Beratungsagentur vom Auftraggeber im Inland zu versteuern waren. Grund ist, dass bei Leistungen von ausländischen Unternehmen die Pflicht zur Abfuhr der Umsatzsteuer in der Regel auf den Leistungsempfänger übergeht. Die Wirtschaftsabteilung berichtigte dies und führte fortan die Umsatzsteuer bezüglich der deutschen Beratungsleistung ab.

Insgesamt stellte die Agentur € 174.900 für Leistungen und € 12.500 für Reisespesen in Rechnung. Zusätzlich war aber auch Umsatzsteuer in Höhe von € 37.500 durch das Land abzuführen. Die betreffenden Ausgaben überstiegen die ursprünglich genehmigten Mittel, da Umsatzsteuer und Reisespesen nicht eingerechnet waren. Die Wirtschaftsabteilung reichte deshalb zur Berichtigung rechtzeitig einen zusätzlichen Sitzungsantrag ein. Darin blieben zwei Reisespesenabrechnungen in Höhe von € 8.200 unberücksichtigt. Die Erste lag zum Zeitpunkt der Antragstellung bereits vor, die Zweite langte erst später ein. Darüber hinaus beglich das Land die höchste Rechnung der Beratungsagentur über € 131.200 vor ihrer Fälligkeit nach den AGB-K.

In den Rechnungen wies die Agentur jeweils auf ihr Angebot vom 3. Februar 2017 und die Beauftragung vom 15. August 2017 hin. Laut Auskunft der Landespressestelle konnte nicht eruiert werden, was Hintergrund dieses Angebots war. Es wurde weder von ihr noch von der Abteilung Allgemeine Wirtschaftsangelegenheiten (VIa) eingeholt.

Die Entwicklung und Implementierung einer Standortmarke stellt ein komplexes Vorhaben dar. In Anbetracht dessen erachtet der Landes-Rechnungshof das Beiziehen von Markenexpertise als zielführend. Hingewiesen wird jedoch darauf, dass insbesondere durch die Folgebeauftragungen in Summe beachtliche Beratungskosten dieser Agentur für den Markenprozess anfielen. Die Wirkung des Gesamtprojekts kann jedenfalls nur langfristig beurteilt werden.

Wenngleich die Verwendung der von der Abteilung Vermögensverwaltung (IIIb) zur Verfügung gestellten Vorlage positiv hervorzuheben ist, wird die Dokumentation der Berechnung des geschätzten Auftragswerts als verbesserungsfähig angesehen. Der Landes-Rechnungshof beanstandet weiters, dass der Überprüfung der Einhaltung der Teilnahmevoraussetzungen im durchgeführten Wettbewerb zu wenig Beachtung beigemessen wurde. Bei rückwirkend richtiger Berücksichtigung der Umsatzsteuer überschritt das im Wettbewerb eingereichte Angebot der deutschen Agentur die mit € 180.000 brutto gedeckelten Kosten. Das hätte laut Wettbewerbsunterlage die Nichtbewertung seitens des Preisgerichts zur Folge gehabt. Unklar sind ferner die Auswirkungen des schon vor dem Wettbewerb vorliegenden Angebots der späteren Auftragnehmerin, auf welches sie in ihren Rechnungen verwies.

Auf Grund der vergaberechtlich verpflichtenden Schriftlichkeit kritisiert der Landes-Rechnungshof die mündliche Auftragserteilung sowie die ebensolche

Bekanntgabe, dass die im Wettbewerb unterlegenen Agenturen nicht zum Verhandlungsverfahren zugelassen sind. Eine schriftliche Auftragserteilung wird generell im Sinne der Rechtssicherheit als notwendig erachtet. Ferner bemängelt er die fehlende Dokumentation des Verhandlungsverfahrens sowie die Nichteinhaltung der AGB-K, welche laut Wettbewerbsunterlage wesentliche Vertragsgrundlage waren.

Darüber hinaus regt der Landes-Rechnungshof an, bei mehreren involvierten Abteilungen auf eine engere Abstimmung und einen reibungslosen Informationsfluss zu achten. Beim Verfassen von Regierungsanträgen sollten der einbringenden Dienststelle das Angebot vorliegen und Zuständigkeiten zu Vertragsabschlüssen eindeutig geklärt sein. Überdies erachtet er als zweckmäßig, den Informationsgehalt von Regierungsanträgen auszubauen. Auf die Höhe der Tagsätze und den konkreten Leistungsumfang ist explizit hinzuweisen, ebenso sind voraussichtlich anfallende Nebenkosten zu quantifizieren. Auch ist erforderlich, dass Regierungsanträge rechtzeitig, d.h. grundsätzlich vor Auftragserteilung oder Leistungserbringung, eingebracht werden. Durch systematische Kostenüberwachung konnte die Abteilung Allgemeine Wirtschaftsangelegenheiten (VIa) in der Folge die Überschreitung der ursprünglich genehmigten Mittel erkennen und zeitgerecht durch einen ergänzenden Regierungsbeschluss weitgehend berichtigen.

01. Einhaltung von Teilnahmevoraussetzungen für Wettbewerb präzise überprüfen
02. Auftragswertschätzung und Vergabeverfahren dokumentieren
03. Schriftlichkeitserfordernisse wie auch eigene Allgemeine Vertragsbedingungen beachten
04. Informationsgehalt von Regierungsanträgen ausbauen
05. Abstimmung zwischen involvierten Abteilungen verbessern

Empfehlung

Die Empfehlungen werden zur Kenntnis genommen und umgesetzt bzw. bei zukünftigen Beauftragungen externer Beratungsleistungen berücksichtigt. Die relevanten Prozesse werden anhand der vom Landes-Rechnungshof formulierten Erfolgsfaktoren optimiert und insbesondere durch interne Regelungen, Hilfsmittel sowie Schulungs- bzw. Sensibilisierungsmaßnahmen ergänzt.

Stellungnahme

Regierungsanträge sind von der zuständigen Abteilung grundsätzlich so zu gestalten, dass das zu beschließende Projekt ohne Vorwissen nachvollzogen werden kann. Hinkünftig wird der notwendige Inhalt von vergleichbaren Regierungsanträgen betreffend externe Beratungsleistungen erweitert und verbindlich festgelegt.

2.2 Gehaltsreform

Im Jahr 2016 zog das Land eine externe Beratung hinzu, um sein Gehaltssystem zu reformieren. Damit sollten erprobte Instrumente und Know-how zugekauft sowie Erfahrungen aus ähnlichen Vorhaben genutzt werden. Sowohl Projektlaufzeit als auch abgerechnete Leistungen verdoppelten sich gegenüber der Planung. Der Auftragswert war zu optimistisch geschätzt. Der Regierungsbeschluss wurde erheblich überschritten und zudem nicht rechtzeitig eingeholt. Bemängelt werden weiters die mündliche Auftragserteilung, die Entgeltvereinbarung ohne klare Deckelung sowie die fehlende systematische Kostenkontrolle. Für die externe Beratung summierten sich die Kosten auf € 195.100.

Im Frühjahr 2016 nahm die Abteilung Personal (PrsP) ein Projekt zur Reform des Gehaltssystems der Landesbediensteten erneut auf. Erste Arbeiten dazu erfolgten bereits Jahre zuvor mit externer Unterstützung. Im Rahmen des wieder aufgenommenen Projekts war geplant, unter Beiziehung desselben Beraters das Gehaltssystem innerhalb eines Jahres zu überarbeiten. Das Vorhaben wurde zeitnah gestartet, konnte jedoch erst nach drei Jahren und einer Folgebeauftragung zum Abschluss gebracht werden. Anfang 2020 trat das neue Gehaltssystem in Kraft. Insgesamt belief sich das Entgelt für Leistungen im Zeitraum von Juni 2016 bis März 2019 auf € 195.100 brutto.

Beratung – Gehaltsreform

| | | |
|--------------------------------------|---------------------------|------------|
| Koordination | Abteilung Personal (PrsP) | |
| Auszahlung | Abteilung Personal (PrsP) | |
| Leistungszeitraum | Juni 2016 bis März 2019 | |
| Vergabeart | Direktvergaben | |
| Vergleichsangebote | Keine | |
| Auftragssumme inkl. USt | Erstauftrag: | € 36.000* |
| | Folgeauftrag: | € 53.000** |
| Bewilligter Betrag inkl. USt | € 97.400 | |
| Ausbezahlter Betrag inkl. USt | € 195.100 | |

* ohne optionale und nicht abgerufene Leistungen in Höhe von € 29.700

** nach Überschreitung Weiterarbeit ohne formale Beauftragung

Quelle: Abteilung PrsP

Die Gehaltssysteme für Beamte und Angestellte wurden bereits im Jahr 2000 nach fast zehnjähriger Vorbereitungszeit geändert. Kerninhalt der damaligen Reform war u.a. die Ablöse der an Alter und Ausbildung orientierten Entlohnung durch ein funktionsorientiertes System.

Nach Einführung des Gehaltssystems 2000 zeigten sich jedoch einige Schwachstellen, worauf bereits ein Bericht des Landes-Rechnungshofs von März 2009 hinwies. Schwierigkeiten ergaben sich insbesondere aus den aufwendigen individuellen Stellenbewertungen, den zahlreichen nachträglichen Aufwertungen durch eine Überprüfungscommission sowie dem generellen Druck zur Höherbewertung von Stellen.

Die Abteilung Personal (PrsP) strebte ebenfalls eine Weiterentwicklung an. Noch im Jahr 2009 erstellte sie Projektskizzen für die Reform des Gehaltssystems und nahm fachliche Beratung in Anspruch. Auf Grund interner Widerstände und der als dringlicher angesehenen Reform des Gehaltssystems in den Landeskrankenhäusern wurde diese vorgezogen und in den Jahren 2011 bis 2013 umgesetzt.

In dem im Jahr 2016 wieder aufgenommenen Projekt wurde die Evaluierung und Überarbeitung des Gehaltssystems 2000 der Landesbediensteten angestrebt. Eine rein interne Umsetzung des Vorhabens sah die Abteilung Personal (PrsP) als wenig zweckmäßig an. Durch die Einbindung einer externen Beratung beabsichtigte sie, erprobte Instrumente und entsprechendes Know-how zuzukaufen.

Beratungsbedarf

Der Vorstand der Abteilung Personal (PrsP) führte im März 2016 Gespräche mit jenem Berater, welcher bereits seit dem Jahr 2009 in die Projektkonzeption eingebunden war und auch die Gehaltsreform in den Landeskrankenhäusern begleitet hatte. Dieser ist auf die Entwicklung und Einführung von Gehaltssystemen spezialisiert. Im selben Monat übermittelte der Berater ein Angebot für das Projekt in Höhe von € 164.100 brutto. Als Leistungen waren Projektplanung, Evaluierung und Überarbeitung des Einreichungsplans sowie relativ umfangreiche Prognoserechnungen zum Personalaufwand vorgesehen. In mehreren Abstimmungsrunden wurde das Angebot nachverhandelt und ein reduzierter Tagsatz des Seniorberaters vereinbart. Darüber hinaus sah die Personalabteilung vor, die Projektplanung sowie die Prognoserechnungen zum Personalaufwand in der Abteilung selbst zu erbringen.

Anfang Juni 2016 schätzte der Vorstand der Personalabteilung daraufhin den Auftragswert der externen Beratung für die Evaluierung und Überarbeitung des Gehaltssystems auf € 36.000 zuzüglich Umsatzsteuer. Weitere € 30.000 netto sah er als optionale Kosten für die Erstellung eines Berechnungsmodells und die Durchführung von Prognoserechnungen zum Personalaufwand vor, falls diese Leistungen auf Grund von Ressourcenengpässen extern zugekauft werden müssten. Er hielt seine Überlegungen in einem Aktenvermerk fest. Die verhältnismäßig niedrige Kostenschätzung begründete er u.a. damit, dass wegen der vorangegangenen Gehaltsreform in den Landeskrankenhäusern entsprechendes Fachwissen aufgebaut worden sei, daher manche Arbeitsschritte von der Personalabteilung übernommen werden könnten und es sich lediglich um eine Weiterentwicklung des funktionsorientierten Gehaltssystems handle. Die abteilungsinterne vergaberechtliche Prüfung erachtete eine Direktvergabe auf Grund der angenommenen Unterschreitung des Subschwellenwerts von € 100.000 netto als gerechtfertigt. Im Gespräch mit dem Landes-Rechnungshof räumte der Abteilungsvorstand ein, dass die Auftragswertschätzung im Nachhinein betrachtet deutlich zu optimistisch war.

Vergleichsangebote anderer Beratungsunternehmen wurden nicht angefragt. Die Abteilung Personal (PrsP) ging davon aus, dass die Zusammenarbeit mit diesem konkreten Berater erfolversprechend sei. Neben dem Spezialwissen zu Gehaltssystemen wurde insbesondere die Vorerfahrung aus Projekten mit anderen Landesverwaltungen sowie jene in den Vorarlberger Landeskrankenhäusern und Gemeinden hervorgehoben. Auch basierte das Gehaltssystem 2000 bereits auf der vom Berater genutzten Systematik, weshalb die Personalabteilung die Zusammenarbeit mit anderen Unternehmen als wenig zielführend erachtete.

Mitte Juni übermittelte der Berater ein aktualisiertes Angebot in Höhe von € 36.000 brutto für die Evaluierung und Überarbeitung des Gehaltssystems 2000 sowie weiteren € 29.700 brutto für die Erstellung eines Berechnungsmodells und Durchführung von Prognoserechnungen. Die Projektbeschreibung sah vor, dass die externe Begleitung weniger als ein Jahr dauern würde und die Reform des Gehaltssystems mit Beginn 2018 fertig umgesetzt wäre. Im Angebot des Beraters war vermerkt, dass bei allfälliger Änderung des Leistungsumfangs nach definiertem Tagsatz abgerechnet werden soll. Der

angegebene Tagsatz war marktadäquat. Von der Eignung des Beraters wurde aufgrund der Vorerfahrungen ausgegangen.

Auftragserteilung

Kurz nach Angebotslegung beauftragte der Vorstand der Abteilung Personal (PrsP) mündlich den Berater. Die Leistungserbringung startete unmittelbar. Im Folgemonat stellte sich heraus, dass der ursprüngliche Plan der Überarbeitung des bestehenden Gehaltssystems nicht sinnvoll und zweckmäßig wäre und daher nicht mehr weiterverfolgt werden sollte. Stattdessen wurde entschieden, ein eigenständiges Gehaltssystem mit dem damaligen Arbeitstitel Gehaltssystem 2018 zu entwickeln, welches weniger Gehaltsklassen umfasst. Im Zuge dessen sollte auch eine neue Gehaltstabelle erarbeitet werden. Die Personalabteilung ging davon aus, dass für die Entwicklung des Gehaltssystems 15 zusätzliche Beratungstage anfallen. Ein aktualisiertes Angebot wurde jedoch nicht eingeholt.

Eine Genehmigung der für dieses Projekt geplanten Ausgaben durch die Landesregierung holte die Personalabteilung mit Sitzungsantrag von Ende Juli 2016 ein. Zu diesem Zeitpunkt waren bereits Leistungen im Umfang von mehr als 13 Beratungstagen erbracht. Im Sitzungsantrag wurde das geänderte Vorgehen im Groben festgehalten und der Erteilung des Beratungsauftrags für die Neuentwicklung des Gehaltssystems in Höhe von € 97.400 brutto aufgeteilt auf die Jahre 2016 und 2017 zugestimmt.

Leistungserbringung und Projektführung

Im zweiten Halbjahr 2016 arbeitete der Berater gemeinsam mit einem internen Team der Abteilung Personal (PrsP) intensiv am Projekt. Anfang August war das ursprünglich beauftragte Budget in Höhe von € 36.000 brutto für die Evaluierung des Gehaltssystems aufgebraucht und der Berater legte im September ein Folgeangebot für € 53.000 brutto vor. Nunmehriger Leistungsinhalt war die Neuentwicklung des eigenständigen Gehaltssystems. Der Zeitplan blieb im Wesentlichen unverändert und sah einen Abschluss des Projekts bis Ende 2017 vor. Eine formale Auftragserteilung erfolgte nicht.

Auch der im Folgeangebot des Beraters dargelegte Kostenplan wurde bereits Anfang 2017 überschritten, im Weiteren ebenso der von der Landesregierung genehmigte Kostenrahmen. Abstimmungsrunden mit Führungskräften verschiedenster Fachabteilungen sowie der Personalvertretung, um u.a. auch die Akzeptanz für die neuen Stellenbewertungen zu erhöhen, erwiesen sich zeitaufwendiger als geplant. Der Einreichungsplan wurde in zahlreichen Änderungsschleifen überarbeitet, was zu deutlichen Zeitverzögerungen und einer Weiterführung des Projekts in den Jahren 2018 und 2019 führte. Einen ergänzenden Regierungsbeschluss holte der Vorstand der Abteilung Personal (PrsP) trotz rechtlicher Vorgaben nicht ein. Jedoch wies er in einem Gespräch mit dem Landes-Rechnungshof darauf hin, dass die Regierung über den Projektverlauf informiert war.

Beratungsergebnis

Im Frühjahr 2019 lag als wesentliches Ergebnis der externen Unterstützung ein neuer Einreichungsplan vor, welcher die Zuordnung von verschiedenen Modellstellen zu Gehaltsklassen regelt und als Basis für die Einstufung der zu besetzenden Stellen verwendet wird. Die in der Erstbeauftragung optional vorgesehenen Prognoserechnungen zum Personalaufwand erfolgten nicht durch den externen Berater, sondern durch die Personalabteilung.

Der gemeinsam mit dem Berater entwickelte Einreichungsplan bildete die Grundlage für die weitere Umsetzung. Die finale Gehaltstabelle erstellte die Abteilung Personal (PrsP) selbstständig, ebenso nahm sie die spezifische Stellenzuordnung vor. Die anschließenden Änderungen im Dienstrecht gingen zügig voran. Mit Anfang 2020 kam das neue Gehaltssystem zur Anwendung, welches fortan für neu in den Landesdienst eintretende Mitarbeitende gilt sowie eine Opt-in-Möglichkeit aus dem alten System vorsieht.

Laut Auskunft der geprüften Stelle konnte der freiwillige Wechsel von Bediensteten, welche nach dem Gehaltssystem 2000 entlohnt werden, in das neue Gehaltssystem noch nicht flächendeckend abgewickelt werden. Die Arbeitsbelastung der Personalabteilung hatte sich durch die COVID-19-Pandemie vergrößert.

