



LANDESRECHNUNGSHOF
STEIERMARK

PRÜFBERICHT

Externe Beratungsleistungen

VORBEMERKUNGEN

Der Landesrechnungshof übermittelt gemäß Art. 52 Abs. 2 Landes-Verfassungs-gesetz 2010 (L-VG) idgF dem Landtag und der Landesregierung den nachstehenden Prüfbericht unter Einarbeitung der eingelangten Stellungnahmen einschließlich einer allfälligen Gegenäußerung.

Dieser Prüfbericht ist nach der Übermittlung über die Webseite <http://www.lrh.steiermark.at> verfügbar.

Der Landesrechnungshof ist dabei zur Wahrung berechtigter Geheimhaltungsinteressen, insbesondere im Hinblick auf den Datenschutz und auf Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse, verpflichtet.

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

In Tabellen und Anlagen des Prüfberichtes können bei den Summen von Beträgen und Prozentangaben durch die EDV-gestützte Verarbeitung der Daten rundungsbedingte Rechendifferenzen auftreten.

Zitierte Textstellen und die eingelangten Stellungnahmen werden im Prüfbericht in kursiver Schriftart dargestellt.



LANDTAG STEIERMARK - LANDESRECHNUNGSHOF
Trauttmansdorffgasse 2 | A-8010 Graz

lrh@lrh-stmk.gv.at

T +43 (0) 316 877 2250
F +43 (0) 316 877 2164

<http://www.lrh.steiermark.at>

Berichtszahl: LRH-53750/2023-198

INHALTSVERZEICHNIS

KURZFASSUNG	5
1. ÜBERSICHT	7
2. ALLGEMEINE STELLUNGNAHMEN ZUM PRÜFBERICHT	8
3. RAHMENBEDINGUNGEN FÜR EXTERNE BERATUNGSLEISTUNGEN	10
3.1 Begriffsbestimmung	10
3.2 Vergaberechtliche Grundlagen	11
3.3 Landesweit und abteilungsintern geltende Regelungen	13
3.4 Buchführungsregeln.....	16
4. DATENERHEBUNG UND STICHPROBENAUSWAHL	19
4.1 XVII. Gesetzgebungsperiode	19
4.1.1 Datenerhebung	19
4.1.2 Stichprobenauswahl.....	21
4.2 XVIII. Gesetzgebungsperiode	24
4.2.1 Datenerhebung	24
4.2.2 Voranalyse der gemeldeten externen Beratungsleistungen.....	26
4.2.3 Stichprobenauswahl.....	31
5. STICHPROBENPRÜFUNG	32
5.1 Stichprobenmenge.....	32
5.2 Gründe für die Beauftragung einer externen Beratungsleistung	33
5.3 Leistungsbeschreibung und Auftragswertermittlung	35
5.3.1 Leistungsbeschreibung	35
5.3.2 Auftragswertermittlung	35
5.4 Vergabeverfahren	37
5.4.1 Wahl der Verfahrensart.....	37
5.4.2 Direktvergabe - Einholung von Vergleichsangeboten	38
5.4.3 Vergabevermerk und Aktendokumentation	41
5.5 Form der Auftragserteilung	45
5.6 Zeichnungsbefugnisse	46
5.7 Kollegiale Beschlussfassung der Landesregierung	48
5.8 Abrechnung	50
5.9 Buchhalterische Dokumentation.....	52
6. FRAGEN LAUT PRÜFAUFTRAG	55
7. FESTSTELLUNGEN UND EMPFEHLUNGEN	62

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

A1	Abteilung 1 Organisation und Informationstechnik
A2	Abteilung 2 Zentrale Dienste
A3	Abteilung 3 Verfassung und Inneres
A4	Abteilung 4 Finanzen
A5	Abteilung 5 Personal
A6	Abteilung 6 Bildung und Gesellschaft
A7	Abteilung 7 Gemeinden und Wahlen
A8	Abteilung 8 Gesundheit und Pflege
A9	Abteilung 9 Kultur, Europa, Sport
A10	Abteilung 10 Land- und Forstwirtschaft
A11	Abteilung 11 Soziales
A12	Abteilung 12 Wirtschaft, Tourismus, Wissenschaft und Forschung
A13	Abteilung 13 Umwelt und Raumordnung
A14	Abteilung 14 Wasserwirtschaft, Ressourcen und Nachhaltigkeit
A15	Abteilung 15 Energie, Wohnbau, Technik
A16	Abteilung 16 Verkehr und Landeshochbau
A17	Abteilung 17 Landes- und Regionalentwicklung
Abs.	Absatz
Art.	Artikel
bspw.	beispielsweise
B-VG	Bundes-Vergabegesetz
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
d. h.	das heißt
etc.	et cetera
exkl.	exklusive
EZ	Einlagezahl
FA	Fachabteilung
GZ	Geschäftszahl
idF	in der Fassung
idgF	in der geltenden Fassung

inkl.	inklusive
insb.	insbesondere
LAD	Landesamtsdirektion
lit.	littera
L-VG	Landes-Verfassungsgesetz
OZ	Ordnungszahl
USt	Umsatzsteuer
Z.	Ziffer
z. B.	zum Beispiel

KURZFASSUNG

Der Landesrechnungshof überprüfte im Auftrag des Landtags den Zukauf von externen Beratungsleistungen für die XVII. und die XVIII. Gesetzgebungsperiode im Zeitraum von Juni 2015 bis Dezember 2022. Für die beiden Gesetzgebungsperioden wendete der Landesrechnungshof unterschiedliche Methoden für eine Stichprobenprüfung an.

Aus der XVII. Gesetzgebungsperiode (Juni 2015 bis Dezember 2019) wählte der Landesrechnungshof auf Basis einer risikoorientierten Erhebung 64 Beratungsleistungen mit einem Nettoauftragswert von € 3,15 Mio. aus und unterzog diese einer analytischen Prüfung.

Für die XVIII. Gesetzgebungsperiode (Dezember 2019 bis Dezember 2022) führte der Landesrechnungshof eine Vollerhebung durch. Dazu meldeten die Organisationseinheiten insgesamt 337 Beratungsleistungen mit einem Nettoauftragswert von € 6,42 Mio.; davon wählte der Landesrechnungshof 93 Geschäftsfälle für eine Stichprobenprüfung aus.

Bei 147 der insgesamt 157 geprüften Geschäftsfälle war eine Direktvergabe zulässig, weil die Auftragswerte den vergaberechtlichen Unterschwellenbereich von € 100.000 nicht überschritten. Im Oberschwellenbereich wurde für fünf von zehn Geschäftsfällen ein Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung angewendet.

Rund 29 % aller Geschäftsfälle betrafen fachliche Beratungen und führten damit zu einer Auslagerung von fachspezifischen Themen aus dem Kerngeschäft der Verwaltung. Rund 20 % betrafen Strategie- oder Projektberatungen und 18 % wirtschaftliche Beratungen. Der Landesrechnungshof empfiehlt, dem Aufbau von internem Fachwissen Vorrang einzuräumen und nur in Ausnahmefällen externe Expertinnen beizuziehen.

Bei seiner Stichprobenprüfung entlang des Beschaffungsprozesses ortete der Landesrechnungshof unterschiedliche Vorgehensweisen, die auf verschiedene interne Vorgaben oder teilweise fehlende Regeln zurückzuführen waren und empfiehlt unter anderem,

- die Gründe für die Notwendigkeit einer Leistungsvergabe explizit zu dokumentieren,
- Inhalt, Umfang, Durchführungszeitraum und erwarteten Fertigstellungstermin in einer Leistungsbeschreibung jedenfalls vor einer Angebotseinholung schriftlich festzulegen,
- Grundannahmen und Methoden zur Ermittlung des Auftragswertes zu dokumentieren,

- für Direktvergaben Regeln zur Einholung von Vergleichsangeboten festzulegen und die Aktivitäten zur Prüfung der Preisangemessenheit aussagekräftig zu dokumentieren,
- für Direktvergaben Regeln zur Anfertigung von Vergabevermerken festzulegen,
- für Regierungssitzungsanträge transparente Qualitätskriterien vorzusehen, wie z. B. eine präzise Leistungsbeschreibung, eine sachkundige Auftragswertschätzung, einen Nachweis über Vergleichsangebote und eine plausible Preisangemessenheitsprüfung, und
- vor einem Leistungszukauf die internen Kapazitäten dahingehend zu prüfen, wie weit eine Eigenerstellung, auch durch abteilungsübergreifende Kooperationen, möglich wäre.

Der Landesrechnungshof konnte auf Basis einer Analyse zur Häufigkeit von Aufträgen in Verbindung mit einer Plausibilitätsprüfung der Vergabeargumente bzw. Auswahlmotive politisch motivierte Bevorzugungen einzelner Auftragnehmerinnen nicht nachweisen. Zur Sicherung einer wettbewerbskonformen und anbieterinnendiskriminierungsfreien Auswahl von Auftragnehmerinnen empfiehlt der Landesrechnungshof, jede Auftragsvergabe auf Basis von sachlichen Eignungs- und Zuverlässigkeitskriterien nachvollziehbar zu begründen.

1. ÜBERSICHT

Prüfungsgegenstand	<p>Der Landesrechnungshof erhielt am 9. Dezember 2019 vom Landtag Steiermark folgenden Prüfauftrag (EZ/OZ: 3734/1):</p> <p><i>„Prüfung der Aufwendungen des Landes Steiermark für in der XVII. Legislaturperiode in Auftrag gegebene externe Beratungsleistungen“</i></p> <p>Entsprechend dem Prüfauftrag wurde daher gemäß Art. 51 Abs. 2 Z. 2 iVm Art. 50 Abs. 1 Z. 1 Landes-Verfassungsgesetz (L-VG) eine Gebarungskontrolle „Externe Beratungsleistungen“ durchgeführt.</p>
Prüfzeitraum	<p>Der vom Landtag erteilte Prüfauftrag umfasste die XVII. Legislaturperiode des Landtag Steiermark (16. Juni 2015 bis 16. Dezember 2019). Um eine möglichst vollständige Erfassung des Prüfgegenstandes und die Aktualität des Prüfberichtes zu gewährleisten, hat der Landesrechnungshof den Prüfzeitraum von Amts wegen bis 31. Dezember 2022 erweitert.</p>
Politische Zuständigkeit	<p>Externe Beratungsleistungen wurden im Prüfzeitraum von sämtlichen Abteilungen des Amtes der Landesregierung in Auftrag gegeben.</p> <p>Gemäß der zum Zeitpunkt der Berichtsveröffentlichung geltenden Geschäftsverteilung der Mitglieder der Steiermärkischen Landesregierung liegt die politische Zuständigkeit bei:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Landeshauptmann Mag. Christopher Drexler • Landeshauptmann-Stv. Anton Lang • Landesrätin Simone Schmiedtbauer seit 17. Oktober 2023 (davor Ök.-Rat Johann Seitingner) • Landesrätin Mag.^a Doris Kampus • Landesrätin Mag.^a Ursula Lackner • Landesrätin MMag.^a Barbara Eibinger-Miedl • Landesrat Dr. Karlheinz Kornhäusl seit 17. Oktober 2023 (davor Mag.^a Dr.ⁱⁿ Juliane Bogner-Strauß) • Landesrat Werner Amon, MBA
Rechtliche Grundlage	<p>Die Prüfungszuständigkeit des Landesrechnungshofes ist gemäß Art. 51 Abs. 2 Z. 2 iVm Art. 50 Abs. 1 Z. 1 L-VG gegeben.</p> <p>Als Prüfungsmaßstäbe hat der Landesrechnungshof die ziffernmäßige Richtigkeit, die Übereinstimmung mit den bestehenden Rechtsvorschriften, die Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit heranzuziehen (Art. 49 Abs. 1 L-VG).</p> <p>Der Landesrechnungshof hat aus Anlass seiner Prüfungen Vorschläge für eine Beseitigung von Mängeln zu erstatten sowie Hinweise auf die Möglichkeit der Verminderung oder Vermeidung von Ausgaben und der Erhöhung oder Schaffung von Einnahmen zu geben (Art. 49 Abs. 3 L-VG).</p>
Vorgangsweise	<p>Grundlage der Prüfung waren die Auskünfte und vorgelegten Unterlagen der Landesamtsdirektion, der Abteilungen des Amtes der Landesregierung sowie eigene Recherchen und Wahrnehmungen des Landesrechnungshofes.</p>

2. ALLGEMEINE STELLUNGNAHMEN ZUM PRÜFBERICHT

Stellungnahme Landeshauptmann Mag. Christopher Drexler/Landesrat Dr. Karlheinz Kornhäusl (Landesamtsdirektion und FA Katastrophenschutz):

Die Landesamtsdirektion sowie die Fachabteilung Katastrophenschutz und Landesverteidigung werden den Empfehlungen betreffend den Zukauf von externen Beratungsleistungen, das Vergabeverfahren, der Auftragserteilung und Abrechnung sowie buchhalterischen Dokumentation nachkommen und diese in den Dienstanweisungen und Regelungen im Rahmen des Organisationshandbuches aufnehmen.

Stellungnahme Landeshauptmann Mag. Christopher Drexler (Abteilung 1 Organisation und Informationstechnik):

Seitens der Abteilung 1 angemerkt, dass die ausgesprochenen Empfehlungen in der Abteilung 1 bereits weitestgehend umgesetzt werden bzw. die in kleinen Teilbereichen aufgezeigten möglichen Verbesserungen in Hinkunft berücksichtigt werden.

Stellungnahme Landeshauptmann Mag. Christopher Drexler/ Landeshauptmann-Stellvertreter Anton Lang (Korreferat Abteilung 4 Finanzen):

Zur Zuständigkeit im Korreferat (Abteilung 4 Finanzen)

Nach der Geschäftseinteilung des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung fielen die Agenden der Beteiligungsverwaltung an der Energie Steiermark AG, der Landesimmobilien-Gesellschaft mbH und an der Landes-Hypothekenbank Steiermark AG im prüfungsgegenständlichen Zeitraum in den Geschäftsbereich der Abteilung 4 Finanzen. Die Beteiligung des Landes an der Landes-Hypothekenbank Steiermark AG wurde im Jahr 2018 veräußert.

Gemäß der Geschäftsverteilung der Steiermärkischen Landesregierung lag die Zuständigkeit für die verwalteten Beteiligungen in der XVIII. Gesetzgebungsperiode von 19.12.2019 bis zum 04.07.2022 beim damaligen Landeshauptmann Hermann Schützenhöfer als Hauptreferent im Korreferat mit Landeshauptmann-Stellvertreter Anton Lang. Seit 05.07.2022 liegt die Ressortzuständigkeit bei Landeshauptmann Mag. Christopher Drexler als Hauptreferent im Korreferat mit Landeshauptmann-Stellvertreter Anton Lang.

Zu den Empfehlungen des Landesrechnungshofes

Die Empfehlungen des Landesrechnungshofes werden seitens der Abteilung 4 Finanzen in ihrer Gesamtheit als positiv und sinnvoll bewertet. Im Zuge einer gerade

stattfindenden Überarbeitung des Organisationshandbuchs werden die Empfehlungen – soweit noch nicht erfolgt – vollinhaltlich umgesetzt.

Stellungnahme Landesrat Dr. Karlheinz Kornhäusl (Abteilung 8 Gesundheit und Pflege):

Die Ausführungen des Landesrechnungshofes Steiermark sind korrekt und ist diesen nichts hinzuzufügen. Auf die dargelegten Empfehlungen wird im Maßnahmenbericht eingegangen werden.

Landesrätin Mag.^a Doris Kampus und Landesrätin Simone Schmiedtbauer übermittelten Leermeldungen.

3. RAHMENBEDINGUNGEN FÜR EXTERNE BERATUNGSLEISTUNGEN

3.1 Begriffsbestimmung

In Ermangelung einer Legaldefinition des Begriffs „Externe Beratungsleistungen“ geht der Landesrechnungshof von folgender Begriffsbestimmung aus:

Externe Beratungsleistungen sind entgeltliche, individuell erbrachte Dienstleistungen, die von Einzelpersonen oder durch Unternehmen – unabhängig von der gewählten vertraglichen Grundlage – mit dem Ziel erbracht werden, ein Lösungskonzept bzw. eine Lösung für Aufgaben oder Problemstellungen zu erarbeiten und eventuell auch dessen Umsetzung zu begleiten.

Externe Beratungsleistungen dienen dazu, ein (mittel- oder langfristiges) Problem oder eine komplexe Herausforderung zu lösen, die von der jeweiligen Organisationseinheit nicht intern gelöst werden kann. Diese externen Beratungsleistungen haben Aufgabenstellungen jenseits der operativen Aufgabenerfüllung zum Gegenstand, also Fragen außerhalb der Kernaufgaben des (täglichen) Geschäfts. Sie umfassen damit keine Routineaufgaben.

Im Rahmen der Prüfung identifizierte der Landesrechnungshof sieben Kategorien von externen Beratungsleistungen:

- Strategie- oder Projektberatung (z. B. langfristige Planungskonzepte, Masterpläne, Machbarkeitsstudien)
- Organisationsberatung (z. B. Aufbau- und Ablauforganisation, Entwicklung und Umsetzung von Prozessen, Qualitätsmanagement, IKS und Risikomanagement)
- Rechtliche Beratung (z. B. in Vergabeverfahren, Gutachten für zivilrechtliche Fragen)
- Wirtschaftliche Beratung (zur Hilfestellung in steuerrechtlichen Angelegenheiten, Vermögensbewertung, Fragen zu Rechtsform von Unternehmen)
- Fachliche Beratung (Unterstützung für den Kernbereich wegen fehlender Fachkompetenzen oder zu geringer Personalressourcen)
- Personalberatung (z. B. bei Personalauswahlverfahren oder bei Mitarbeiterinnenbefragungen, arbeitsmedizinische Gutachten)
- Informations- und kommunikationstechnologische Beratung (z. B. Beratung zu Software-Tools, Digitalisierungsprozesse, Social Media Kampagnen)

Aus Sicht des Landesrechnungshofes stellen Aufwendungen im Zusammenhang mit folgenden Leistungen keine externen Beratungsleistungen dar und waren daher nicht Gegenstand der Prüfung:

- Leistungen für wiederkehrende Beurteilungen von Rechenwerken (Prüfung von Jahresabschlüssen und Konzernabschlussrechnungen, Erstellung von Steuererklärungen)
- gesetzlich verpflichtende Akkreditierungen (z. B. technische Zertifizierungen)
- Aus- und Fortbildungsmaßnahmen, Dolmetschtätigkeiten, Supervisionen, Ausbildungskurse und Seminare, Vorträge, Aufwendungen für Referenten und Coachings
- IT-Dienstleistungen von Dritten (z. B. Weiterentwicklung von Anwendungen, Wartung und Instandhaltung von Software und Hardwarekomponenten)
- Service- und Wartungsleistungen (Geräte- und Systemwartungen)
- Zukauf von Personalleistungen für die operative Aufgabenerfüllung
- Leistungen von nichtamtlichen Sachverständigen in einem Behördenverfahren
- Kommunikationsleistungen (Druckwerke, Informationsmittel, Werbemaßnahmen, Internet, Grafikdienste, Moderationen von Veranstaltungen)

Der Landesrechnungshof stellt – wie bereits im Prüfbericht „Beratungsleistungen KAGes“ im Jahr 2018 – fest, dass eine abschließende Abgrenzung von externen Beratungsleistungen zu anderen Leistungen nicht immer eindeutig möglich ist.

3.2 Vergaberechtliche Grundlagen¹

Das Land unterliegt als öffentliche Auftraggeberin dem Vergaberecht. Das Bundesvergabegesetz 2018 erfasst sämtliche Beschaffungsaufträge unabhängig vom Auftragswert, sofern nicht eine der gesetzlich normierten Ausnahmen anzuwenden ist.

Externe Beratungsleistungen sind grundsätzlich als Dienstleistungsaufträge zu qualifizieren, die dem Vollarwendungsbereich des Bundesvergabegesetzes 2018 unterliegen. Für bestimmte abschließend aufgezählte besondere Dienstleistungen² (z. B. Rechtsberatung) sieht das Bundesvergabegesetz 2018 hingegen Verfahrens erleichterungen vor, da bei diesen aufgrund ihrer Themenbereiche tendenziell ein geringeres grenzüberschreitendes Interesse besteht. Diese besonderen Dienstleistungen können relativ formfrei vergeben werden und der Auftraggeberin steht bei der Gestaltung des Verfahrens ein großer Gestaltungsspielraum offen.

¹ Die folgenden Ausführungen beziehen sich primär auf die für die 18. Gesetzgebungsperiode maßgeblichen Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes 2018.

² Bis zum Inkrafttreten des Bundesvergabegesetzes 2018 unterschied das Bundesvergabegesetz 2006 zwischen prioritären und nicht prioritären Dienstleistungen. Letztere unterlagen einem verdünnten Vergaberegime.

Bei der Berechnung des geschätzten Auftragswertes ist vom voraussichtlichen Gesamtwert inkl. aller Optionen und etwaiger Vertragsverlängerungen ohne Umsatzsteuer (im Folgenden: USt) auszugehen. Der geschätzte Auftragswert ist von der Auftraggeberin sachkundig zu ermitteln. Ausgehend vom geschätzten Auftragswert ist anhand der im Bundesvergabegesetz 2018 vorgesehenen Schwellenwerte festzustellen, ob der Auftrag in den Oberschwellenbereich fällt oder ob die Vorschriften für den Unterschwellenbereich zur Anwendung kommen.

Ausdrücklich festzuhalten ist, dass für die Berechnung des Auftragswertes der Grundsatz gilt, dass diese nicht in der Absicht erfolgen darf, die Anwendung des Bundesvergabegesetzes 2018 zu umgehen. Es ist daher unzulässig, gleichartige Auftragsvergaben zu splitten, um Schwellenwerte zu unterschreiten.

Im Prüfzeitraum galten für Dienstleistungsaufträge nachstehende Schwellenwerte, ab denen eine Vergabe im Oberschwellenbereich mit EU-weiter Ausschreibung zu erfolgen hatte.

Zeitraum	Schwellenwert für Dienstleistungsaufträge
ab 1. Jänner 2014	€ 207.000
ab 1. Jänner 2016	€ 209.000
ab 1. Jänner 2018	€ 221.000
ab 1. Jänner 2020	€ 214.000
ab 1. Jänner 2022	€ 215.000

Quelle: Verordnungen der Europäischen Kommission; aufbereitet durch den Landesrechnungshof

Der Schwellenwert für Dienstleistungsaufträge ab dem eine Vergabe im Oberschwellenbereich mit EU-weiter Ausschreibung zu erfolgen hatte, lag im Jahr 2014 bei € 207.000. Mit 1. Jänner 2016 wurde dieser auf € 209.000 und mit 1. Jänner 2018 auf € 221.000 erhöht. Für den Zeitraum vom 1. Jänner 2020 bis zum 31. Dezember 2021 wurde der Schwellenwert auf € 214.000 gesenkt; seit dem 1. Jänner 2022 liegt er bei € 215.000. Der Schwellenwert für besondere Dienstleistungen lag im Prüfzeitraum durchgängig bei € 750.000. Lag der geschätzte Auftragswert ohne USt unter diesen Schwellenwerten, konnte die Vergabe im Unterschwellenbereich durchgeführt werden.

Von Bedeutung ist zudem der Subschwellenwert für die Direktvergabe von Dienstleistungsaufträgen. Liegt der geschätzte Auftragswert (exkl. USt) unter diesem Betrag (€ 100.000 im gesamten Prüfzeitraum), kann der Auftrag – gegebenenfalls nach Einholung von Angeboten oder unverbindlichen Preisauskünften – formfrei vergeben

werden. Zu beachten sind jedoch jedenfalls die allgemeinen Grundsätze des Vergabeverfahrens (z. B. Nichtdiskriminierung, Transparenz) und die Bestimmungen hinsichtlich der Ermittlung des geschätzten Auftragswertes.

Ergänzend festzuhalten ist, dass die Auftraggeberin grundsätzlich über jeden vergebenen Auftrag einen Vergabevermerk anzufertigen hat. Wurde der Auftrag im Unterschwellenbereich vergeben, so kann die Auftraggeberin von der Erstellung eines Vergabevermerks absehen, wenn die wesentlichen Angaben (z. B. Auftragsgegenstand, Auftragswert, Auftragnehmerin) ohne großen Aufwand aus der Vergabedokumentation ersichtlich sind. Wurde der Auftrag im Wege einer Direktvergabe beauftragt, so sind der Auftragsgegenstand, die Auftragshöhe und der Name der Auftragnehmerin festzuhalten, sofern der Dokumentationsaufwand wirtschaftlich vertretbar ist.

3.3 Landesweit und abteilungsintern geltende Regelungen

Geschäftsordnung und Erlässe

Gemäß Geschäftsordnung der Steiermärkischen Landesregierung ist die Vergabe von Lieferungen und Leistungen – wenn im Einzelfall die Gesamtauftragssumme oder bei vertraglich vereinbarten regelmäßig wiederkehrenden Leistungen die Jahresauftragssumme (jeweils exkl. USt) € 30.000 übersteigt – von der Landesregierung gemeinsam zu beraten und zu beschließen. Erreicht die Gesamtauftragssumme bzw. die Jahresauftragssumme nicht € 30.000, erfolgt die Beauftragung von Lieferungen und Leistungen selbstständig durch das jeweilige Regierungsmitglied im Rahmen seiner Ressortzuständigkeiten. Dabei werden der Landeshauptmann, die Landesregierung oder einzelne Mitglieder derselben durch die Landesamtsdirektorin, die Leiterinnen der Abteilungen sowie durch die Leiterinnen der Fachabteilungen (im Folgenden: FA) und Referate oder durch andere, den Abteilungen zugewiesene Bedienstete vertreten.

Neben den vergaberechtlichen Vorgaben für den Zukauf von externen Beratungsleistungen und der mit Verordnung festgelegten Wertgrenze für eine Regierungssitzungspflicht, bestehen zusätzliche, verwaltungsinterne Erlässe, welche die Basis für ein einheitliches Vorgehen in der steirischen Landesverwaltung bilden sollen.

Als Leiterin des Inneren Dienstes unter der Aufsicht des Landeshauptmannes hat die Landesamtsdirektorin gemäß Geschäftsordnung des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, die für die Wahrung der Einheitlichkeit des Inneren Dienstes notwendig sind. Durch einen geregelten und vor allem einheitlichen Geschäftsgang im Amt der Landesregierung sollen Unübersichtlichkeiten, Doppelgleisigkeiten und Überschneidungen in den Verwaltungsabläufen vermieden und eine möglichst zweckmäßige und sparsame Verwendung von Ressourcen sichergestellt werden.

Dementsprechend hat im Jahr 2008 der damalige Landesamtsdirektor erstmalig eine Kennzeichnungs- und ex post Meldepflicht von Leistungszukäufen mittels Erlass geregelt. Dieser Erlass sah vor, dass

- jede Organisationseinheit³ einerseits bei der Erfassung der Zahlungs- und Verrechnungsaufträge im Haushaltsverrechnungssystem SAP bei den Sachkonten ein Leistungskürzel einzugeben hat und andererseits
- ein Bericht über die erfolgten Leistungszukäufe zu erstellen und halbjährlich an die damalige FA 1A Organisation⁴ zu übermitteln ist.

Durch den Aufbau dieser flächendeckenden und strukturierten Übersicht der Leistungszukäufe und der einheitlichen Datenerfassung sollten die Führungskräfte bei der Entscheidung, ob eine Leistung unter dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit selbst erbracht werden kann oder zugekauft werden muss, unterstützt werden.

Ergänzend wurde im Jahr 2011 mittels zusätzlichem Erlass eine Abstimmungsverpflichtung von Leistungszukäufen vor Auftragserteilung u. a. im Bereich der Unternehmens- und/oder Organisationsberatung bzw. Organisationsentwicklung einschließlich dazu vorgesehener Projekte mit der damaligen FA 1A Organisation festgelegt.

Mit Neuherausgabe des Erlasses vom 24. Februar 2015 wurde die nachträgliche Meldepflicht von Leistungszukäufen (ex post Meldepflicht) sowie die Verwendung von Leistungskürzeln bei der Erfassung der Zahlungs- und Verrechnungsaufträge landesweit abgeschafft. Weiterhin aufrecht blieb die Vorabstimmungsverpflichtung der Organisationseinheiten mit der A1 für Leistungszukäufe in den Bereichen der Unternehmens- oder Organisationsberatung und der Organisationsentwicklung. Dieser Erlass wurde am 8. Mai 2018 ohne inhaltliche Änderungen neu herausgegeben, ebenso beinhalteten die Wiederverlautbarungen am 7. Mai 2021 sowie am 3. April 2023 keine Neuerungen.

Im Zuge der Stichprobenkontrolle stellte der Landesrechnungshof fest, dass die zur Vorabstimmung an die A1 gemeldeten Zukäufe mit den an den Landesrechnungshof gemeldeten externen Beratungsleistungen übereinstimmen.

Im August 2021 hat die Landesamtsdirektorin in einem gesonderten Erlass für den Geschäftsbereich der Abteilung 4 Finanzen (im Folgenden: A4) den Zukauf von Leistungen in den Bereichen des Steuer-, Abgaben-, Haushalts- und Landesrechnungswesens sowie zur Klärung von Themenstellungen, welche das Landesvermögen betreffen, vor der Auftragserteilung einer Abstimmungsverpflichtung mit der A4 unterworfen. Nach Auskunft der A4 wurde diese Regelung getroffen, um in *„haushaltsrechtlichen Belangen entsprechende Informationen über allfällige Gutachten oder Stellungnahmen auch der*

³ In diesem Bericht fallen unter den Begriff Organisationseinheit die Abteilungen des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung und die Landesamtsdirektion.

⁴ Nunmehr Abteilung 1 Organisation und Informationstechnik.

Abteilung 4 Finanzen zur Verfügung zu stellen“. Ab Gültigkeit dieses Erlasses bis zum Ende des Prüfzeitraumes des Landesrechnungshofes wurde nach Angaben der A4 nur ein gegenständlicher Leistungszukauf (Vorbereitung einer Änderung eines Gesellschaftsvertrages eines Beteiligungsunternehmens) gemeldet.

Der Landesrechnungshof stellte im Rahmen seiner Stichprobenprüfung fest, dass die geprüften externen Beratungsleistungen nicht an die A4 meldepflichtig waren und damit die Vorgaben des Erlasses eingehalten wurden.

Die Abteilung 5 Personal (im Folgenden: A5) hat für ihren Zuständigkeitsbereich einen Erlass für den Zukauf von Personalleistungen herausgegeben. Dieser wurde zuletzt am 5. August 2022 aktualisiert. Ziel dieses Erlasses ist es, eine höchstmögliche rechtliche Sicherheit beim Zukauf von Personalleistungen und beim Abschluss von Werkverträgen und freien Dienstverträgen zu schaffen und im Bereich Steuer- und Sozialversicherungsrecht eine rechtskonforme Ausgestaltung von Leistungsverträgen mittels Werkverträgen und freien Dienstverträgen zu gewährleisten.

Die Abteilung 3 (im Folgenden: A3) FA Verfassungsdienst steht den Organisationseinheiten für Beschaffungsvorgänge im Zusammenhang mit dem Zukauf von externen Beratungsleistungen als zentrale Ansprechpartnerin für die Beratung, Betreuung und Steuerung zur Verfügung. In einem – erstmalig im Jahr 2018 herausgegebenen – Erlass wird die Verwendung der bereitgestellten Vorlagen bei der Durchführung eines Vergabeverfahrens empfohlen.

Neben diesen landesweit geltenden Erlassen bestehen in allen Organisationseinheiten verschriftlichte Vorgaben und/oder Prozessabbildungen für die generelle Bestellung und Beschaffung von Waren und Dienstleistungen, welche auch für den Zukauf von externen Beratungsleistungen gelten. Weiters bestehen in allen Organisationseinheiten Regelungen für Bestellungen und Beschaffungen und Anweisungen für die Erteilung von Aufträgen (Anordnungs- und Bestellbefugnisse). Diese gelten auch für den Zukauf von externen Beratungsleistungen.

Übersicht zu Auftragsvergaben

Im Zuge der Prüfung forderte der Landesrechnungshof umfassende Daten zu den externen Beratungsleistungen von den jeweiligen Organisationseinheiten an; unter anderem wurde auch abgefragt, inwieweit eine Übersicht der Auftragsvergaben bzw. Zukäufe von externen Beratungsleistungen geführt wird.

Der Landesrechnungshof stellt fest, dass zum Zeitpunkt der Prüfung in keiner Organisationseinheit ein automatisierter Abruf der Daten von externen Beratungsleistungen (z. B. Anzahl, Beschaffungsvolumen) möglich war. In der A10

wurde zum Zeitpunkt der Prüfung an einer Übersicht über die Beauftragung von externen Beratungsleistungen gearbeitet.

Das Fehlen eines Gesamtüberblicks über Aufträge bzw. Beschaffungsvolumina und deren gesamthafte Entwicklung birgt grundsätzlich das Risiko, dass eine aufgabenadäquate und bedarfsgerechte Personalausstattung mit genügend Fach-, Sozial- und Methodenkompetenzen nicht rechtzeitig erkannt werden kann.

Bereits im Jahr 2011 empfahl der Landesrechnungshof in seinem Bericht Beratungsleitungen (16. Gesetzgebungsperiode, EZ 670/13) eine Dokumentations- und Meldepflicht für Zukäufe von externen Beratungsleistungen.

Der Landesrechnungshof empfiehlt jenen Organisationseinheiten, die vermehrt externe Beratungsleistungen beauftragen, eine Übersicht der Beauftragungsvorgänge zu führen. Eine derartige Dokumentation dient einer abteilungsinternen Analyse der Entwicklung der Kosten und kann in weiterer Folge als Grundlage für eine aufgabenadäquate und bedarfsgerechte Personalplanung und -entwicklung herangezogen werden.

Stellungnahme Landeshauptmann Mag. Christopher Drexler/Landesrat Werner Amon, MBA/Landesrat Dr. Karlheinz Kornhäusl (Abteilung 9 Kultur, Europa, Sport):

Im Zuge der Prüfung der „externen Beratungsleistungen“ seitens des Landesrechnungshofes hat die Abteilung 9 eine detaillierte Übersicht der Beauftragungen betreffend externe Beratungsleistungen aufgebaut. Durch das Mitführen der Auftragsdaten wird eine umfassende Dokumentation sowie Grundlage für weitere Analysen sichergestellt.

3.4 Buchführungsregeln

Die Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 1997 (VRV) des Bundesministers für Finanzen gab Ländern und Gemeinden sowie Gemeindeverbänden ein kamerales Rechnungswesen vor, das einen jährlichen Vergleich zwischen den vorgeschriebenen Einnahmen und Ausgaben (Soll) und den tatsächlichen Zahlungsströmen der Periode (Ist) ermöglichte. Als Ergebnis der Gegenüberstellung zwischen Einnahmen und Ausgaben ermittelte das kamerale Rechnungswesen einen Jahresüberschuss oder einen Abgang. Die VRV 1997 galt für Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände bis Ende 2019.

Die am 20. Oktober 2015 in Kraft getretene VRV 2015 erweiterte das zahlungsorientierte System der VRV 1997 um eine periodengenaue Abgrenzung des Erfolgs und eine

Darstellung des Vermögens. Die VRV 2015 gilt für Länder und Gemeinden (Gebietskörperschaften), für deren wirtschaftliche Unternehmungen sowie für deren Betriebe und betriebsähnliche Einrichtungen ohne eigene Rechtspersönlichkeit.

Die VRV 2015 war in vollem Umfang spätestens für den Voranschlag des Haushaltsjahres 2020 anzuwenden. Das Land wendete in Folge seiner Haushaltsrechtsreform bereits seit 2015 die Elemente der VRV 2015 im Landeshaushalt an.

Für die Darstellung der Mittel für „Rechts- und Beratungsaufwand“ kommen laut Kontenplan und Kontierungsleitfaden drei Sachkonten zur Anwendung.

Laut Angaben der FA Landesbuchhaltung haben die Abteilungen des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung Geschäftsfälle entsprechend den Vorgaben des Kontierungsleitfadens zu kontieren. Dieser ist online über das Intranet des Landes Steiermark in aktueller Form verfügbar.

Der Kontierungsleitfaden führt zum Aufwandskonto „6400 Rechts- und Beratungsaufwand“ aus, dass auf diesem Konto z. B.

- Aufwendungen für Gerichte, Anwälte und Notare,
- Aufwendungen für Dolmetsch- und Sachverständigenleistungen sofern diese im Zusammenhang mit Rechtsstreitigkeiten sowie zu leistenden Kostenvorschüssen im gerichtlichen Verfahren stehen,
- Barauslagen gemäß § 76 AVG,
- Aufwendungen für Steuerberatungs- und Wirtschaftsprüfungsleistungen,
- Aufwendungen für wirtschaftliche, juristische und technische Beratungsaufträge wie z. B. Aufwendungen für Gutachten, Mediation, Steuerberatung und Wirtschaftsprüfung, Unternehmensberatung sowie auch Konsulentenhonorare (soweit nicht zuordenbar) sowie
- Aufwendungen für Prüfungen wirtschaftlicher und technischer Art, soweit sie mit gutachterlicher Tätigkeit im Zusammenhang stehen

zu verbuchen sind.

Des Weiteren ist im Kontenplan das Aufwandskonto „7270 Sonstige Leistungen von natürlichen Personen“ vorgesehen. Laut dem Kontierungsleitfaden sind auf diesem Konto Aufwendungen für sonstige Leistungen von natürlichen Personen zu verbuchen, wenn dafür keine anderen Konten der Kontenklassen 0, 4, 6 oder 7 vorgesehen sind. Zu verrechnen sind auf diesem Konto u. a. Aufwendungen für Leistungen (wenn sie von natürlichen Personen erbracht werden) wie z. B. Forschungsaufträge, Honorare jeder Art, Konsulententätigkeit (soweit nicht Konto 6400), Kurstätigkeit, Lehr- und Prüfungstätigkeit, Leiharbeitskräfte, Lohnarbeiten auf Datenverarbeitungsanlagen, musikalische Leistungen.

Der Kontierungsleitfaden verwies bei diesem Aufwandskonto explizit darauf, dass Aufwendungen für Rechts- und Beratungsaufträge auf das Konto 6400 zu verbuchen sind.

Außerdem ist im Kontenplan das Aufwandskonto „7280 Sonstige Leistungen (Sonstige)“ vorgesehen. Laut dem Kontierungsleitfaden sind auf diesem Konto Aufwendungen für Leistungen von Dritten zu verbuchen, wenn dafür keine anderen Konten der Kontenklassen 6 oder 7 vorgesehen sind. Zu den sonstigen Leistungen zählen z. B. Aufwendungen für AKM-Beiträge, Architektenleistungen (soweit nicht Kontenklasse 0), ärztliche Tätigkeit. Der Kontierungsleitfaden verweist auch bei diesem Aufwandskonto darauf, dass Aufwendungen für Rechts- und Beratungsaufträge auf das Konto 6400 zu verrechnen sind.

Das Sachkontentextfeld sollte laut der FA Landesbuchhaltung eine aussagekräftige Information für die Buchung beinhalten. Dies wurde, so die FA, auch bei Schulungen mitgeteilt und ist ebenfalls im Handbuch zur Zentralen Erfassung (ZERG) für die Erfassung von Geschäftsfällen nachzulesen.

Die korrekte Durchführung der Verbuchung der Geschäftsfälle durch die Organisationseinheiten im Haushaltsverrechnungssystem SAP wurde bei allen Sachkontobuchungen von der FA Landesbuchhaltung überprüft.

Dazu teilte die FA Landesbuchhaltung mit, dass bei Unklarheiten der jeweilige Sachverhalt auf der Belegebene erhoben wird, um in weiterer Folge die Richtigkeit einer Buchung beurteilen zu können. Ein signifikantes Auftreten einer „pauschalen Verwendung des Sachkontos 7280“ konnte im Zuge der Revisionen nicht festgestellt werden. Die häufigsten Probleme bei der Verbuchung von Leistungen der Kontenunterklasse 72 entstanden bei der Rechnungsführung in den Organisationseinheiten hinsichtlich der Beurteilung, ob es sich um eine Leistung einer natürlichen (Konto 7270) oder juristischen (Konto 7280) Person handelte. Sämtliche Beanstandungen oder Feststellungen wurden nach Angabe der FA Landesbuchhaltung dokumentiert.

Eine Analyse der dem Landesrechnungshof zur Verfügung gestellten Auszüge aus Revisionsberichten zeigte, dass die FA Landesbuchhaltung im Rahmen ihrer Revisions-tätigkeit die Organisationseinheiten u. a. auf nicht aussagekräftige Buchungstexte betreffend die Buchungen hinwies.

Der Landesrechnungshof stellt fest, dass die FA Landesbuchhaltung für die Rahmenbedingungen zur Umsetzung der rechtlichen Normen im Zusammenhang mit der Verbuchung von Geschäftsfällen sorgte und diese auch kontrollierte.

4. DATENERHEBUNG UND STICHPROBENAUSWAHL

Laut dem Prüfauftrag des Landtags vom 9. Dezember 2019 hatte der Landesrechnungshof die Aufwendungen des Landes Steiermark für – in der XVII. Gesetzgebungsperiode in Auftrag gegebene – externe Beratungsleistungen zu evaluieren.

Um eine möglichst vollständige Erfassung des Prüfgegenstandes und die Aktualität des Prüfberichtes zu gewährleisten, hat der Landesrechnungshof den Prüfzeitraum von Amts wegen bis 31. Dezember 2022 erweitert.

Im Folgenden legt der Landesrechnungshof die für die XVII. und XVIII. Gesetzgebungsperiode jeweils unterschiedlich gewählten Methoden für die Stichprobenprüfung dar.

4.1 XVII. Gesetzgebungsperiode

4.1.1 Datenerhebung

Für eine Gesamtdarstellung des potenziell zu analysierenden Buchungsvolumens in der XVII. Gesetzgebungsperiode erstellte der Landesrechnungshof eine Übersicht aller relevanten Sachkonten: Für die buchhalterische Erfassung von externen Beratungsleistungen besteht keine systematische Kennzeichnungspflicht oder stringente Buchungsregel zur Verwendung eines expliziten Sachkontos. Der Kontenplan für die Länder – Anlage 3a zur Voranschlags- und Rechnungsverordnung 2015 (VRV 2015) – sieht für eine Verbuchung von externen Beratungsleistungen die drei Kontengruppen 640 Rechts- und Beratungsaufwand, 727 Sonstige Leistungen von natürlichen Personen sowie 728 Sonstige Leistungen vor und lässt damit einen Ermessensspielraum bei der Erfassung von Geschäftsfällen zu.