Der externe Berater stellte monatliche Rechnungen unter Beifügung einer Leistungsaufstellung. Der verrechnete Stundensatz blieb im gesamten Betrachtungszeitraum gleich, es waren aber für alle Teilleistungen mehr Arbeitsstunden notwendig als im Angebot festgehalten. Abgerechnet wurde nach tatsächlich angefallenem Beratungsaufwand über den Projektplan hinausgehend. Die Abteilung Personal (PrsP) bestätigte jeweils die sachliche und rechnerische Richtigkeit. Auszahlungen im Jahr 2016 veranlasste sie erst nach Vorliegen des Regierungsbeschlusses. Die Weiterarbeit in den Folgejahren war weitgehend nicht durch einen Regierungsbeschluss gedeckt. Die Überschreitung betrug € 97.700. Eine systematische Kostenkontrolle fand nicht statt. In den Jahren 2016 bis 2019 beliefen sich die Auszahlungen auf insgesamt € 195.100 brutto.

Eine Reformierung des Gehaltssystems ist ein aufwendiges, anspruchsvolles und sensibles Vorhaben. Die Abteilung Personal (PrsP) war im Zuge des Projekts zeitlich, fachlich und im Umgang mit anderen Abteilungen sehr gefordert. Daher beurteilt der Landes-Rechnungshof das Beiziehen externer Unterstützung als zweckmäßig und wesentlich für den Erfolg des Projekts. Die Arbeiten des internen Projektteams und des externen Beraters konnten für die Umsetzung genutzt werden. Während das inhaltliche Ziel erreicht wurde, haben sich jedoch sowohl die Projektlaufzeit als auch die abgerechneten Leistungen gegenüber der Planung mehr als verdoppelt.

Durch die zu optimistische und nicht ausreichend sorgfältige Auftragswert-schätzung wurde Mitte 2016 die Beratung per Direktvergabe beauftragt. Im Vergleich zu anderen Vorhaben dieser Art war ein verhältnismäßig geringer Zeit- und Kostenrahmen vorgesehen. Eine sorgfältige Kostenschätzung ist jedoch Voraussetzung für die Wahl des richtigen Vergabeverfahrens sowie eine tragfähige Projektplanung und -führung. Der Verzicht auf die Einholung von Vergleichsangeboten ist wegen der Vorerfahrungen mit dem Berater in der Gehaltsreform der Landeskrankenhäuser begründbar.

Ein auf Grund geänderter Projektziele erwarteter Mehraufwand wurde im Sitzungsantrag nur grob veranschlagt. Zudem lag ihm ein nicht aktuelles Angebot bei. Dies schmälerete den Informationsgehalt. Auch beanstandet der Landes-Rechnungshof, dass der Regierungsbeschluss erst nach Beauftragung und Leistungserbringung in wesentlichem Umfang eingeholt wurde.

Dies läuft dem Genehmigungsvorbehalt durch die Landesregierung als Kollegialorgan entgegen, da die Zahlungsverpflichtung damit faktisch schon entstanden ist.

Der Landes-Rechnungshof kritisiert, dass die Beauftragungen nur mündlich erfolgten. Eine Verschriftlichung schafft auch bei Direktvergaben mehr Rechtssicherheit und erleichtert die Kosten- und Leistungskontrolle. Als nachteilig stellte sich der Passus im Angebot des Beraters heraus, wonach bei Änderungen entsprechend dem definierten Tagsatz weiter abgerechnet wird. Damit war für die Aufträge keine Kostenobergrenze definiert, die bei Überschreitung u.a. eine weitere, gesonderte Vereinbarung über die Auftragsgrundlagen erforderlich gemacht hätte. Seitens des Landes sind derartige Automatismen möglichst zu unterbinden. Auch sollte auf eine entsprechende Mitteilungspflicht von Auftragnehmern über wesentliche Umstände im Projektverlauf hingewirkt werden. Diesbezügliche schriftliche Vereinbarungen sind zielführend und unterstützen u.a. die Überwachung des Kostenrahmens.

Zudem fehlte eine systematische Kostenkontrolle. Eine solche hätte dazu beigetragen, die Überschreitung der grundsätzlich vereinbarten Auftragssumme sowie des gemäß Regierungsbeschluss genehmigten Kostenrahmens zeitgerecht zu erkennen. Spätestens im Frühjahr 2017 hätte ein ergänzender Regierungsantrag eingebracht werden müssen. Der Landes-Rechnungshof mahnt die rechtzeitige nochmalige Befassung der Landesregierung zur Genehmigung weiterer notwendiger Mittel ein.

06. Geschätzten Auftragswert sorgfältig ermitteln
07. Aufträge schriftlich erteilen
08. Regierungsbeschlüsse grundsätzlich vor Beauftragung und Leistungsbeginn sowie rechtzeitig bei Überschreitung der genehmigten Mittel einholen
09. Kostenkontrolle systematisch durchführen
10. Bei wesentlich geänderten Umständen Auftragsgrundlagen schriftlich anpassen

Empfehlung

Die Empfehlungen werden zur Kenntnis genommen und umgesetzt bzw. bei zukünftigen Beauftragungen externer Beratungsleistungen berücksichtigt. Die relevanten Prozesse werden anhand der vom Landes-Rechnungshof formulierten Erfolgsfaktoren optimiert und insbesondere durch interne Regelungen, Hilfsmittel sowie Schulungs- bzw. Sensibilisierungsmaßnahmen ergänzt.

Stellungnahme

Das Land Vorarlberg hat bei der Evaluierung des Gehaltssystems 2000 wiederum Neuland betreten, nachdem es bereits im Jahr 2000 mit der Einführung eines funktionsorientierten Gehaltssystems eine Vorreiterrolle in Österreich übernommen hatte. Im Hinblick darauf, dass die Grundprinzipien einer Funktionsorientierung zum Zeitpunkt der Evaluierung bereits mehr als 15 Jahre etabliert und die einzuführenden In-

strumente bekannt waren, wurde die Auftragssumme mit der notwendigen Sorgfalt geschätzt, wobei es zumindest in Österreich keine Vergleichsprojekte gab, in deren Rahmen ein bestehendes funktionsorientiertes Gehaltssystem modernisiert wurde. Der Aufwand wurde im Glauben, dass die Überarbeitung eines bestehenden funktionsorientierten Gehaltssystems mit wesentlich weniger Aufwand verbunden sei, entsprechend niedrig angesetzt. Im Laufe des Projektes wurde jedoch klar, dass eine solche Weiterentwicklung eigenen Gesetzmäßigkeiten folgt und mit einer einfachen Neubewertung der Stellen nicht das Auslangen gefunden werden kann. Zudem stellte sich heraus, dass eine angestrebte Abschaffung bzw. weitgehende Adaption der Überprüfungscommission nicht möglich sein wird. Deshalb wurde der Einbindung der Führungskräfte und der Personalvertretung im weiteren Verlauf des Projektes ein sehr großes Augenmerk geschenkt, um eine ähnliche Entwicklung wie im Jahr 2000 zu verhindern, die im Nachgang zu sehr vielen Stellenaufwertungen und damit höheren Kosten geführt hatte.

Im Rahmen des Projektes erfolgte ein sehr enger Austausch mit dem Beratungsunternehmen. Die einzelnen Schritte wurden jeweils im Detail abgestimmt und die Rolle bzw. Aufgabe des Beratungsunternehmens festgelegt. Der Einsatz des Beratungsunternehmens wurde auf jene Schritte beschränkt, die für die Konkretisierung der Bewertungsinstrumente unbedingt notwendig waren. Die Ausrollung der Ergebnisse bzw. die Umsetzung wurde auch aus Kostengründen von der Personalabteilung selbst übernommen. Die Überschreitung der Kosten wurde intern thematisiert. Allerdings war die Einstellung des Projektes keine Option, da die positiven Effekte der Einführung der neuen Instrumente die Mehrkosten um ein Vielfaches überstiegen und die Kostensicherheit für die nächsten Jahre wesentlich erhöhten. Eine Abkürzung der Beteiligungsprozesse hätte die große Gefahr mit sich gebracht, dass sich die Einführungskosten durch spätere Einsprüche zu den Stellenzuordnungen wie im Jahr 2000 massiv erhöhten. Somit wurden die höheren Projektkosten zugunsten niedrigerer mittel- und langfristiger Einführungskosten in Kauf genommen.

2.3 Social-Media

Das Land beauftragte im Jahr 2017 eine Arbeitsgemeinschaft zweier Agenturen mit Erarbeitung und Umsetzung einer Social-Media-Strategie. Das von dieser im Wettbewerb eingereichte Angebot umfasste nur zwei statt der geplanten vier Jahre Zusammenarbeit. Eine der Agenturen wirkte zudem bereits bei Ausarbeitung der Wettbewerbsunterlage mit. Teils wurden weitere Vergabebedingungen nicht eingehalten. Die Beauftragung erfolgte nur mündlich sowie vor Beschlussfassung der Landesregierung. Der Regierungsantrag war ausbaufähig, auch Aktenführung und Dokumentation wiesen Mängel auf. Eine Kostenkontrolle fehlte, die genehmigten Mittel wurden überschritten. Bis Ende Februar 2020 beliefen sich die Kosten für die Arbeitsgemeinschaft auf € 150.100.

Im Jahr 2017 beauftragte das Land über die Landespressestelle eine Arbeitsgemeinschaft (ARGE) mit der fachlichen Begleitung bei der Ausarbeitung und Umsetzung einer Social-Media-Strategie. Diese setzte sich aus zwei Agenturen zusammen, die eine mit Schwerpunkt Digitalkommunikation, die andere spezialisiert auf Werbung bzw. Grafik. Intention war, jene Bevölkerungsgruppen, welche soziale Medien nutzen, optimal zu erschließen und die Reichweite von Inhalten zu steigern. Für ihre Leistungen im Zeitraum von September 2017 bis Februar 2020 erhielt die ARGE ein Entgelt in Höhe von € 150.100 brutto.

Begleitung – Social-Media

| | |
|--------------------------------------|---|
| Koordination | Landespressestelle, Abteilung Regierungsdienste (PrsR) |
| Auszahlung | Landespressestelle, Abteilung Regierungsdienste (PrsR) |
| Leistungszeitraum | September 2017 bis Februar 2020 |
| Vergabeart | Geladener Realisierungswettbewerb mit nachfolgendem Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung |
| Anzahl Wettbewerbsarbeiten | aufgefordert: 6 vorgelegt: 5 |
| Auftragssumme inkl. USt | € 108.000* |
| Bewilligter Betrag inkl. USt | € 108.000 |
| Ausbezahlter Betrag inkl. USt | € 150.100** |

* nach Überschreitung Weiterarbeit ohne formale Beauftragung

** ohne Videos und Fotos in Höhe von € 8.500

Quelle: Landespressestelle

Das Land war mit vereinzelt Kampagnen bereits auf Social-Media-Plattformen vertreten, z.B. auf Facebook mit Energieautonomie oder auf YouTube mit Videos. Auf Grund steigender Bedeutung und Vorteilen der digitalen Kommunikation strebte die Landespressestelle eine Weiterentwicklung dieser Aktivitäten mittels einheitlicher Strategie an. Dabei sollten Chancen genutzt werden, niederschwellig und kostengünstig mit interessierten Personen in Kontakt zu treten und dadurch die Identifikation mit der Landesverwaltung zu stärken.

Da auskunftsgemäß personelle Ressourcen und spezifische Fachkenntnis bei der Landespressestelle fehlten, wurde der Zukauf von entsprechendem Know-how für notwendig erachtet. Die externe Unterstützung sollte die Ausarbeitung der Social-Media-Strategie, die Einrichtung des Auftritts des Landes auf unterschiedlichen Plattformen sowie die weitere fachliche Beratung und Betreuung einschließlich Schulung umfassen. Beabsichtigt war u.a., dass extern auch Beiträge gestaltet bzw. optimiert und die Kanäle laufend beobachtet werden, um zeitnah auf Kommentierungen reagieren zu können. Zudem sollten die Experten Auswertungen durchführen und Inhalte gezielt digital bewerben, damit sich deren Reichweite erhöht und die Nutzergruppe vergrößert.

Die Landespressestelle erwartete, durch Wissenstransfer Aufgaben nach und nach selbst übernehmen zu können. Der Umfang der externen Dienstleistungen war daher für vier Jahre in abnehmendem Ausmaß geplant.

Für die Beauftragung erwog die Landespressestelle einen geladenen Realisierungswettbewerb mit nachfolgendem Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung zum Abschluss eines Rahmenvertrags durchzuführen. Zur Vorbereitung der Wettbewerbsunterlage bediente sie sich Ende 2016 eines Beraters, welcher bei der fachspezifischen Ausarbeitung mitwirkte. Nach einer Besprechung erstellte dieser einen Erstentwurf. Darüber hinaus lehnte sich die geprüfte Stelle an Vorlagen der Abteilung Vermögensverwaltung (IIIb) an.

Den geschätzten Auftragswert für die Agenturleistungen berechnete die Landespressestelle mit maximal € 90.000 netto im Zeitraum von 2017 bis 2020. Dabei waren in den ersten beiden Jahren je € 30.000, in den Folgejahren € 20.000 bzw. € 10.000 vorgesehen. Sie stützte sich bei der Schätzung auf Erfahrungswerte bei Landeskampagnen und hielt dies sowie die Gründe für die Wahl des Vergabeverfahrens in einem Aktenvermerk fest. Zusätzlich war das Budget für die digitale Bewerbung der Inhalte auf den Social-Media-Kanälen mit insgesamt € 50.000 netto für vier Jahre angegeben. Dabei handelt es sich um Zahlungen direkt an Betreiber von Online-Plattformen.

Dieser Kostenrahmen für das jährliche Leistungsentgelt wurde als Basisinformation in die Wettbewerbsunterlage übernommen. Als formale Teilnahmevoraussetzungen waren darin u.a. die Einreichung eines Grobkonzepts für die Social-Media-Strategie sowie eines Angebots mit Kosten und Aufwandsschätzung für definierte Leistungspositionen – wie laufende Beratung oder Beitragsgestaltung – festgelegt. Allerdings wurde dabei nicht nochmals explizit auf die geplanten vier Jahre Zusammenarbeit eingegangen. Die Wettbewerbsunterlage enthielt weiters den Hinweis über die Anwendung der AGB-K.

Im April 2017 lud die Landespressestelle sechs Agenturen aus Vorarlberg zur Teilnahme am Realisierungswettbewerb ein. Unter den Eingeladenen war jener Berater, welcher bereits bei der fachspezifischen Ausarbeitung der Wettbewerbsunterlage mitgewirkt hatte. Er schloss sich mit einem anderen eingeladenen Unternehmen zu einer ARGE zusammen und reichte mit diesem gemeinsam eine Wettbewerbsarbeit ein. Vorkehrungen, um mögliche Vorteile durch die geleistete Vorarbeit auszugleichen, wurden nicht getroffen bzw. als nicht notwendig erachtet. Die Wettbewerbsarbeit der ARGE enthielt ein Angebot, welches die Leistungspositionen samt Kosten nur für zwei und nicht – wie in der Basisinformation der Wettbewerbsunterlage angegeben – für vier Jahre darstellte. Im Zuge der Vorprüfung kam es zu keinen diesbezüglichen Rückfragen.

Das Preisgericht tagte im Juni und bestand aus sechs Mitgliedern. Zwei davon waren externe Werbefachleute aus Landesunternehmen. Die Bewertung erfolgte anhand von fünf Kriterien wie Qualität des Konzepts der zur Umsetzung vorgeschlagenen Aktivitäten oder Einsatz der finanziellen Mittel. Erstere stand laut Niederschrift im Fokus der Jury. Als Siegerin ging knapp die ARGE hervor. Zwei Teilnehmer wurden in der Folge – wie gesetzlich geboten – schriftlich darüber informiert, dass sie nicht zum Verhandlungsverfahren zugelassen sind, zwei nur mündlich.

Die Landespressestelle führte im Juli das Verhandlungsverfahren mit der ARGE, dokumentierte allerdings weder die besprochenen Themen noch das Ergebnis. Dem Landes-Rechnungshof gegenüber führte sie aus, dass dabei keine von der Wettbewerbsunterlage bzw. der eingereichten Wettbewerbsarbeit abweichenden Punkte vereinbart worden seien.

Für ihre eingereichten Arbeiten erhielten alle Wettbewerbsteilnehmer eine Entschädigung in Höhe von je € 1.500 brutto. Vom späteren Honorar der ARGE wurde diese nicht in Abzug gebracht. Eine entsprechende Klausel enthielt die Wettbewerbsunterlage nicht. Mittlerweile nimmt die geprüfte Stelle eine derartige Bestimmung standardmäßig auf.

Noch im Juli 2017 beauftragte der Leiter der Landespressestelle die ARGE mündlich. Die vergaberechtlichen Vorgaben sehen hier Schriftlichkeit vor, ebenso die AGB-K. Die Landesregierung genehmigte die Auftragsvergabe für die Social-Media-Strategie im November. Ausgegangen wurde von maximalen Ausgaben für Agenturleistungen in Höhe von € 108.000 brutto für vier Jahre. Zudem bewilligte sie € 60.000 brutto zur digitalen Bewerbung der Inhalte. Der Sitzungsantrag verwies weder auf den durchgeführten Wettbewerb, noch führte er Informationen wie Leistungsumfang oder Stundensatz an. Die ARGE war zu diesem Zeitpunkt bereits seit zwei Monaten tätig. Auskunftsgemäß informierte die Landespressestelle die Landesregierung zuvor über den Auftrag.

Auftragserteilung

Auf Basis des im Wettbewerb eingereichten Grobkonzepts erarbeitete die ARGE ab September 2017 mit Mitarbeitenden der geprüften Stelle eine Detailstrategie in mehreren Workshops. In der Folge bereiteten sie den Social-Media-Auftritt des Landes unter dem Titel „Unser Vorarlberg“ auf Facebook, Instagram sowie Twitter vor und befüllten die verschiedenen Kanäle mit entsprechenden Inhalten wie z.B. einem Startvideo.

Leistungserbringung und Projektführung

Danach konzentrierten sich die Aufgaben der ARGE vor allem auf die weitere Beratung der Landespressestelle sowie die laufende Betreuung des Landesauftritts. Dazu fanden regelmäßige Besprechungen statt. Die Externen übernahmen u.a. inhaltliche und grafische Gestaltungen von Beiträgen, sorgten für deren gezielte digitale Bewerbung oder stellten sicher, dass zeitnah auf Kommentierungen reagiert wurde. Zusätzlich werteten sie den Social-Media-Auftritt rollierend aus und berichteten der geprüften Stelle darüber.

Zur Dokumentation ihrer Erledigungen verwendet die Landespressestelle vorrangig das interne Laufwerk. Die Ablage erfolgt grundsätzlich nach inhaltlichen Gesichtspunkten. Jene für die Social-Media-Strategie war zum Zeitpunkt der Prüfung nicht systematisch gegliedert. Unterlagen fanden sich in verschiedenen Unterordnern der Öffentlichkeitsarbeit, beispielsweise in „Allerlei“ oder „Archiv“. Das elektronische Aktenverwaltungssystem wurde nur vereinzelt genutzt. Laut dem Leiter der Landespressestelle arbeitet die Dienststelle bereits an der Verbesserung der Aktenführung, ebenso wird auf Schriftlichkeit mehr Wert gelegt.

Die Social-Media-Strategie wurde im März 2018 fertiggestellt. Sie legt fest, dass sich das Land u.a. auf Grund der Reichweite primär auf die Kanäle Facebook und Instagram fokussiert, Twitter für die Krisenkommunikation einsetzt

Beratungsergebnis

und die Nutzung von YouTube intensiviert wird. Sie enthält zudem die Positionierung auf dem jeweiligen Kanal, die zu verwendende Sprache, Designvorlagen und rechtliche Erläuterungen, z.B. bezüglich Urheberrecht oder Datenschutz. Überdies sind Bedingungen zum Einsatz der Social-Media-Kanäle für andere Kampagnen und Abteilungen beinhaltet.

Die Landesregierung nahm die Strategie im Juli 2018 zur Kenntnis und beauftragte die Landespressestelle mit ihrer Umsetzung. Im betreffenden Regierungsbeschluss ist weiters festgehalten, dass die Strategie in regelmäßigen Abständen neu bewertet und gegebenenfalls überarbeitet werden sollte. Gegenüber dem Landes-Rechnungshof führte die Landespressestelle aus, dass eine Evaluierung noch im Jahr 2022 geplant sei.

Seit Frühjahr 2018 tritt das Land unter „Unser Vorarlberg“ in den sozialen Medien auf. Facebook wies zum Zeitpunkt der Prüfung des Landes-Rechnungshofs knapp 24.000, Instagram rund 14.000 Follower auf. Diese Entwicklung ist im Vergleich zu Auftritten anderer Landesverwaltungen gemäß Landespressestelle zufriedenstellend. Laut Analyse des Landes-Rechnungshofs lag Anfang 2022 die Reichweite gemessen an der Bevölkerungszahl in Vorarlberg bei Instagram im vorderen und bei Facebook im mittleren Bereich. Eine Krisenkommunikation auf Twitter fand einmal im Zusammenhang mit einer Hochwasserübung im Jahr 2018 statt. Über 2.200 Videos befinden sich auf dem YouTube-Kanal des Landes, d.h. dieser wird regelmäßig bespielt. Die Beiträge beinhalten Informationen z.B. betreffend Veranstaltungen oder landespezifische Themen, auch werden Pressekonferenzen übertragen. In der Pandemie-Phase dominierten Meldungen bezüglich COVID-19.

Schulungen der ARGE für den Wissenstransfer an das Land fanden insbesondere im Rahmen von Besprechungen oder vereinzelt durch Vororttermine statt. Aktuell werden Beiträge zum Tagesgeschehen in der Regel von der Landespressestelle selbst erstellt. Für Social-Media-Aktivitäten wendet der Leiter laut eigener Einschätzung rund 10 Prozent seiner Arbeitszeit auf. Zusätzlich wurden rund 20 bis 30 Prozent einer Verwaltungspraktikantenstelle eingesetzt. Seit Mai 2022 gibt es dafür eine fixe Zuteilung.

Die Zusammenarbeit mit der ARGE beendete die Landespressestelle formlos mit Ende Februar 2020. Ein Grund war, dass Leistungen u.a. im grafischen Bereich nunmehr größtenteils intern erbracht werden können. Seither übernimmt die Agentur für Digitalkommunikation der ehemaligen ARGE die laufende Beratung sowie Betreuung des eingerichteten Social-Media-Auftritts. Spezifische Kampagnen, Online-Marketing und Monitoring werden damit nach wie vor extern unterstützt. Zudem wird auch die strategische Beratung weiterhin in Anspruch genommen. Der Leiter der geprüften Stelle hielt die im ursprünglichen Ausmaß angestrebte Abnahme der zugekauften Agenturleistungen im Nachhinein als sehr optimistisch und vor allem während der Pandemie als nicht realistisch. Die neue Leistungsbeziehung mit der Agentur für Digitalkommunikation war nicht Gegenstand der Prüfung des Landes-Rechnungshofs.

Nutzung

Die Rechnungen der ARGE enthielten eine Aufstellung der erbrachten Leistungen. Die Landespressestelle bestätigte jeweils die sachliche und rechnerische Richtigkeit. Der verrechnete Stundensatz blieb im gesamten Betrachtungszeitraum gleich und entsprach dem Angebot. Auszahlungen veranlasste die geprüfte Stelle erst nach Vorliegen des Regierungsbeschlusses. Die Einhaltung der für Agenturleistungen genehmigten € 108.000 brutto wurde nicht systematisch kontrolliert. Bereits im zweiten Quartal 2019 trat eine Überschreitung ein. Bis zur Vertragsauflösung Ende Februar 2020 summierte sie sich auf € 42.100 und war nicht durch einen ergänzenden Regierungsbeschluss gedeckt. Insgesamt belief sich das Honorar der ARGE in der prüfungsrelevanten zweieinhalbjährigen Zusammenarbeit auf € 150.100 brutto.

Die digitale Kommunikation gewinnt auch im öffentlichen Bereich zunehmend an Relevanz. Der Landes-Rechnungshof begrüßt daher, dass das Land für seine Aktivitäten eine Social-Media-Strategie erstellt hat, Informationen medien- und zielgruppengerecht aufbereitet und eine angemessene Reichweite erzielt. Für die professionelle Ausarbeitung und Umsetzung der Strategie musste in beträchtlichem Umfang auf Agenturleistungen zurückgegriffen werden. Als wesentlich erachtet er, dass dabei gleichzeitig internes Know-how aufgebaut wurde. Angesichts der raschen Veränderungen ist die geplante Evaluierung der Strategie aus dem Jahr 2018 wichtig. Dabei sollte auf Grund des bisherigen Wissenstransfers der notwendige Umfang weiterer externer Leistungen geprüft werden.

Mängel beim Zukauf des externen Know-hows stellte der Landes-Rechnungshof vor allem im Zusammenhang mit der Auftragsvergabe fest. Das gewählte Vergabeverfahren war geeignet und rechtmäßig. Auch die Verwendung der Vorlagen der Abteilung Vermögensverwaltung (IIIb) wird positiv hervorgehoben. Problematisch sieht der Landes-Rechnungshof hingegen die Mitwirkung des später beauftragten Beraters an der Ausarbeitung der Wettbewerbsunterlage. Ein möglicher Vorteil gegenüber anderen Teilnehmern kann nicht mit Sicherheit ausgeschlossen werden. Eine strikte Trennung wird als zweckmäßig angesehen.

Zudem beanstandet der Landes-Rechnungshof, dass formale Teilnahmevoraussetzungen in der Wettbewerbsunterlage nicht ausreichend klar formuliert waren. Da das Angebot der ARGE statt vier nur zwei Jahre umfasste, war die Vergleichbarkeit der eingereichten Wettbewerbsarbeiten eingeschränkt. Für eine Beurteilung der Kosten wäre mehr Transparenz über die angebotenen Leistungen auch für die nicht angeführten zwei Jahre erforderlich gewesen.

Zu kritisieren sind ferner die fehlende Dokumentation des durchgeführten Verhandlungsverfahrens sowie die mündliche Beauftragung der ARGE. Neben Vorgaben des Vergaberechts wurden damit die eigenen und in der Wettbewerbsunterlage für verbindlich erklärten AGB-K nicht erfüllt. Diese Bestimmungen gewährleisteten Klarheit und Rechtssicherheit. Überdies haben im Vergaberecht anfechtbare Entscheidungen – wie im geladenen Wettbewerb die Nicht-Zulassung zum anschließenden Verhandlungsverfahren – schriftlich zu ergehen. Die telefonische Absage war nicht ausreichend.

Des Weiteren sieht der Landes-Rechnungshof beim Informationsgehalt des Regierungsantrags Verbesserungsbedarf. Auf einen durchgeführten Wettbewerb sowie Umfang und konkrete Kosten der zugekauften Leistungen ist schriftlich hinzuweisen. Außerdem sollten Beauftragungen in der Regel nicht vor Mittelgenehmigung erfolgen. Dies gilt ebenso für den Leistungsbeginn.

Ursächlich für die Überschreitung der von der Landesregierung für Agenturleistungen genehmigten Mittel waren u.a. die nicht ausreichende bzw. systematische Kontrolle der Einhaltung des festgelegten Kostenrahmens sowie der fortlaufende Bezug ohne ausdrückliche weitere Auftragsklärung. Der Landes-Rechnungshof mahnt eine funktionierende Kostenkontrolle sowie die nochmalige Befassung der Landesregierung zur Genehmigung weiterer notwendiger Mittel samt Klarstellung des Auftragsverhältnisses ein.

Festzuhalten ist weiters, dass die Aktenführung in der Landespressestelle bzw. die zum Teil fehlende Schriftlichkeit die Nachvollziehbarkeit für den Landes-Rechnungshof erschwerte. Die vom Leiter der Landespressestelle zugesagte Verbesserung ist unmittelbar durchzuführen, überdies ist das elektronische Aktenverwaltungssystem möglichst weitgehend einzusetzen.

11. Mitwirkung an Vorbereitung eines Wettbewerbs durch spätere Teilnehmer möglichst vermeiden
12. Teilnahmevoraussetzungen für Wettbewerb klar formulieren
13. Schriftlichkeitserfordernisse wie auch eigene Allgemeine Vertragsbedingungen beachten
14. Informationsgehalt von Regierungsanträgen ausbauen
15. Regierungsbeschlüsse grundsätzlich vor Beauftragung und Leistungsbeginn sowie rechtzeitig bei Überschreitung der genehmigten Mittel einholen
16. Kostenkontrolle systematisch durchführen
17. Aktenführung und Dokumentation verbessern, elektronisches Aktenverwaltungssystem nutzen
18. Bei Evaluierung der Social-Media-Strategie Umfang weiterer erforderlicher Agenturleistungen prüfen

Empfehlung

Die Empfehlungen werden zur Kenntnis genommen und umgesetzt bzw. bei zukünftigen Beauftragungen externer Beratungsleistungen berücksichtigt. Die relevanten Prozesse werden anhand der vom Landes-Rechnungshof formulierten Erfolgsfaktoren optimiert und insbesondere durch interne Regelungen, Hilfsmittel sowie Schulungs- bzw. Sensibilisierungsmaßnahmen ergänzt.

Stellungnahme

Hinkünftig wird der notwendige Inhalt von vergleichbaren Regierungsanträgen betreffend externe Beratungsleistungen erweitert und verbindlich festgelegt.

Das elektronische Aktenverwaltungssystem V-Dok wird in der Landespressestelle eingeführt und für die kanzeiordnungsgemäße Aktenverwaltung eingesetzt.

2.4 Steuerung Abteilung IVa

Um Führung und Controlling in der Abteilung Soziales und Integration (IVa) zu stärken, initiierte das Land im Frühjahr 2019 ein extern begleitetes Projekt. Wesentliche Aufgaben wie Beraterauswahl oder Projektleitung lagen bei Mitarbeitenden anderer Abteilungen. Verbesserungsbedarf bestand hinsichtlich Einholung von Vergleichsangeboten, Auftragswertschätzung oder im Regierungsantrag angeführter Informationen. Auch da die konkreten Problemstellungen zu Beratungsbeginn nicht hinreichend transparent waren, wurde eine Folgebeauftragung notwendig. Zudem mangelte es in der betroffenen Abteilung teils an Akzeptanz für das Vorhaben. Wichtige Projektergebnisse sollten durch die neuen Führungskräfte forciert umgesetzt werden. Für die Beratung fielen € 136.200 an.

Das Land initiierte im Frühjahr 2019 ein von externen Beratern begleitetes Projekt, um Führung und Controlling in der Abteilung Soziales und Integration (IVa) zu stärken. Dies war auch deshalb wichtig, da dieser Dienststelle u.a. die Geschäftsführung des Sozialfonds obliegt, über den ein vielschichtiges Leistungsangebot mit hohem Gebarungsvolumen abgewickelt wird. In das Projekt waren mehrere Stellen des Landes involviert. Die Abteilung Personal (PrsP) übernahm Vorbereitungshandlungen, wie die Kontaktaufnahme mit dem Beratungsunternehmen oder die Angebotseinholung. Die Projektleitung erfolgte durch den damaligen Leiter der Verwaltungsentwicklung, die in der Abteilung Regierungsdienste (PrsR) angesiedelt ist. Mitarbeitende der Abteilung Soziales und Integration (IVa) waren im Projektteam vertreten. Ebenso wurde ein breit besetzter Lenkungsausschuss eingerichtet. Im Frühjahr 2020 ergab sich die Notwendigkeit einer Folgebeauftragung der Berater. Das an das beauftragte Unternehmen ausbezahlte Entgelt betrug insgesamt € 136.200 brutto.

Begleitung – Steuerung Abteilung Soziales und Integration (IVa)

| | | |
|--------------------------------------|---|----------------|
| Koordination | Abteilung Regierungsdienste (PrsR) und Abteilung Personal (PrsP) | |
| Auszahlung | Abteilung Personal (PrsP) | |
| Leistungszeitraum | Mai 2019 bis Februar 2021 | |
| Vergabebart | Direktvergaben | |
| Vergleichsangebote | keine | |
| Auftragssumme inkl. USt | Erstauftrag: | max. € 96.000* |
| | Folgeauftrag: | max. € 51.800* |
| Bewilligter Betrag inkl. USt | Erstauftrag: | € 96.000* |
| | Folgeauftrag: | € 51.800* |
| Ausbezahlter Betrag inkl. USt | € 136.200 | |

* ohne Spesen

Quelle: Abteilung PrsR, Abteilung PrsP

Auf Schwachstellen in Führung und Controlling der Abteilung Soziales und Integration (IVa) wies neben der Abteilung Gebarungskontrolle (IIIc) auch der Landes-Rechnungshof u.a. in Prüfberichten aus den Jahren 2018 und 2019 hin. Zur Stärkung des Controllings regte er an, die im Strategiepapier für den Sozialfonds dargelegten Steuerungsziele und -instrumente zu konkretisieren sowie darauf aufbauend Aufgaben, Kompetenzen und Schnittstellen zu klären. Dabei verwies er auch auf die aus seiner Sicht zum damaligen Zeitpunkt nicht zielführende Eingliederung des zentralen Controlling-Bereichs in einen anderen Fachbereich. Ebenso merkte er an, dass bereits mehrfach Projekte zur Weiterentwicklung des Controllings in der Abteilung initiiert, teilweise aber nicht ausreichend konsequent weiterverfolgt worden waren.

Um spezifisches Erfahrungs- und Methodenwissen zur Gestaltung von Führungs- und Controllingprozessen einzubringen, wurde seitens des Landes erwogen, eine externe Beratung beizuziehen. Dadurch sollten die Verantwortli-

chen in der Abteilung Soziales und Integration (IVa) gestärkt werden, die Steuerung der sozialfondsfinanzierten Leistungen wirkungsvoller vornehmen zu können.

Noch vor Abschluss der zweiten themenspezifischen Prüfung des Landesrechnungshofs im Februar 2019 traf das Land Vorbereitungen, um zeitnah Maßnahmen ankündigen zu können. Beispielsweise führte der vormalige Landesamtsdirektor Vorgespräche u.a. mit den Abteilungen Personal (PrsP), Soziales und Integration (IVa) sowie der Verwaltungsentwicklung. Im Weiteren kontaktierte der Vorstand der Personalabteilung ein Beratungsunternehmen, das ihm aus einer vorhergehenden Tätigkeit bekannt war. Er erhob die Rahmenbedingungen für eine mögliche Beauftragung und fasste seine Erkenntnisse – z.B. zu Stundensatz und Nebenkosten – in einem Aktenvermerk zusammen. Dem geplanten Vorgehen stimmten u.a. zuständige Mitglieder der Landesregierung zu.

Ende März 2019 traf sich der Vorstand der Personalabteilung mit den Beratern und erarbeitete mit diesen ein Angebot. Als Grundlage dafür diente – neben Unterlagen, welche die betroffene Abteilung Soziales und Integration (IVa) bereitstellte – eine erste Projektplanung des damaligen Leiters der Verwaltungsentwicklung. Er konnte kurzfristig an der Besprechung nicht teilnehmen. In diesem Konzept waren u.a. Überlegungen zu Zielen, Handlungsfeldern und Vorgehen sowie eine Aufwandsschätzung festgehalten. Um es zu erstellen, führte er auskunftsgemäß keine Vorgespräche mit der betroffenen Dienststelle.

Gemäß der vorliegenden Aufwandsschätzung wurde im Rahmen der Konzeption des Projekts von rund 250 erforderlichen externen Beratungsstunden ausgegangen. Unter Berücksichtigung des zu diesem Zeitpunkt bereits bekannten Stundensatzes lag das voraussichtliche Leistungsentgelt deutlich unter dem Subschwollenwert von € 100.000 netto. Anfallende Nebenkosten wie Reisespesen ergaben sich aus dieser Unterlage nicht. Vergleichsangebote holte das Land keine ein, da die Zusammenarbeit mit dem kontaktierten Beratungsunternehmen als erfolgversprechend angesehen wurde.

In der Folge wurde das vorliegende Angebot u.a. mit dem Projektleiter, Vertretern der Abteilung Soziales und Integration (IVa) sowie dem ehemaligen Landesamtsdirektor abgestimmt. Es sah vor, zunächst auf Grundlage einer Bedarfsanalyse den konkreten Handlungsbedarf zu bestimmen. Darauf aufbauend sollten Organisations- und Managementinstrumente sowie Leistungs- und Controllingprozesse entwickelt werden. Abschließend war geplant, dass die externen Berater die Umsetzung begleiten.

Die dem Angebot zugrunde gelegten Beratungsstunden lagen höher als noch in der Aufwandsschätzung angenommen. Festgehalten war eine Verrechnung nach tatsächlich geleisteten Zeiten, wobei der angeführte Stundensatz marktadäquat war. Der Aufwand wurde mit mindestens € 73.000 brutto sowie maximal € 96.000 brutto ohne Spesen angegeben. Von der Eignung des Unternehmens ging das Land auf Grund der Spezialisierung der Berater in den relevanten Aufgabenfeldern, ihrer Kenntnis der Vorarlberger Soziallandschaft sowie persönlicher Erfahrungen und spezifischer Referenzen aus.