Der Landesrechnungshof wählte die relevanten Sachkonten auf Basis der Kontenbezeichnungen laut Kontenplan der VRV 2015, der Vorgaben der FA Landesbuchhaltung sowie der Angaben der Organisationseinheiten zur Verbuchungspraxis im Rahmen der Stichprobenerhebung aus. Für die zeitliche Abgrenzung zog der Landesrechnungshof das Buchungsdatum (= Rechnungsdatum) der Geschäftsfälle heran.

Die folgende Tabelle bildet diese – für externe Beratungsleistungen grundsätzlich relevanten – Sachkonten einschließlich der Kontensalden für die Zeitabschnitte der XVII. Gesetzgebungsperiode ab:

Sachkonto	Bezeichnung	16.6.- 31.12.2015 (€)	2016 (€)	2017 (€)	2018 (€)	1.1.- 16.12.2019 (€)
6400.000	Rechts- und Beratungsaufwand	---	---	---	---	2.242.547
6430.000	Sonstige Rechts- und Beratungskosten, Einzelpersonen	127.237	494.092	301.973	477.944	---
6440.000	Sonstige Rechts- und Beratungskosten, Firmen	732.235	1.930.319	1.897.615	2.230.211	---
7270.000	Sonstige Leistungen von natürlichen Personen	1.948.225	4.868.402	4.329.441	3.697.214	6.083.061
7270.050	Sonstige Leistungen natürliche Personen (Werkverträge)	---	---	---	---	1.077.078
7270.060	Sonstige Leistungen natürliche Personen (§ 109a EStG)	---	---	---	---	6.549.054
7271.000	Entgelte für Leistungen von Einzelpersonen	758.484	1.214.283	1.233.706	1.120.158	---
7275.000	Werkverträge für freie Dienstnehmer	681.939	1.413.661	1.330.660	1.294.793	718
7276.000	Entgelte für Leistungen von Einzelpersonen § 109a EStG)	3.982.555	6.869.685	6.693.935	7.210.511	---
7280.000	Sonstige Leistungen	45.078.177	137.840.607	127.902.660	104.798.317	77.113.471
7281.000	Entgelte für sonstige Leistungen von Firmen	1.329.961	2.500.432	2.703.934	211.594	---
7282.000	Entgelte für sonstige Leistungen von Firmen	42.597	66.945	56.395	62.054	---
7289.000	Entgelte für sonstige Leistungen von Firmen	34.737	35.051	23.233	12.286	---
13	Summen	54.716.147	157.233.477	146.473.552	121.115.082	93.065.929

Quelle: Haushaltsverrechnungssystem SAP; aufbereitet durch den Landesrechnungshof

* Diese Zeiträume enthielten keine Buchungen.

Einzelne der vom Landesrechnungshof selektierten Sachkonten enthielten in überwiegendem Ausmaß beratungsfremde Aufwendungen. Die Gesamtsalden ließen daher

noch keine Aussage über das tatsächliche Ausmaß der Aufwendungen für externe Beratungsleistungen zu.

So enthielt das Sachkonto 7280 sonstige Leistungen das mit Abstand größte Buchungsvolumen für unterschiedlichste Lieferungen und Leistungen. Die Aufwendungen betrafen aber nur in einem beschränkten Ausmaß externe Beratungsleistungen.

Die in den angeführten Sachkontensalden enthaltenen Aufwendungen für externe Beratungsleistungen waren nicht mit einem spezifischen Buchungskennzeichen versehen, daher war eine automationsgestützte Selektion nicht durchführbar.

Der Landesrechnungshof stellt fest, dass die Aufwendungen für externe Beratungsleistungen in der XVII. Gesetzgebungsperiode auf bis zu 13 verschiedenen Sachkonten verteilt waren, die Verbuchung jedoch ab dem Jahr 2019 auf sechs Sachkonten eingeschränkt wurde. Ein spezifisches Buchungskennzeichen für externe Beratungsleistungen, welches eine automationsgestützte Selektion ermöglicht hätte, war nicht vorhanden.

Für eine automationsunterstützte Evidenz bzw. Kennzeichnung von Geschäftsfällen nach bestimmten Gebarungsmerkmalen hat der Landesrechnungshof bereits in seinem Bericht „Finanzielle COVID-Hilfsmaßnahmen und COVID-bedingte Vergaben des Landes Steiermark“ (XVIII. Gesetzgebungsperiode, EZ 2955/2) ein System der A4 zur buchhalterischen Kennzeichnung von pandemiebedingten Ausgaben im Haushaltsverrechnungssystem SAP analysiert (Kennzeichnung von Geschäftsfällen durch Selektionskriterien wie z. B. eigene Kostenträger oder Führung eines eigenen Haushaltsprogramms; Kennzeichnung von Buchungen mittels Kategorien).

Der Landesrechnungshof empfiehlt der A4, die Eignung bzw. Weiterentwicklung des buchhalterischen Kennzeichnungssystems zur Selektion von pandemiebedingten Ausgaben im Haushaltsverrechnungssystem SAP für eine Evidenz von externen Beratungsleistungen bzw. für deren automationsunterstützte Selektion zu prüfen.

Stellungnahme Landeshauptmann Mag. Christopher Drexler/Landeshauptmann-Stellvertreter Anton Lang (Korreferat Abteilung 4 Finanzen):

Die technische Umsetzbarkeit und Eignung werden seitens der Abteilung 4 Finanzen geprüft.

4.1.2 Stichprobenauswahl

Für die Auswahl der Stichproben in der XVII. Gesetzgebungsperiode ersuchte der Landesrechnungshof die Organisationseinheiten die drei wertmäßig größten externen

Beratungsleistungen, die drei umsatzstärksten Auftragnehmerinnen und die drei häufigsten Auftragnehmerinnen in diesem Zeitraum bekannt zu geben.

Zusätzlich wertete der Landesrechnungshof die Buchungen zu den im Kapitel 4.1.1 dargestellten Sachkonten nach Risikokriterien aus. Risikoorientierte Wesentlichkeitsmerkmale waren z. B. die Eigenart des Auftragsgegenstandes, wiederkehrende Aufträge einschließlich Folge- oder Ergänzungsaufträge an die gleiche Auftragnehmerin, signifikante Abweichungen zwischen Auftragswert und Rechnungssumme oder Rechnungsbeträge, die knapp am Schwellenwert für das Erfordernis eines Kollegialbeschlusses der Landesregierung lagen. Auf Basis dieser Selektionskriterien prüfte der Landesrechnungshof für die XVII. Gesetzgebungsperiode insgesamt 64 Geschäftsfälle.

Diese 64 Stichproben hatten einen kumulierten (geplanten) Auftragswert von **rund € 3,15 Mio. netto**; die Abrechnungen aller erbrachten Leistungen ergaben eine kumulierte Rechnungssumme von **rund € 3,01 Mio. netto**. Demzufolge wurde der Auftragswert (als Planwert) nach Durchführung und Abrechnung aller Aufträge um rund € 140.000 unterschritten. Trotzdem kam es in Einzelfällen zu Auftragswertüberschreitungen (siehe Kapitel 5.3.2).

Auftragswerte nach Größenklassen

Der Landesrechnungshof ordnete die Auftragswerte der Stichproben drei Größenklassen zu und bildete die Zuordnung in der nachstehenden Tabelle ab:

Größenklassen	Anzahl
Auftragswert bis € 30.000 netto	37
Auftragswert über € 30.000 bis € 100.000 netto	23
Auftragswert über € 100.000 netto	4
Gesamt	64

Quelle: Stichproben zu externen Beratungsleistungen aus der XVII. Gesetzgebungsperiode; aufbereitet durch den Landesrechnungshof

Bei 37 Stichproben lag der Auftragswert unter der Grenze von € 30.000 netto. Für die Vergabe dieser externen Beratungsleistungen war kein Regierungssitzungsbeschluss erforderlich. Bei 23 Stichproben lag ein Auftragswert zwischen € 30.000 und € 100.000 netto vor. Somit lag bei insgesamt 60 Aufträgen der Auftragswert unterhalb des Subschwelenwertes für Direktvergaben. Diese 60 Aufträge konnten im Rahmen von (formfreien) Direktvergabeverfahren vergeben werden.

Bei vier Stichproben überstieg der Auftragswert den Subschwelenwert für Direktvergaben. Für die Vergabe dieser Leistungen mussten andere Vergabeverfahren (z. B. Verhandlungsverfahren mit/ohne vorheriger Bekanntmachung) gewählt werden.

Unter Berücksichtigung der Wertgrenze für das Erfordernis einer kollegialen Beschlussfassung durch die Landesregierung waren 27 externe Beratungsleistungen auf Basis von Regierungssitzungsbeschlüssen zu vergeben.

Kategorien nach Leistungsart

Der Landesrechnungshof nahm eine Einteilung der externen Beratungsleistungen nach der Leistungsart vor und definierte dafür folgende sieben Kategorien:

- Strategie- oder Projektberatung
- Organisationsberatung
- Rechtliche Beratung
- Wirtschaftliche Beratung
- Fachliche Beratung
- Personalberatung
- Informations- und kommunikationstechnologische Beratung

Die Zuordnung der 64 Stichproben zu den sieben Kategorien ist im nachstehenden Diagramm dargestellt:



Quelle: Stichproben zu externen Beratungsleistungen aus der XVII. Gesetzgebungsperiode; aufbereitet durch den Landesrechnungshof

Von 64 externen Beratungsleistungen wurden 17 für fachliche Beratungen und 16 für Strategie- oder Projektberatungen in Auftrag gegeben. Weitere acht dienten der wirtschaftlichen Beratung und jeweils sieben wurden für rechtliche Beratungen sowie für Informations- und kommunikationstechnologische Beratungen eingeholt. Die fachlichen

Beratungen betrafen grundsätzlich das Kerngeschäft der jeweiligen Organisationseinheit, diese hatten den größten Anteil an den externen Beratungsleistungen.

4.2 XVIII. Gesetzgebungsperiode

4.2.1 Datenerhebung

Der Landesrechnungshof forderte die Organisationseinheiten auf, die im Zeitraum von 17. Dezember 2019 bis 31. Dezember 2022 in Auftrag gegebenen externen Beratungsleistungen bekanntzugeben.

Für eine Abgrenzung des Begriffs externe Beratungsleistungen definierte der Landesrechnungshof bei der Aufforderung zur Meldung der externen Beratungsleistungen sowohl die von der Prüfung umfassten externen Beratungsleistungen als auch die nicht davon umfassten Leistungen (siehe Kapitel 3.1).

Für die XVIII. Gesetzgebungsperiode meldeten die Organisationseinheiten 343 externe Beratungsleistungen. Im Zuge der durchgeführten Stichprobenprüfung wurde von den gemeldeten 343 Leistungen sechs ausgeschieden, da es sich nicht um externe Beratungsleistungen im Sinne der vom Landesrechnungshof festgelegten Begriffsbestimmung handelte.

Somit wird in weiterer Folge von 337 externen Beratungsleistungen mit einer Gesamtauftragssumme von **rund € 6,42 Mio. netto** ausgegangen. Davon abgerechnet wurden bis 31. Dezember 2022 **rund € 6 Mio. brutto**.

In der nachstehenden Tabelle fasste der Landesrechnungshof die Anzahl der gemeldeten externen Beratungsleistungen, die Auftragssummen (exkl. USt) und die Rechnungssummen (inkl. USt) je Organisationseinheit zusammen:

Organisationseinheit	Anzahl der externen Beratungsleistungen	Auftragssumme (€) exkl. USt	Rechnungssumme (€) inkl. USt
Landesamtsdirektion	12	744.368	183.205*
Abteilung 1	18	350.321	305.013
Abteilung 2	4	34.370	38.511
Abteilung 3	Leermeldung		
Abteilung 4	36	1.026.581	920.587
Abteilung 5	5	77.000	83.282
Abteilung 6	29	535.117	566.100
Abteilung 7	2	38.520	---*

Abteilung 8	16	551.245	488.072
Abteilung 9	39	391.271	439.718
Abteilung 10	14	93.953	83.749
Abteilung 11	14	238.456	218.367
Abteilung 12	26	547.906	589.125
Abteilung 13	13	382.346	458.961
Abteilung 14	2	6.749	4.877
Abteilung 15	35	632.360	604.136
Abteilung 16	56	515.599	710.710
Abteilung 17	16	257.599	268.846
gesamt	337	6.423.761	5.963.259

Quelle: angeführte Organisationseinheiten; aufbereitet durch den Landesrechnungshof

* Diese auffälligen Abweichungen zwischen Auftragssumme und Rechnungssumme begründen sich darin, dass bei einem Auftrag (LAD) bzw. bei zwei Aufträgen (A7) bis zum Ende der Prüfung durch den Landesrechnungshof noch keine Auszahlung erfolgte.

Die oben angeführten Auftrags- und Rechnungssummen sind nicht vollständig aussagekräftig, da bei den Meldungen der externen Beratungsleistungen teilweise keine Auftragssummen angegeben wurden. Einerseits gab es plausible Gründe, wie z. B. das Vorhandensein mehrjähriger Rahmenvereinbarungen oder die stundenweise Abrechnung ohne Festlegung eines Maximalbetrages. Andererseits konnte in Einzelfällen mangels einer dokumentierten Auftragserteilung seitens der beauftragenden Stelle keine Auftragssumme genannt werden. Dies führt unter anderem dazu, dass in einigen Fällen die Rechnungssumme höher als die Auftragssumme ist.

Das Festlegen einer Auftragssumme ist beim Zukauf einer Beratungsleistung aus verschiedenen Gründen wichtig:

- Eine Auftragssumme ermöglicht es der Organisationseinheit, das Budget für die Beratungsleistung im Voraus festzulegen und ausreichende finanzielle Ressourcen sicherzustellen.
- Eine festgelegte Auftragssumme schafft Transparenz darüber, wie viel die Beratungsleistung kosten wird. Dies hilft bei der Vermeidung von Missverständnissen oder unerwarteten Kosten, die später auftreten könnten.
- Die Auftragssumme bildet die Grundlage für den Vertrag zwischen der Organisationseinheit und der externen Beraterin. Beide Vertragsparteien haben klare Vorgaben darüber, was im Rahmen der Dienstleistung erwartet wird und wie viel dafür bezahlt wird.

Der Landesrechnungshof stellt fest, dass eine festgelegte Auftragssumme notwendig ist, um die finanzielle Planung, die Wahl des richtigen Vergabeverfahrens, die Vertragsabwicklung und die Projektsteuerung effizienter und effektiver zu gestalten.

Um Unsicherheiten zu minimieren, eine klare Kommunikation zu fördern und eine transparente Vertragsabwicklung zu gewährleisten, empfiehlt der Landesrechnungshof, bei jedem Zukauf einer externen Beratungsleistung eine (maximale) Auftragssumme festzulegen und diese auch in einer schriftlichen Auftragserteilung zu dokumentieren.

4.2.2 Voranalyse der gemeldeten externen Beratungsleistungen

Der Landesrechnungshof sichtete und analysierte die gemeldeten externen Beratungsleistungen und führte anhand der Aufzeichnungen im Haushaltsverrechnungssystem SAP und den erfolgten Buchungen für externe Beratungsleistungen auf den relevanten Sachkonten eine Gegenprobe durch. Die Gegenprobe im Haushaltsverrechnungssystem SAP gestaltete sich schwierig, da es einerseits auf den, für externe Beratungsleistungen relevanten Sachkonten eine hohe Anzahl an Buchungen gab und andererseits die Buchungszeilen oftmals keinen aussagekräftigen Buchungstext aufwiesen.

Im Zuge der Gegenprobe über die gemeldeten externen Beratungsleistungen mit den erfolgten Buchungen auf den relevanten Sachkonten im Haushaltsverrechnungssystem SAP stellte der Landesrechnungshof fest, dass einzelne Organisationseinheiten den Meldungen an den Landesrechnungshof eine, von der Definition des Landesrechnungshofes abweichende Auffassung von externen Beratungsleistungen zugrunde legten. Als Konsequenz daraus wurden nicht sämtliche externe Beratungsleistungen – im Sinne der Definition des Landesrechnungshofes – gemeldet.

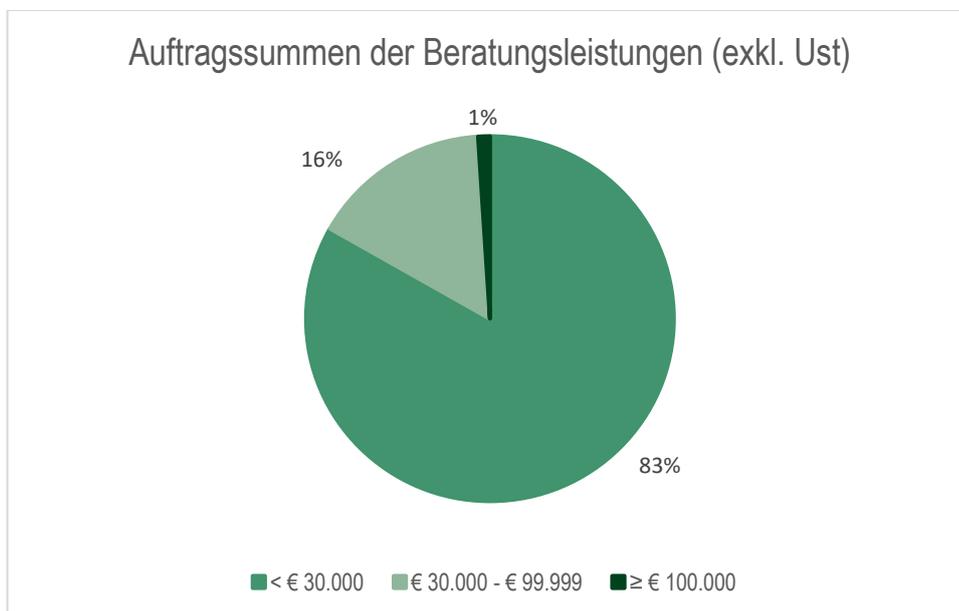
Der Landesrechnungshof erhob im Haushaltsverrechnungssystem SAP weitere relevante Geschäftsfälle, die aus seiner Sicht externe Beratungsleistungen darstellten und die von den Organisationseinheiten nicht gemeldet worden waren. Auf dieser Basis richtete der Landesrechnungshof ergänzende Aufforderungen an einzelne Organisationseinheiten wodurch sich die Gesamtanzahl der in die Stichprobenprüfung eingeflossenen externen Beratungsleistungen erhöhte.

Der Landesrechnungshof hält fest, dass trotz erfolgter Gegenprobe mit den relevanten Sachkonten im Haushaltsverrechnungssystem SAP keine abschließende Feststellung über die Anzahl und das Volumen der beauftragten externen Beratungsleistungen für die XVIII. Gesetzgebungsperiode getroffen werden kann.

Der Landesrechnungshof verweist auf seine zuvor ergangene Empfehlung betreffend die Weiterentwicklung des buchhalterischen Kennzeichnungssystems der A4 (Kapitel 4.1.1).

Höhe der Auftragssummen

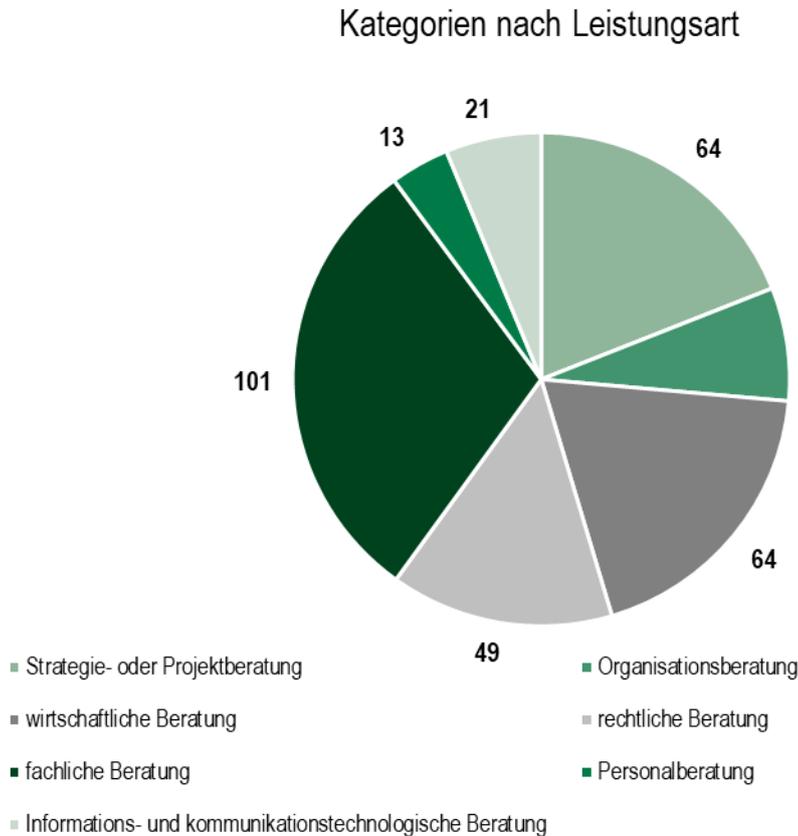
In der Folge analysierte der Landesrechnungshof die verfügbaren Daten hinsichtlich der Höhe der Auftragssummen. In der XVIII. Gesetzgebungsperiode lag der Auftragswert (exkl. USt) in sehr wenigen Einzelfällen über € 100.000. Der Großteil (83 %) wies einen Auftragswert unter € 30.000 auf. Zwischen € 30.000 und € 100.000 wurden rund 16 % der externen Beratungsleistungen beauftragt. Dies wird nachstehend grafisch dargestellt:



Quelle: Meldungen der Organisationseinheiten; aufbereitet durch den Landesrechnungshof

Kategorien nach Leistungsart

Weiters nahm der Landesrechnungshof eine Einteilung der externen Beratungsleistungen nach den sieben Leistungsarten vor. Die nachfolgende Grafik zeigt, dass sich ein beträchtlicher Teil der externen Beratungsleistungen auf die fachliche Beratung – sozusagen das Kerngeschäft der jeweiligen Organisationseinheit – bezieht:



Quelle: Meldungen der Organisationseinheiten; aufbereitet durch den Landesrechnungshof

Bei den gemeldeten externen Beratungsleistungen für die Jahre 2020 bis 2022 handelte es sich in knapp über 100 Fällen (30 %) um eine fachliche Beratung. Jeweils 19 % an zugekauften externen Beratungsleistungen erfolgten für wirtschaftliche Angelegenheiten bzw. für Strategie- oder Projektberatungen.

Der Landesrechnungshof stellt zur XVIII. Gesetzgebungsperiode fest, dass in knapp über 100 Fällen (30 %) durch die Beauftragungen einer externen Beraterin eine teilweise Auslagerung von fachspezifischen Themen aus den Kerngeschäften einer Organisationseinheit erfolgte.

Der Landesrechnungshof vertritt die Meinung, dass die Organisationseinheiten über die Kompetenz verfügen müssten, das jeweilige Kerngeschäft selbst zu erfüllen. In Einzelfällen kann jedoch – aufgrund fehlender Zeit- und/oder Personalressourcen oder mangelndem Spezialwissen – die Beiziehung externer Expertinnen zweckmäßig sein.

Dennoch empfiehlt der Landesrechnungshof, dem Aufbau von internem Fachwissen Vorrang einzuräumen und nur in Ausnahmefällen externe Expertinnen beizuziehen. Im Sinne der Transparenz und Nachvollziehbarkeit wären die Gründe für die jeweilige Beauftragung entsprechend zu dokumentieren.

Zuordnung nach Regierungsmitglied

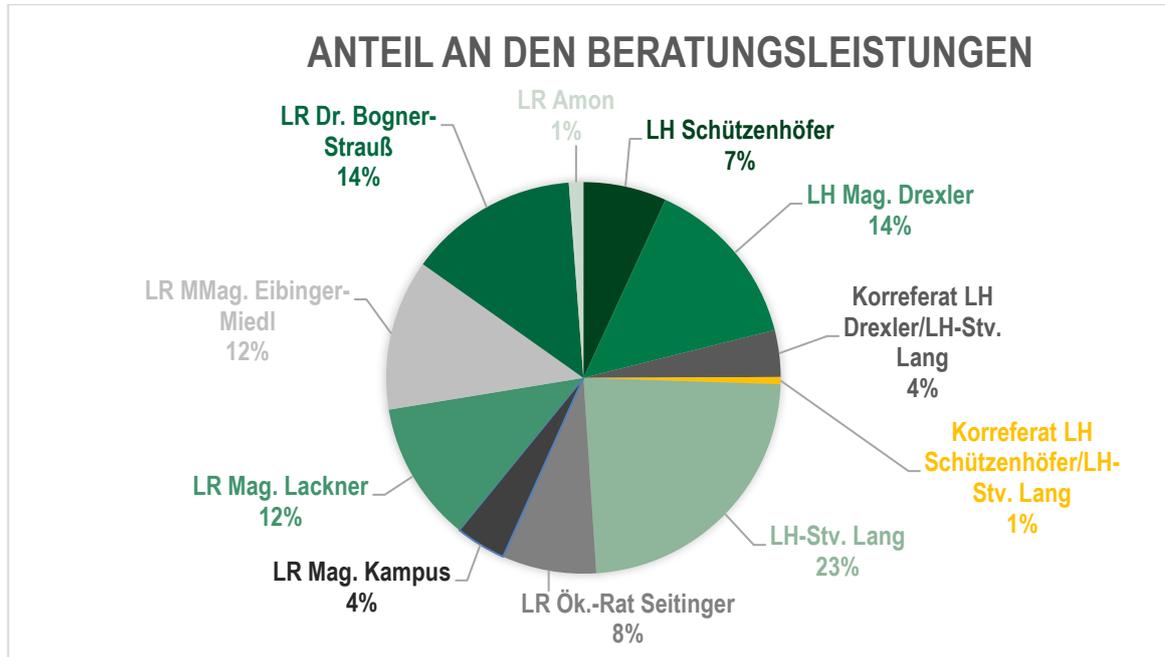
Für einen ressortmäßigen Überblick finden sich nachstehend eine Gesamtübersicht über die Anzahl der externen Beratungsleistungen sämtlicher Regierungsmitglieder der XVIII. Gesetzgebungsperiode sowie deren Auftrags- und Rechnungssummen.

Regierungsmitglieder der XVIII. Gesetzgebungsperiode	Anzahl externe Beratungsleistungen	Auftragssumme exkl. USt (€)	Rechnungssumme inkl. USt (€)
LH Schützenhöfer (bis 4. Juli 2022)	23	369.568	426.573
LH Mag. Drexler (LH seit 5. Juli 2022)	48	1.165.763	555.921
LH-Stv. Lang	79	794.243	997.858
Korreferat LH Schützenhöfer/LH-Stv. Lang	2	109.000	102.000
Korreferat LH Drexler/LH-Stv. Lang	13	754.320	612.462
LR Amon (seit 5. Juli 2022)	4	23.000	27.840
LR Dr. Bogner-Strauß	47	1.120.262	1.098.779
LR MMag. Eibinger-Miedl	42	805.505	857.972
LR Mag. Kampus	14	238.456	218.367
LR Mag. Lackner	39	682.658	736.327
LR Ök.-Rat Seitinger	26	360.986	329.160
insgesamt	337	6.423.761	5.963.259

Quelle: Meldungen der Organisationseinheiten; aufbereitet durch den Landesrechnungshof

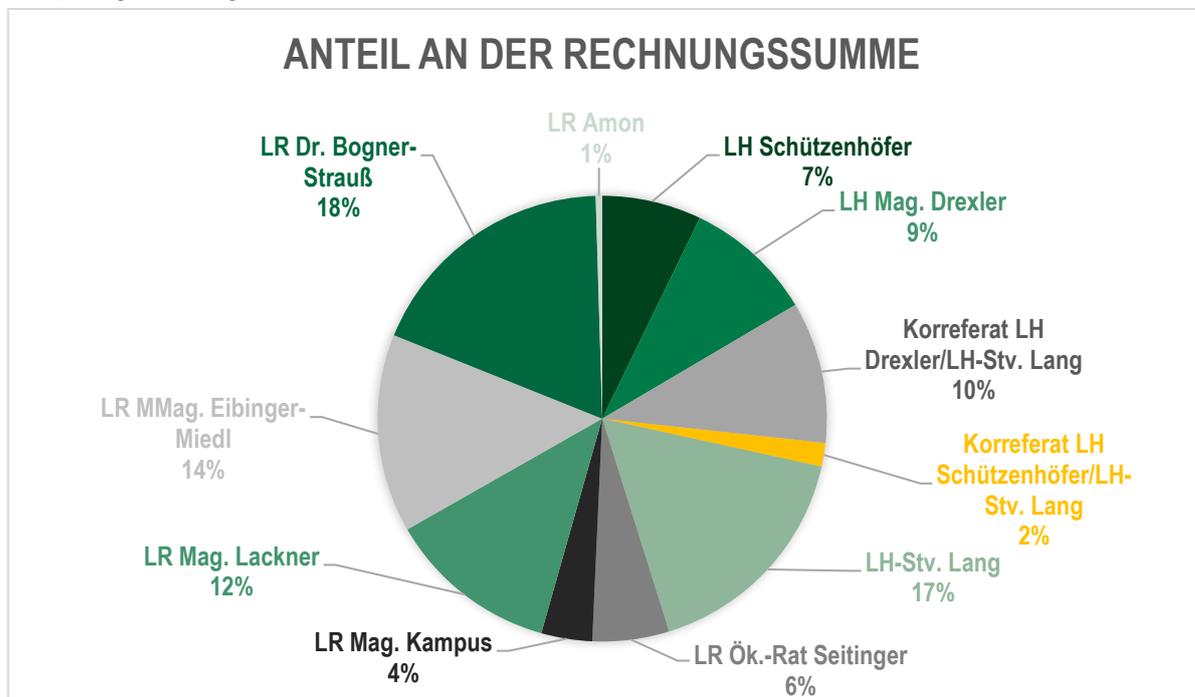
In der XVIII. Gesetzgebungsperiode wurden im Ressort von Landeshauptmann-Stellvertreter Lang mit 79 externen Beratungsleistungen die meisten Aufträge erteilt, gefolgt von Landeshauptmann Mag. Drexler mit 48 Aufträgen und Landesrätin Dr. Bogner-Strauß mit 47 Aufträgen in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich.

Die nachfolgende Grafik stellt die Anzahl der Beratungsleistungen je Regierungsmitglied prozentuell dar.



Quelle: Meldungen der Organisationseinheiten; aufbereitet durch den Landesrechnungshof

Den relativen Anteil der einzelnen Regierungsmitglieder an der Rechnungssumme (inkl. USt) zeigt die folgende Grafik.



Quelle: Meldungen der Organisationseinheiten; aufbereitet durch den Landesrechnungshof

Den größten Anteil an der Rechnungssumme der XVIII. Gesetzgebungsperiode hatten Landesrätin Dr. Bogner-Strauß (18 %), Landeshauptmann-Stellvertreter Lang (17 %),

sowie Landesrätin MMag. Eibinger-Miedl (14 %). Rund 1 % entfielen auf den Zuständigkeitsbereich von Landesrat Amon (in der Landesregierung seit 5. Juli 2022), gefolgt vom Korreferat Landeshauptmann Schützenhöfer/Landeshauptmann-Stellvertreter Lang mit 2 % und von Landesrätin Kampus mit 4 %.

4.2.3 Stichprobenauswahl

Eine Vollprüfung der gemeldeten externen Beratungsleistungen für die XVIII. Gesetzgebungsperiode war aus prüfungsökonomischen Gründen nicht realisierbar. Daher basiert die Gebarungsprüfung der externen Beratungsleistungen auf Stichproben.

Der Landesrechnungshof wendete für die Auswahl der Stichproben folgende quantitative und qualitative Merkmale an:

- betragsmäßig auffällig (z. B. knapp unter der Grenze für eine RSB-Pflicht)
- Beratungsleistungen über € 30.000 (RSB-Pflicht)
- thematisch auffällig
- zusammenhängende Aufträge (Prüfung von unzulässigem Splitting)

Der Landesrechnungshof überprüfte auf Basis der gemeldeten externen Beratungsleistungen für die Jahre 2020 bis 2022 sowie aufgrund eigener Recherchen aus dem Haushaltsverrechnungssystem SAP 93 externe Beratungsleistungen.

5. STICHPROBENPRÜFUNG

5.1 Stichprobenmenge

Der Landesrechnungshof wählte – wie schon im vorangegangenen Kapitel dargestellt – die Stichproben für die XVII. und XVIII. Gesetzgebungsperiode wie folgt aus:

- Für die XVII. Gesetzgebungsperiode erfolgte die Auswahl der Stichproben und die Festlegung der Stichprobenmenge ausschließlich auf Basis risikoorientierter Kriterien.
- Für die XVIII. Gesetzgebungsperiode wurden auf Basis der gemeldeten externen Beratungsleistungen sowie einer zusätzlichen risikoorientierten Auswahl von Geschäftsfällen aus Buchungen im Haushaltsverrechnungssystem SAP Stichproben ausgewählt.

Die festgelegten Stichprobenmengen sind in der folgenden Tabelle dargestellt.

Organisations-einheit	Stichproben gesamt	davon in XVII. GP	davon in XVIII. GP
LAD	8	3	5
A1	9	2	7
A2	7	3	4
A3	2	1	1
A4	9	3	6
A5	8	3	5
A6	11	5	6
A7	4	2	2
A8	12	5	7
A9	8	3	6
A10	9	3	6
A11	9	4	5
A12	12	7	5
A13	9	4	5
A14	9	4	4
A15	9	4	5
A16	14	5	9
A17	8	3	5
Summe	157	64	93

Quelle: Meldungen von LAD und A1 bis A17 sowie ergänzende Erhebungen durch den Landesrechnungshof; aufbereitet durch den Landesrechnungshof

Der Landesrechnungshof wählte für seine Stichprobenprüfung insgesamt 157 Geschäftsfälle aus. Für die XVII. Gesetzgebungsperiode wurden 64 externe Beratungsleistungen und für die XVIII. Gesetzgebungsperiode 93 externe Beratungsleistungen im Detail analysiert.

Der Landesrechnungshof hat die ausgewählten Stichproben zu externen Beratungsleistungen nach prüfungsrelevanten Themen entlang des Beschaffungsprozesses analysiert und stellt die Ergebnisse seiner Stichprobenprüfung in den folgenden Kapiteln für die XVII. und XVIII. Gesetzgebungsperiode zusammengefasst dar.

Der Landesrechnungshof überprüfte, ob die beauftragten Leistungen erbracht wurden und entsprechende Leistungsnachweise vorlagen. Nicht überprüft wurden die Zielerreichung und Nachhaltigkeit der in Auftrag gegebenen externen Beratungsleistungen.

5.2 Gründe für die Beauftragung einer externen Beratungsleistung

Es gibt mehrere Gründe, warum die öffentliche Verwaltung externe Beratungsleistungen zukaufte. Folgende Motive sind für die Organisationseinheiten maßgeblich:

- **Fachwissen und Expertise:** Beratungsunternehmen verfügen oft über spezialisierte Fachkenntnisse und Expertise in bestimmten Bereichen, die in der öffentlichen Verwaltung fehlen. Das Zukaufen von externen Beratungsleistungen ermöglicht der Verwaltung, auf dieses Fachwissen zuzugreifen, um komplexe Probleme zu lösen oder spezielle Aufgaben zu erfüllen.
- **Zeitliche Dringlichkeit und Personalressourcenmangel:** Zur Bewältigung außergewöhnlicher oder zusätzlicher Aufgaben parallel zum Kerngeschäft kann der Einsatz von externen Beraterinnen notwendig werden.
- **Externe Perspektive:** Externe Beraterinnen können eine umfassende Außensicht zu Problemstellungen auf Basis von Vergleichsmöglichkeiten liefern und alternative Problemlösungen aufzeigen.
- **Change-Management:** Bei der Umsetzung von Veränderungen in der Verwaltung kann es sinnvoll sein, externe Beratungsleistungen zuzukaufen. Die Beraterinnen können Veränderungen effektiv planen, koordinieren und die Umsetzung unterstützen.

Nach Ansicht des Landesrechnungshofes ist der Zukauf externer Beratungsleistungen zulässig bzw. vor allem dann notwendig, wenn das notwendige Fachwissen landesintern nicht vorhanden ist oder die personellen Ressourcen für eine zeitgerechte Bearbeitung nicht ausreichen.

Im Zuge der Stichprobenprüfung zeigte sich, dass die Gründe für die Notwendigkeit der externen Beauftragungen nur in Einzelfällen explizit in den Akten dokumentiert waren. Aufgrund der Leistungsbeschreibungen war jedoch in vielen Fällen erkennbar, dass die Landesverwaltung nicht über das notwendige Fachwissen verfügt und der Bedarf an einer externen Beratungsleistung nachvollziehbar gegeben war.

Nach Ansicht des Landesrechnungshofes sollten die Abteilungen grundsätzlich in der Lage sein, ihre Kernaufgaben selbst zu erfüllen. Die Einholung von externem Fachwissen kann dann zweckmäßig sein, wenn für die Aufgabenstellung Spezialwissen oder besondere Methoden/Techniken notwendig sind, die in der Landesverwaltung nicht zur Verfügung stehen oder wenn die Einholung externer Ressourcen die Erfolgsqualität eines Vorhabens wesentlich erhöht.

Der Landesrechnungshof stellt fest, dass die Gründe für die Beauftragung zwar aus der Aktenlage ableitbar waren, diese jedoch zum Großteil nicht explizit dokumentiert wurden.

Der Landesrechnungshof empfiehlt den Organisationseinheiten, die Gründe für die externe Beauftragung – beispielsweise im Rahmen des Vergabevermerks oder im Rahmen einer Gesamtübersicht (siehe Kapitel 5.4.3) – zu dokumentieren. Dies ermöglicht eine kontinuierliche Erhebung in welchen Bereichen zusätzliches Fachwissen bzw. Personalressourcen erforderlich wären. Damit können Grundlagen für eine Personalbedarfsplanung bzw. für die Entscheidung geschaffen werden, ob dem externen Zukauf von Fachwissen oder der Aufnahme bzw. der Aus- bzw. Weiterbildung einer Mitarbeiterin mit entsprechendem Fachwissen der Vorzug gegeben wird.

Im Falle der Einholung eines Regierungssitzungsbeschlusses infolge der Überschreitung der Gesamtauftragssumme von € 30.000 stellt der Landesrechnungshof fest, dass nur in seltenen Fällen dokumentiert war, warum diese Leistungen nicht von den Organisationseinheiten selbst erbracht werden konnte.

Der Landesrechnungshof empfiehlt daher, dass die Gründe für die Notwendigkeit (Personalressourcen/Fachwissen) einer externen Leistungserbringung im Regierungssitzungsantrag explizit und ausreichend detailliert dokumentiert werden sollen.

5.3 Leistungsbeschreibung und Auftragswertermittlung

5.3.1 Leistungsbeschreibung

Eine Leistungsbeschreibung stellt die erforderliche Grundlage für eine beabsichtigte Leistungsvergabe dar. Diese soll den gewünschten Inhalt und Umfang der Leistung einschließlich des Durchführungszeitraums und des erwarteten Fertigstellungstermins strukturiert abbilden und damit den Auftragsgegenstand (für alle Beteiligten) präzisieren. In weiterer Folge können auf dieser Grundlage auch die in der Auftragserteilung vertraglich festzulegenden Rechte und Pflichten abgeleitet werden.

Der Landesrechnungshof stellt im Rahmen der Stichprobenprüfung fest, dass Leistungsbeschreibungen vor allem aus den Angeboten der potenziellen Auftragnehmerinnen ersichtlich waren.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, den Inhalt und Umfang, den Durchführungszeitraum sowie den erwarteten Fertigstellungstermin einer extern zu vergebenden (Beratungs-)Leistung jedenfalls vor der Einholung von Angeboten schriftlich festzulegen.

5.3.2 Auftragswertermittlung

Vor einem beabsichtigten Leistungszukauf ist für eine wertmäßige Einordnung nach vergaberechtlichen Vorgaben sowie für eine Beurteilung des erforderlichen Finanzierungsausmaßes der voraussichtliche Auftragswert zu ermitteln.

Laut dem Vergaberecht ist der Auftragswert jener Wert, den eine umsichtige und sachkundige öffentliche Auftraggeberin nach sorgfältiger Prüfung des relevanten Marktsegmentes (z. B. durch Prüfung von Katalogen, Preislisten) für die Beschaffung einer bestimmten Leistung veranschlagen würde. Bei der Schätzung des Auftragswerts sind sämtliche Optionen und mögliche Vertragsverlängerungen zu berücksichtigen bzw. einzukalkulieren. Auch die Berücksichtigung von üblichen Preisnachlässen (z. B. Rabatte, Abschläge, Skonti) ist zulässig.

Bei der Ermittlung des Auftragswertes hat die Auftraggeberin daher darauf zu achten, dass

- der Auftragswert sachkundig zu schätzen ist,
- der maßgebliche Zeitpunkt für die Berechnung des Auftragswerts die Einleitung eines Vergabeverfahrens ist,
- ein „Splitting Verbot“ gilt, wonach es unzulässig ist, zusammengehörige Aufträge zu trennen, um die gesetzlich vorgegebenen Schwellenwerte zu unterschreiten und dadurch weniger strengen vergaberechtlichen Regelungen zu unterliegen sowie

- die Auftragswertschätzung zu dokumentieren, also die Methode zur Berechnung des Auftragswertes bzw. der Preisermittlung aufzuzeichnen ist, auch um diese für eine nachprüfende Kontrollinstanz (z. B. Rechnungshof) nachvollziehbar zu machen.

Ein plausibel ermittelter Auftragswert dient der Feststellung, welchen Vergaberechtsregeln ein durchzuführendes Vergabeverfahren unterliegt (z. B. ob ein Auftrag dem Oberschwellen- oder Unterschwellenbereich zuzuordnen ist und welche Verfahrensart für die Beschaffung der konkreten Leistung gewählt werden darf). Zusätzlich dient der Auftragswert der Vorbeurteilung, wie weit eine Vergabe verwaltungsinterner Ermächtigungen bedarf, z. B. ob eine kollegiale Beschlussfassung der Landesregierung erforderlich ist.