Vorbereitung

Prüfung des Angebots

Nach Rücksprache mit Mitgliedern der Landesregierung und dem vormaligen Landesamtsdirektor sagte der Vorstand der Abteilung Personal (PrsP) Ende April 2019 dem Beratungsunternehmen schriftlich den Auftrag zu. Das entsprechende E-Mail war zu Prüfbeginn nicht im elektronischen Akt abgelegt. Rund eine Woche später beschloss die Landesregierung, das Beratungsunternehmen mit der Begleitung des Projekts zu einem maximalen Kostenrahmen von € 80.000 ohne Umsatzsteuer und Spesen zu beauftragen. Auf die Höhe von Nebenkosten wurde im zugehörigen Sitzungsantrag nicht eingegangen.

Anfang Mai 2019 kam das Kernteam zur ersten Sitzung zusammen. Es bestand – neben dem Projektleiter und zwei Beratern des beauftragten Unternehmens – u.a. aus dem Vorstand, seiner Stellvertreterin sowie Mitarbeitenden des zentralen Controllings der betroffenen Dienststelle. Darüber hinaus waren zwei Mitglieder der Landesregierung, der Landesamtsdirektor sowie vier Abteilungsvorstände im Rahmen eines Lenkungsausschusses eingebunden.

Von Mai bis September 2019 vertieften sich Berater und Projektleiter in die Themenstellungen, indem sie Unterlagen sichteten, Workshops mit dem Kernteam abhielten sowie Interviews mit Stakeholdern führten. Die gewonnenen Einschätzungen legten sie in einer Sitzung des Lenkungsausschusses Mitte September 2019 offen und kritisch dar. Sie betonten – auch als wesentliche Voraussetzung für weitere Bearbeitungsschritte – die Notwendigkeit zu klären, was, wie und womit gesteuert werden sollte. Mit der durch den Landesrechnungshof empfohlenen Konkretisierung der Steuerungsinstrumente hatte sich die Abteilung Soziales und Integration (IVa) intern bereits ab Februar 2019 beschäftigt. Die Instrumente wurden im Weiteren weitgehend losgelöst vom gegenständlichen Beratungsprojekt, im Rahmen der im Frühjahr 2020 begonnenen Aktualisierung der Sozialfonds-Strategie überarbeitet. Die Verbindung der beiden Prozesse erfolgte vor allem durch ein zuständiges Regierungsmitglied und den Abteilungsvorstand. Ebenso fanden einzelne Austauschtreffen statt, an denen u.a. die einbezogenen externen Berater teilnahmen.

Das Projektteam begann, ab Herbst 2019 organisatorische Inhalte zu bearbeiten. Dies umfasste neben führungsbezogenen Fragen auch strukturelle Aspekte, wie die abteilungsinterne Stellung des zentralen Controlling-Bereichs. In der Folge setzte es sich mit Aspekten des operativen Controllings wie Berichtswesen und Datenmanagement auseinander. Im Projektverlauf wurde erkannt, dass hinter zunächst sichtbaren Themenstellungen tiefer gehende Probleme lagen, welche es zu lösen galt. Die Berater bezogen sich dabei z.B. auf eine mangelnde Controlling-Kultur im Sinne eines Prozesskreislaufs von Datenerhebung, -reporting, -bewertung sowie Steuerung und Planung oder ein fehlendes gemeinsames Verständnis für die Funktion der Sozialplanung. Sie legten in der Folge und nach Rücksprache mit Verantwortlichen des Landes ein Angebot für eine Folgebeauftragung. Dabei entsprachen die Konditionen jenen des ersten Auftrags. Die Landesregierung stimmte der weiteren Beauftragung der Berater im Juli 2020 mit einem maximalen Kostenrahmen von € 43.200 ohne Umsatzsteuer und Spesen zu. Eine formale Auftragserteilung erfolgte nach Auskunft des Projektleiters nicht.

Im November 2020 verstarb unerwartet der federführende externe Berater. Nach Abstimmung mit involvierten Personen der Landesverwaltung und dem zweiten Berater hielt der Projektleiter das geplante weitere Vorgehen in einem Aktenvermerk fest. Darin war auch angeführt, dass Mitarbeitende der betroffenen Dienststelle sich nur eingeschränkt dem Projekt verpflichtet fühlten und der Nutzen nicht ausreichend bewusst war. In Folge dessen führten Führungskräfte mit leitenden Mitarbeitenden der Abteilung Einzelgespräche. Zudem erörterte der Berater mit Mitgliedern des Kernteams Frage- und Problemstellungen. Gegenüber dem Landes-Rechnungshof merkte der Projektleiter an, dass die Konzeption des Beratungsprojekts vornehmlich außerhalb der Abteilung Soziales und Integration (IVa) für die Akzeptanz nicht förderlich war. Ebenso wies er auf erschwerte Rahmenbedingungen nach Ausbruch der COVID-19-Pandemie hin, wodurch u.a. die persönliche Kommunikation mit dem Kernteam litt.

Anfang 2021 wurde mit dem Beratungsunternehmen vereinbart, die laufende Begleitung zu beenden, bei Bedarf aber noch unterstützend zur Verfügung zu stehen. Das Auftragsvolumen war zu diesem Zeitpunkt nicht vollständig ausgeschöpft.

Die vorliegenden Ergebnisse des Beratungsprojekts stellten der Projektleiter und der Berater im Lenkungsausschuss im Februar 2021 vor. Sie erläuterten aufgezeigte und geplante Veränderungen, wie die Schaffung eines eigenen Funktionsbereichs für das zentrale Controlling und personelle Neu- und Nachbesetzungen. Ebenso gingen sie auf erarbeitete organisatorische Grundlagen und Instrumente ein, wie Führungsrhythmen, Stellenbeschreibungen oder ein Funktionendiagramm.

Für das operative Controlling stellten sie einen Steuerungskreislauf sowie entwickelte Musterberichte vor. Deren Umsetzung gestaltete sich auf Grund fehlender Daten und teils mangelnder Akzeptanz aber schwierig. Es wurde deshalb entschieden, das operative Controlling im Rahmen eines Pilotbetriebs in einem Fachbereich zu erproben. Damit sollten Erfahrungen gesammelt und positive Impulse gesetzt werden.

Im Februar 2022 präsentierte der Projektleiter die im Pilotbetrieb gewonnenen Erkenntnisse sowie den Umsetzungsstand der Beratungsergebnisse dem Lenkungsausschuss. Mit dieser Sitzung wurde das Projekt zur Stärkung von Führung und Controlling abgeschlossen. Im Zuge des Pilotbetriebs bestätigte sich, dass die Datenverfügbarkeit ein zentrales Problemfeld für das operative Controlling war. Gemäß der Abteilung Soziales und Integration (IVa) wird laufend an einer Verbesserung der Datenlage gearbeitet. Zugleich wurde in der Sitzung aber der Nutzen der erstellten Berichte betont. Vorgesehen war, das standardisierte Berichtswesen auf einen weiteren Fachbereich auszudehnen.

In struktureller Hinsicht wurde im Frühjahr 2021 ein eigener Funktionsbereich „Betriebswirtschaft/Controlling und Sozialplanung“ eingerichtet. Ebenso erfolgte eine Abstimmung von Controlling-Aufgaben innerhalb der betroffenen Dienststelle, die auskunftsgemäß im Herbst 2021 Verbindlichkeit erlangten. Personelle Veränderungen ergaben sich im Laufe des Projekts bei den Stellen

Beratungsergebnis

Nutzung

der Abteilungsleitung und der Sozialplanung. Überdies wurde die Leitungsposition des neugeschaffenen Funktionsbereichs besetzt.

Die erarbeiteten organisatorischen Instrumente konnten bis zum Projektabschluss nicht vollumfänglich implementiert werden. Anknüpfend an das Projekt startete die Abteilung Soziales und Integration (IVa) im Februar 2022 einen weiteren extern begleiteten Prozess, u.a. um unter Einbindung der neu eingetretenen Führungskräfte das gemeinsame Verständnis für Führung und Controlling zu schärfen. In diesem sollte gemäß einer bereitgestellten Präsentation auch reflektiert werden, welche im Beratungsprojekt erarbeiteten Inhalte aufgegriffen und welche weggelassen werden. Dieser Prozess war ursprünglich auf das erste Halbjahr 2022 ausgelegt.

Das Beratungsunternehmen rechnete die geleisteten Stunden einschließlich Nebenkosten in der Regel vierteljährlich ab, wobei den Rechnungen Leistungsaufzeichnungen beigelegt waren. Die Kontrolle der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit nahm der Projektleiter vor, die Auszahlung erfolgte über die Abteilung Personal (PrsP).

Der Projektleiter überwachte die Einhaltung der durch die Landesregierung im Regierungsbeschluss genehmigten Mittel und plausibilisierte zudem die angeführten Beratungsstunden mit eigenen Aufzeichnungen. Im zweiten Quartal 2020 ergab sich eine größere Differenz, bei der auf Grund der geänderten Arbeitssituation nach Ausbruch der Pandemie nicht alle Leistungen der Berater lückenlos nachvollziehbar waren. Das Beratungsunternehmen schrieb in Folge dessen bei der nächsten Rechnung einen Betrag von € 2.400 brutto gut.

Für einen Berater wurde – entgegen den Angeboten – ein um € 10 höherer Stundensatz verrechnet. Die Differenz summierte sich auf rund € 2.100 brutto. Weder der Projektleiter noch die Abteilung Personal (PrsP) beanstandeten dies. Der Grund für die erhöhte Abrechnung konnte dem Landesrechnungshof nicht dargelegt werden.

In Summe stellte das Beratungsunternehmen € 126.100 brutto für Leistungen im Zeitraum von Mai 2019 bis Februar 2021 und € 10.100 brutto für Spesen in Rechnung. Der durch die Landesregierung insgesamt genehmigte Kostenrahmen wurde somit eingehalten.

Der Landes-Rechnungshof erachtet grundsätzlich positiv, dass Initiativen zur Stärkung von Führung und Controlling in der Abteilung Soziales und Integration (IVa) gesetzt und u.a. vor dem Hintergrund der COVID-19-Pandemie weiterverfolgt wurden. Die deutliche Benennung von Schwierigkeiten und Verbesserungsbedarf vor allem durch den Projektleiter löste zwar teils Irritationen aus, führte aber auch zu notwendigen Klarstellungen.

Die Vergabe externer Beratungsleistungen – einschließlich der Berechnung des geschätzten Auftragswerts – sollte grundsätzlich auf einer umfassenden Problembeschreibung beruhen. Eine solche konnte im gegenständlichen Fall nur begrenzt vorgenommen werden. Grund war u.a., dass sich die treibenden

Abrechnung und
Kontrolle

Bewertung

Personen des Projekts vorwiegend außerhalb der betroffenen Abteilung fanden. Dies machte eine mehrmonatige Analysephase zur Bestimmung des Handlungsbedarfs erforderlich und war teils für die Folgebeauftragung des Beratungsunternehmens ursächlich. Gegebenenfalls hätten durch eine verstärkte Einbindung der betroffenen Dienststelle im Zuge der Projektkonzeption nicht nur die Akzeptanz erhöht, sondern auch anfängliche Informationslücken reduziert werden können. In diesem Zusammenhang wird die wichtige Aufgabe von Führungskräften betont, Verständnis für ein Vorhaben zu fördern und Identifikation zu stärken. Der Landes-Rechnungshof bemängelt, dass grundlegende Themen wie Steuerungsziele und -instrumente nicht zu Beginn eines Projekts zur Stärkung des Controllings aufgegriffen und bearbeitet wurden.

Das Beratungsprojekt bewirkte vor allem personelle und strukturelle Veränderungen. Die erarbeiteten organisatorischen Instrumente sind durch die Führungskräfte der Abteilung Soziales und Integration (IVa) noch weiter umzusetzen. Insbesondere auf Grund der Größe der Dienststelle erachtet der Landes-Rechnungshof klare Aufgaben- und Kompetenzzuordnungen sowie Führungsrhythmen mit gestärkter Abteilungsleitung als essentiell. Eine Weiterentwicklung des standardisierten Berichtswesens ist seiner Ansicht nach zudem geeignet, die Controlling-Kultur zu fördern. Dazu trägt u.a. die Nutzung durch weitere Fachbereiche und eine verbesserte Datenlage bei.

Der abgeleitete geschätzte Auftragswert lag zwar deutlich unter dem relevanten Subschwellenwert für Direktvergaben. Der Landes-Rechnungshof weist aber darauf hin, dass für dessen Berechnung grundsätzlich auch voraussichtlich zu zahlende Nebenkosten wie Reisespesen zu berücksichtigen sind. Ebenso regt er an, in Regierungsanträgen die zu genehmigenden Mittel – sofern die Umsatzsteuer einen Kostenfaktor bildet – als Bruttobeträge anzuführen und anfallende Nebenkosten zu quantifizieren. Durch Darstellung der voraussichtlichen Gesamtkosten wird ihr Informationsgehalt verbessert.

Die vorgebrachten Argumente, die für eine Zusammenarbeit mit dem kontaktierten Beratungsunternehmen sprachen, waren für den Landes-Rechnungshof nachvollziehbar. Er betont aber, dass auch bei Direktvergaben von nicht kleinen Beratungsaufträgen die Einholung von Vergleichsangeboten der Regelfall sein sollte. Dadurch kann ein besserer Marktüberblick geschaffen sowie eine qualitativ und kostenmäßig optimale Beauftragung unterstützt werden. Sofern die Einholung von Vergleichsangeboten im Einzelfall nicht zweckmäßig erscheint, sollten zumindest triftige Gründe dafür nachvollziehbar dokumentiert werden.

Der Erstauftrag wurde in schriftlicher Form erteilt. Dies trägt dazu bei, Klarheit über den Vertragsinhalt zu schaffen. Der Landes-Rechnungshof kritisiert aber die fehlende Schriftlichkeit bei der Folgebeauftragung. Da einzelne wesentliche Schriftstücke zu Prüfbeginn nicht im elektronischen Akt abgelegt waren, weist er auf die notwendige Vollständigkeit des Originalakts hin. Die vertiefte Rechnungs kontrolle durch den Projektleiter mit Plausibilisierung verrechneter Leistungsstunden wird anerkennend hervorgehoben. Der Landes-Rechnungshof bemängelt aber, dass der – gegenüber den Angeboten – überhöht verrechnete Stundensatz eines Beraters nicht beanstandet wurde.

19. Ergebnisse des Beratungsprojekts forciert umsetzen
20. Bei Auftragswertschätzung voraussichtlich anfallende Nebenkosten berücksichtigen
21. Vergleichsangebote grundsätzlich auch bei Direktvergaben einholen
22. Informationsgehalt von Regierungsanträgen verbessern
23. Originalakt vollständig führen

Empfehlung

Die Empfehlungen werden zur Kenntnis genommen und umgesetzt bzw. bei zukünftigen Beauftragungen externer Beratungsleistungen berücksichtigt. Die relevanten Prozesse werden anhand der vom Landes-Rechnungshof formulierten Erfolgsfaktoren optimiert und insbesondere durch interne Regelungen, Hilfsmittel sowie Schulungs- bzw. Sensibilisierungsmaßnahmen ergänzt.

Stellungnahme

Hinkünftig wird der notwendige Inhalt von vergleichbaren Regierungsanträgen betreffend externe Beratungsleistungen erweitert und verbindlich festgelegt.

Bereits in der Vergangenheit gab es diverse Bemühungen, die komplexe Steuerungs- und Controlling Situation der Abteilung Soziales und Integration zu verbessern, welche – wie auch vom Landes-Rechnungshof angemerkt – nicht zu den gewünschten Ergebnissen führten. Deshalb wurde bewusst eine andere Herangehensweise gewählt. Von Anfang an zielte das Projekt in zwei Richtungen: einerseits die Führung zu stärken und andererseits die Steuerungs- und Controlling Instrumente weiter zu entwickeln. Das Beratungsunternehmen musste somit Expertise in diesen beiden unterschiedlichen Bereichen mitbringen und sollte gleichzeitig mit den Abläufen und Strukturen im Sozialbereich und speziell in Vorarlberg vertraut sein, um die Analyse- und Einarbeitungsphase möglichst gering zu halten. Das beauftragte Beratungsunternehmen erfüllte diese Kriterien in einem hohen Maße. Alternative Unternehmen mit vergleichbaren Voraussetzungen waren den Beteiligten trotz entsprechender Recherche nicht bekannt.

2.5 FleischWerkstatt

Nach wiederholten Bemühungen um eine Nachfolgelösung für den Schlachthof erteilte der zuständige Landesrat bei einer Veranstaltung im September 2019 einem Externen mündlich die Zusage zur Erstellung eines Konzepts. Das Beratungsprojekt wies erhebliche Mängel auf. Weder lag bei Beauftragung ein schriftliches Angebot vor, noch waren Auftragsgegenstand und -wert klar festgelegt. Die Fachabteilung wurde zudem erst nachgehend eingebunden. Sie war bestrebt, für ein korrektes Vorgehen zu sorgen, nachdem die erste Rechnungsstellung die Notwendigkeit eines Regierungsbeschlusses gezeigt hatte. Wesentliche Annahmen und Ergebnisse des schließlich vorgelegten Konzepts zog das Land in Zweifel. Insgesamt betrugen die Kosten € 125.800.

Nach wiederholten Bemühungen eine Nachfolgelösung für den Schlachthof in Dornbirn zu finden, beauftragte der zuständige Landesrat im September 2019 extern die Erstellung eines Konzepts. In diesem sollte u.a. dargelegt werden, wie ein Schlachthof in Vorarlberg kostendeckend betrieben werden kann. Insgesamt belief sich das Entgelt für das Konzept „Vorarlberger FleischWerkstatt“ auf € 125.800 brutto. Davon wurden rund zwei Drittel aus dem Budget der Abteilung Landwirtschaft und ländlicher Raum (Va) und ein Drittel durch die Landwirtschaftskammer Vorarlberg (LK) aus Fördermitteln des Landes getragen.