Vor allem in jenen Fällen, in denen keine Vergleichsangebote eingeholt werden (siehe Kapitel 5.4.2), dient eine fundierte Ermittlung des Auftragswertes auch zur Verifizierung der Preisangemessenheit des einzigen Angebots.

Die Stichprobenprüfung ergab, dass in einem Fall aus der XVII. Gesetzgebungsperiode der Auftragswert mit € 30.000 netto festgelegt und bei der Auftragsvergabe als Obergrenze vereinbart wurde. In zwei weiteren Fällen wurden die Auftragswerte mit jeweils € 25.000 netto festgelegt und bei der Auftragserteilung ebenfalls als maximale Auftragswerte vereinbart. Die externen Beratungsleistungen wurden im Ausmaß dieser Obergrenzen in Rechnung gestellt. Nachdem in allen drei Fällen keine Vergleichsangebote eingeholt wurden und die Grundannahmen für die Auftragswertermittlung nicht dokumentiert waren, konnte der Landesrechnungshof die Plausibilität der Auftragswerte nicht nachvollziehen.

In einem weiteren Fall aus der XVII. Gesetzgebungsperiode wurde den potenziellen Auftragnehmerinnen bereits im Zuge der Aufforderung zur Angebotslegung der von der Organisationseinheit geschätzte Auftragswert bekannt gegeben. Die daraufhin gelegten Angebote wiesen nur minimale Abweichungen (zwischen rund + 3 % bzw. rund - 0,6 %) zum bekanntgegebenen geschätzten Auftragswert auf.

Der Landesrechnungshof stellt fest, dass ein plausibel ermittelter Auftragswert dazu beiträgt, die finanzielle Planung, die Wahl des richtigen Vergabeverfahrens, die Vertragsabwicklung, die Projektsteuerung und die Auswahl der richtigen Beraterinnen effizienter und effektiver zu gestalten.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, vor jedem Zukauf einer externen Beratungsleistung den Auftragswert plausibel zu ermitteln und die Grundannahmen und Methoden zur Bemessung dieses Auftragswertes nachvollziehbar zu dokumentieren.

Der Landesrechnungshof ist der Ansicht, dass die Angabe des geschätzten Auftragswertes in der Ausschreibung nicht dem Wettbewerb förderlich ist.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, auf die Bekanntgabe eines intern geschätzten Auftragswertes zu verzichten, um den Wettbewerb zwischen den Bieterinnen möglichst zu verstärken.

5.4 Vergabeverfahren

5.4.1 Wahl der Verfahrensart

Das Bundesvergabegesetz 2018 legt die – je nach Auftragsart und Höhe des geschätzten Auftragswertes – zulässigen Verfahrensarten für die Vergabe von Aufträgen fest.

Der Auftragswert der für die XVIII. Gesetzgebungsperiode gemeldeten externen Beratungsleistungen lag fast ausschließlich im Unterschwellenbereich (siehe Kapitel 4.2). In diesem Bereich kommen vor allem folgende Vergabeverfahren in Betracht:

- Direktvergabe (für Aufträge < € 100.000)
- Direktvergabe mit vorheriger Bekanntmachung (für Aufträge < € 130.000)
- Verhandlungsverfahren mit/ohne vorheriger Bekanntmachung (bei Vorliegen eines der Ausnahmetatbestände gemäß §§ 34, 37 BVergG 2018)
- Abschluss einer Rahmenvereinbarung
- offenes Verfahren
- nicht offenes Verfahren mit vorheriger Bekanntmachung
- nicht offenes Verfahren ohne vorherige Bekanntmachung (für Aufträge < € 100.000)

Bei den vom Landesrechnungshof geprüften Stichproben kamen folgende – in der nachstehenden Tabelle dargestellten – Vergabeverfahren zur Anwendung:

Vergabeart	Stichproben XVII. GP	Stichproben XVIII. GP	Gesamtanzahl
Direktvergabe	57	90	147
Direktvergabe mit vorheriger Bekanntmachung	--	1	1
Verhandlungsverfahren mit nur einem Unternehmen ohne vorherige Bekanntmachung	2	--	2
Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung	4	1	5

Erneuter Aufruf zum Wettbewerb nach Abschluss einer Rahmenvereinbarung	--	1	1
Offenes Verfahren im Oberschwellenbereich	1	--	1
Summe	64	93	157

Quelle: Meldungen der Organisationseinheiten; aufbereitet durch den Landesrechnungshof

In der XVIII. Gesetzgebungsperiode wurden 90 Aufträge formfrei im Wege einer Direktvergabe abgewickelt; jeweils eine Beauftragung erfolgte mittels Direktvergabe mit vorheriger Bekanntmachung, im Wege eines Verhandlungsverfahrens mit vorheriger Bekanntmachung bzw. durch einen erneuten Aufruf zum Wettbewerb nach Abschluss einer Rahmenvereinbarung. Von 64 überprüften Stichproben in der XVII. Gesetzgebungsperiode wurden 57 Aufträge als Direktvergabe abgewickelt. Zwei Beauftragungen erfolgten mittels Verhandlungsverfahren mit nur einem Unternehmen ohne vorheriger Bekanntmachung. Vier Beauftragungen wurden mittels Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung sowie eine weitere Beauftragung mittels offenem Verfahren im Oberschwellenbereich abgewickelt.

Der Landesrechnungshof stellt fest, dass in der XVII. Gesetzgebungsperiode rund 89 % der Aufträge im Wege der Direktvergabe erfolgten. In der XVIII. Gesetzgebungsperiode betrug der Anteil der Direktvergaben rund 97 % der Beauftragungen.

Die Stichprobenprüfung für die XVII. und XVIII. Gesetzgebungsperiode ergab, dass die Wahl des Vergabeverfahrens in allen Fällen korrekt erfolgte.

5.4.2 Direktvergabe - Einholung von Vergleichsangeboten

Nach dem Bundesvergabegesetz 2018 hat die Vergabe – wie schon nach den allgemeinen Verwaltungsgrundsätzen der Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit – zu angemessenen Preisen zu erfolgen.

Bei Direktvergaben ist die Einholung von Vergleichsangeboten oder unverbindlichen Preisauskünften gesetzlich nicht zwingend vorgeschrieben. Die FA Verfassungsdienst empfiehlt jedoch ausdrücklich, im Rahmen einer Direktvergabe auch Vergleichsangebote oder unverbindliche Preisauskünfte einzuholen.

In einigen Organisationseinheiten gibt es schriftliche, verbindliche Vorgaben für die Einholung von Angeboten bzw. unverbindlichen Preisauskünften bei Direktvergaben.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die verschriftlichten, internen Vorgaben zur Einholung von Angeboten bzw. unverbindlichen Preisauskünften bei Direktvergaben:

Organisationseinheit/ Nettoauftragswert	Mindestanzahl der einzuholenden Angebote bzw. unverbindlichen Preisauskünfte	Festgelegte Ausnahmen
LAD		
---	---	Die FAKS empfiehlt die Einholung von 3 Angeboten.
A2		
bis € 5.000	1 Angebot	Wenn der Auftrag, aufgrund seiner Spezifikation nur von einer Auftragnehmerin erbracht werden kann (bestehende Lizenz, Patent etc.)
ab € 5.001 bis € 10.000	2 Angebote	
über € 10.000	3 Angebote	
A3		
ab € 2.500	3 Angebote	---
A6		
ab € 5.000	3 Angebote	---
A7		
ab € 10.000	3 Angebote	Auf die Einholung von Vergleichsanboten kann im Einzelfall unter bestimmten Voraussetzungen verzichtet werden (z. B. wenn es sich um einzigartige Leistungen handelt). In diesen Fällen ist die Beiziehung der Vergabejuristin der Abteilung verpflichtend und die Begründung im Vergabevermerk aufzunehmen.
A10		
ab € 3.500 bis € 29.999	2 Angebote	---
ab € 30.000	3 Angebote	---
A11		
<i>unabhängig vom Auftragswert</i>	3 Angebote	---
A13		
ab € 5.000	3 Angebote	---
A16		
---	---	FA STED: unter € 600 nach Möglichkeit Vergleichsangebote einholen; ab € 1.000 verpflichtend 3 Vergleichsangebote (andernfalls ist dies zu begründen)
A17		
ab € 10.000	3 Angebote	---

Quelle: angeführte Organisationseinheiten; aufbereitet durch den Landesrechnungshof

Der Landesrechnungshof stellt fest, dass in zehn Organisationseinheiten (davon zwei Fachabteilungen) schriftliche Vorgaben zur verpflichtenden Einholung von Vergleichsangeboten bzw. unverbindlichen Preisauskünften existieren.

Der Landesrechnungshof empfiehlt jenen Organisationseinheiten, welche keine internen Vorgaben zur Einholung von Vergleichsangeboten festgelegt haben, zumindest ab einem bestimmten geschätzten Nettoauftragswert eine Einholung von Vergleichsangeboten bzw. unverbindlichen Preisauskünften schriftlich und somit verbindlich festzulegen.

Stellungnahme Landesrat Werner Amon, MBA:

Um eine qualitativ hochwertige, wettbewerbssichernde und kostenmäßig optimale Beauftragung zu unterstützen, empfiehlt der Landesrechnungshof daher – auch wenn das Bundesvergabegesetz 2018 dies nicht explizit vorsieht – Vergleichsangebote bzw. unverbindliche Preisauskünfte einzuholen, sofern dies aus verwaltungsökonomischen Gründen vertretbar ist. Ein Wettbewerb kann zu besseren Preisen und damit zu einem Vorteil für das Land führen.

Stellungnahme Landesrätin MMag.^a Barbara Eibinger-Miedl:

Die Abteilung 12 nimmt diese Anregung des Landesrechnungshofes gerne auf und hat in der ab 1. Jänner 2024 geltenden Dienstanweisung bereits detaillierte Vorgaben zur Auftragsvergabe eingearbeitet.

Konkret sind ab einem geschätzten Auftragswert von € 10.000,- durch den Bearbeiter bzw. die Bearbeiterin der Auftragsvergabe – sofern dies im Einzelfall nicht unzweckmäßig ist – mindestens drei Vergleichsanbote verpflichtend einzuholen, um den Wettbewerb zu nutzen und die Angemessenheit der Preise zu gewährleisten. Unter einem geschätzten Auftragswert von € 10.000,- ist eine direkte Beauftragung zulässig, wobei die Einholung von Vergleichsanboten empfohlen wird.

Der Landesrechnungshof stellt fest, dass in der XVII. Gesetzgebungsperiode bei 50 von 64 geprüften Geschäftsfällen (das waren rund 78%) keine Vergleichsangebote vorlagen. In der XVIII. Gesetzgebungsperiode wurden bei 72 von 93 überprüften Geschäftsfällen (das entsprach rund 77%) keine Vergleichsangebote eingeholt.

Die Organisationseinheiten begründeten Beauftragungen ohne Einholung von Vergleichsangeboten oder Preisauskünften unter anderem damit, dass

- sich die Auftragnehmerin schon bei früheren Beauftragungen gut bewährt habe,
- die Auftragnehmerin über eine hohe fachliche Expertise verfüge,

- die Einholung von Vergleichsangeboten bzw. unverbindlichen Preisauskünften aufgrund der Dringlichkeit des Auftrags in der gebotenen Zeit nicht möglich gewesen sei oder
- aufgrund der Einzigartigkeit der Leistung bzw. der spezifischen Leistungsanforderungen praktisch kein Anbietermarkt bestehe.

Bei Direktvergaben sind der Wettbewerb und die Transparenz in deutlich geringerem Maß gegeben als bei öffentlichen Ausschreibungen.

Um eine qualitativ hochwertige, wettbewerbssichernde und kostenmäßig optimale Beauftragung zu unterstützen, empfiehlt der Landesrechnungshof daher – auch wenn das Bundesvergabegesetz 2018 dies nicht explizit vorsieht – Vergleichsangebote bzw. unverbindliche Preisauskünfte einzuholen, sofern dies aus verwaltungsökonomischen Gründen vertretbar ist. Ein Wettbewerb kann zu besseren Preisen und damit zu einem Vorteil für das Land führen.

Stellungnahme Landeshauptmann Mag. Christopher Drexler/Landesrat Werner Amon, MBA/Landesrat Dr. Karlheinz Kornhäusl (Abteilung 9 Kultur, Europa, Sport):

Die Abteilung 9 Kultur, Europa, Sport beabsichtigt bei relevanten Beschaffungsvorgängen Vergleichsangebote einzuholen. Dabei soll eine Vorgabe zur Einholung von Vergleichsangeboten mit entsprechenden Betragsgrenzen festgelegt werden.

Stellungnahme Landesrat Werner Amon, MBA (Abteilung 5 Personal):

Auch wenn das Bundesvergabegesetz 2018 die Einholung von Vergleichsangeboten nicht explizit vorsieht, wird die Abteilung 5 der Empfehlung des Landesrechnungshofes folgen und intern schriftlich festlegen, ab welchem geschätzten Nettoauftragswert wie viele Vergleichsangebote einzuholen sind.

5.4.3 Vergabevermerk und Aktendokumentation

Das Ziel bei der Vergabe von Leistungen im öffentlichen Bereich ist eine effiziente und effektive Verwendung öffentlicher Mittel. Aus Sicht des Landesrechnungshofes ist es wesentlich, dass der Prozess der Beauftragung nachvollziehbar und transparent dokumentiert ist. Das Bundesvergabegesetz 2018 sieht in zahlreichen Bestimmungen vor, dass im Zuge eines Vergabeverfahrens schriftliche Dokumentationen zu führen sind bzw. die öffentliche Auftraggeberin schriftlich an die Bewerberin/Bieterin herantreten muss.

Besonders bei Direktvergaben ist auf eine nachvollziehbare und transparente Dokumentation des Vergabeprozesses zu achten, um eine anbieterdiskriminierungsfreie

Vergabe zu gewährleisten, zumal hier eine eingeschränkte Einbeziehung von Anbieterinnen erfolgt. Gesetzlich besteht bei einer Direktvergabe keine Pflicht zur Erstellung eines Vergabevermerks, sofern jedoch bei der Durchführung einer Direktvergabe Vergleichsangebote oder unverbindliche Preisankündigungen eingeholt werden, sind diese entsprechend zu dokumentieren. Zudem hat die Auftraggeberin bei Direktvergaben den Gegenstand und den Wert des Auftrages, den Namen der Auftragnehmerin zu dokumentieren; wenn es wirtschaftlich vertretbar ist, ist die Prüfung der Preisangemessenheit auch zu dokumentieren.

Der Landesrechnungshof stellt im Rahmen der Stichprobenprüfung fest, dass sich die Dokumentation der Preisangemessenheit in vielen Fällen auf allgemeine Aussagen beschränkt, wie z. B. „Internetrecherche durchgeführt“, „Preisangemessenheit gegeben“, „Preisangemessenheit aufgrund eigener Marktbeobachtungen bestätigt“. Die Grundannahmen sowie Ergebnisse dieser Aktivitäten waren nicht aufgezeichnet.

Der Landesrechnungshof empfiehlt bei sämtlichen Vergaben für eine nachvollziehbare und transparente Dokumentation der Preisangemessenheit (Grundannahmen, Aktivitäten und Ergebnisse der Preisvergleiche) zu sorgen. Dem Landesrechnungshof erscheint die Aufzeichnung dieser Informationen vor allem in jenen Fällen notwendig, in denen keine Vergleichsangebote vorliegen, die die Preisangemessenheit wirtschaftlich belegen können.

Stellungnahme Landesrat Werner Amon, MBA (Abteilung 5 Personal):

Auch wenn bei einer Direktvergabe im Unterschwellenbereich vergaberechtlich keine Pflicht zur Erstellung eines Vergabevermerks vorgesehen ist, wird die Abteilung 5 der Empfehlung des Landesrechnungshofes folgen und intern schriftlich festlegen, in welcher Form die schriftliche Dokumentation der Vergabe zu erfolgen hat.

Stellungnahme Landesrätin MMag.^a Barbara Eibinger-Miedl:

Die Abteilung 12 nimmt diese Anregung des Landesrechnungshofes gerne auf und hat in der ab 1. Jänner 2024 geltenden Dienstanweisung auch dazu bereits detaillierte Vorgaben zur Auftragsvergabe eingearbeitet.

So ist unabhängig vom Auftragswert in allen Fällen von Auftragsvergaben das angebotene Preis-/ Leistungsverhältnis einer Plausibilitätsprüfung zu unterziehen (Markt- und Preisrecherchen), um die Angemessenheit des Preises – unter Beachtung der Qualität der angebotenen Leistung – zu bewerten und einschätzen zu können.

Interne Regeln für die Erstellung von Vergabevermerken

Der Erlass der FA Verfassungsdienst „3/2021 über das Öffentliche Auftragswesen“ verweist auf die gesetzlichen Vorgaben im Vergaberecht in Bezug auf die Dokumentationspflichten durch Auftraggeberinnen im Zuge von Vergabeverfahren. Die FA Verfassungsdienst weist im Erlass zusätzlich darauf hin, „*dass es auch ohne gesetzliche Verpflichtung – im Hinblick auf die Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen und deren Transparenz – sinnvoll sein kann, alle wesentlichen Entscheidungen und Vorgänge ausreichend zu dokumentieren.*“

Für die Erstellung von Vergabevermerken gelten in den Organisationseinheiten des Landes unterschiedliche Regeln, welche in der untenstehenden Tabelle dargestellt sind:

Vorgaben betreffend die Erstellung eines Vergabevermerks	
LAD	verpflichtend ab Auftragswert von über € 600; Preisangemessenheit ist entsprechend § 46 Abs. 4 BVergG 2018 jedenfalls zu dokumentieren
A1	für alle schriftlichen Aufträge (außer wenn in Regierungssitzungsbeschlüssen ausreichend dokumentiert)
A2	verpflichtend bei Direktvergaben von mehr als € 5.000
A3	bei Vergabe im Unterschwellenbereich ist Vergabevermerk nicht verpflichtend; allerdings entsprechende Dokumentation im Vergabeakt
A4	keine abteilungsinterne Regelung
A5	kein Vergabevermerk im Unterschwellenbereich
A6	bei allen schriftlichen Bestellvorgängen ab € 400
A7	bei Direktvergaben, sofern der Dokumentationsaufwand wirtschaftlich vertretbar ist
A8	keine abteilungsinterne Regelung; Verweis auf Erlass der A3
A9	ab einem Auftragswert von € 600
A10	ab einem Auftragswert von € 3.500
A11	bei allen Beschaffungsvorgängen zu erstellen
A12	keine abteilungsinterne Regelung; Verweis auf Vorlagen und Informationsschreiben der A3
A13	Vergabevermerk ist immer anzufertigen
A14	ab einem Auftragswert von € 1.000
A15	bei allen Beschaffungsvorgängen zu erstellen
A16	keine abteilungsweite Regelung (Verweis auf das BVergG 2018) Referat Straßeninfrastruktur Bestand: Vergabevermerk ist anzufertigen FA Straßenerhaltungsdienst: ab € 10.000 verpflichtend
A17	bei Direktvergaben immer

Quelle: angeführte Organisationseinheiten; aufbereitet durch den Landesrechnungshof

Vier Organisationseinheiten (A4, A8, A12, A16) verfügen über keine näheren abteilungsweiten Regelungen zum Vergabevermerk und verweisen auf die rechtlich geltenden Bestimmungen bzw. den Erlass der FA Verfassungsdienst. Die A3 und die A5 legen explizit fest, dass im Unterschwellenbereich kein Vergabevermerk anzufertigen ist. In der A3 ist jedoch eine entsprechende Dokumentation im Akt vorzunehmen. In der A7

besteht in Anlehnung an das BVergG 2006 die Vorgabe, bei Direktvergaben – sofern der Dokumentationsaufwand wirtschaftlich vertretbar ist – einen Vergabevermerk anzufertigen. In den Abteilungen 1, 11, 13, 15 und 17 ist für alle Direktvergaben ein Vergabevermerk zu erstellen. In mehreren Organisationseinheiten sowie in einer FA wurden Wertgrenzen festgelegt, ab denen jedenfalls ein Vergabevermerk anzufertigen ist (LAD, A2, A6, A9, A10, A14, FA Straßenerhaltungsdienst). Die Wertgrenzen reichen dabei von € 400 (A6) bis € 10.000 (FA Straßenerhaltungsdienst).

Der Landesrechnungshof stellt fest, dass der Großteil der Organisationseinheiten die vergaberechtlichen Vorgaben zur Erstellung von Vergabevermerken in internen Regelungen näher präzisiert und verschärft hat, wobei die Wertgrenzen teilweise deutlich voneinander abweichen.

Der Landesrechnungshof hat die Einhaltung der abteilungsinternen Vorgaben betreffend die Erstellung eines Vergabevermerks geprüft. Die Stichprobenprüfung für die XVII. Gesetzgebungsperiode ergab, dass in rund 52 % der Fälle ein Vergabevermerk erstellt wurde. Die Stichprobenprüfung für die XVIII. Gesetzgebungsperiode ergab, dass in rund 77 % der Fälle ein Vergabevermerk angefertigt wurde. Bei jenen Beauftragungen, bei denen kein Vergabevermerk erstellt wurde, handelte es sich ausschließlich um Direktvergaben und es bestand auch keine diesbezügliche abteilungsinterne Verpflichtung einen Vergabevermerk anzufertigen.

Der Landesrechnungshof hält fest, dass die Erstellung eines Vergabevermerks ein wichtiges Instrument zur nachvollziehbaren Dokumentation von Beauftragungen darstellt. Auch wenn die Erstellung eines Vergabevermerks gesetzlich nicht verpflichtend ist, trägt eine schriftliche Dokumentation wesentlich zur Transparenz und Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns bei.

Um ein transparentes und nachvollziehbares Verwaltungshandeln zu gewährleisten, empfiehlt der Landesrechnungshof daher jenen Organisationseinheiten, welche über keine Regelungen zur verpflichtenden Anfertigung von Vergabevermerken verfügen, diese – z. B. ab Erreichen eines bestimmten Auftragswertes – festzulegen.

Stellungnahme Landesrätin MMag.^a Barbara Eibinger-Miedl:

In der ab 1. Jänner 2024 gültigen Dienstanweisung sind nun detaillierte Vorgaben zur Auftragsvergabe enthalten. Konkret ist dazu das Ergebnis der einzelnen Prüfschritte im Rahmen der Auftragsvergabe jedenfalls in einem Vergabevermerk schriftlich festzuhalten und im ELAK zu dokumentieren. Darüber hinaus wird für weiterführende Informationen zum Vergaberecht und den Anforderungen für den Vergabevermerk auf die Vorlagen und Informationsschreiben der Abteilung 3 verwiesen.

5.5 Form der Auftragserteilung

Der Landesrechnungshof erhob in seiner Stichprobenprüfung die Form der Auftragserteilung dahingehend, wie weit schriftliche oder mündliche Aufträge vorlagen. Bei der Stichprobenprüfung zur XVII. Gesetzgebungsperiode waren zu 60 externen Beratungsleistungen schriftliche Aufträge vorhanden. In vier Organisationseinheiten wurden jeweils eine Beratungsleistung mündlich beauftragt. In der XVIII. Gesetzgebungsperiode waren zu 91 externen Beratungsleistungen schriftliche Aufträge erteilt worden und in zwei Organisationseinheiten gab es je einen Fall, in welchem keine schriftliche Auftragserteilung vorlag.

Der Landesrechnungshof stellt fest, dass die Auftragserteilungen überwiegend schriftlich erfolgten. Vereinzelt kam es auch zu mündlichen Auftragserteilungen, wodurch eine nachvollziehbare Dokumentation des vereinbarten Leistungsinhaltes und Auftragsumfanges fehlte. Eine fehlende Schriftform kann zu Risiken bei der Durchsetzung von vertraglichen Rechten und Pflichten führen.

Für eine nachvollziehbare und rechtssichernde Dokumentation, die wiederum als Basis für die Überprüfung der sachlichen Richtigkeit der gelegten Rechnung dient, empfiehlt der Landesrechnungshof, sämtliche Aufträge schriftlich zu erteilen.

Stellungnahme Landeshauptmann Mag. Christopher Drexler/Landesrat Werner Amon, MBA/Landesrat Dr. Karlheinz Kornhäusl (Abteilung 9 Kultur, Europa, Sport):

In der Abteilung 9 wurde aus verwaltungsökonomischen Gründen eine Untergrenze von € 600,00 für die schriftliche Auftragserteilung eingeführt. Dadurch kann im Sinne von sparsamem, wirtschaftlichem und zweckmäßigem Verwaltungshandeln erhöhter Aufwand bei Klein- und Kleinstaufträgen - vor allem im Bereich der Steiermärkischen Landesbibliothek - vermieden werden.

Stellungnahme Landesrätin MMag.^a Barbara Eibinger-Miedl:

Die Abteilung 12 hat in der ab 1. Jänner 2024 geltenden Dienstanweisung bereits detaillierte Vorgaben zur Auftragsvergabe eingearbeitet.

Konkret ist diesbezüglich im neuen Prozesskatalog zum Organisationshandbuch für alle Arten von Auftragsvergaben (mit /ohne RSA) die Erstellung einer schriftlichen Auftragsvergabe mitsamt Dokumentation im ELAK vorgesehen.

5.6 Zeichnungsbefugnisse

Für die Zeichnungsbefugnisse zur Vergabe von externen Aufträgen gelten abteilungsinterne Regeln wie z. B. Wertgrenzen, die sich an den Verantwortungsbereichen für Sachbearbeiterinnen (Referentinnen), Bereichsleiterinnen, Referatsleiterinnen und Abteilungsleiterinnen orientieren. Diese Bestellbefugnisse sind in den Organisationshandbüchern der jeweiligen Organisationseinheiten festgelegt.

Der Landesrechnungshof stellt für die XVII. Gesetzgebungsperiode fest, dass in der A12 vier externe Beratungsleistungen durch eine nicht bestellbefugte Person beauftragt wurden und in der A13 eine externe Beratungsleistung von einer nicht zeichnungsbefugten Person beauftragt wurde.

Die Stichprobenprüfung der XVIII. Gesetzgebungsperiode ergab, dass – mit einer Ausnahme – in allen Organisationseinheiten die intern festgelegten Zeichnungsbefugnisse bei der Beauftragung von externen Beratungsleistungen beachtet wurden.

Der Landesrechnungshof stellt für die XVIII. Gesetzgebungsperiode fest, dass in der A8 bei sechs von sieben Stichproben die jeweiligen Aufträge von Personen gezeichnet wurden, welche nicht über die entsprechenden Befugnisse verfügten.

Der Landesrechnungshof empfiehlt der A8, A12 und A13 auf die Einhaltung der Zeichnungsbefugnisse zu achten und die Mitarbeiterinnen diesbezüglich zu sensibilisieren.

Stellungnahme Landeshauptmann Mag. Christopher Drexler (Abteilung 2 Zentrale Dienste):

Vorausgeschickt werden darf, dass Grundlage für die Beschaffung von Waren und Dienstleistungen durch die Abteilung 2 eine abteilungsinterne Richtlinie ist. Diese Richtlinie ist bei allen Beschaffungsprozessen einzuhalten und gilt daher insbesondere auch für Verträge über Beratungsleistungen. Die Richtlinie enthält insbesondere klare Vorgaben für die Durchführung von Direktvergaben. So sind beispielsweise Wertgrenzen definiert, ab denen die Einholung eines oder mehrerer Vergleichsangebote bzw. unverbindlicher Preisauskünfte erforderlich ist, auch sind Wertgrenzen festgeschrieben, ab denen zwingend ein Vergabevermerk zu erstellen und dem Akt anzuschließen ist. Ebenfalls ist in dieser Richtlinie der Grundsatz der Schriftlichkeit der Beauftragung verankert. Nur in Ausnahmefällen zulässige mündliche Bestellungen sind umgehend in Form eines schriftlichen Vermerkes mit (ebenfalls in der Richtlinie definierten) Inhalten insbesondere zu den Liefer- und Leistungskonditionen, dem Preis und allen zugehörigen Zahlungskonditionen zu dokumentieren.

Den im Bericht enthaltenen dahingehenden Empfehlungen des Landesrechnungshofes zu den Punkten 4.2. bis 4.6. des Berichtes [Anmerkung Landesrechnungshof: nunmehr 5.2 bis 5.6] wird daher in der Abteilung 2 – in Umsetzung der oa. internen Richtlinie - bereits entsprochen.

Selbstverständlich wird die Abteilung 2 weiterhin großes Augenmerk auf die Einhaltung dieser Vorgaben legen und die mit Beschaffungsprozessen befassten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter laufend entsprechend schulen und informieren.

Stellungnahme Landeshauptmann-Stellvertreter Anton Lang/Landesrätin Mag.^a Ursula Lackner (Korreferat Abteilung 13 Umwelt und Raumordnung):

Aufarbeitung:

Bei dem vom Landesrechnungshof angesprochenen Fall handelte es sich um das Projekt, bei dem ein offenes Verfahren (im Oberschwellenbereich) zur Ausschreibung gewählt wurde. Dazu sind zwei Angebote eingelangt, welche geprüft wurden. Sämtliche ausschreibungs- und angebotsrelevanten Unterlagen liegen vor (Angebot, Angebotsprüfung, Vergabevermerk, Freigabe, Rechnungen). Die Anordnung der Auszahlung erfolgte jedoch durch einen mittlerweile pensionierten Mitarbeiter der Abteilung, welcher zu diesem Zeitpunkt nicht anordnungsbefugt war. Richtigerweise hätte der anordnungsbefugte zuständige Referatsleiter die Anordnung übernehmen müssen. Das Vergabeverfahren an sich wurde allerdings entsprechend allen Richtlinien und Kriterien richtig durchgeführt.

Lösungsvorschläge:

Im aktuell gültigen Organisationshandbuch der Abteilung 13 besteht nunmehr eine klarstellende und erläuternde Dienstanweisung „Budgetangelegenheiten“. Diese enthält für die Mitarbeiter:innen der Abteilung auch Erklärungen zum Umgang mit Zeichnungsbefugnissen, Rechnungs- und Auftragsprozessen, etc. (zB „Auszahlungsanordnungen sind entsprechend der gesondert festgelegten Anordnungsbefugnisse der zuständigen politischen Referent:innen zu unterfertigen.“).

Ebenfalls ist im ZERG der Prozess zur Freigabe mittlerweile so eingerichtet, dass ein solcher Fehler nicht mehr passieren kann.

Um der Empfehlung des Landesrechnungshofes nachzukommen wird im nächsten Abteilungsleitungs- JF, an dem alle Referats- und Bereichsleiter:innen teilnehmen, dieses Thema als Tagesordnungspunkt angesetzt, um die Mitarbeiter:innen dahingehend wie empfohlen zu sensibilisieren.

Stellungnahme Landesrätin MMag.^a Barbara Eibinger-Miedl:

Die Abteilung 12 greift die Anregung des Rechnungshofes gerne auf, ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter hinsichtlich der Einhaltung der

Zeichnungsbefugnisse zu sensibilisieren, und hat dies zum Anlass genommen in der neuen ab 1. Jänner 2024 geltenden Dienstanweisung die Zuständigkeit für die Vergabe von Aufträgen im Detail zu regeln und Zeichnungsbefugnisse auch im Prozesskatalog ersichtlich zu machen. So sind Auftragsvergaben ab einem Auftragswert von € 5.000,- dem Abteilungsleiter vorbehalten. Für Vergaben von Aufträgen bis zu einem Wert von € 5.000,- kann die Genehmigung auch durch den jeweiligen Referatsleiter erfolgen.

5.7 Kollegiale Beschlussfassung der Landesregierung

Für die Vergabe von Lieferungen und Leistungen sieht § 3 Abs. 1 Z. 15 lit. b der Geschäftsordnung der Steiermärkischen Landesregierung eine kollegiale Beschlussfassung der Landesregierung vor, wenn im Einzelfall die Gesamtauftragssumme oder bei vertraglich vereinbarten regelmäßig wiederkehrenden Leistungen die Jahresauftragssumme € 30.000 (jeweils exkl. USt) übersteigt. Davon ausgenommen sind Lieferungen und Leistungen, die im Rahmen eines von der Landesregierung genehmigten Programms ausgeführt werden.

Die Stichproben des Landesrechnungshofs umfassten sowohl externe Beratungsleistungen deren Auftragswerte im Einzelfall € 30.000 überstiegen, als auch externe Beratungsleistungen, die im Rahmen eines, von der Landesregierung genehmigten Programms ausgeführt wurden.

Der Landesrechnungshof stellte im Zuge der Stichprobenprüfung für die XVII. und XVIII. Gesetzgebungsperiode fest, dass die erforderlichen Regierungssitzungsbeschlüsse eingeholt wurden.

In der XVII. Gesetzgebungsperiode wurde die A16 mit Regierungssitzungsbeschluss ermächtigt, die rechtlich erforderliche Umstrukturierung eines Wirtschaftsbetriebes sowie die damit verbundene Umstrukturierung einer im Eigentum des Landes Steiermark befindlichen Gesellschaft vorzubereiten und abzuschließen. Weiters wurde die A16 ermächtigt, eine Gesellschaftsgründung vorzunehmen und die dafür notwendigen Rechtsakte zu setzen. Laut dem Amtsvortrag zum Regierungssitzungsantrag bedingte ein Projekt in dieser Größenordnung auch eine professionelle Begleitung. Die A16 holte für die Bereiche „arbeitsrechtlichen Begleitung und Begutachtung“, „Steueroptimale Umstrukturierung“, „Budgetierungsprozess/Budget 2017“ sowie „Steuerliche Begleitung der Umsetzung“ jeweils ein Angebot ein. Der dazu ergangene Regierungssitzungsantrag verwies lediglich auf die Angebote der beiden Auftragnehmerinnen und enthielt keine Hinweise auf eingeholte Vergleichsangebote oder eine durchgeführte Preisangemessenheitsprüfung. Außerdem wurden für die Ermächtigungen zur Auftragsvergabe Schätzwerte und nicht die Angebotspreise herangezogen.

Stellungnahme Landeshauptmann-Stellvertreter Anton Lang (Abteilung 16 Verkehr und Landeshochbau):

Die Auswahl der Kanzleien, die mit der Bearbeitung der genannten Bereiche beauftragt wurden, begründet sich wie schon im AV des Regierungssitzungsantrags beschrieben darin, dass es sich bei der Auftragnehmerin jeweils um eine besonders erfahrene Kanzlei mit zahlreichen Referenzen in dem jeweiligen Rechtsbereich handelt. Zusätzlich sind natürlich die Vorkenntnisse, die teilweise bereits im Zuge der bisherigen Projektarbeiten erworben wurden, ein großer Vorteil, da eine etwaige Einarbeitungsphase entfällt und die bisherige Projektbegleitung umfangreich und äußerst zufriedenstellend erfolgt ist.

Die Ermächtigung zur Auftragsvergabe beinhaltet einen Maximalbetrag, der zur Auszahlung kommen kann. Gerade bei der komplexen Thematik, einen Wirtschaftsbetrieb in mehrere Gesellschaften auszugliedern, war die Wahrscheinlichkeit von nicht absehbaren Fragestellungen bzw. den damit verbundenen Mehraufwänden sehr hoch.

Als Beispiel für eine transparente und nachvollziehbare Gestaltung von Regierungssitzungsanträgen hebt der Landesrechnungshof ein Vergabeverfahren der A7 aus der XVII. Gesetzgebungsperiode hervor, deren Regierungssitzungsantrag eine umfassende Beschreibung des Auftragsgegenstandes, eine übersichtliche Abbildung der Vergleichsangebote sowie eine sachliche Argumentation für die Auswahl des Bestangebots (einschließlich der Darstellung durchgeführter Nachverhandlungen zur weiteren Reduzierung des Angebotspreises) enthielt.

Der Landesrechnungshof stellt fest, dass die inhaltliche Qualität der Regierungssitzungsanträge für die Vergabe bzw. für die Ermächtigungen zur Vergabe von externen Beratungsleistungen deutlich unterschiedlich war.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, dass sämtliche Regierungssitzungsanträge für eine kollegiale Beschlussfassung von Vergaben von Lieferungen und Leistungen gemäß § 3 Abs. 1 Z. 15 lit. b GeOLR, transparente Qualitätskriterien wie z. B. eine präzise Leistungsbeschreibung, eine plausible und sachkundige Auftragswertschätzung sowie einen aussagekräftigen Nachweis über die wettbewerbssichernde Einholung von Vergleichsangeboten und eine nachvollziehbare Preisangemessenheitsprüfung enthalten.

Stellungnahme Landeshauptmann Mag. Christopher Drexler/Landesrat Dr. Karlheinz Kornhäusl (LAD FA Katastrophenschutz):

Der Empfehlung, dass sämtliche Regierungssitzungsanträge für eine kollegiale Beschlussfassung von Vergaben von Lieferungen und Leistungen gemäß § 3 Abs. 1 Z. 15 lit. b GeOLR, transparente Qualitätskriterien wie z. B. eine präzise

Leistungsbeschreibung, eine plausible und sachkundige Auftragswertschätzung sowie einen aussagekräftigen Nachweis über die wettbewerbssichernde Einholung von Vergleichsangeboten und eine nachvollziehbare Preisangemessenheitsprüfung enthalten sollen, wird nachgekommen. Anhang 3 (Organisatorische Regelungen für die Vorbereitung der Regierungssitzung) zur Büroordnung, der auch inhaltliche Anforderungen an Sitzungsstücke vorgibt, wird diesbezüglich ergänzt.

Stellungnahme Landeshauptmann Mag. Christopher Drexler (Abteilung 2 Zentrale Dienste):

Zur Empfehlung des Landesrechnungshofes zum Punkt 4.7. [Anmerkung Landesrechnungshof: nunmehr 5.7] wird festgehalten, dass Beratungsleistungen in der Abteilung 2 aufgaben- und bedarfsbedingt nur in einem sehr kleinen Umfang und daher weit unter der Regierungssitzungsgrenze vergeben werden bzw. sich diese Empfehlung des Landesrechnungshofes daher nicht auf die Prüfungsfeststellungen des Landesrechnungshofes zur A2 bezieht.

5.8 Abrechnung

Leistungsnachweise

Der Landesrechnungshof analysierte in seiner Stichprobenprüfung auch die Nachvollziehbarkeit der verrechneten Leistungen dahingehend, wie weit die Auftragnehmerin ihren Abrechnungen Leistungsnachweise anschloss, vor allem in jenen Fällen, zu denen kein schriftlich strukturiertes Ergebnis (Gutachten, Studie, Bericht) vorlag.

Gemäß § 10 Abs. 4 der Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 1. März 2018 über Organisation und Aufgaben der Haushaltsführung (StOAH-VO) bestätigen Anordnungsbefugte (bei der Erstellung von Auszahlungsanordnungen) durch Unterfertigung der Anordnung die Richtigkeit der angeordneten Verrechnungsdaten und das vorschriftsmäßige Zustandekommen der Anordnung, insbesondere, dass

1. die Prüfung bzw. Bestätigung der sachlichen, fachlichen, rechnerischen und formalen Richtigkeit erfolgt ist und
2. die Budgetwerte eingehalten werden.

Die FA Landesbuchhaltung hat gemäß § 5 Abs. 1 lit. c der StOAH-VO die verrechnungspflichtigen Geschäftsstücke vor der Vollziehung dahingehend zu prüfen, ob sie der Form und dem Inhalt nach den geltenden Vorschriften des Rechnungswesens entsprechen und ob die Bestätigung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit erfolgt ist.

Für eine Beurteilung der auftragskonformen Leistungserstellung bzw. Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit von Eingangsrechnungen sieht der Landesrechnungshof neben einer profunden Kenntnis des Auftragsgegenstandes das Vorhandensein von aussagekräftigen Leistungsnachweisen als unbedingt erforderlich an.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass in der XVII. und XVIII. Gesetzgebungsperiode für die überprüften Stichproben Leistungsnachweise in Form strukturierter Ergebnisse (z. B. Studien, Gutachten) in den Akten dokumentiert waren bzw. von den beauftragenden Stellen vorgelegt wurden.

Auftragswertüberschreitungen

Die A8 beauftragte im Rahmen von Tarifverhandlungen im Bereich der Pflege in der XVII. Gesetzgebungsperiode (im Jahr 2016) zwei Beratungsunternehmen mit unterstützenden sowie gutachterlichen Leistungen. Die Auftragswerte beruhten in einem Fall auf dem zugrundeliegenden Angebot, welches eine Honorarschätzung in Form einer Auftragswert-Bandbreite enthielt. Im anderen Fall erfolgte die Auftragserteilung mündlich, wodurch kein Auftragswert dokumentiert war. Das zugrundeliegende Angebot enthielt drei verschiedene Stundensätze für Beratungen, die sich auf unterschiedliche Beraterinnenqualifikationen bezogen.

Die A8 konnte für diese Auftragserteilungen keine Vereinbarung von Obergrenzen für maximale Auftragswerte nachweisen.

Für die Finanzierung der beiden Aufträge erwirkte die A8 zunächst mit Regierungssitzungsbeschluss vom 7. Juli 2016 eine Budgetfreigabe von € 60.000 exkl. USt.

Die A8 nahm eine, in einem Angebot vorgeschlagene, monatliche Rechnungslegung nicht in Anspruch. Die Rechnungen der Beratungsunternehmen überschritten die Summe der freigegebenen Mittel um rund € 47.000 exkl. USt. Die A8 konnte eine Rechnung vom 22. Dezember 2016 und eine weitere Rechnung vom 8. Juni 2017 mit dem ursprünglichen Budget nicht mehr finanzieren und musste mit Regierungssitzungsbeschluss vom 21. September 2017 im Nachhinein die zusätzliche Freigabe von rund € 43.400 exkl. USt erwirken bzw. den Auftragswert anpassen. Die beiden Rechnungen wurden schließlich im Oktober 2017 bezahlt.

In einem weiteren Geschäftsfall veränderte die A8 ein angebotenes Pauschalhonorar im Rahmen der Auftragserteilung in eine leistungszeitbezogene Abrechnung (anfallende Beratungsstunden) ohne einen maximalen Auftragswert festzulegen. Das Honorar der Auftragnehmerin überstieg schließlich das ursprünglich angebotene Pauschalhonorar um mehr als das Doppelte. Die A8 musste die Freigabe der erforderlichen finanziellen Mittel mittels Regierungssitzungsbeschluss erwirken, was dazu führte, dass die Rechnung erst rund 16 Monate nach Einlangen bezahlt wurde.