Konzept – Vorarlberger FleischWerkstatt

| | | |
|--------------------------------------|---|----------|
| Koordination | Landesrat, Präsident der Landwirtschaftskammer Vorarlberg sowie Abteilung Landwirtschaft und ländlicher Raum (Va) | |
| Auszahlung | Abteilung Landwirtschaft und ländlicher Raum (Va) sowie Landwirtschaftskammer Vorarlberg | |
| Leistungszeitraum | September 2019 bis März 2020* | |
| Vergabeart | Direktvergabe | |
| Vergleichsangebote | keine | |
| Auftragssumme inkl. USt | bei Auftragserteilung nicht ausdrücklich festgelegt | |
| Bewilligter Betrag inkl. USt | € 85.000 (Land ohne Landwirtschaftskammer Vorarlberg) | |
| Ausbezahlter Betrag inkl. USt | Land: | € 82.200 |
| | Landwirtschaftskammer Vorarlberg: | € 43.600 |

* Datum des Konzepts „Vorarlberger FleischWerkstatt“

Quelle: Abteilung Va, LK

Ende 2015 beschloss die Stadt Dornbirn, den städtischen Schlachthof bis zum Ablauf des Folgejahres u.a. aus wirtschaftlichen Gründen zu schließen. Um auch weiterhin ausreichend Schlachtkapazitäten in Vorarlberg bereitstellen zu können, erklärte sie sich in der Folge bereit, den Schlachthof längstens bis zum 31. Dezember 2021 einem privaten Betreiber leihweise zu überlassen. Diese Übergangszeit sollte ermöglichen, eine nachhaltige Lösung zu finden. Mit Beschluss vom Mai 2018 ersuchte der Vorarlberger Landtag die Landesregierung, ein regionales Schlacht- und Verarbeitungszentrum zu entwickeln. Dabei sollte ein breit getragenes Beteiligungsmodell unter Einbindung möglichst vieler Partner geprüft werden.

Die Abteilung Landwirtschaft und ländlicher Raum (Va) setzte bis zum Sommer 2019 mehrere Aktivitäten, um Partner für die Errichtung und den Betrieb einer gut erreichbaren Schlachtmöglichkeit in Vorarlberg zu gewinnen. Eine Lösung zeichnete sich bis dahin aber nicht ab, da keine Interessenten gefunden werden konnten. Gemäß der Fachabteilung war die Einbindung von externem Know-how erforderlich, da landesintern das notwendige Spezialwissen nicht vorhanden war.

Nach Auskunft des zuständigen Landesrats sprach ihn Anfang September 2019 ein in der Thematik engagierter pensionierter Fachmann auf einer Veranstaltung an. Er wies langjährige Berufserfahrung in der Fleischwirtschaft

auf. Ebenso war er dem Regierungsmitglied auf Grund seiner vormaligen Tätigkeit sowie wiederholter themenspezifischer Gespräche bekannt. Auskunftsgemäß äußerte der Fachmann nachdrücklich Unmut über mangelnde Fortschritte bei der Entwicklung eines Schlacht- und Verarbeitungszentrums. Zugleich brachte er vor, über Lösungsansätze zu verfügen.

Im Zuge der Diskussion erteilte der zuständige Landesrat ihm mündlich den Auftrag, ein Konzept zu erstellen, wie ein Schlachthof in Vorarlberg kostendeckend oder bestenfalls gewinnbringend betrieben werden kann. Ebenso wurde zugesagt, den entstehenden Aufwand zu decken. Der Umfang der Beratungstätigkeit – wie Stundenausmaß oder Entgelt – wurde im Rahmen des Gesprächs nicht konkret abgestimmt. Der Landesrat ging von einer Aufwandsentschädigung in Höhe von € 5.000 bis maximal € 10.000 aus. Ein schriftliches Angebot lag nicht vor.

Die fachliche Eignung des Auftragnehmers, ein entsprechendes Konzept zu erarbeiten, wurde auf Grund seiner beruflichen Erfahrung angenommen. Er räumte nach Auskunft des zuständigen Landesrats allerdings ein, nicht über ausreichend betriebswirtschaftliche Kompetenz zu verfügen. Diese könnte jedoch durch einen ihm bekannten Unternehmensberater eingebracht werden. Das Regierungsmitglied stimmte der Einbindung dieser zweiten Person zu. Fortan traten die Auftragnehmer im Wesentlichen – z.B. bei der Rechnungslegung – unter der Firma des Unternehmensberaters auf.

Die LK war auskunftsgemäß nicht in die Auftragserteilung zur Konzepterstellung eingebunden. Sie hatte aber großes Interesse, Lösungen für eine Schlachtmöglichkeit zu finden. Zudem verfügte der LK-Präsident aus seiner vorangegangenen Tätigkeit als Stadtrat über Erfahrungen zum Schlachthof in Dornbirn. Der zuständige Landesrat zog ihn deshalb in dieser Thematik bei.

Mitte September 2019 begannen die Berater die Inhalte zu bearbeiten. Nach einem Gespräch mit dem zuständigen Landesrat und dem LK-Präsidenten forderten sie bei der Abteilung Landwirtschaft und ländlicher Raum (Va) erste Informationen an. In der Folge erarbeiteten die Auftragnehmer ein Grobkonzept, das sie Mitte Oktober 2019 dem zuständigen Regierungsmitglied und dem LK-Präsidenten darlegten. Im elektronischen Akt der Fachabteilung war dieses zu Beginn der Prüfung des Landes-Rechnungshofs nicht abgelegt.

Im Zuge der Präsentation des Grobkonzepts wurde vereinbart, die bis zu diesem Zeitpunkt erbrachten Leistungen abzurechnen. Die in der Folge übermittelte Rechnung wies einen Betrag von über € 25.000 brutto aus. Da Ausgaben in dieser Höhe grundsätzlich einen Beschluss der Landesregierung erfordern, ersuchte die Abteilung Landwirtschaft und ländlicher Raum (Va) die Auftragnehmer im Weiteren um vertiefte Angaben, u.a. zu Auftragsinhalt und -umfang, Zeitplan, Abrechnungsmodalitäten oder Eignung bzw. Referenzen.

Die Berater legten Mitte November 2019 entsprechende Informationen einschließlich eines Projektplans vor. Demnach bestand das Beratungsprojekt aus drei Phasen. Phase 1 war zu diesem Zeitpunkt mit dem vorliegenden Grobkonzept bereits abgeschlossen. Hierfür verrechneten die Auftragnehmer

150 Stunden. In Phase 2 war u.a. vorgesehen, Dienstleistungsportfolio, Absatzchancen und Investitionsbedarf zu ermitteln sowie eine betriebswirtschaftliche Modellrechnung vorzunehmen. Für diesen Abschnitt kalkulierten sie 350 Stunden. Phase 3, welche u.a. Umsetzung und Kommunikation umfasst hätte, war noch nicht konkret ausgearbeitet.

Auf Grund dieser Darlegungen teilte die Abteilung Landwirtschaft und ländlicher Raum (Va) den Beratern mit, dass ein von diesen nach Abschluss der Phase 2 vorgesehener Zwischenbericht als zu spät erachtet werde. Bereits nun bestünden eine Reihe von Fragen, u.a. zu Phasen, Inhalten, Daten und Umfang. In Reaktion darauf wandten sich die Auftragnehmer für ein klärendes Gespräch an das zuständige Regierungsmitglied. Er erläuterte ihnen, dass die vertieften Nachfragen der Fachabteilung zur gründlichen Vorbereitung eines Regierungsantrags erforderlich seien. Zugleich ersuchte er die Berater, ihre Arbeiten sowie Besprechungen mit Systempartnern fortzusetzen.

Im Dezember 2019 verfasste die Fachabteilung einen Aktenvermerk, mit welchem wesentliche Aspekte der Direktvergabe dokumentiert wurden. Zudem brachte sie den erforderlichen Antrag in eine Regierungssitzung ein. Nach diesem sollte die Firma des Unternehmensberaters beauftragt werden, ein detailliertes Konzept für die Umsetzung eines regionalen Schlacht- und Zerlegezentrums zu erstellen. Die Gesamtkosten für die Konzeptentwicklung einschließlich Nebenkosten wie Fahrtspesen waren darin mit € 85.000 brutto für rund 500 Stunden beziffert. Die Landesregierung stimmte dem Antrag zu. Auf Umstände, wie die bereits im September erfolgte mündliche Beauftragung oder den fortgeschrittenen Stand der Beratungsleistung, wurde weder im Sitzungsantrag noch in hierzu schriftlich beantworteten Anfragen von Oppositionsparteien eingegangen. Einen schriftlichen Vertrag mit den Beratern schloss das Land im Weiteren nicht.

Die Berater übermittelten dem zuständigen Landesrat Ende 2019 den Zwischenbericht in Form einer Präsentation. Ebenso fügten sie vertiefende Berechnungen bei. Im Weiteren informierten die Auftragnehmer die Fachabteilung in einem Gespräch über diese Inhalte.

Mitte Jänner 2020 verrechneten die Auftragnehmer weitere 353 Stunden für Leistungen der Phase 2. Das im Sitzungsantrag vorgesehene Stundenausmaß war damit grundsätzlich ausgeschöpft. Gegenüber dem Landesrechnungshof führte die Abteilung Landwirtschaft und ländlicher Raum (Va) aus, dass sie die Berater mehrfach mündlich auf die budgetäre Begrenzung hingewiesen hatte. Über den weiteren Beratungsverlauf war sie auskunftsgemäß nur mehr eingeschränkt informiert. Ende März 2020 informierten die Auftragnehmer den zuständigen Landesrat per E-Mail über ein Abstimmungsgespräch mit dem LK-Präsidenten, den Stand des Projekts, wesentliche Entwicklungen sowie geplante einzelne Bearbeitungsschritte. In einem gesonderten E-Mail führten sie an, dass seit Anfang Jänner rund 250 Stunden aufgewendet worden seien.

Nach Auskunft der Abteilung Landwirtschaft und ländlicher Raum (Va) kamen im Frühjahr 2020 vermehrt Zweifel an der Umsetzbarkeit des Konzepts und der Plausibilität zugrunde liegender Annahmen auf, wie hinsichtlich der

Schlachtzahlen. Laut dem zuständigen Regierungsmitglied ergab sich auch die Erkenntnis, dass eine weitere Bearbeitung der Inhalte durch die Berater wenig zielführend war. Er wies daher die Fachabteilung an, die Externen aufzufordern, das Konzept abzuschließen. Gemäß vorliegender Unterlagen wurde dies den Auftragnehmern telefonisch kommuniziert und das Konzept im Weiteren fertiggestellt.

Das Büro des zuständigen Landesrats übermittelte Mitte Mai 2020 der Abteilung Landwirtschaft und ländlicher Raum (Va) das endgültige Konzept zur FleischWerkstatt. Dieses war als Foliensatz gestaltet. Ausgehend von Rahmenbedingungen und Zielsetzungen wurden darin u.a. mögliche Programme und Initiativen sowie zusätzliche Wertschöpfungsaktivitäten aufgezeigt. Ferner gingen die Auftragnehmer auch auf bauliche und betriebswirtschaftliche Aspekte für einen Schlachthof ein. Dargelegt war, dass ein regionaler Schlachthof mit erweitertem Dienstleistungsangebot wirtschaftlich positiv betrieben werden könne, sofern es gelänge, bestimmte Programme erfolgreich zu implementieren, wie die Verwertung von Altkühen.

Der mit dem Sachverhalt hauptsächlich betraute Mitarbeiter der Abteilung Landwirtschaft und ländlicher Raum (Va) hielt im Mai 2020 schriftlich fest, dass ihm die Ergebnisse der Beauftragung bislang nicht bekannt waren und sein letzter Stand rund vier Monate zurücklag. Aus dem vorliegenden Konzept war es ihm nicht möglich, konkrete und belastbare Aussagen – vor allem zur Errichtung eines Schlachthofs – abzuleiten. Im Gespräch mit dem Landesrechnungshof führte die Fachabteilung ergänzend aus, dass das Konzept Annahmen und Ansätze enthielt, die sie nicht teilten bzw. als zu optimistisch einstufte. Dies bezog sich vor allem auf die Verwertung von Altkühen, welche auskunftsgemäß wesentlich für die Darstellung der Wirtschaftlichkeit war.

Nach Vorlage der Ergebnisse wurde die Abteilung Vermögensverwaltung (IIIb) ersucht, mögliche Standorte für einen Schlachthof zu erheben. Um eine tragfähige Entscheidungsgrundlage für die Landesregierung zu schaffen, erachteten es die eingebundenen Dienststellen für erforderlich, zusätzlich noch einen anderen Fachexperten mit Fragestellungen zu Errichtung und wirtschaftlichem Betrieb eines Schlachthofs zu beauftragen. Dies diente nach Auskunft der Abteilung Landwirtschaft und ländlicher Raum (Va) auch dazu, Ergebnisse des Konzepts zur FleischWerkstatt zu plausibilisieren.

Aus der schriftlichen Stellungnahme dieses hinzugezogenen Experten wurde abgeleitet, dass ein Schlachthof in Vorarlberg nur sehr schwer wirtschaftlich betrieben werden kann. Zur Verwertung von Altkühen merkte er gemäß der Fachabteilung mündlich an, dass diese als Delikatesse in Österreich einen sehr kleinen Nischenmarkt darstellen. Die im Konzept diesbezüglich angenommenen Mengen seien seiner Ansicht nach nicht realisierbar. Der Experte verrechnete für diese Leistungen insgesamt € 960 brutto.

Das von den Beratern erstellte Konzept floss u.a. in den Businessplan der VFW Vorarlberger FleischWerkstatt GmbH ein. Diese Gesellschaft war im Mai 2020 durch die LK errichtet worden. Mit ihr sollte kurzfristig der Betrieb am Schlachthof in Dornbirn bis Ende 2021 fortgeführt werden, nachdem der pri-

Beratungsergebnis

Nutzung

vate Betreiber angekündigt hatte, sich vorzeitig zurückziehen zu wollen. Mittelfristig war im Businessplan angedacht, die im Konzept erarbeiteten Problemlösungsansätze auch in einer neuen Betriebsstätte in Umsetzung zu bringen.

Im November 2021 informierte das Land, als Alternative zu einem regionalen Schlachthof nunmehr eine Metzgerei-Netzwerk-Lösung bestehender Betriebe zu etablieren. Den ursprünglichen Überlegungen standen u.a. beihilfenrechtliche Regelungen entgegen. Dies war nicht Gegenstand der Prüfung des Landes-Rechnungshofs.

Die Abteilung Landwirtschaft und ländlicher Raum (Va) beglich die erste Teilrechnung in Höhe von € 25.100 brutto Ende Dezember 2019 nach Vorliegen des Regierungsbeschlusses. Nach dem Zwischenbericht stellten die Berater weitere € 57.100 brutto in Rechnung, die das Land im Jänner 2020 bezahlte. Nachweise zum Zeitaufwand oder zu verrechneten Spesen waren den im elektronischen Akt der Fachabteilung abgelegten Rechnungen nicht beige-schlossen und wurden auch nicht eingefordert.

Im Zuge seiner Recherchen ersuchte der Landes-Rechnungshof die LK um Auskunft, welche Zahlungen sie für Leistungen der Berater tätigte. Neben Entgelten für erteilte Folgeaufträge überwies sie € 43.600 brutto für das Konzept zur Fleischwerkstatt. Sie führte aus, dass hoher zeitlicher Druck bestand, ein Zukunftskonzept für einen Schlachthof zu erarbeiten und es daher intensiv betrieben wurde. Da eine regionale Schlachtlösung u.a. für die Landwirtschaft als höchst relevant erachtet wurde, übernahm die LK ihrer Auskunft nach auf Ersuchen des zuständigen Landesrats diesen Anteil.

Die LK verbuchte den Betrag von € 43.600 brutto im Jahr 2021 auf einem Aufwandskonto, über welches Mittel des Landes zur Förderung der Land- und Forstwirtschaft disponiert werden. Laut der Abteilung Landwirtschaft und ländlicher Raum (Va) hatte sie bis zur Prüfung durch den Landes-Rechnungshof keine Kenntnis, dass auch die LK Rechnungen für die Konzepterstellung vergütete. Für den zuständigen Landesrat waren die Abläufe in diesem Zusammenhang nicht mehr detailliert rekonstruierbar. Seiner Erinnerung nach kam er in Gesprächen mit der LK überein, dass das Konzept schnellstmöglich abgeschlossen und die erforderlichen Aufwände getragen werden sollten, um ein Ergebnis zu erhalten.

Die Berater verrechneten dem Land und der LK für das Konzept zur Fleischwerkstatt insgesamt € 125.800 brutto. In diesem Betrag waren neben der stundenbasierten Vergütung u.a. Spesen enthalten, beispielsweise Fahrtkosten von € 2.070 für 4.870 Kilometer oder Bewirtungsaufwendungen von € 950.

Der Landes-Rechnungshof erkennt den im Spätsommer 2019 bestehenden hohen Druck, eine Nachfolgelösung für den Schlachthof in Dornbirn zu finden. Dennoch kritisiert er ausdrücklich, dass im gegenständlichen Fall zentrale Aspekte für eine sachgerechte Beauftragung externer Berater nicht beachtet wurden. Das Beratungsprojekt wies erhebliche Mängel auf, die seiner Ansicht nach in der unmittelbaren mündlichen Auftragserteilung ohne vorhergehendes schriftliches Angebot ihren Ausgang nahmen. Einer sorgfältigen Auswahl

Abrechnung und
Kontrolle

Bewertung

von Beratungsunternehmen und rechtssicheren Vertragsgestaltung entsprach das Vorgehen nicht. Es mangelte jedenfalls zu Beginn an einer klaren Festlegung des Auftragsgegenstands und -werts sowie einer ausreichenden Entgeltvereinbarung. Dies spiegelte sich auch in den – gegenüber der ursprünglichen Aufwandsschätzung des Regierungsmitglieds – schließlich vielfach höheren Gesamtkosten wider.

Als wenig zielführend erachtet der Landes-Rechnungshof zudem die offenbar erst nach Auftragserteilung erfolgte Einbindung der Abteilung Landwirtschaft und ländlicher Raum (Va). Deren Bemühungen, die Auftragsgrundlagen im Weiteren klarzustellen und für eine formell korrekte Vorgehensweise zu sorgen, erkennt er an. Er betont, dass seiner Ansicht nach die Vorbereitung und Abwicklung von externen Beratungsleistungen möglichst durch die inhaltlich zuständigen Dienststellen vorgenommen werden sollten. Sie verfügen in der Regel über die fachlichen und zeitlichen Ressourcen, um für eine sachgerechte Steuerung und Kontrolle Sorge tragen zu können. Der Landes-Rechnungshof regt zudem an, vor allem ergebnisoffene und komplexe Beratungsleistungen in eine Projektstruktur mit entscheidungsrelevanten Meilensteinen, begleitender Erfolgskontrolle und erforderlichenfalls fachübergreifend besetzten Lenkungsgruppen einzubetten. Dies unterstützt, erarbeitete Inhalte und weiteres Vorgehen regelmäßig kritisch zu reflektieren und allfällige Fehlentwicklungen rechtzeitig zu erkennen. Gegebenenfalls wäre damit im gegenständlichen Fall die nicht hinreichende Belastbarkeit von Annahmen früher transparent geworden.