Der Landesrechnungshof stellt fest, dass die A8 in der XVII. Gesetzgebungsperiode bei ihren Auftragsvergaben an zwei Beratungsunternehmen keine Obergrenzen für die Auftragswerte festlegte sowie keine fortlaufende Evidenz des Leistungsfortschrittes einrichtete. Damit hatte die A8 keinen Überblick über die monatlich angefallenen Aufwendungen während der Auftragsdurchführung. Weiters veränderte die A8 ein ursprüngliches Pauschalhonorar in eine zeitbezogene Abrechnung ohne einen maximalen Auftragswert festzulegen, was zu einem deutlichen Überschreiten des ursprünglich angebotenen Pauschalhonorars führte.

Der Landesrechnungshof empfiehlt grundsätzlich darauf zu achten, bei Vergaben jedenfalls eine absolute Wertobergrenze festzulegen, um das Finanzierungserfordernis kalkulierbar zu machen. Zudem wäre bei dynamischen Auftragswerten jedenfalls der Leistungsfortschritt und der damit verbundene Entgeltaufwand durch periodische bzw. monatliche Leistungsnachweise zu beobachten, um eventuelle Finanzierungsgrenzen ereignisnah sichtbar zu machen.

In den weiteren überprüften Geschäftsfällen der XVII. Gesetzgebungsperiode (mit Ausnahme der vorab angeführten Geschäftsfälle der A8) zeigte sich, dass der in Rechnung gestellte Wert dem Auftragswert entsprach.

Die Stichprobenprüfung für die XVIII. Gesetzgebungsperiode ergab, dass der Großteil der externen Beratungsleistungen zu einem fixen Pauschalpreis angeboten wurde, der mit der Auftragssumme ident war. In einem Fall kam es aufgrund notwendiger Mehrleistungen zu einer Überschreitung des Auftragswertes (+ 16 %). Diese Kostenüberschreitung wurde vorab mit der Abteilungsleitung abgestimmt.

Der Landesrechnungshof stellt für die XVIII. Gesetzgebungsperiode fest, dass es zu keinen wesentlichen Überschreitungen der Auftragssummen kam.

5.9 Buchhalterische Dokumentation

Die Verantwortung für die buchhalterische Erfassung von Eingangsrechnungen (zu externen Leistungen), die Prüfung der auftragskonformen Leistungserstellung sowie für die budgetäre Mittelbindung (vorhergehende Reservierung von Budgetmitteln) liegt bei den haushaltsführenden Stellen in den jeweiligen Organisationseinheiten.

Wie bereits in Kapitel 3.4 näher ausgeführt, haben die Organisationseinheiten für eine ordnungsgemäße Verbuchung der Geschäftsfälle im Haushaltsverrechnungssystem SAP – laut Auskunft der FA Landesbuchhaltung – jeden Geschäftsfall dem sachlich

korrekten Sachkonto (laut dem Kontenplan der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 2015) zuzuordnen und dabei die Erläuterungen des Kontierungsleitfadens zu beachten.

Außerdem sieht das Handbuch zur Zentralen Erfassung (ZERG) der FA Landesbuchhaltung für eine nachvollziehbare Dokumentation von Geschäftsfällen vor, dass im Buchungstext eine ausführliche Bezeichnung der Lieferung/Leistung vorzunehmen ist, aus welcher der Auftragsgegenstand erkannt werden kann.

Die Kombination aus der Zuordnung zum korrekten Sachkonto und der Wahl eines aussagekräftigen Buchungstextes sollte eine nachvollziehbare Dokumentation auf Buchführungsebene sicherstellen.

Der Landesrechnungshof stellt im Zuge seiner Stichprobenprüfung fest, dass in der XVII. Gesetzgebungsperiode in 22 Fällen (rund 33 %) und in der XVIII. Gesetzgebungsperiode in 15 Fällen (rund 16 %) das „Sachkontentextfeld“ keine aussagekräftigen Angaben hinsichtlich der zugekauften Beratungsleistung enthielt.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, bei der buchhalterischen Erfassung von Geschäftsfällen auf die Zuordnung zum korrekten Sachkonto zu achten und einen Buchungstext zu wählen, der den Auftragsgegenstand aussagekräftig beschreibt.

Der Landesrechnungshof stellt weiters fest, dass die Organisationseinheiten auch in Fällen, wo eine Zuordnung der Geschäftsfälle zum Aufwandskonto „6400 Rechts- und Beratungsaufwand“ eindeutig war, Geschäftsfälle auf andere Konten wie z. B. das Konto das Aufwandskonto „7280 Sonstige Leistungen (sonstige)“ verbuchten.

Der Landesrechnungshof empfiehlt den Organisationseinheiten, künftig auf eine exakte Buchung der Geschäftsfälle betreffend das Aufwandskonto „6400 Rechts- und Beratungsaufwand“ zu achten und die Verbuchung solcher Leistungen auf anderen Aufwandskonten (z. B. Aufwandskonto „7280 Sonstige Leistungen [Sonstige]“) zu vermeiden.

Stellungnahme Landeshauptmann Mag. Christopher Drexler (Abteilung 2 Zentrale Dienste):

Der Empfehlung des Landesrechnungshofes zu Punkt 4.9. [Anmerkung Landesrechnungshof: nunmehr 5.9] wird selbstverständlich entsprochen und zukünftig verstärktes Augenmerk darauf gelegt, dass Rechnungen zu Beratungsleistungen auf das Aufwandskonto „6400 Rechts- und Beratungsaufwand“ gebucht werden.

Stellungnahme Landeshauptmann Mag. Christopher Drexler/Landesrat Werner Amon, MBA/Landesrat Dr. Karlheinz Kornhäusl (Abteilung 9 Kultur, Europa, Sport):

Durch eine ausführliche Definition, welche Geschäftsfälle das Aufwandskonto „6400 Rechts- und Beratungsaufwand“ betreffen, wird bei Buchungen eine einheitliche Zuordnung des Aufwandskontos gesichert.

Der Landesrechnungshof verweist für eine automationsunterstützte Selektion von externen Beratungsleistungen auf seine Empfehlung in Kapitel 4.1.1 zur Weiterentwicklung des buchhalterischen Kennzeichnungssystems der A4.

6. FRAGEN LAUT PRÜFAUFTRAG

Laut Prüfauftrag des Landtags sollten im Zuge der Prüfung durch den Landesrechnungshof explizit folgende sechs Fragen geklärt werden. Der Landesrechnungshof geht auf die Beantwortung dieser Fragen wie folgt ein:

1. *Hätten bestimmte Leistungen auch von Bediensteten des Landes Steiermark selbst erbracht werden können?*

Die Organisationseinheiten der Landesverwaltung gaben zu den Motiven für eine Auslagerung von externen Beratungsleistungen („make or buy“ Entscheidung) überwiegend an, einerseits über nicht ausreichende, spezifische Fachkompetenzen (Expertenwissen, Spezialkenntnisse) zu verfügen und andererseits personelle Ressourcenengpässe aufzuweisen, die eine interne Leistungserbringung in der erforderlichen Zeit verhinderten. Der Landesrechnungshof verweist dazu auf seine Ausführungen zu den Gründen für die Beauftragung der externen Beratungsleistungen in Kapitel 5.2.

Eine Verifizierung dieser Angaben erfordert eine ereignisnahe Feststellung der Verfügbarkeit von Fach- und Methodenkompetenzen sowie eine Messung der personellen Ressourcenauslastung zum Zeitpunkt der Auftragsvergabe bzw. Auftragsausführung. Diese Evaluierung ist ex post nicht bzw. nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand durchführbar.

Der Landesrechnungshof stellt fest, dass die Landesverwaltung beim Zukauf einer externen Beratungsleistung kein Dokumentationsinstrument über die Kapazitätsauslastung jener Mitarbeiterinnen vorsieht, die durch ihre Fach- und Methodenkompetenz und im vorgesehenen Durchführungszeitraum in der Lage gewesen wären, die Leistung selbst zu erbringen.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, vor dem Zukauf einer Beratungsleistung die verwaltungsinternen Kapazitäten dahingehend zu prüfen, wie weit eine Eigenerstellung der Leistung – auch durch abteilungsübergreifende Kooperationen – möglich wäre und dies zu dokumentieren.

2. *Wurde bei der Auftragsvergabe stets das Bestbieterprinzip beachtet?*

Das BVergG 2018 geht vom Grundsatz des Bestangebotsprinzips (ehemals Bestbieterprinzip) aus. Demnach hat auf Basis vorab festgelegter Kriterien das technisch und wirtschaftlich günstigste Angebot den Zuschlag zu erhalten.

Das Billigstangebotsprinzip, welches die Zuschlagserteilung an das Angebot mit dem niedrigsten Preis vorsieht, kann nur in Ausnahmefällen zur Anwendung kommen: einerseits dann, wenn der Qualitätsstandard der Leistung klar definiert ist und andererseits das Gesetz nicht zwingend die Anwendung des Bestangebotsprinzips vorsieht.

Die vom Landesrechnungshof evaluierten Stichproben umfassten überwiegend Beauftragungen im Rahmen der Direktvergabe. Im Bereich der Direktvergabe (Auftragswert < € 100.000) kann die Beauftragung formfrei erfolgen. Die Aufträge dürfen jedoch nur an geeignete (also befugte, leistungsfähige und zuverlässige) Unternehmen zu angemessenen Preisen vergeben werden.

Die Organisationseinheiten gaben zur Evaluierung der Direktvergaben überwiegend an, die Preisangemessenheit durch eigene Marktbeobachtungen verifiziert zu haben (siehe dazu Kapitel 5.4.2).

Bei den Beauftragungen in Folge anderer Verfahrensarten (z. B. als Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung) wendeten die Organisationseinheiten das Bestangebotsprinzip durch Berücksichtigung von preisfremden Qualitätskriterien an (zur Wahl der Verfahrensarten siehe Kapitel 5.4.1).

3. Wie oft wurden Leistungen an politisch nahestehende Unternehmen vergeben und waren diese zur Erbringung der Leistungen tatsächlich objektiv stets am besten geeignet?

Eine Vergabe von Leistungen an politisch nahestehende Unternehmen erfordert zunächst eine akkordierte Definition von „politischer Nähe“ (z. B. durch personelle Netzwerkaktivitäten auf Basis von ehemaligen Beschäftigungsverhältnissen, Verwandtschafts- oder Bekanntschaftsbeziehungen, asymmetrischem Informationsaustausch aufgrund politisch motivierter Interessenslagen, wirtschaftliche Verflechtungen). In weiterer Folge müsste eine Ausnutzung dieses Naheverhältnisses, z. B. durch die Erlangung von anbieterdiskriminierenden Vorteilen bei der Beauftragung von externen Beratungsleistungen (als Umgehungshandlung eines wettbewerbskonformen Vergabeverfahrens) nachweislich festgestellt werden.

Als Indikator für mögliche (eventuell politisch motivierte) Bevorzugungen einzelner Auftragnehmerinnen erhob der Landesrechnungshof die Häufigkeit der Auftragsvergabe an dieselben Beraterinnen. Anschließend untersuchte er bei jenen Auftragnehmerinnen, die im Prüfungszeitraum mehr als zwei Aufträge erhielten, die sachliche Nachvollziehbarkeit der Auftragsvergaben bzw. das Vorliegen von unsachlichen Auswahlmotiven.

Von 64 geprüften Auftragsvergaben in der XVII. Gesetzgebungsperiode erhielt ein Unternehmen vier Aufträge, fünf Unternehmen erhielten jeweils drei Aufträge, drei Unternehmen jeweils zwei Aufträge und 39 Unternehmen jeweils einen Auftrag.

Die in der XVIII. Gesetzgebungsperiode von den Organisationseinheiten beauftragten 337 externen Beratungsleistungen wurden von 147 Auftragnehmerinnen abgewickelt und verteilten sich wie folgt:

Anzahl der Aufträge in der XVIII. GP	Anzahl der Auftragnehmerinnen
1	85
2	23
3	20
4	5
5	6
6	3
7	1
9	1
20	2
22	1

Quelle: Meldungen der Organisationseinheiten für die XVIII. Gesetzgebungsperiode; aufbereitet durch den Landesrechnungshof

Der Großteil der Auftragnehmerinnen (85) bekam jeweils einen Auftrag. 58 Auftragnehmerinnen bekamen zwischen zwei und sieben Aufträge. Ein Unternehmen erhielt 9 Aufträge, zwei Unternehmen 20 Aufträge und eine Auftragnehmerin erhielt 22 Aufträge. Bei den drei Auftragnehmerinnen mit den meisten Beauftragungen handelt es sich um Unternehmen aus den Bereichen Wirtschaftsprüfung, Steuerberatung und Rechtsberatung. Diese drei Unternehmen sind am Markt der allgemeinen Öffentlichkeit bekannt und verfügen über eine ausgewiesene Expertise in ihrem jeweiligen Fachgebiet.

Der Landesrechnungshof stellt fest, dass aufgrund der Analysen zur Häufigkeit von Beauftragungen in Verbindung mit einer Plausibilitätsprüfung der Vergabeargumente bzw. Auswahlmotive keine politisch motivierten Bevorzugungen einzelner Auftragnehmerinnen nachweisbar waren.

Zur Sicherung einer wettbewerbskonformen und anbieterdiskriminierungsfreien Auswahl von Auftragnehmerinnen empfiehlt der Landesrechnungshof, jede Auftragsvergabe auf Basis von sachlichen Eignungs- und Zuverlässigkeitskriterien nachvollziehbar zu begründen.

4. Welche Einsparungspotenziale hätte es beim Zukauf externer Leistungen gegeben?

Für eine Beurteilung des Einsparungspotenzials wäre – ausgehend von einem unstrittig gegebenen Erfordernis für die Leistungserstellung auf Basis sachlicher Motive – eine Gegenüberstellung zwischen einer bewerteten Eigenerstellung und der tatsächlichen Fremdleistung erforderlich. Diese parallele Vergleichsmöglichkeit besteht durch die Entscheidung für die eine oder andere Erbringungsvariante in der Praxis nicht.

Wirksame Möglichkeiten für die Erschließung von Einsparungspotenzialen bestehen durch wettbewerbsfördernde Maßnahmen wie zum Beispiel die Einholung von Vergleichsangeboten sowie vertiefte Preisangemessenheitsprüfungen auf Basis von unverbindlichen Preisauskünften.

Aus der Sicht des Landesrechnungshofs kann ein objektiver Wettbewerb zu besseren Preisen und damit zu einem Vorteil für das Land führen.

Auch im Rahmen von internen und externen Prüfungen (z. B. durch die Interne Revision oder den Landesrechnungshof bzw. Rechnungshof) könnten sich mögliche Einsparungspotenziale ergeben.

5. Wie viele der bezogenen Leistungen waren für das Funktionieren der Verwaltung notwendig, wie viele dienten lediglich der Untermauerung der politischen Ansichten und Agenden der jeweiligen Regierungsmitglieder?

Mit dem Zukauf von externen Beratungsleistungen können aus Sicht des Landesrechnungshofes folgende Zielsetzungen verbunden sein:

- Wissensgenerierung (ergänzende Fachexpertisen, Evaluierungen, Interpretationen von Rechtsfragen, wirtschaftliche, gesellschaftliche, technologische Prognosen etc.)
- Aufbereitung von Entscheidungsgrundlagen (strategische und taktische Konzepte für Organisationsentwicklung, Prozessoptimierung, Managementunterstützung etc.)
- Einholung einer unabhängigen Außensicht zur politischen Entscheidungsfindung (Expertenperspektive)
- Unterstützung von Handlungsoptionen (Entwicklung und Bewertung von alternativen Szenarien, vergleichende Analysen, Machbarkeitsstudien etc.)
- rechtlichen Unterstützung und Vertretung (Rechtsberatung, Prüfung von Verträgen)
- konzeptuelle Kommunikationsunterstützung (Social Media Konzepte, Strategien für themenspezifische Öffentlichkeitsauftritte wie z. B. für Krisenmanagement)

Viele der vom Landesrechnungshof evaluierten externen Beratungsleistungen hatten mittel- bis langfristigen Charakter und umfassten damit die taktisch-strategische Planungsebene (zur Entscheidungsvorbereitung). Unterstützungen der operativen Verwaltung gab es im Bereich von fachspezifischen Leistungen mit hohem Detailwissen-erfordernis (technische Gutachten, rechtliche Beurteilungen oder wirtschaftliche Bewertungen) sowie bei wiederkehrenden Leistungen.

Eine abschließende Aussage über sämtliche Beweggründe und Motive der einzelnen Beauftragungen ist mangels entsprechender Dokumentation in den Organisationseinheiten nicht möglich (siehe dazu Kapitel 3.1).

Der Landesrechnungshof merkt an, dass keine der im Zuge der Stichprobenprüfung analysierte externe Beratungsleistung über den Zuständigkeitsbereich des jeweiligen Regierungsmitgliedes hinausging.

6. Würde die Veröffentlichung eines jährlichen Berichts über die seitens des Landes Steiermark bezogenen externen Beratungsleistungen zu einer Erhöhung der Transparenz und Evaluierbarkeit beitragen?

Aus der Sicht des Landesrechnungshofs sollte das Ergebnis einer externen Beratungsleistung nach dessen anlassbezogener Verwertung jedenfalls in den Wissensstand der auftraggebenden Organisationseinheit übergeführt werden, um deren Wissensniveau nachhaltig zu erweitern. Zusätzlich wären relevante Ergebnisse auch anderen Organisationseinheiten mit ähnlichem oder zusammenhängendem Aufgabenportfolio zu kommunizieren.

Seit dem Jahr 2023 besteht auf Basis des Artikel 20 Absatz 5 Bundes-Verfassungsgesetz eine Veröffentlichungspflicht für Gutachten, Studien und Umfragen. Die Umsetzung dieser Vorgabe regelt ein Erlass der FA Verfassungsdienst, demnach *„alle mit Aufgaben der Bundes-, Landes- und Gemeindeverwaltung betrauten Organe sämtliche in Auftrag gegebene Studien, Gutachten und Umfragen samt deren Kosten in einer für jedermann zugänglichen Art und Weise veröffentlichen müssen, solange und soweit deren Geheimhaltung nicht aus Gründen der Amtsverschwiegenheit geboten ist.“*

Die Zurverfügungstellung relevanter Ergebnisse von externen Beratungsleistungen an andere Organisationseinheiten des Landes sollte im Hinblick einer gebotenen Informationstransparenz eine Selbstverständlichkeit sein. In diesem Zusammenhang wird angemerkt, dass die Bundesregierung Anfang Oktober 2023 dem Nationalrat einen Entwurf für ein Informationsfreiheitsgesetz vorgelegt hat.

Mit dieser Regierungsvorlage sollen unter anderem die Ministerien, die Landesverwaltungen, das Parlament, die Gerichte und weitere staatliche Organe verpflichtet werden, Informationen von allgemeinem Interesse zu veröffentlichen. Dazu zählen beispielsweise in Auftrag gegebene Gutachten, Studien, Tätigkeitsberichte oder Umfragen. Über ein regelmäßig zu aktualisierendes zentrales Informationsregister sollen diese Informationen für die Öffentlichkeit leicht zugänglich gemacht werden. Eine Beschlussfassung soll noch in diesem Jahr erfolgen.

Der Landesrechnungshof legte das Ergebnis seiner Überprüfung in der am 27. November 2023 abgehaltenen Schlussbesprechung ausführlich dar.

Vertreten waren

- das Büro von Landeshauptmann Mag. Christopher Drexler,
- das Büro von Landeshauptmannstellvertreter Anton Lang,
- das Büro von Landesrat Werner Amon, MBA
- das Büro von Landesrätin MMag. Barbara Eibinger-Miedl,
- das Büro von Landesrätin Mag. Doris Kampus,
- das Büro von Landesrat Dr. Karlheinz Kornhäusl,
- das Büro von Landesrätin Mag. Ursula Lackner,
- das Büro von Landesrätin Simone Schmiedtbauer,
- die Landesamtsdirektion,
- die Abteilung 1 Organisation und Informationstechnik,
- die Abteilung 2 Zentrale Dienste,
- die Abteilung 3 Verfassung und Inneres,
- die Abteilung 4 Finanzen,
- die Abteilung 5 Personal,
- die Abteilung 6 Bildung und Gesellschaft,
- die Abteilung 7 Gemeinden, Wahlen und ländlicher Wegebau,
- die Abteilung 8 Gesundheit und Pflege,
- die Abteilung 9 Kultur, Europa, Sport,
- die Abteilung 10 Land- und Forstwirtschaft,
- die Abteilung 11 Soziales, Arbeit und Integration,
- die Abteilung 12 Wirtschaft und Tourismus,
- die Abteilung 13 Umwelt und Raumordnung,
- die Abteilung 14 Wasserwirtschaft, Ressourcen und Nachhaltigkeit,
- die Abteilung 15 Energie, Wohnbau, Technik
- die Abteilung 16 Verkehr und Landeshochbau
- die Abteilung 17 Landes- und Regionalentwicklung.

7. FESTSTELLUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Der Landesrechnungshof erhielt am 9. Dezember 2019 vom Landtag Steiermark folgenden Prüfauftrag (EZ/OZ: 3734/1):

„Prüfung der Aufwendungen des Landes Steiermark für in der XVII. Legislaturperiode in Auftrag gegebene externe Beratungsleistungen“

Entsprechend dem Prüfauftrag wurde daher gemäß Art. 51 Abs. 2 Z. 2 iVm Art. 50 Abs. 1 Z. 1 Landes-Verfassungsgesetz (L-VG) eine Gebarungskontrolle „Externe Beratungsleistungen“ durchgeführt.

Der vom Landtag erteilte Prüfauftrag umfasste die XVII. Legislaturperiode des Landtag Steiermark (16. Juni 2015 bis 16. Dezember 2019). Um eine möglichst vollständige Erfassung des Prüfgegenstandes und die Aktualität des Prüfberichtes zu gewährleisten, erweiterte der Landesrechnungshof den Prüfzeitraum von Amts wegen bis 31. Dezember 2022.

Nach Durchführung des Anhörungsverfahrens ergeben sich folgende Feststellungen und für den Maßnahmenbericht gemäß Art. 52 Abs. 4 L-VG relevante Empfehlungen:

RAHMENBEDINGUNGEN FÜR EXTERNE BERATUNGSLEISTUNGEN [KAPITEL 3]

Landesweit und abteilungsintern geltende Regelungen [Kapitel 3.3]

- Im Zuge der Stichprobenkontrolle stellte der Landesrechnungshof fest, dass die zur Vorabstimmung an die Abteilung 1 Organisation und Informationstechnik gemeldeten Zukäufe mit den an den Landesrechnungshof gemeldeten externen Beratungsleistungen übereinstimmten.
- Der Landesrechnungshof stellt fest, dass zum Zeitpunkt der Prüfung in keiner Organisationseinheit ein automatisierter Abruf der Daten von externen Beratungsleistungen (z. B. Anzahl, Beschaffungsvolumen) möglich war. In der Abteilung 10 Land- und Forstwirtschaft wurde zum Zeitpunkt der Prüfung an einer Übersicht über die Beauftragung von externen Beratungsleistungen gearbeitet.

➤ Empfehlung 1:

Der Landesrechnungshof empfiehlt jenen Organisationseinheiten, die vermehrt externe Beratungsleistungen beauftragen, eine Übersicht über die Beauftragungsvorgänge zu führen. Eine derartige Dokumentation dient einer abteilungsinternen Analyse der Entwicklung der Kosten und kann in

weiterer Folge als Grundlage für eine aufgabenadäquate und bedarfsgerechte Personalplanung und -entwicklung herangezogen werden.

Buchführungsregeln [Kapitel 3.4]

- Der Landesrechnungshof stellt fest, dass die Fachabteilung Landesbuchhaltung für die Rahmenbedingungen zur Umsetzung der rechtlichen Normen im Zusammenhang mit der Verbuchung von Geschäftsfällen sorgte und diese auch kontrollierte.

DATENERHEBUNG UND STICHPROBENAUSWAHL [KAPITEL 4]

XVII. Gesetzgebungsperiode [Kapitel 4.1]

Datenerhebung [Kapitel 4.1.1]

- Der Landesrechnungshof stellt fest, dass die Aufwendungen für externe Beratungsleistungen in der XVII. Gesetzgebungsperiode auf bis zu 13 verschiedenen Sachkonten verteilt waren, die Verbuchung jedoch ab dem Jahr 2019 auf sechs Sachkonten eingeschränkt wurde. Ein spezifisches Buchungskennzeichen für externe Beratungsleistungen, welches eine automationsgestützte Selektion ermöglicht hätte, war nicht vorhanden.

➤ **Empfehlung 2:**

Der Landesrechnungshof empfiehlt der Abteilung 4 Finanzen, die Eignung bzw. Weiterentwicklung des buchhalterischen Kennzeichnungssystems zur Selektion von pandemiebedingten Ausgaben im Haushaltsverrechnungssystem SAP für eine Evidenz von externen Beratungsleistungen bzw. für deren automationsunterstützte Selektion zu prüfen.

XVIII. Gesetzgebungsperiode [Kapitel 4.2]

Datenerhebung [Kapitel 4.2.1]

- Der Landesrechnungshof stellt fest, dass eine festgelegte Auftragssumme notwendig ist, um die finanzielle Planung, die Wahl des richtigen Vergabeverfahrens, die Vertragsabwicklung und die Projektsteuerung effizienter und effektiver zu gestalten.

➤ **Empfehlung 3:**

Um Unsicherheiten zu minimieren, eine klare Kommunikation zu fördern und eine transparente Vertragsabwicklung zu gewährleisten, empfiehlt der Landesrechnungshof, bei jedem Zukauf einer externen Beratungsleistung eine (maximale) Auftragssumme festzulegen und diese auch in einer schriftlichen Auftragserteilung zu dokumentieren.

Voranalyse der gemeldeten externen Beratungsleistungen [Kapitel 4.2.2]

- Im Zuge der Gegenprobe über die gemeldeten externen Beratungsleistungen mit den erfolgten Buchungen auf den relevanten Sachkonten im Haushaltsverrechnungssystem SAP stellte der Landesrechnungshof fest, dass einzelne Organisationseinheiten den Meldungen an den Landesrechnungshof eine von der Definition des Landesrechnungshofes abweichende Auffassung von externen Beratungsleistungen zugrunde legten. Als Konsequenz daraus wurden nicht sämtliche externe Beratungsleistungen – im Sinne der Definition des Landesrechnungshofes – gemeldet.
- Der Landesrechnungshof hält fest, dass trotz erfolgter Gegenprobe mit den relevanten Sachkonten im Haushaltsverrechnungssystem SAP keine abschließende Feststellung über die Anzahl und das Volumen der beauftragten externen Beratungsleistungen für die XVIII. Gesetzgebungsperiode getroffen werden kann.
- Der Landesrechnungshof stellt zur XVIII. Gesetzgebungsperiode fest, dass in knapp über 100 Fällen (30 %) durch die Beauftragungen einer externen Beraterin eine teilweise Auslagerung von fachspezifischen Themen aus den Kerngeschäften einer Organisationseinheit erfolgte.

➤ **Empfehlung 4:**

Dennoch empfiehlt der Landesrechnungshof, dem Aufbau von internem Fachwissen Vorrang einzuräumen und nur in Ausnahmefällen externe Expertinnen beizuziehen. Im Sinne der Transparenz und Nachvollziehbarkeit wären die Gründe für die jeweilige Beauftragung entsprechend zu dokumentieren.

STICHPROBENPRÜFUNG [KAPITEL 5]**Gründe für die Beauftragung einer externen Beratungsleistung [Kapitel 5.2]**

- Der Landesrechnungshof stellt fest, dass die Gründe für die Beauftragung zwar aus der Aktenlage ableitbar waren, diese jedoch zum Großteil nicht explizit dokumentiert wurden.

➤ **Empfehlung 5:**

Der Landesrechnungshof empfiehlt den Organisationseinheiten, die Gründe für die externe Beauftragung – beispielsweise im Rahmen des Vergabevermerks oder im Rahmen einer Gesamtübersicht (siehe Kapitel 4.4.3) – zu dokumentieren. Dies ermöglicht eine kontinuierliche Erhebung, in welchen Bereichen zusätzliches Fachwissen bzw. Personalressourcen erforderlich wären. Damit können Grundlagen für eine Personalbedarfsplanung bzw. für

die Entscheidung geschaffen werden, ob dem externen Zukauf von Fachwissen oder der Aufnahme bzw. der Aus- bzw. Weiterbildung einer Mitarbeiterin mit entsprechendem Fachwissen der Vorzug gegeben wird.

- Im Falle der Einholung eines Regierungssitzungsbeschlusses infolge der Überschreitung der Gesamtauftragssumme von € 30.000 stellt der Landesrechnungshof fest, dass nur in seltenen Fällen dokumentiert war, warum diese Leistungen nicht von den Organisationseinheiten selbst erbracht werden konnte.

➤ **Empfehlung 6:**

Der Landesrechnungshof empfiehlt daher, dass die Gründe für die Notwendigkeit (Personalressourcen/Fachwissen) einer externen Leistungserbringung im Regierungssitzungsantrag explizit und ausreichend detailliert dokumentiert werden sollen.

Leistungsbeschreibung und Auftragswertermittlung [Kapitel 5.3]

Leistungsbeschreibung [Kapitel 5.3.1]

- Der Landesrechnungshof stellt im Rahmen der Stichprobenprüfung fest, dass Leistungsbeschreibungen vor allem aus den Angeboten der potenziellen Auftragnehmerinnen ersichtlich waren.

➤ **Empfehlung 7:**

Der Landesrechnungshof empfiehlt, den Inhalt und Umfang, den Durchführungszeitraum sowie den erwarteten Fertigstellungstermin einer extern zu vergebenden (Beratungs-)Leistung jedenfalls vor der Einholung von Angeboten schriftlich festzulegen.

Auftragswertermittlung [Kapitel 5.3.2]

- Der Landesrechnungshof stellt fest, dass ein plausibel ermittelter Auftragswert dazu beiträgt, die finanzielle Planung, die Wahl des richtigen Vergabeverfahrens, die Vertragsabwicklung, die Projektsteuerung und die Auswahl der richtigen Beraterinnen effizienter und effektiver zu gestalten.

➤ **Empfehlung 8:**

Der Landesrechnungshof empfiehlt, vor jedem Zukauf einer externen Beratungsleistung den Auftragswert plausibel zu ermitteln und die Grundannahmen und Methoden zur Bemessung dieses Auftragswertes nachvollziehbar zu dokumentieren.

- Der Landesrechnungshof ist der Ansicht, dass die Angabe des geschätzten Auftragswertes in der Ausschreibung nicht dem Wettbewerb förderlich ist.

➤ **Empfehlung 9:**

Der Landesrechnungshof empfiehlt, auf die Bekanntgabe eines intern geschätzten Auftragswertes zu verzichten, um den Wettbewerb zwischen den Bieterinnen möglichst zu verstärken.

Vergabeverfahren [Kapitel 5.4]

Wahl der Verfahrensart [Kapitel 5.4.1]

- Die Stichprobenprüfung für die XVII. und XVIII. Gesetzgebungsperiode ergab, dass die Wahl des Vergabeverfahrens in allen Fällen korrekt erfolgt war.

Direktvergabe – Einholung von Vergleichsangeboten [Kapitel 5.4.2]

- Der Landesrechnungshof stellt fest, dass in zehn Organisationseinheiten (davon zwei Fachabteilungen) schriftliche Vorgaben zur verpflichtenden Einholung von Vergleichsangeboten bzw. unverbindlichen Preisauskünften existieren.

➤ **Empfehlung 10:**

Der Landesrechnungshof empfiehlt jenen Organisationseinheiten, welche keine internen Vorgaben zur Einholung von Vergleichsangeboten festgelegt, zumindest ab einem bestimmten geschätzten Nettoauftragswert eine Einholung von Vergleichsangeboten bzw. unverbindlichen Preisauskünften schriftlich und somit verbindlich festzulegen.

- Der Landesrechnungshof stellt fest, dass in der XVII. Gesetzgebungsperiode bei 50 von 64 geprüften Geschäftsfällen (das waren 78%) keine Vergleichsangebote vorlagen. In der XVIII. Gesetzgebungsperiode wurden bei 72 von 93 überprüften Geschäftsfällen (das entsprach 77%) keine Vergleichsangebote eingeholt.

➤ **Empfehlung 11:**

Um eine qualitativ hochwertige, wettbewerbssichernde und kostenmäßig optimale Beauftragung zu unterstützen, empfiehlt der Landesrechnungshof daher – auch wenn das Bundesvergabegesetz 2018 dies nicht explizit vorsieht, Vergleichsangebote bzw. unverbindliche Preisauskünfte einzuholen, sofern dies aus verwaltungsökonomischen Gründen vertretbar ist. Ein Wettbewerb kann zu besseren Preisen und damit zu einem Vorteil für das Land führen.

Vergabebericht und Aktendokumentation [Kapitel 5.4.3]

- Der Landesrechnungshof stellt im Rahmen der Stichprobenprüfung fest, dass sich die Dokumentation der Preisangemessenheit in vielen Fällen auf allgemeine

Aussagen beschränkte, wie z. B. „Internetrecherche durchgeführt“, „Preisangemessenheit gegeben“, „Preisangemessenheit aufgrund eigener Marktbeobachtungen bestätigt“. Die Grundannahmen sowie Ergebnisse dieser Aktivitäten waren nicht aufgezeichnet.

➤ **Empfehlung 12:**

Der Landesrechnungshof empfiehlt, bei sämtlichen Vergaben für eine nachvollziehbare und transparente Dokumentation der Preisangemessenheit (Grundannahmen, Aktivitäten und Ergebnisse der Preisvergleiche) zu sorgen. Dem Landesrechnungshof erscheint die Aufzeichnung dieser Informationen vor allem in jenen Fällen notwendig, in denen keine Vergleichsangebote vorliegen, die die Preisangemessenheit wirtschaftlich belegen können.

- Der Landesrechnungshof hält fest, dass die Erstellung eines Vergabevermerks ein wichtiges Instrument zur nachvollziehbaren Dokumentation von Beauftragungen darstellt. Auch wenn die Erstellung eines Vergabevermerks gesetzlich nicht verpflichtend ist, trägt eine schriftliche Dokumentation wesentlich zur Transparenz und Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns bei.

➤ **Empfehlung 13:**

Um ein transparentes und nachvollziehbares Verwaltungshandeln zu gewährleisten, empfiehlt der Landesrechnungshof daher jenen Organisationseinheiten, welche über keine Regelungen zur verpflichtenden Anfertigung von Vergabevermerken verfügen, diese – z. B. ab Erreichen eines bestimmten Auftragswertes – festzulegen.

Form der Auftragserteilung [Kapitel 5.5]

- Der Landesrechnungshof stellt fest, dass die Auftragserteilungen überwiegend schriftlich erfolgten. Vereinzelt kam es auch zu mündlichen Auftragserteilungen, wodurch eine nachvollziehbare Dokumentation des vereinbarten Leistungsinhaltes und Auftragsumfanges fehlte. Eine fehlende Schriftform kann zu Risiken bei der Durchsetzung von vertraglichen Rechten und Pflichten führen.

➤ **Empfehlung 14:**

Für eine nachvollziehbare und rechtssichernde Dokumentation, die wiederum als Basis für die Überprüfung der sachlichen Richtigkeit der gelegten Rechnung dient, empfiehlt der Landesrechnungshof, sämtliche Aufträge schriftlich zu erteilen.

Zeichnungsbefugnisse [Kapitel 5.6]

- Der Landesrechnungshof stellt für die XVII. Gesetzgebungsperiode fest, dass in der Abteilung 12 Wirtschaft, Tourismus, Wissenschaft und Forschung (A12) vier externe Beratungsleistungen durch eine nicht bestellbefugte Person beauftragt und in der Abteilung 13 Umwelt und Raumordnung (A13) eine externe Beratungsleistung von einer nicht zeichnungsbefugten Person beauftragt wurden.

- Der Landesrechnungshof stellt für die XVIII. Gesetzgebungsperiode fest, dass in der Abteilung 8 Gesundheit und Pflege (A8) bei sechs von sieben Stichproben die jeweiligen Aufträge von Personen gezeichnet wurden, welche nicht über die entsprechenden Befugnisse verfügten.

➤ Empfehlung 15:

Der Landesrechnungshof empfiehlt der A8, A12 und A13 auf die Einhaltung der Zeichnungsbefugnisse zu achten und die Mitarbeiterinnen diesbezüglich zu sensibilisieren.

Kollegiale Beschlussfassung der Landesregierung [Kapitel 5.7]

- Der Landesrechnungshof stellt fest, dass die inhaltliche Qualität der Regierungssitzungsanträge für die Vergabe bzw. für die Ermächtigungen zur Vergabe von externen Beratungsleistungen deutlich unterschiedlich war.

➤ Empfehlung 16:

Der Landesrechnungshof empfiehlt, dass sämtliche Regierungssitzungsanträge für eine kollegiale Beschlussfassung von Vergaben von Lieferungen und Leistungen gemäß § 3 Abs. 1 Z. 15 lit. b Geschäftsordnung der Steiermärkischen Landesregierung transparente Qualitätskriterien wie z. B. eine präzise Leistungsbeschreibung, eine plausible und sachkundige Auftragswertschätzung sowie einen aussagekräftigen Nachweis über die wettbewerbssichernde Einholung von Vergleichsangeboten und eine nachvollziehbare Preisangemessenheitsprüfung enthalten.

Abrechnung [Kapitel 5.8]

- Der Landesrechnungshof stellt fest, dass die A8 in der XVII. Gesetzgebungsperiode bei ihren Auftragsvergaben an zwei Beratungsunternehmen keine Obergrenzen für die Auftragswerte festlegte sowie keine fortlaufende Evidenz des Leistungsfortschrittes einrichtete. Damit hatte die A8 keinen Überblick über die monatlich angefallenen Aufwendungen während der Auftragsdurchführung. Weiters veränderte die A8 ein ursprüngliches Pauschalhonorar in eine zeitbezogene Abrechnung, ohne

einen maximalen Auftragswert festzulegen, was zu einem deutlichen Überschreiten des ursprünglich angebotenen Pauschalhonorars führte.

➤ **Empfehlung 17:**

Der Landesrechnungshof empfiehlt, grundsätzlich darauf zu achten, bei Vergaben jedenfalls eine absolute Wertobergrenze festzulegen, um das Finanzierungserfordernis kalkulierbar zu machen. Zudem wäre bei dynamischen Auftragswerten jedenfalls der Leistungsfortschritt und der damit verbundene Entgeltaufwand durch periodische bzw. monatliche Leistungsnachweise zu beobachten, um eventuelle Finanzierungsgrenzen ereignisnah sichtbar zu machen.

Buchhalterische Dokumentation [Kapitel 5.9]

- Der Landesrechnungshof stellte im Zuge seiner Stichprobenprüfung fest, dass in der XVII. Gesetzgebungsperiode in 22 Fällen (33 %) und in der XVIII. Gesetzgebungsperiode in 15 Fällen (16 %) das „Sachkontentextfeld“ keine aussagekräftigen Angaben hinsichtlich der zugekauften Beratungsleistung enthielt.

➤ **Empfehlung 18:**

Der Landesrechnungshof empfiehlt, bei der buchhalterischen Erfassung von Geschäftsfällen auf die Zuordnung zum korrekten Sachkonto zu achten und einen Buchungstext zu wählen, der den Auftragsgegenstand aussagekräftig beschreibt.

- Der Landesrechnungshof stellt weiters fest, dass die Organisationseinheiten auch in Fällen, wo eine Zuordnung der Geschäftsfälle zum Aufwandskonto „6400 Rechts- und Beratungsaufwand“ eindeutig war, Geschäftsfälle auf andere Konten, wie z. B. das Konto das Aufwandskonto „7280 Sonstige Leistungen (Sonstige)“, verbuchten.

➤ **Empfehlung 19:**

Der Landesrechnungshof empfiehlt den Organisationseinheiten, künftig auf eine exakte Buchung der Geschäftsfälle betreffend das Aufwandskonto „6400 Rechts- und Beratungsaufwand“ zu achten und die Verbuchung solcher Leistungen auf anderen Aufwandskonten (z. B. Aufwandskonto „7280 Sonstige Leistungen [Sonstige]“) zu vermeiden.

FRAGEN LAUT PRÜFAUFTRAG [KAPITEL 6]Hätten bestimmte Leistungen auch von Bediensteten des Landes Steiermark selbst erbracht werden können? [Frage 1]

- Der Landesrechnungshof stellt fest, dass die Landesverwaltung beim Zukauf einer externen Beratungsleistung kein Dokumentationsinstrument über die Kapazitätsauslastung jener Mitarbeiterinnen vorsieht, die durch ihre Fach- und Methodenkompetenz im vorgesehenen Durchführungszeitraum in der Lage gewesen wären, die Leistung selbst zu erbringen.

➤ Empfehlung 20:

Der Landesrechnungshof empfiehlt, vor dem Zukauf einer Beratungsleistung die verwaltungsinternen Kapazitäten dahingehend zu prüfen, wie weit eine Eigenerstellung der Leistung – auch durch abteilungsübergreifende Kooperationen – möglich wäre, und dies zu dokumentieren.

Wie oft wurden Leistungen an politisch nahestehende Unternehmen vergeben und waren diese zur Erbringung der Leistungen tatsächlich objektiv stets am besten geeignet? [Frage 3]

- Der Landesrechnungshof stellt fest, dass aufgrund der Analysen zur Häufigkeit von Beauftragungen in Verbindung mit einer Plausibilitätsprüfung der Vergabeargumente bzw. Auswahlmotive keine politisch motivierten Bevorzugungen einzelner Auftragnehmerinnen nachweisbar waren.

➤ Empfehlung 21:

Zur Sicherung einer wettbewerbskonformen und anbieterinnendiskriminierungsfreien Auswahl von Auftragnehmerinnen empfiehlt der Landesrechnungshof, jede Auftragsvergabe auf Basis von sachlichen Eignungs- und Zuverlässigkeitskriterien nachvollziehbar zu begründen.

Graz, am 16. Jänner 2024

Der Landesrechnungshofdirektor:

Mag. Heinz Drobesch