Bemängelt wird, dass für die Kontrolle der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit im konkreten Fall seitens des Landes keine Nachweise für verrechnete Leistungen einschließlich Nebenkosten eingefordert wurden. Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs wäre dies u.a. auf Grund der Art der verrechneten Spesen wie für Bewirtungen angebracht gewesen. Er sieht zudem kritisch, dass weder im Regierungsantrag noch in hierzu schriftlich beantworteten Anfragen von Oppositionsparteien die erforderliche Transparenz geschaffen wurde, insbesondere da die Beratungsleistung zu diesem Zeitpunkt bereits weit fortgeschritten war. Dass sich bestimmte wesentliche Dokumente, wie das Grobkonzept, zu Beginn der Prüfung nicht im relevanten Akt fanden, ergibt sich auch aus den Umständen des konkreten Falls. Der Landes-Rechnungshof weist dennoch auf die erforderliche Vollständigkeit des Originalaktes hin.

24. Auftragsgegenstand und -wert vor Auftragserteilung klar festlegen
25. Nicht geringwertige Beratungsaufträge auf Basis geeigneter schriftlicher Angebote vergeben
26. Aufträge schriftlich erteilen
27. Sachgerechte Steuerung und Kontrolle von Beratungsleistungen sicherstellen
28. Originalakt vollständig führen
29. Bei auffälligen Nebenkosten erläuternde Nachweise einfordern

Empfehlung

Die Empfehlungen werden zur Kenntnis genommen und umgesetzt bzw. bei zukünftigen Beauftragungen externer Beratungsleistungen berücksichtigt. Die relevanten Prozesse werden anhand der vom Landes-Rechnungshof formulierten Erfolgsfaktoren optimiert und insbesondere durch interne Regelungen, Hilfsmittel sowie Schulungs- bzw. Sensibilisierungsmaßnahmen ergänzt.

2.6 Stadttunnel

Um die Öffentlichkeitsarbeit des Großprojekts Stadttunnel bis zum Baubeginn zu koordinieren, zog das Land im Jahr 2009 eine externe Begleitung hinzu. Es war geplant, diese für drei Jahre in Anspruch zu nehmen. Im Zuge von Verzögerungen im Genehmigungsprozess wurde die externe Beauftragung über zehn Jahre hinweg mehrfach verlängert. Bei der in den Prüfzeitraum fallenden Folgebeauftragung kam es zu deutlichen Überschreitungen der Zeit- und Kostenpläne. Eine Anpassung der Auftragsgrundlagen erfolgte nicht. Der ausbezahlte Betrag belief sich auf € 101.000. Angeregt wird, aus Wirtschaftlichkeitsgründen bei baulichen Großprojekten zukünftig auch eine zeitlich befristete interne Leistungserbringung zu prüfen.

Seit mehr als 30 Jahren werden Varianten zur Verkehrsentslastung der Stadt Feldkirch diskutiert. Im Jahr 2009 entschied sich das Land für eine bauliche Lösung, welche u.a. eine Südumfahrung mit Tunnelabschnitt zwischen Feldkirch und Frastanz vorsieht. Zu deren Umsetzung wurde das Projekt Stadttunnel Feldkirch gestartet, welches von der Abteilung Straßenbau (VIIb) federführend betreut wird. Um die Öffentlichkeitsarbeit für das Großprojekt bis zum Vorliegen der notwendigen Genehmigungen zu koordinieren, beauftragte das Land eine externe Beratung. Ursprünglich war sie für drei Jahre vorgesehen. Es kam jedoch u.a. im Zusammenhang mit der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) zu einem späteren Baubeginn, weshalb die Beauftragung bis zum Jahr 2019 weitere drei Mal verlängert wurde. Schwerpunkt der Prüfung des Landes-Rechnungshofs ist der vierte, innerhalb des Prüfzeitraums liegende, Auftrag zur Öffentlichkeitsarbeit von März 2016 bis Juli 2019. Das Entgelt für diese Leistungen belief sich auf € 101.000 brutto.

Begleitung – Öffentlichkeitsarbeit Stadttunnel

| | |
|--------------------------------------|---|
| Koordination | Abteilung Straßenbau (VIIb) |
| Auszahlung | Abteilung Straßenbau (VIIb) |
| Leistungszeitraum | März 2016 bis Juli 2019 |
| Vergabeart | Direktvergabe |
| Vergleichsangebote | keine* |
| Auftragssumme inkl. USt | € 59.000** |
| Bewilligter Betrag inkl. USt | Nicht gesondert ausgewiesen; in Projektierungskosten des Projekts Stadttunnel enthalten |
| Ausbezahlter Betrag inkl. USt | € 101.000 |

* gilt für geprüften Folgeauftrag

** nach Überschreitung Weiterarbeit ohne formale Beauftragung

Quelle: Abteilung VIIb

Beauftragungen anderer Dienstleister waren nicht Gegenstand der Prüfung. Insgesamt wurden von Oktober 2009 bis Dezember 2021 für Öffentlichkeitsarbeit im Rahmen des Projekts Stadttunnel – ohne die verpflichtend einzurichtende Ombudsstelle – Leistungen in Höhe von rund € 420.000 bei zwei Unternehmen zugekauft.

Bei größeren Infrastrukturprojekten ist auf Grund des starken öffentlichen Interesses, des langen Zeithorizonts und der Vielzahl an involvierten und betroffenen Akteuren begleitende Öffentlichkeitsarbeit üblich. Damit soll die Bevölkerung regelmäßig über Bauabläufe, Auswirkungen sowie über den Fortschritt des Projekts informiert werden.

Beim Projekt Stadttunnel Feldkirch bestand das Erfordernis, die Öffentlichkeitsarbeit von Land, Stadt Feldkirch und Marktgemeinde Frastanz eng abzustimmen. In der Abteilung Straßenbau (VIIb) fehlten hierzu Fachkenntnisse und in der Landespressestelle auskunftsgemäß entsprechende Ressourcen. Um die öffentliche Kommunikation zielgerichtet zu gestalten und sie bestmöglich zu koordinieren, beabsichtigte das Land daher begleitende Beratung zuzukaufen.

Die Abteilung schrieb die externe Leistung zur Koordinierung der Kommunikation im Juli 2009 aus. Es langten vier Angebote ein, woraufhin ein Beratungsunternehmen erstgereiht und im Oktober beauftragt wurde. Als Gründe waren u.a. dessen große Erfahrung, das gute Netzwerk zu Politik und Medien sowie das breite Spektrum an Leistungen der Pressearbeit genannt.

Das gegenständliche Bauprojekt verzögerte sich u.a. wegen Einwendungen und Anfechtungen im Zuge des UVP-Verfahrens. Die Abteilung erteilte dem Unternehmen per Direktvergabe im Juni 2012 sowie ein weiteres Mal im Jänner 2014 Folgeaufträge für die Öffentlichkeitsarbeit, die einen im Wesentlichen gleichen Leistungsinhalt aufwiesen. Sie entsprachen in etwa den jeweiligen Verfahrensschritten. Im Frühjahr 2016 war das ursprünglich geplante Budget des dritten Auftrags bereits deutlich überschritten. Um weiterhin eine koordinierte Öffentlichkeitsarbeit zu gewährleisten, wurde eine erneute Folgebeauftragung befürwortet.

Im März 2016 schätzte der zuständige Fachbereichsleiter den Auftragswert für die anstehende externe Beratungsleistung mit Verweis auf den Kostendurchschnitt der letzten zwei Jahre auf € 52.000 netto für etwa 10 Monate. In der Folge lud er das befasste Unternehmen zur Legung eines Angebots ein.

Das eingelangte Angebot war schließlich Grundlage für den vierten Auftrag an dieses Beratungsunternehmen im Zusammenhang mit der Öffentlichkeitsarbeit für den Stadttunnel. Zum Überblick stellt der Landes-Rechnungshof nachfolgend die Aufträge im Zeitraum 2009 bis 2019 dar.

Übersicht Aufträge

| | Geplante Dauer | Auftragssumme inkl. USt | Leistungszeitraum | Ausbezahlter Betrag inkl. USt |
|------------|----------------|-------------------------|--------------------------------|-------------------------------|
| 1. Auftrag | ca. 36 Monate | € 51.000 | 31 Monate 10/2009 – 05/2012 | € 54.900 |
| 2. Auftrag | ca. 18 Monate | € 36.000 | 19 Monate 06/2012 – 12/2013 | € 55.800 |
| 3. Auftrag | ca. 12 Monate | € 78.700 | 25 Monate 01/2014 – 02/2016 | € 112.300 |
| 4. Auftrag | ca. 10 Monate | € 59.000 | 40 Monate 03/2016 – 07/2019 | € 101.000 |

Quelle: Abteilung VIIb

Das Angebot hielt einen Gesamtpreis von € 59.000 brutto fest. Als Leistungsumfang war die Koordination der Kommunikation bis zur letztinstanzlichen Entscheidung im UVP-Verfahren genannt. Geplante Leistungen im Detail waren die Steuerung der Öffentlichkeitsarbeit, die laufende Beobachtung von Medien und Interessengruppen sowie die Planung und Durchführung von Informationsveranstaltungen. Das Angebot sah einen Stundensatz für Pressearbeit durch die Seniorberaterin und einen niedrigeren für Assistenzarbeiten oder Medienbeobachtung vor. Die Stundensätze blieben seit der Erstbeauftragung im Jahr 2009 unverändert und waren marktdäquat.

Nach einer Ausnahmeregel des abteilungsinternen Erlasses zu Direktvergaben kann mit Zustimmung des Vorgesetzten von der Einholung von Vergleichsangeboten aus wirtschaftlichen oder technischen Gründen abgesehen werden. Die Nichteinholung weiterer Angebote wurde vom Fachbereichsleiter – wie auch schon bei den zwei vorangegangenen Folgebeauftragungen – damit begründet, dass ein Beraterwechsel wegen des umfangreichen Vorwissens der leitenden Beraterin zum gegenständlichen Projekt unwirtschaftlich wäre. Die Eignung stand auf Grund der positiven Erfahrungen in den vorherigen Beauftragungen für den Auftraggeber außer Frage und wurde nicht gesondert dargelegt.

Die Abteilung Straßenbau (VIIb) erteilte daraufhin dem Unternehmen schriftlich den Zuschlag. Die Geschäftsordnung der Landesregierung sieht die Notwendigkeit einer kollegialen Beschlussfassung für Leistungen im Rahmen von Bauvorhaben ab einer Wertgrenze von € 250.000 vor. Eine gesonderte Genehmigung der geplanten Ausgaben für die externe Begleitung der Öffentlichkeitsarbeit durch die Landesregierung war laut Einschätzung der geprüften Stelle nicht notwendig. Sie führte aus, dass es sich dabei um eine Projektierungsleistung handelte und solche im Umfang von zehn Prozent des Gesamtbudgets durch Beschlüsse zur Errichtung des Stadttunnels abgedeckt waren.

Auftragserteilung

Die Auftragnehmerin koordinierte im gesamten Prüfzeitraum die Öffentlichkeitsarbeit zum Projekt Stadttunnel, insbesondere zwischen Landespressestelle und der Abteilung für Öffentlichkeitsarbeit der Stadt Feldkirch. Bezüglich inhaltlicher Fragen bestand ein enger Kontakt zur Abteilung Straßenbau (VIIb). Die Beraterin bereitete insbesondere Presseaussendungen und Antworten auf Leserbriefe vor. Auch war die regelmäßige Medienbeobachtung eine Kernleistung. Wesentliche Entscheidungen wurden von einem Lenkungsteam u.a. bestehend aus dem Landesstatthalter, dem Landesamtsdirektor sowie den zwei Bürgermeistern von Feldkirch und Frastanz getroffen.

Leistungserbringung
und Projektführung

Bei der vorliegenden Kommunikationsberatung erfolgte die Leistungserbringung laufend in Form von Pressespiegeln, verfassten Pressemitteilungen oder vorbereiteten Positionen in Reaktion auf geäußerte Kritik am Bauvorhaben. Aus Sicht der geprüften Stelle war das Ergebnis der Beratung die koordinierte Kommunikation nach außen.

Beratungsergebnis

Die externe Beratung wurde bis zum Vorliegen des Erkenntnisses des Bundesverwaltungsgerichts im Juni 2019 in Anspruch genommen. Im Folgemonat beendete das Land diesen Auftrag schriftlich mit Verweis auf den ursprünglichen Leistungsumfang sowie die Überschreitung des Kostenrahmens. Im zweiten Halbjahr beauftragte es dasselbe Beratungsunternehmen u.a. mit der Betreuung der auflagentgemäß einzurichtenden Ombudsstelle für Bürgeranliegen. Für die begleitende Öffentlichkeitsarbeit während der Bauphase wurde ein anderes Unternehmen eingesetzt. Diese Vergaben erfolgten nach gesonderten Ausschreibungen und waren nicht Gegenstand der vorliegenden Prüfung.

Nutzung

Die Auftragnehmerin stellte monatlich Rechnungen mit einer groben Auflistung des angefallenen Arbeitsaufwands. Die Rechnungsprüfung nahm die Abteilung Straßenbau (VIIb) vor. Gegenüber der ursprünglichen Auftragssumme in Höhe von € 59.000 brutto fielen schließlich € 101.000 brutto und damit über

Abrechnung und
Kontrolle

70 Prozent mehr an. Statt für geschätzte 10 Monate wurden Leistungen für 40 Monate in Anspruch genommen. Die Überschreitung des Kostenrahmens erkannte der Fachbereichsleiter im Zuge der laufenden Kostenkontrolle, sie blieb jedoch ohne unmittelbare Konsequenzen. Eine solche Kostenüberschreitung um etwa die Hälfte erfolgte auch in den zwei vorherigen Beauftragungen. Die geprüfte Stelle begründete die Mehrkosten mit der unerwarteten längeren Inanspruchnahme der Leistung sowie dem dadurch entstandenen Mehraufwand.

Obwohl im Angebot für Pressearbeit, Medienbeobachtung und Assistenzarbeiten unterschiedliche Verrechnungssätze vorgesehen waren, kam der niedrigere Satz für Assistenzarbeiten in der Rechnungslegung nicht zur Anwendung. Die geprüfte Stelle begründete dies damit, dass u.a. auf Grund von Personalabgängen mehr Leistungen durch die Seniorberaterin erbracht werden mussten und daher der höhere Stundensatz für Pressearbeit verrechnet wurde. Da die Abteilung Straßenbau (VIIb) mit der Arbeit der leitenden Beraterin zufrieden war, erachtete sie den verrechneten höheren Stundensatz als angemessen.

Der Landes-Rechnungshof verwies im Zuge der Prüfung auf Unstimmigkeiten bei einer Rechnung durch einen doppelt verrechneten Leistungsinhalt im Umfang von rund € 380 brutto. Laut Auskunft der Abteilung Straßenbau (VIIb) wurde dieser beanstandete Betrag bereits zurücküberwiesen.

Der Landes-Rechnungshof begrüßt die strengeren Vergabe- und Dokumentationsvorgaben der Abteilung Straßenbau (VIIb). Kritisch sieht er jedoch, dass in allen vier Direktvergaben von 2009 bis 2019 die Auftragssumme – weitgehend signifikant – überschritten wurde. Als Gründe können u.a. die zeitliche Koppelung der Beauftragung an nicht vorhersehbare Verfahrensschritte, die optimistische Einschätzung der Dauer der externen Dienstleistung sowie die fortlaufende aufwandsbezogene Abrechnung angesehen werden. Wenngleich eine Kostenkontrolle begleitend durchgeführt wurde, blieben Überschreitungen der vereinbarten Auftragssumme ohne angemessene Reaktion. Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs sollten die Auftragsgrundlagen bei sich abzeichnenden wesentlichen Änderungen, wie dem Zeitrahmen der Beauftragung, unter Berücksichtigung vergaberechtlicher Erfordernisse schriftlich angepasst werden.

Hinsichtlich der Rechnungsprüfung wird beanstandet, dass weder die fehlende Anwendung des niedrigeren Stundensatzes für Assistenzarbeiten berichtigt noch der doppelt verrechnete Leistungsinhalt erkannt wurden.

Der Landes-Rechnungshof sieht grundsätzlich die Sinnhaftigkeit begleitender Öffentlichkeitsarbeit für bauliche Großprojekte. Im vorliegenden Fall wurde diese in großem Umfang benötigt. Wird über eine längere Dauer hinweg externe Begleitung von Bauvorhaben in hohem Ausmaß in Anspruch genommen, regt der Landes-Rechnungshof an, den Aufbau von internen, zeitlich befristeten Ressourcen für die Öffentlichkeitsarbeit auch aus Wirtschaftlichkeitsgründen zu prüfen.

Bewertung

-
30. Bei wesentlich geänderten Umständen Auftragsgrundlagen schriftlich anpassen
31. Interne Erbringung der Öffentlichkeitsarbeit für bauliche Großprojekte prüfen
-

Empfehlung

Die Empfehlungen werden zur Kenntnis genommen.

Stellungnahme

Eine schriftliche Dokumentation bei wesentlichen Änderungen wird in den bestehenden Erlass für Direktvergaben eingearbeitet bzw. in einen neu zu erstellenden Leitfaden für die Durchführung von Vergabeverfahren aufgenommen.

Die Anregung der Prüfung einer internen Öffentlichkeitsarbeit für Großprojekte wird in Abstimmung mit der Landespressestelle anlassbezogen geprüft werden.

2.7 Haushaltskonsolidierung

Im Herbst 2019 wurde politisch vereinbart, den Landeshaushalt mit externer Unterstützung zu konsolidieren. Intern war bereits seit Längerem auf diese Notwendigkeit hingewiesen worden. Die Finanzabteilung kontaktierte in der Folge ein geeignetes Beratungsunternehmen. Vergleichsangebote holte sie aber nicht ein. Bemängelt wird auch die nur mündliche Beauftragung. Durch strukturierte Projektführung gelang es, in einer ersten Phase von nur drei Monaten wesentliche Grundlagen zu erstellen. Diese zeigten klaren Konsolidierungsbedarf bereits vor pandemiebedingten Auswirkungen auf. Eine zweite Phase, in der die systematische Erarbeitung konkreter Maßnahmen vorgesehen war, wurde bislang noch nicht in Angriff genommen. Für die Beratung fielen € 64.800 an.

Anfang 2020 initiierte das Land ein Projekt zur Haushaltskonsolidierung, das bei der Abteilung Finanzangelegenheiten (IIIa) angesiedelt war und von externen Experten begleitet wurde. Die Beratungsleistung war in zwei Abschnitte unterteilt. Gemeinsam mit den Beratern sollten in Phase 1 zunächst Grundlagen für die politische Entscheidungsfindung aufbereitet werden, um u.a. Budgetvorgaben vereinbaren zu können. In Phase 2 war vorgesehen, mit Unterstützung der externen Experten ressortspezifisch konkrete Konsolidierungsvorschläge zu erarbeiten. Diese optionale Phase 2 wurde im Weiteren nicht beauftragt. Das ausbezahlte Entgelt belief sich auf € 64.800 brutto.

Beratung – Haushaltskonsolidierung

| | |
|--------------------------------------|--|
| Koordination | Abteilung Finanzangelegenheiten (IIIa) |
| Auszahlung | Abteilung Regierungsdienste (PrsR) |
| Leistungszeitraum | Jänner 2020 bis April 2020 |
| Vergabeart | Direktvergabe |
| Vergleichsangebote | keine |
| Auftragssumme inkl. USt | € 64.800* |
| Bewilligter Betrag inkl. USt | € 64.800* |
| Ausbezahlter Betrag inkl. USt | € 64.800* |

* für Phase 1

Quelle: Abteilung IIIa

Im November 2019 wurde begleitend zum Arbeitsprogramm der Landesregierung vereinbart, die Konsolidierung des Landeshaushalts in die Wege zu leiten. Dazu sollten zunächst die hausinternen Erkenntnisse zur Finanzsituation mit der Einschätzung externer Experten abgeglichen und darauf aufbauend ein verbindlicher Konsolidierungspfad erarbeitet werden. Dieser Vereinbarung vorausgehend hatte die Abteilung Finanzangelegenheiten (IIIa) bereits seit mehreren Jahren auf Konsolidierungserfordernisse hingewiesen, z.B. in Regierungsklausuren. Im Mai 2019 bezifferte sie das bis dahin entstandene strukturelle Haushaltsproblem mit jährlich rund € -45 Mio. Der in der Folge erstellte Voranschlag 2020 wies ein vorläufiges Maastricht-Ergebnis im Kernhaushalt von € -96 Mio. aus. Eine Einbindung externer Experten mit spezifischem Erfahrungs- und Methodenwissen wurde auch auf Grund enger Zeitvorgaben für zweckmäßig erachtet.

Die Abteilung Finanzangelegenheiten (IIIa) kontaktierte Ende 2019 ein Beratungsunternehmen, das bereits zuvor für das Land tätig und in anderen Bundesländern in ähnliche Projekte eingebunden war. Nach Abstimmungen über Rahmenbedingungen und mögliche Vorgehensweisen legte dieses Unternehmen ein Angebot mit einer ersten Kostenabschätzung. Die darin angeführten Beratungskosten überschritten den Subschwollenwert von € 100.000 netto für Direktvergaben nicht. Auf Initiative des Landes wurde dieses Angebot überarbeitet und die Beratungsleistung in zwei Phasen unterteilt, um bereits für den Voranschlag 2021 erste Maßnahmen setzen zu können.

Vergleichsangebote holte die Abteilung Finanzangelegenheiten (IIIa) nicht ein. Sie sah das kontaktierte Beratungsunternehmen auf Grund bisheriger Erfahrungen als am besten geeignet an. Hinzu kam der Zeitdruck für die Projekt-
abwicklung.

Prüfung des Angebots

Im Weiteren wurde das überarbeitete Angebot in einem gemeinsamen Termin mit dem Landesfinanzreferenten und Vertretern des Unternehmens besprochen. Begleitet und unterstützt durch die Berater sollten in Phase 1 zunächst Grundlagen für die politische Entscheidungsfindung aufbereitet werden, wie ein auf der mittelfristigen Finanzprognose basierender Szenarienrechner oder Bundesländervergleiche. Angestrebt war, auf dieser Basis in einer Regierungsklausur Ende April 2020 differenzierte Budgetvorgaben zu vereinbaren. In der darauf aufbauenden optionalen Phase 2 war u.a. vorgesehen, konkrete Konsolidierungsvorschläge ressortspezifisch mit politisch Verantwortlichen und Fachdienststellen in Workshops zu erarbeiten.

Für Phase 1 sah das Angebot ein Pauschalentgelt von € 64.800 brutto einschließlich Spesen vor. Dieser Abschnitt bestand aus drei Teilschritten, die jeweils gesondert bepreist waren. Das Honorar für Phase 2 war mit rund € 48.000 brutto angegeben. Nach Auskunft der Vorständin der Abteilung Finanzangelegenheiten (IIIa) besprach sie die Kalkulation, welche dem Pauschalentgelt zugrunde lag, telefonisch mit den Beratern. Im relevanten Akt war dies nicht dokumentiert. Gegenüber dem Landes-Rechnungshof führte sie ergänzend an, dass die Kostensätze des Unternehmens grundsätzlich bereits aus früheren Projekten im Bereich der Landesverwaltung bekannt waren.

Zusätzlich zur Pauschalvereinbarung war im Angebot festgehalten, dass Leistungen nach tatsächlichem Aufwand verrechnet werden, eine Überschreitung aber nur nach schriftlicher Zustimmung des Auftraggebers zulässig ist. Gemäß der Finanzabteilung sollte diese Bestimmung eine Anpassung des grundsätzlich pauschalierten Entgelts ermöglichen, falls der tatsächliche Aufwand wesentlich von der Kalkulation abgewichen wäre.

Auftragserteilung

Mitte Jänner 2020 holte die Abteilung Finanzangelegenheiten (IIIa) die Zustimmung der Landesregierung ein, das Beratungsunternehmen mit der Begleitung der Phase 1 zu beauftragen. Im entsprechenden Regierungsbeschluss wurde der Landesfinanzreferent zugleich ermächtigt, die Leistungen der Phase 2 abzurufen, soweit der Bedarf in der Folge gegeben war. Das zugehörige Angebot war dem Bericht zum Sitzungsantrag beigegeben. Daraufhin informierte die Vorständin der Finanzabteilung das Beratungsunternehmen telefonisch über die Auftragserteilung.

Leistungserbringung und Projektführung

Bereits Ende Jänner 2020 kam die Projektgruppe zu ihrer ersten Sitzung zusammen. Das Kernteam bildeten – neben den zwei externen Beratern – Mitarbeitende der Abteilung Finanzangelegenheiten (IIIa). Im Rahmen eines erweiterten Kernteams waren auch die Vorstände der Abteilung Personal (PrsP) und Gebarungskontrolle (IIIc) sowie die Leiter der Landespressestelle und Verwaltungsentwicklung in den Prozess eingebunden. Sie übernahmen themenspezifische Aufgaben und brachten – auch im Sinne einer Reflexionsgruppe – ihr Wissen und ihre Erfahrungen ein. Der Projektbearbeitung und Koordination dienten insbesondere mehrere Workshops.

Aufbauend auf einer abgestimmten Detailplanung mit festgelegten Meilensteinen erarbeiteten die Berater und das Projektteam bis April 2020 wesentliche Grundlagen und Instrumente, wie Haushaltsvergleiche mit anderen Bundesländern oder einen Szenarienrechner. Letzterer erlaubte, den voraussichtlichen Konsolidierungsbedarf sowie die Effekte möglicher Maßnahmen für einen Prognosehorizont bis zum Jahr 2024 darzustellen. Die Datengrundlage des Szenarienrechners wurde im Weiteren nicht aktualisiert. In der mittelfristigen Finanzprognose der Finanzabteilung wurde stattdessen die Möglichkeit geschaffen, die Auswirkungen bestimmter Anpassungen darzustellen.

Mitte April 2020 präsentierten die Berater sowie Mitglieder des Kernteams dem Landesfinanzreferenten die bis dahin erarbeiteten Ergebnisse. Eine Woche später legten sie die Erkenntnisse der Phase 1 allen Mitgliedern der Landesregierung dar. Die zugehörige Sitzungsunterlage bildete zugleich den Abschlussbericht. Darin führten die Berater zunächst u.a. aus, dass bis zum Jahr 2024 – auch ohne Auswirkungen der COVID-19-Pandemie – mit deutlich steigenden negativen Finanzierungssalden zu rechnen wäre, sofern nicht gegengesteuert wird. Ebenso sei eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung in dieser Größenordnung – neben kurzfristig wirksamen Maßnahmen – nur durch Aufgabenkritik und Strukturänderungen bzw. ein Bündel mehrerer Maßnahmen möglich.

Ausgehend von einem Nullszenario, das die voraussichtliche Entwicklung ohne Gegensteuerungseffekte aufzeigte, stellten die Berater in ihrer Präsentation im Weiteren auch die Auswirkungen von drei alternativen Konsolidierungsszenarien dar. Sie unterschieden sich in den jeweils zugrunde liegenden Maßnahmenbündeln, welche erste Vorschläge wie die Reduktion von Transfers, das Verschieben beeinflussbarer Investitionen oder die Einhebung einer Landesabgabe auf Rundfunkgebühren umfassten. Ebenso wurden Haushaltsdaten und -vergleiche für ausgewählte Budgetbereiche präsentiert.

Nach Diskussion der Maßnahmenbündel vereinbarten die Besprechungsteilnehmenden, dass jedenfalls für das Budget 2021 Ressortvorgaben definiert werden sollten. Eine Festlegung auf ein vorgeschlagenes Konsolidierungsszenario erfolgte – auskunftsgemäß auf Grund pandemiebedingter Unabwägbarkeiten – aber nicht.

Die COVID-19-Pandemie veränderte die Rahmenbedingungen für das Projekt zur Haushaltskonsolidierung ab März 2020 wesentlich. Ziele, wie die Vermeidung zusätzlicher Neuverschuldung nach dem Jahr 2021, erschienen überholt. Laut der geprüften Stelle gelangen für den Voranschlag 2021 in einzelnen Bereichen zwar Einsparungen. Gleichzeitig ergaben sich jedoch Mindereinnahmen oder Mehrausgaben. Für das Jahr 2021 wurde ein vorläufiges Mastricht-Ergebnis im Kernhaushalt von € -291 Mio. prognostiziert. Die einnahmen- und ausgabenseitigen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf den Voranschlag 2021 schätzte die Finanzabteilung in einer Präsentation vom Oktober 2020 mit rund € -140 Mio.

Die Leistungen der Phase 2 wurden im Weiteren nicht abgerufen. Die für diese Phase von den externen Beratern angebotenen Workshops, um mit politisch

Beratungsergebnis

Nutzung

Verantwortlichen und Fachdienststellen konkrete Konsolidierungsmaßnahmen zu erarbeiten, fanden damit nicht statt. Die Finanzabteilung wies u.a. in Regierungsklausuren auf eine mögliche weitere Unterstützung durch das Beratungsunternehmen hin.

Konkrete Ziel- bzw. Ressortvorgaben fanden sich im Budgeterlass für den Voranschlag 2021, der zeitnah zur Schlusspräsentation der Berater erging, nicht. Sie waren nach Auskunft der Abteilung Finanzangelegenheiten (IIIa) zu diesem Zeitpunkt politisch noch nicht ausreichend abgestimmt. Gemäß bereitgestellter Dokumente wurde im Weiteren eine Vorgabe von minus zehn Prozent thematisiert, die jedoch interpretationsbedürftig war. Inwiefern diese Vorgabe bzw. der in der Folge ergangene Auslegungsvorschlag der Finanzabteilung Verbindlichkeit erlangte oder durch die einzelnen Ressorts eingehalten werden konnte, war im Rahmen der gegenständlichen Prüfung nicht beurteilbar.

Die Abrechnungszeitpunkte für erbrachte Leistungen der Berater waren nicht explizit geregelt. Das Beratungsunternehmen fragte daher im März 2020 an, ob die Verrechnung der zwischenzeitlich angefallenen Leistungen möglich wäre. Nach Zustimmung durch die Finanzabteilung wurden die im Angebot angeführten Pauschalentgelte für die Teilschritte 1 und 2 in Rechnung gestellt. Die Abrechnung von Schritt 3 erfolgte Anfang Mai 2020 nach der Ergebnispräsentation.

Entsprechend dem vereinbarten Pauschalentgelt waren den Rechnungen keine Nachweise über den tatsächlichen angefallenen Zeitaufwand der Berater beigegeben. Nach Auskunft der Finanzabteilung lag dieser schließlich höher als der dem Pauschalhonorar zugrunde liegende und durch das Beratungsunternehmen ursprünglich kalkulierte Aufwand. Insgesamt verrechneten die Berater für Phase 1 – entsprechend dem Angebot und dem Regierungsbeschluss – € 64.800 brutto.

Nach Prüfung auf sachliche und rechnerische Richtigkeit leitete die Finanzabteilung die Rechnungen an die Abteilung Regierungskdienste (PrsR) zur Begleichung weiter. Die Auszahlung erfolgte über diese Abteilung, da das Projekt die Landesverwaltung gesamthaft betraf.

Abrechnung und
Kontrolle

Der Landes-Rechnungshof begrüßt die schließlich im Herbst 2019 getroffene Vereinbarung, die Konsolidierung des Landeshaushalts anzugehen, auch wenn bereits seit Längerem auf dieses Erfordernis hingewiesen wurde. Die Entscheidung, das Projekt mit Unterstützung externer Experten durchzuführen, erachtet er als zweckmäßig. Auf Grund des spezifischen Methodewissens und der Erfahrungen des beauftragten Unternehmens konnte durch die externe Begleitung eine zielorientierte Bearbeitung erwartet werden.

Bemängelt wird, dass die Auftragserteilung lediglich mündlich erfolgte. Eine schriftliche Vereinbarung erhöht die Rechtssicherheit und ist geeignet, Klarheit über Leistungsinhalt und -umfang zu schaffen. Der Landes-Rechnungshof verkennt nicht die von der geprüften Stelle vorgebrachten Gründe für die unterbliebene Anforderung von Vergleichsangeboten. Er betont aber, dass auch bei Direktvergaben von nicht kleinen Beratungsaufträgen die Einholung von Vergleichsangeboten der Regelfall sein sollte. Dadurch kann ein besserer

Bewertung

Marktüberblick geschaffen sowie eine qualitativ und kostenmäßig optimale Beauftragung unterstützt werden. Sofern die Einholung von Vergleichsangeboten im Einzelfall nicht zweckmäßig erscheint, sollten zumindest triftige Gründe dafür nachvollziehbar dokumentiert werden.

Für die Prüfung der Angemessenheit eines Pauschalhonorars sieht der Landes-Rechnungshof als wesentlich an, ein Verständnis für die zur Auftragsbefriedigung erforderlichen Ressourcen sowie die zugrunde liegende Kalkulation zu gewinnen. Zielführend war daher, dass dies vorab mit den Auftragnehmern erörtert wurde. Gleichzeitig beanstandet er aber die fehlende Dokumentation zur Prüfung der Preisangemessenheit, zumal diese – sofern wirtschaftlich vertretbar – vergaberechtlich gefordert ist.

Ausdrücklich positiv bewertet der Landes-Rechnungshof die strukturierte Projektführung unter intensiver Kooperation zwischen Projektteam und externen Beratern. Dies ermöglichte im Zuge der Phase 1 innerhalb von lediglich drei Monaten wesentliche Grundlagen für die politische Entscheidungsfindung zu erarbeiten. Noch während dieser Projektphase änderten sich auf Grund des Ausbruchs der COVID-19-Pandemie die Rahmenbedingungen aber grundlegend. Dies wirkte sich nicht nur auf die Projektziele aus, sondern band in wesentlichem Ausmaß auch Personalressourcen, z.B. bei Entscheidungsträgern.

Die Ergebnisse des Beratungsprojekts zeigten klaren Konsolidierungsbedarf auf. Auch wenn aktuelle Daten einnahmenseitige Verbesserungen darlegen, weist der Landes-Rechnungshof darauf hin, dass diese – nicht nur auf Grund geopolitischer Entwicklungen – mit Unsicherheiten behaftet sind. Um nachhaltig budgetäre Spielräume zu schaffen, regt er an, aufbauend auf den vorliegenden Grundlagen jedenfalls Konsolidierungsmaßnahmen entsprechend dem beabsichtigten Vorgehen in Phase 2 zu erarbeiten. Da diese – z.B. auf Grund notwendiger Vorbereitungen und Abstimmungen – häufig aber erst in mittlerer Frist Wirkung entfalten, sind mehrjährige Betrachtungen wichtig. Er erachtet es daher für zweckmäßig, als Zielsetzungen mittelfristige Budgetrahmen je Ressort politisch abzustimmen und quantitativ festzulegen. Daraus könnten im Weiteren Vorgaben für die jährliche Budgetierung abgeleitet werden. Sie sollten zu Beginn der Voranschlagserstellung politisch vereinbart, messbar gestaltet bzw. quantifiziert und klar kommuniziert werden.

32. Konsolidierungsmaßnahmen entsprechend beabsichtigtem Vorgehen in Phase 2 erarbeiten
33. Vergleichsangebote grundsätzlich auch bei Direktvergaben einholen
34. Prüfung der Preisangemessenheit des Auftrags dokumentieren
35. Aufträge schriftlich erteilen

Empfehlung

Die Empfehlungen werden zur Kenntnis genommen und umgesetzt bzw. bei zukünftigen Beauftragungen externer Beratungsleistungen berücksichtigt. Die relevanten Prozesse werden anhand der vom Landes-Rechnungshof formulierten Erfolgsfaktoren optimiert und insbesondere durch interne Regelungen, Hilfsmittel sowie Schulungs- bzw. Sensibilisierungsmaßnahmen ergänzt.

Stellungnahme

3 Gesamtsicht

Der Landes-Rechnungshof leitete aus seinen Prüfungsfeststellungen neun Erfolgsfaktoren ab. Sie reichen von der klaren Festlegung des Beratungsgegenstands über die eindeutige Vertragsgestaltung bis zur angemessenen Kostenkontrolle. Um bei externen Beratungsleistungen ein wirtschaftliches und zweckmäßiges Vorgehen in Übereinstimmung mit maßgeblichen Vorschriften zu gewährleisten, empfiehlt er, geeignete Maßnahmen zur Einhaltung dieser Erfolgsfaktoren zu ergreifen. Als zielführend wird insbesondere eine spezifische interne Regelung erachtet. Bereits vorhandene Hilfsmittel, wie im Bereich der Vergabe, sollten im Intranet leicht zugänglich gemacht werden. Deren Verwendung ist insgesamt zu forcieren.

Der Landes-Rechnungshof stellt in der folgenden Tabelle die aus der Prüfung der Beratungsleistungen gewonnenen wesentlichen Feststellungen – gegliedert nach den sieben Einzelprojekten und Themenfeldern – überblicksartig dar. Die angeführten Markierungen entsprechen dabei identifiziertem Verbesserungsbedarf. Ausgefüllte und nicht ausgefüllte Kreise weisen auf den Grad des Verbesserungsbedarfs hin.

Verbesserungsbedarf

je Einzelprojekt nach Themenfeld

| | | Standortmarke | Gehaltsreform | Social-Media | Steuerung Abteilung IVa | FleischWerkstatt | Stadtunnel | Haushaltskonsolidierung |
|--|--|---------------|---------------|--------------|-------------------------|------------------|------------|-------------------------|
| Beratungsbedarf | Umfassende Problembeschreibung | | | | ● | n.b.* | | |
| Vorbereitung und Beraterauswahl** | Sorgfältige Auftragswertschätzung | | ● | | ○ | ● | | |
| | Einhaltung von Vergabebestimmungen (ausgenommen Dokumentation) | ● | | ● | | | | |
| | Einholung von Vergleichsangeboten | | | | ● | ● | | ● |
| | Aussagekräftiges und geeignetes Angebot | | | ● | | ● | | |
| Auftragserteilung | Informationsgehalt des Regierungsantrags | ○ | ○ | ● | ○ | ● | | |
| | Rechtzeitige Einholung des Regierungsbeschlusses | ● | ● | ● | | ● | | |
| | Schriftliche Auftragserteilung | ● | ● | ● | ○ | ● | | ● |
| | Zweckmäßige Entgeltvereinbarung | | ● | | | ● | | |
| Leistungserbringung und Projektführung | Projektorganisation und -steuerung | | | | | ● | | |
| Beratungsergebnis und Nutzung | Belastbarkeit des Beratungsergebnisses | | | | | ● | | |
| Abrechnung und Kontrolle | Angemessene Kostenkontrolle und Reaktion | | ● | ● | | n.b.* | ○ | |
| | Genauere Rechnungsprüfung | | | | ○ | ● | ○ | |
| Übergreifendes | Ausreichende Abstimmung zwischen/mit Dienststellen | ○ | | | ○ | ● | | |
| | Ordnungsgemäße Vergabedokumentation oder Aktenführung | ● | | ● | ○ | ○ | | ○ |

* nicht beurteilbar

** umfasst auch Marginale "Prüfung des Angebots"

Darstellung: Landes-Rechnungshof

Im Quervergleich stellte der Landes-Rechnungshof bei der überwiegenden Zahl der Einzelprojekte Verbesserungsbedarf beim Informationsgehalt des Regierungsantrags und der rechtzeitigen Einholung des Regierungsbeschlusses, der schriftlichen Auftragserteilung sowie der ordnungsgemäßen Vergabedokumentation oder Aktenführung fest. Gehäuften Verbesserungsbedarf

- Verbesserungsbedarf
- teilweiser Verbesserungsbedarf

sah er auch bezüglich sorgfältiger Auftragswertschätzung, Einholung von Vergleichsangeboten, angemessener Kostenkontrolle und Reaktion, genauer Rechnungsprüfung sowie ausreichender Abstimmung zwischen bzw. mit Dienststellen.

Die Vergabe und Abwicklung von externen Beratungsleistungen unterliegt in der Landesverwaltung besonderen Herausforderungen. Wie die Prüfung zeigte, liegen oft vielschichtige Problemstellungen zu Grunde, welche häufig in ein komplexes Umfeld eingebettet sind. Zudem können Beratungsleistungen als geistige Arbeit im Vorhinein grundsätzlich nicht abschließend geplant oder beschrieben werden. In der Regel sind unterschiedliche Lösungswege und -methoden möglich, die eine profunde Vorbereitung, gegebenenfalls aber auch Anpassungen im Beratungsverlauf erfordern.

Aus seinen Feststellungen leitete der Landes-Rechnungshof mehrere Erfolgsfaktoren ab, die er für ein wirtschaftliches und zweckmäßiges Vorgehen bei externen Beratungsleistungen – unter Berücksichtigung relevanter Vorschriften – als wichtig erachtete. Um eine möglichst umfassende Betrachtung zu unterstützen, flossen ferner themenspezifische Berichte anderer Rechnungshöfe ein.

Wesentliche Erfolgsfaktoren mit wichtigen zu berücksichtigenden Aspekten

| | | | | |
|--|--|--|--|---|
| VIII. Laufende Information und Kommunikation | Problem beschreiben und Ziele definieren | I. Klare Festlegung des Beratungsgegenstands | Interne Lösungsmöglichkeiten prüfen | IX. Nachvollziehbare Dokumentation und Aktenführung |
| | Auftragswert sorgfältig ermitteln | II. Solide Vorbereitung der Vergabe | Richtiges Vergabeverfahren wählen | |
| | Mehrere Angebote einholen | III. Sorgfältige Auswahl des Beratungsunternehmens | Preisangemessenheit und Eignung prüfen | |
| | Regierungsantrag rechtzeitig einbringen | IV. Einhaltung des internen Genehmigungsprozesses | Ausreichenden Informationsgehalt sicherstellen | |
| | Leistung und Entgelt klar festlegen | V. Eindeutige Vertragsgestaltung | Auftrag schriftlich erteilen | |
| | Projekt adäquat steuern | VI. Zweckmäßige Projektorganisation | Leistungen zeitnah abnehmen | |
| | Kosten systematisch überwachen | VII. Angemessene Kostenkontrolle | Rechnungen genau prüfen | |

Darstellung: Landes-Rechnungshof

Der Landes-Rechnungshof regt an, die systematische Beachtung dieser neun Erfolgsfaktoren durch geeignete Maßnahmen – z.B. eine spezifische interne Regelung – sicherzustellen. Ihre verbindliche Anwendung kann u.a. an die voraussichtliche Überschreitung bestimmter Wertgrenzen gebunden werden. Dabei sollte auch auf bereits vorhandene Hilfsmittel wie Checklisten und Vorlagen sowie definierte Betreuungs- und Unterstützungsfunktionen für relevante Aspekte wie Vergabeangelegenheiten oder Projektmanagement Bezug genommen werden.

I. Klare Festlegung Beratungsgegenstand

Eine klare Festlegung des Beratungsgegenstands setzt zunächst eine ausführliche Analyse und Beschreibung der Ausgangslage sowie relevanter Problemstellungen voraus. Dies ist sowohl für ein umfassendes Verständnis, als auch zur Definition von Aufgaben und Zielen, die u.a. der Erfolgskontrolle dienen, wichtig. Der Landes-Rechnungshof betont, dass Versäumnisse in diesem grundlegenden Schritt – wie dies die gegenständliche Prüfung zeigte – zu unwirtschaftlichem Vorgehen oder Mängeln in der weiteren Bearbeitung führen können.

Im Weiteren sollte die Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit des Einsatzes von externer Beratung in Abwägung mit alternativen Lösungsmöglichkeiten kritisch geprüft werden. Beispielsweise ist zu klären, inwiefern Aufgaben verwaltungsintern erbracht werden können oder andere Ansätze zielführender wären, wie Schulungsmaßnahmen zu internem Know-how-Aufbau. Grundsätzlich gilt, dass Kernaufgaben der Verwaltung mit eigener Expertise abgedeckt werden sollten, u.a. um mögliche Abhängigkeiten hintanzuhalten.

Sofern sich die externe Beratung als notwendiges und zweckmäßigstes Vorgehen herausstellt, hat die geforderte Leistung so eindeutig wie möglich beschrieben zu werden. Dies bildet auch die Voraussetzung dafür, dass im Weiteren vorgelegte Angebote treffsicher und hinreichend vergleichbar sind.

Öffentliche Auftraggeber sind verpflichtet, vor Durchführung eines Vergabeverfahrens den geschätzten Auftragswert zu ermitteln, welcher in der Folge u.a. für die Wahl des richtigen Vergabeverfahrens relevant ist. Diese Prognose ist umsichtig, sach- und fachkundig sowie im Einklang mit den Erfordernissen betriebswirtschaftlicher Finanzplanung zu erstellen. Grundlage dafür ist der Gesamtwert ohne Umsatzsteuer eines Vorhabens, der vom öffentlichen Auftraggeber voraussichtlich zu zahlen ist, einschließlich aller Optionen und etwaiger Vertragsverlängerungen. Somit sind auch Nebenkosten zu berücksichtigen. Zusammengehörige Aufträge eines Vorhabens dürfen nicht willkürlich getrennt werden, um Vergabebestimmungen zu umgehen.

Die von Vergabezentren erarbeiteten Hilfsmittel wie Vorlagen oder Checklisten wurden von den geprüften Stellen teils nicht genutzt oder waren ihnen nicht bekannt. Sie unterstützen eine korrekte und effiziente vergaberechtliche Abwicklung. Der Landes-Rechnungshof regt ihre Bereitstellung im Intranet und vermehrte Verwendung an. Als zielführend für eine solide Vorbereitung von Vergaben erwiesen sich im Rahmen der gegenständlichen Prüfung zudem ein Austausch bzw. Gespräche mit Auftraggebern ähnlicher Leistungen.

II. Solide Vorbereitung Vergabe

Nach den vergabegesetzlichen Bestimmungen und im Hinblick auf allgemeine Grundsätze staatlichen Handelns hat die Vergabe zu angemessenen Preisen an befugte, leistungsfähige und zuverlässige – und somit geeignete – Unternehmen zu erfolgen. Die Beachtung dieser Kriterien ist für eine sorgfältige Auswahl essentiell. Obwohl bei Direktvergaben die Einholung mehrerer Angebote gesetzlich nicht zwingend vorgeschrieben ist, hält dies der Landes-Rechnungshof auch bei dieser Vergabeart grundsätzlich für zielführend. Dadurch kann ein besserer Marktüberblick geschaffen sowie eine qualitativ und kostenmäßig optimale Beauftragung unterstützt werden. Sofern die Einholung von Vergleichsangeboten im Einzelfall nicht zweckmäßig erscheint,

III. Sorgfältige Auswahl Beratungsunternehmen

sollten zumindest triftige Gründe dafür nachvollziehbar dokumentiert werden. Darüber hinaus ist zu beachten, dass allfällige Interessenkonflikte vermieden bzw. offengelegt werden.

Im Weiteren sind interne Genehmigungsvorbehalte zu beachten, wie jene hinsichtlich der kollegialen Beschlussfassung durch die Landesregierung. Verbesserungsbedarf lag diesbezüglich bei der Mehrzahl der Einzelprojekte vor. Einerseits ist erforderlich, dass Regierungsanträge rechtzeitig, d.h. grundsätzlich vor Auftragserteilung oder Leistungserbringung, eingebracht werden. Andererseits sollten sie als Entscheidungsbasis einen ausreichenden Informationsgehalt aufweisen. Neben der grundlegenden Anforderung, dass der Sachverhalt möglichst getreu wiedergegeben wird, sieht der Landes-Rechnungshof bei externen Beratungsleistungen Angaben im Regierungsantrag zumindest zu folgenden Punkten als zweckmäßig an:

- Beratungsbedarf
- Gewähltes Vergabeverfahren mit Begründung
- Anzahl eingelangter Angebote und Begründung, falls keine Vergleichsangebote eingeholt wurden
- Voraussichtliches Beratungsunternehmen und Gründe für die Auswahl (einschließlich Eignung und Preisangemessenheit)
- Leistungsinhalt, -umfang und -dauer
- Entgelt

Um Kostentransparenz zu schaffen, ist beim Entgelt zudem die Angabe der zugrunde liegenden Tag- oder Stundensätze wichtig. Ebenso sollten die zu genehmigenden Mittel – sofern die Umsatzsteuer einen Kostenfaktor bildet – als Bruttobeträge angeführt und auch anfallende Nebenkosten wie Reisespesen quantifiziert werden.

Für eine eindeutige Vertragsgestaltung sind die Vertragsbestimmungen klar und umfassend festzulegen. Dies ist auch wesentlich für die spätere Leistungskontrolle und -abnahme. Der Landes-Rechnungshof betont die Bedeutung der Schriftform, um Rechtssicherheit und Klarheit über den Leistungsinhalt und -umfang, angestrebte Ergebnisse oder das Entgelt zu schaffen. Dies gilt auch bei Änderungen oder Ausweitungen des Auftrags. Bei fast allen geprüften Beratungsleistungen erfolgte die Beauftragung – trotz beachtlicher Auftragssummen – lediglich mündlich.

Bei der Honorargestaltung ist grundsätzlich eine leistungsabhängige Vergütung unter gleichzeitiger Festlegung von Kostenobergrenzen zu bevorzugen. Letztere tragen dazu bei, eine über den vereinbarten Umfang hinausgehende Leistungserbringung und -verrechnung – ohne weitere Auftragsklärung und interne Genehmigung – hintanzuhalten. Hierfür ist auch eine Mitteilungspflicht in Verträgen zweckmäßig, wonach Beauftragte über wesentliche Umstände im Projektverlauf wie Probleme oder Abweichungen umgehend zu informieren haben. Pauschalhonorare sollten nur in jenen Fällen vereinbart werden, in denen die Preisangemessenheit ausreichend beurteilt werden kann.

IV. Einhaltung interner Genehmigungsprozess

V. Eindeutige Vertragsgestaltung

VI. Zweckmäßige Projektorganisation

Wesentlich für den Erfolg eines Beratungsauftrags ist weiters eine zweckmäßige Projektorganisation und -steuerung. Das Projektcontrolling sollte nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs eine wirksame und begleitende Kosten-, Leistungs- und Erfolgskontrolle beinhalten. Zudem regt er an, vor allem ergebnisoffene und komplexe Beratungsleistungen in eine Projektstruktur mit entscheidungsrelevanten Meilensteinen und fachübergreifend besetzten Lenkungsgremien einzubetten. Dies trägt dazu bei, erarbeitete Inhalte und weiteres Vorgehen während des Projektverlaufs regelmäßig kritisch zu reflektieren und mögliche Fehlentwicklungen rechtzeitig zu erkennen.

Eine sachgerechte Steuerung und Kontrolle von Beratungsleistungen setzt ferner u.a. ausreichend fachliche Ressourcen seitens der hierfür Verantwortlichen voraus. Die Vorbereitung und Abwicklung von externen Beratungsleistungen sollte nach Auffassung des Landes-Rechnungshofs daher möglichst bei den inhaltlich zuständigen Dienststellen liegen. Zudem ist notwendig, Beratungsergebnisse zeitnah abzunehmen, um Ansprüche u.a. aus mangelhafter Leistungserbringung geltend machen zu können. Entsprechende Nutzung und Verankerung der Ergebnisse sind im Weiteren sicherzustellen.

VII. Angemessene Kostenkontrolle

Wichtig ist zudem eine systematische Überwachung der Kostenentwicklung. Dabei hat sowohl ein Abgleich mit der vertraglichen Vereinbarung, als auch mit den intern – in der Regel mittels Regierungsbeschluss – genehmigten Mitteln zu erfolgen. Sollte eine Überschreitung erforderlich sein, mahnt der Landes-Rechnungshof eine erneute Auftragsklärung und nochmalige Befassung des zuständigen Organs ein. Seine Prüfung zeigte mehrere Fälle auf, in denen über die Auftragssumme oder die im Regierungsbeschluss genehmigten Mittel hinaus weitere Leistungen in Anspruch genommen und verrechnet wurden.

Ebenso sind die übermittelten Eingangsrechnungen bzw. Honorarnoten der Beratungsunternehmen einer genauen Prüfung hinsichtlich ihrer sachlichen und rechnerischen Richtigkeit entsprechend der Allgemeinen Regelung über den Zahlungsverkehr in der Landesverwaltung zu unterziehen. Dies setzt voraus, dass neben eindeutigen Vereinbarungen auch entsprechende Nachweise vorhanden sind, um diese Beurteilung vornehmen zu können. Für eine sorgfältige Prüfung sollten nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs erforderlichenfalls detaillierte Leistungsverzeichnisse oder Belege, beispielsweise zu Nebenkosten, angefordert werden.

VIII. Information und Kommunikation

Als einen über alle Phasen relevanten Erfolgsfaktor für Beratungsprojekte erkannte der Landes-Rechnungshof eine angemessene und laufende Information und Kommunikation der Beteiligten sowie mit wesentlichen Stakeholdern. Ein ausreichender Informationsfluss ist nicht nur wichtig, um adäquate Entscheidungsgrundlagen beispielsweise bei mehreren befassten Dienststellen zu schaffen, sondern auch um Akzeptanz für das Vorhaben, dessen Ziele sowie notwendige Änderungen zu generieren. Der Landes-Rechnungshof betont, dass es originäre Aufgabe der Führungskräfte aller Verwaltungsebenen ist, Verständnis zu fördern und Identifikation zu stärken.

Grundsätzlich ist auf eine nachvollziehbare aktenmäßige Dokumentation von Beratungsprojekten in allen Phasen – von der Festlegung des Beratungsbedarfs bis zur Abrechnung – zu achten. Entsprechende Anforderungen ergeben sich beispielsweise aus dem Vergaberecht, aber auch aus internen Regelungen wie der Kanzleiordnung. Die Prüfung des Landes-Rechnungshofs zeigte bei diesem Erfolgsfaktor in mehreren Fällen Verbesserungsbedarf auf.

IX. Dokumentation
und Aktenführung

36. Geeignete Maßnahmen ergreifen, um beschriebene Erfolgsfaktoren bei Vergabe und Abwicklung externer Beratungsleistungen sicherzustellen

Empfehlung

37. Verwendung der durch Vergabezentren bereitgestellten Hilfsmittel forcieren

Es liegt auch im Interesse des Landes, bei der Vergabe und Abwicklung von externen Beratungsleistungen wirtschaftlich und zweckmäßig vorzugehen und eine Übereinstimmung mit maßgeblichen Vorschriften zu gewährleisten. Die Empfehlung wird zur Kenntnis genommen und geeignete Maßnahmen ergriffen, um die vom Rechnungshof beschriebenen Erfolgsfaktoren bestmöglich sicherzustellen.

Stellungnahme

Maßnahmen für einen verbesserten Wissenstransfer zwischen den Vergabezentren und den in Beschaffungsvorgänge involvierten Abteilungen werden umgesetzt.

Bregenz, im September 2022

Die Direktorin
Dr.ⁱⁿ Brigitte Egglér-Bargehr

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|-------|--|
| AGB-K | Allgemeine Vertragsbedingungen für Kommunikationsdienstleistungen des Landes |
| ARGE | Arbeitsgemeinschaft |
| LK | Landwirtschaftskammer Vorarlberg |
| UVP | Umweltverträglichkeitsprüfung |
| WISTO | Wirtschafts-Standort Vorarlberg Betriebsansiedlungs GmbH |